

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

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE NA
CONJUNTURA PRÉVIA À COPA DO MUNDO DE 2014**

FERNANDO WEISS XAVIER

Porto Alegre
2013

Fernando Weiss Xavier

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE NA
CONJUNTURA PRÉVIA À COPA DO MUNDO DE 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR-UFRGS), na linha de pesquisa Cidade, Cultura e Política, como requisito para a obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eva Machado Barbosa Sâmios

Porto Alegre
2013

CIP - Catalogação na Publicação

Xavier, Fernando Weiss

O planejamento estratégico da cidade de Porto Alegre na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014 / Fernando Weiss Xavier. -- 2013.
288 f.

Orientadora: Eva Machado Barbosa Sâmios.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Planejamento Estratégico. 2. Megaeventos. 3. Grandes Projetos Urbanos. 4. Plano Diretor. I. Sâmios, Eva Machado Barbosa, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Fernando Weiss Xavier

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE NA
CONJUNTURA PRÉVIA À COPA DO MUNDO DE 2014**

Dissertação defendida e aprovada como requisito à obtenção do título de Mestre em
Planejamento Urbano e Regional pela banca examinadora constituída por:

Prof^a. Dr^a. Luciana Inês Gomes Miron (PROPUR – UFRGS)

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi (PPGS – UFRGS)

Prof. Dr. Pedro de Alcântara Bittencourt Cesar (PPGTur – UCS)

Porto Alegre
2013

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luiz e Cleni, por ter me estimulado desde criança a estudar e persistir nos meus objetivos. Às minhas irmãs, Ana e Carla, pelo apoio e convivência fraterna. Às minhas tias, Elvira e Clari, por sua constante presença na família e dedicação. A minha namorada Simone, pela compreensão, alegrias e companheirismo, muito importantes em períodos de dificuldades na pesquisa.

A professora / orientadora Eva Machado Barbosa Sâmios, por ter acreditado em mim e na minha proposta de trabalho, ajudando-me a desenvolvê-lo, por ter me indicado ótimos livros e autores e pelos importantes ensinamentos nos momentos de orientação, apesar de todas as dificuldades encontradas nesta trajetória de pesquisa.

Aos colegas do PROPUR, mestrandos e doutorandos, de modo especial, da turma de 2010, pela rica troca de conhecimentos e convivência.

Aos professores do PROPUR, que me proporcionaram o conhecimento necessário para desenvolver a dissertação de mestrado, através das aulas e sugestões para qualificação do trabalho.

Aos professores do departamento de geografia da UFRGS, pelo conhecimento proporcionado no período em que eu era estudante deste curso.

A Mariluz Grando, Sônia dos Santos Cogo e todo o pessoal da Secretaria do PROPUR, pela parceria e disposição de auxílio nos momentos de dúvidas sobre a burocracia interna.

A todos os funcionários da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre que me auxiliaram na localização de documentos e fornecendo informações sobre o processo interno de planejamento urbano.

Ao senhor Eduíno de Mattos, que me forneceu importantes informações sobre as questões legais envolvidas no processo de uso e ocupação de algumas áreas da cidade.

Aos amigos e amigas, de maneira especial, Kellen Muradás, Lucas Panitz, Daniela Rech, Rodrigo Costa Aguiar e Camilo Carneiro, pelos momentos de descontração e parceria.

De alguma forma, todas estas pessoas, e tantas outras, contribuíram direta, ou indiretamente, para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

A promoção da imagem das cidades como estratégia de desenvolvimento urbano, incluindo a realização de megaeventos e de grandes projetos, vem assumindo papel central na política atual. Esta dissertação tem por objetivo analisar como tem ocorrido este processo em Porto Alegre, cidade que se tornou conhecida, mundialmente, pela experiência bem-sucedida do Orçamento Participativo, na década de 1990, e por ter sediado, em 2001, 2002, 2003 e 2005, um megaevento antiglobalização, o Fórum Social Mundial. De maneira mais específica, o trabalho discute aspectos referentes às atividades dos setores da construção civil e imobiliário em Porto Alegre, vinculados à futura Copa do Mundo de Futebol de 2014, assumindo que essas iniciativas encontram seu fundamento no Plano Diretor do município, aprovado em 1999, na conjuntura de reorientação da política urbana, então conduzida pelo Partido dos Trabalhadores. Para tanto, o estudo busca identificar os principais vínculos explicativos dessa trajetória, passando pela análise não só dos principais Grandes Projetos Urbanos que vem sendo realizados no contexto do referido megaevento, como também das estratégias de desenvolvimento urbano e de seus promotores. Verifica-se que estas iniciativas não se diferenciam das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, fundamentado na atuação projetual sobre a cidade.

Palavras-chave: Fórum Social Mundial, Copa de 2014, Plano Diretor, Orçamento Participativo, Porto Alegre.

ABSTRACT

Promoting the image of cities as urban development strategy, including the realization of megaevents and large projects, has assumed a central role in current policy. This work aims to analyze how this process has taken place in Porto Alegre, a city that has become known worldwide through successful experience of Participatory Budgeting in the 1990s, and for hosting in 2001, 2002, 2003 and 2005 a mega-globalization, the World Social Forum. More specifically, the paper discusses aspects related to the activities of civil construction and real estate in Porto Alegre, linked to future World Cup Football 2014, assuming that these initiatives find their basis in the Master Plan of the municipality, approved in 1999 in the context of the reorientation of urban policy, then led by the Workers' Party. Therefore, the study aims to identify the main explanatory linkages of this trajectory, not only through the analysis of the main Great Urban Projects that have been undertaken in the context of this mega event, as well as the urban development strategies and their promoters. It appears that these initiatives are no different from prevailing trends of contemporary urbanism, based on projective action of the city.

Keywords: World Social Forum, 2014 World Cup, Master Plan, Participatory Budgeting; Porto Alegre.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1: Principais Projetos Especiais – p. 102
- Figura 2: Região do Orçamento Participativo Humaitá / Navegantes – p. 104
- Figura 3: Região do Orçamento Participativo Cristal – p. 105
- Figura 4 – Mapa da Estratégia de Estruturação Urbana – p. 130
- Figura 5 – Mapa da Estratégia de Promoção Econômica – Ações Prioritárias – p. 132
- Figura 6 – Mapa das Macrozonas de Porto Alegre – p. 136
- Figura 7: Projeto da BR-448 – p. 147
- Figura 8: Imagem que contextualiza a área do entorno do Pontal do Estaleiro – p. 155
- Figura 9: imagem das ruínas do antigo Estaleiro Só – p. 155
- Figura 10: imagem do Projeto Pontal do Estaleiro – p. 156
- Figura 11: Projeto Pontal do Estaleiro em direção à Zona Sul - 157
- Figura 12: Imagem do Projeto Gigante para Sempre – p. 166
- Figura 13: imagem do Projeto Gigante para Sempre – p. 166
- Figura 14: imagem do Projeto Arena – p. 184
- Figura 15: diversas perspectivas do estádio Arena e do seu entorno, caracterizando o marketing urbano – p. 185
- Figura 16: festa de inauguração da Arena do Grêmio - 188
- Figura 17: festa de inauguração da Arena do Grêmio - 189
- Figura 18: Vista aérea do Porto de Porto Alegre e do Cais Mauá – p. 192
- Figura 19: o Porto de Porto Alegre e os Armazéns do Cais Mauá – p. 193
- Figura 20: imagem do Projeto de Revitalização do Cais Mauá – p. 198
- Figura 21: Imagem local do Projeto de Revitalização do Cais Mauá – p. 198
- Figura 22: Anexo da Lei Complementar 638 – p. 200
- Figura 23: imagem vinculada ao Projeto da Avenida Tronco – p. 205
- Figura 24: Trecho da Avenida Tronco em Obras – p. 205
- Figura 25: imagem do projeto do Viaduto Pinheiro Borba – p. 206
- Figura 26: Áreas de Influência dos Projetos Arena e Gigante para Sempre – p. 210
- Figura 27: Os principais Grandes Projetos Urbanos e a Terceira Perimetral – p. 212
- Figura 28: Principais Projetos Urbanos que reforçam a centralidade do Bairro Cristal – p. 212
- Figura 29: processo de valorização dos imóveis em diversos bairros da cidade - p. 213
- Figura 30: A tendência de configuração da “cidade-região” de Porto Alegre – p. 214

- Figura 31: Orla do Guaíba sob a jurisdição do Município de Porto Alegre – p. 218
- Figura 32: imagem do Mercado Público na enchente de 1941 – p. 220
- Figura 33: situação intra-urbana privilegiada – p. 223
- Figura 34: setores de intervenção na orla intra-urbana com localização privilegiada – p. 226
- Figura 35: imagem espacial do planejamento do setor número 5 da Orla – p. 226
- Figura 36: imagem espacial do planejamento do setor número 6 da Orla – p. 227
- Figura 37: imagem espacial do planejamento do setor número 7 da Orla – p. 227
- Figura 38: imagem espacial do planejamento do setor número 8 da Orla – p. 228
- Figura 39: esboço do projeto do trecho da Orla a ser primeiramente revitalizado – p. 237
- Figura 40: esboço do projeto de revitalização do primeiro trecho da Orla em visão noturna para a Usina do Gasômetro – p. 237
- Figura 41: Região do 4º Distrito – p. 242
- Figura 42: Áreas do 4º Distrito – 245
- Figura 43: Região do Orçamento Participativo Humaitá / Navegantes – p. 247
- Figura 44: Macro Zoneamento de Usos para a Área 3 do 4º Distrito – p. 254
- Figura 45: situação de moradia irregular antes das ações do PIEC – p. 255
- Figura 46: Moradias construídas através do PIEC – p. 255
- Figura 47: Esquema que mostra a situação da área e as propostas – p. 256
- Figura 48: trajeto do Sistema BRT Porto Alegre – p. 262
- Figura 49: situação atual das paradas de ônibus do centro: av. Salgado Filho – p. 263
- Figura 50: imagem do Projeto Portais da Cidade – Estação-Padrão BRT – p. 263

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – p. 168
- Tabela 2: comparação entre os zoneamentos de usos do II PDDUA e a LC 609 – p. 169
- Tabela 3: comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – p. 169
- Tabela 4: comparação entre os Regimes Volumétricos U do II PDDUA e da LC 609 – p. 169
- Tabela 5: comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 2 – p. 170
- Tabela 6: comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e LC 609 – Sub. 2 – p. 170

Tabela 7: comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 2 – p. 170

Tabela 8: comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 2.– p. 171

Tabela 9: comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 - Sub. 3.– p. 171

Tabela 10: comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 3 – p. 171

Tabela 11: comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 3 – p. 171

Tabela 12: Comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 3 – p. 172

Tabela 13: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 4 – p. 172

Tabela 14: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – sub. 4 – p. 172

Tabela 15: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – sub. 4. – p. 172

Tabela 16: Comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 4. – p. 173

Tabela 17: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Sub.5 – p. 173

Tabela 18: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 5. – p. 173

Tabela 19: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 5.- p. 173

Tabela 20: comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 5. – p. 174

Tabela 21: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 6. - p. 174

Tabela 22: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 6. – p. 174

Tabela 23: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 6. – p. 174

Tabela 24: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 6. – p. 175

Tabela 25: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 608 – p. 177

Tabela 26: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 608 – p. 178

Tabela 27: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 608 – p. 177

Tabela 28: Comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 608 – p. 178

Tabela 29: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 610 – p. 186

Tabela 30: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 210 – p. 187

Tabela 31: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 610 – p. 187

Tabela 32: Comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 610 – p. 187

Tabela 33: Matriz de Responsabilidades para a cidade de Porto Alegre – p. 215

Tabela 34: Quadro comparativo das cheias em Porto Alegre – p. 221

Tabela 35: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – p. 229

Tabela 36: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – p. 230

Tabela 37: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – setor 6 – p. 231

Tabela 38: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – Setor 7 – p. 232

Tabela 39: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – Setor 8 – p. 233

Tabela 40: Processo de Transição para o Planejamento Estratégico – p. 235

Tabela 41: empreendimentos acordados com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre para o 4º Distrito – p. 257

Tabela 42: Principais Projetos e Atividades do Programa Transforma Porto Alegre – PI 2010 – p. 268

Tabela 43: Plano de Investimentos 2011 - Principais Projetos e Atividades do Programa Porto Alegre Copa 2014 – p. 272

Tabela 44: Plano de Investimentos 2012 - Principais Projetos e Atividades do Programa Porto Alegre Copa 2014 – p. 272

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Orçamento 2009 – Plano de Investimentos – p.267

Gráfico 2: Orçamento 2010 – Plano de Investimentos – p. 268

Gráfico 3: Variação do valor orçamentário disponível para a temática habitação nas Regiões do OP Humaitá-Navegantes e Cristal – p. 269

Gráfico 4: recursos destinados à Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana (2001-2012) – p. 271

Gráfico 5: valor orçado para os diversos temas no âmbito das Plenárias Regionais – OP 2011 – p. 273

Gráfico 6: valor orçado para os diversos temas no âmbito das Plenárias Regionais – OP 2011- p. 273

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBF – Confederação Brasileira de Futebol

COI – Comitê Olímpico Internacional

CONMEBOL – Confederação Sul-Americana de Futebol

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

EBIN – Empresa Brasileira de Indústria Naval

FIFA – Fédération Internationale de Football Association

GT – Grupo de Trabalho

JO – Jogos Olímpicos

OP – Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PECRJ - Plano Estratégico de Cidades do Rio de Janeiro

PIEC – Programa Integrado Entrada da Cidade

PISA – Programa Integrado Sócioambiental

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

SECOPA – Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo de 2014

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Justificativa, objetivos e relevância do estudo.....	17
O problema de estudo	18
Estrutura do Estudo.....	30
1. QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL.....	32
1.1 O Estado Contemporâneo e o planejamento: a contribuição de OFFE.....	33
1.2 Planejamento, Gestão e Empresariamento Urbano.....	35
1.3 O “Modelo” Barcelona	56
1.4 Os Jogos Olímpicos de 1992 como Oportunidade de Realização do Planejamento Estratégico.....	69
1.4.1 A Difusão do Modelo Barcelona na América Latina – As contribuições de Sánchez (2003) e Compans (2004).....	83
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	89
2.1 Reformulação do Problema de estudo.....	89
2.2 Hipóteses do estudo.....	94
2.3 Procedimentos metodológicos do estudo.....	98
2.4 Fontes e tipos de dados.....	100
CONTEXTUALIZAÇÃO	
3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM PORTO ALEGRE.....	107
3.1 O Processo de Consolidação do Modelo de Orçamento Participativo.....	110
3.2 O Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte e o Processo de Reorientação da Política Urbana na Cidade de Porto Alegre.....	115
A RENOVAÇÃO URBANÍSTICA DE PORTO ALEGRE E A COPA DE 2014	
4. O Plano Diretor de Porto Alegre e as Tendências Predominantes do Urbanismo Contemporâneo.....	126
4.1 Os Instrumentos Técnicos do PDDUA e sua Aplicação.....	127

4.1.1 As Estratégias do PDDUA.....	127
4.1.2 O Modelo Espacial do PDDUA.....	133
4.1.3 Os Instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo.....	137
4.2 Considerações Gerais sobre o PDDUA de Porto Alegre.....	144
5. A Copa de 2014 e o Programa de Aceleração do Crescimento.....	145
5.1 A Candidatura da Cidade de Porto Alegre para Sedar a Copa de 2014.....	149
5.2 A Aprovação dos Grandes Projetos Urbanos em Porto Alegre na Conjuntura prévia à Copa de 2014.....	151
5.2.1 O Projeto Pontal do Estaleiro.....	151
5.2.2 O Projeto Gigante Para Sempre.....	163
5.2.3 O Projeto Estádio dos Eucaliptos.....	174
5.2.4 O Projeto Arena.....	178
5.2.4.1 O Empreendimento Azenha.....	180
5.2.4.2 O Empreendimento Humaitá.....	181
5.2.4.3 A Inauguração da Arena do Grêmio.....	188
5.2.5 O Projeto Cais Mauá	190
5.2.6 O Plano de Incentivos referente às Obras Viárias e de Mobilidade Urbana.....	201
5.2.6.1 A Realização das Obras de Infraestrutura Viária.....	203
5.2.7 Considerações Gerais sobre os Grandes Projetos Urbanos.....	208
6. O Planejamento Estratégico na Conjuntura Prévia à Copa de 2014.....	214
6.1 O Projeto Orla.....	217
6.2 O Projeto 4º Distrito.....	241
6.3 O Projeto Portais da Cidade: a modernização do sistema de transporte coletivo.....	258
6.4 Os Projetos de Renovação Urbana e a Programação dos Investimentos no âmbito do OP.....	266
CONCLUSÕES.....	275
REFERÊNCIAS.....	283

INTRODUÇÃO

O processo de globalização comercial e financeira e de reestruturação produtiva, a partir da década de 70, propiciou a livre circulação do capital em âmbito internacional, o que provocou uma considerável diminuição da capacidade dos Estados nacionais para regular os fluxos econômicos que entram e saem dos seus respectivos territórios, tornando-se mais difícil formular as políticas de desenvolvimento. Concomitantemente a este processo, os governos centrais passaram a diminuir os repasses de recursos públicos para os governos locais, provocando, nos municípios, uma grave crise econômica e fiscal. Para resolvê-la, as municipalidades viram-se na obrigação de promover a competitividade e as potencialidades dos seus territórios para atrair investimentos, negócios e empresas.

Esta nova conduta dos governos locais refere-se a um conjunto de práticas que definiram o que viria a ser chamado de empresariamento urbano¹, o qual se constitui dos seguintes elementos fundamentais: a competitividade interurbana para atração de investimentos, o planejamento estratégico, as parcerias público-privadas, o marketing urbano, a flexibilização de normas e os grandes projetos urbanos. O fundamento e principal instrumento desta reorientação da política urbana é o planejamento estratégico, que apresenta como função, adaptar as formas institucionais de cada cidade aos objetivos da promoção da competitividade, ao propor um plano de intervenções urbanas e de mudanças de caráter legal e político-administrativo no âmbito municipal, de maneira a atender aos interesses vinculados ao mercado global. Nesta conjuntura, o planejamento urbano normativo e tecnocrático é desqualificado em favor de um planejamento urbano marcado pela flexibilização político-administrativa e do regime urbanístico de uso e ocupação do solo.

O planejamento estratégico é utilizado para possibilitar uma atuação projetual sobre a cidade, de modo a promover a imagem de certas áreas, reconvertendo-as em espaços para consumo e espetáculos, e também, através da produção simbólica da cidade, com a construção de espaços especiais, singulares, para atrair fluxos de capital (HARVEY, 2005). Trata-se das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, que se vinculam à lógica do mercado global.

Em relação aos espetáculos, destacam-se os Megaeventos, os quais podem ser definidos como operações pontuais no tempo e no espaço, que exercem atração sobre uma grande quantidade de participantes de diferentes origens nacionais e são divulgados pelos

¹ Harvey (1996)

meios de comunicação em nível global. Os objetivos dos megaeventos variam: podem ser para promoção de fóruns de debate, shows, feiras, exposições, competições esportivas, entre outros. A principal característica dos megaeventos é que eles se tornam objeto e veículo de grandes fluxos internacionais de capital financeiro, associados ao financiamento de novas infraestruturas urbanas, grandes projetos urbanos demandados para a sua realização. Inúmeros países tem interesse em receber esses fluxos de capital com a expectativa de herdar os seus legados econômicos e de infraestruturas urbanas e promover uma imagem atraente de suas cidades para turistas, consumidores e investidores.

Especificamente em relação aos Megaeventos esportivos, destacam-se as Olimpíadas e a Copa do Mundo FIFA, que exigem vultosos investimentos em infraestrutura urbana, hotelaria, estádios esportivos, entre outros, de acordo com o padrão estabelecido, respectivamente pelo Comitê Olímpico Internacional (COI) e a Fédération Internationale de Football Association (FIFA), entidades que detém total autoridade sobre a realização destes megaeventos.

Desta forma, na conjuntura de megaeventos esportivos, ocorre a confluência de interesses entre o planejamento estratégico e da nova economia do esporte, a partir das referidas exigências da FIFA e do COI para a adaptação das cidades-sedes às competições, as quais se constituem como Grandes Projetos Urbanos (MASCARENHAS, 2008), que são viabilizados através de parcerias público-privadas, de forte articulação com o setor privado, e da flexibilização das normas, incluindo a legislação de uso e ocupação do solo. Constata-se, portanto, que a conjuntura de megaeventos oferece maior oportunidade para a realização da nova política urbana, cujo fundamento reside no Plano Diretor das cidades envolvidas, principalmente em relação ao seu instrumental normativo sobre o uso e ocupação do solo.

Neste contexto, destaca-se a cidade de Barcelona que, na década de 80, formulou seu plano estratégico associado a um megaevento esportivo, as Olimpíadas de 1992, cujo sucesso de realização a transformou em modelo para diversas cidades do mundo, especialmente na América Latina (SÁNCHEZ, 2003). Este sucesso se deve, principalmente ao fato de a conjuntura daquele megaevento ter oferecido oportunidade para uma atuação projetual sobre a cidade, através de grandes projetos urbanos, que propiciou uma grande renovação urbana em Barcelona, promovendo sua imagem, internacionalmente.

Na América Latina, este modelo de planejamento foi adotado a partir da cidade do Rio de Janeiro, na década de 1990, através da consultoria dos barceloneses para a formulação do Plano Estratégico. Na mesma década, o governo da cidade do Rio de Janeiro adotou a

estratégia de organização de megaeventos esportivos para a realização de Grandes Projetos Urbanos previstos naquele plano estratégico, conforme as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, para promover a imagem da cidade em nível internacional (COMPANS, 2004). Após algumas tentativas para sediar megaeventos esportivos, a cidade acabou sediando os Jogos Pan-Americanos de 2007 e sediará a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Desta forma, no Brasil, o Rio de Janeiro se transformou em referência na promoção deste modelo de planejamento.

Entretanto, algumas cidades brasileiras não seguiram esta tendência, com destaque para a cidade de Porto Alegre, onde o governo da Administração Popular, na década de 1990, consolidou a experiência do Orçamento Participativo (OP), um modelo de gestão sócio-estatal fundamentado na participação popular para a elaboração e execução do orçamento público. A partir de então, o OP de Porto Alegre foi reconhecido nacional e internacionalmente como boa prática de gestão urbana, tornando-se um modelo adotado por diversos governos locais (FEDOZZI, 2000, 2001).

Tal reconhecimento influenciou consideravelmente o processo de reorientação da política urbana de Porto Alegre, através do processo de elaboração do Plano Diretor², aprovado em 1999, o qual é decorrente da implementação do projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, em 1993, pelo governo de Tarso Genro (1993-1996). Este projeto se definiu como um fórum de debates, reunindo entidades comunitárias, profissionais e empresariais, universidades, entre outras, com o objetivo de elaborar uma estratégia para promover a atratividade e competitividade do município de Porto Alegre nos níveis regional, nacional e internacional (MOURA, 1997). Neste processo de discussão, ocorreu articulação entre as experiências do OP e do Cidade Constituinte, cujo esforço de incluir a participação popular nas decisões sobre o planejamento e a gestão urbanos não impediu que, concomitantemente se desenvolvessem estratégias de inserção competitiva de Porto Alegre, sendo que ambos objetivos foram cumpridos (idem, 1997).

O sucesso do OP também influenciou, consideravelmente, a escolha de Porto Alegre para sediar um megaevento antiglobalização, o Fórum Social Mundial, encontro organizado, anualmente por movimentos sociais e partidos de esquerda, contrapondo-se ao Fórum Econômico Mundial, também organizado anualmente, em Davos, na Suíça, por líderes governamentais e elites empresariais. Porto Alegre é a cidade que realizou a primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2001, além de outras edições (2002, 2003 e 2005), tornando-se

² Fonte: Pozzobon (2008).

uma marca e sede do movimento antiglobalização³. Desta forma, consolidou-se outro tipo de capital simbólico coletivo nesta cidade, que não teve como objetivo promover a sua imagem para atrair fluxos de capital, ao contrário das outras cidades e tipos de megaeventos (HARVEY, 2005).

Entretanto, paradoxalmente, o Fórum Social Mundial foi realizado na conjuntura em que o Plano Diretor tinha sido recém-aprovado e passou a prever, também, estratégias para promover a atratividade e competitividade da cidade por fluxos de capital, sobretudo, através da implementação de grandes projetos urbanos. Mais recentemente, a cidade de Porto Alegre foi escolhida para sediar a Copa do Mundo de 2014, cuja preparação envolve a realização de grandes projetos urbanos, conforme as exigências da FIFA.

Diante desse quadro, passamos a discutir a seguinte questão: o processo de construção de grandes obras na cidade de Porto Alegre, na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, insere-se nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, fundamentadas na atuação projetual sobre a cidade e na promoção de sua imagem para atrair fluxos de capital? A resposta a esta questão constitui o nosso objeto de estudo. Através dela, nossa intenção é responder as seguintes questões: neste panorama, e conforme se divulga amplamente, as práticas predominantes de urbanismo contemporâneo, caracterizadas pelo caráter empresarial, teriam deixado de ser aplicadas em Porto Alegre na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, sendo substituídas por práticas que não se fundamentam na promoção da atratividade e competitividade por fluxos de capital? Na ação de planejamento e gestão do uso e ocupação do solo, aquelas práticas predominantes do urbanismo, de fato, não foram aplicadas?

Justificativa, objetivos e relevância do estudo

Enquanto objeto de estudo, o processo de construção de grandes obras na cidade de Porto Alegre, durante a conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, abre a possibilidade para a observação direta e “*in loco*” das práticas de planejamento urbano na capital do Fórum Social Mundial, principalmente por meio da análise sobre como é possível que decisões sobre implementação de Grandes Projetos Urbanos sejam realizadas de uma maneira não vinculada à lógica do Mercado Mundial, e ainda, num contexto em que existe a concepção predominante de que a cidade se constituiu numa alternativa à globalização da economia,

³ Para compreender esta afirmação, ver depoimentos de diversos intelectuais e políticos no último Fórum Social Mundial Temático, publicados nos vídeos do sítio de divulgação deste evento, realizado no início do ano de 2013. Disponível em: <http://www.fsmpoa.com.br/default.php?p_secao=20>

devido às experiências do OP e do Fórum Social Mundial. Desta forma, em Porto Alegre ter-se-ia constituído um movimento político que desejava a reformulação do sistema capitalista (HARVEY, 2005, 238-9).

Examinar se os Grandes Projetos Urbanos aprovados na conjuntura de preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 inserem-se na lógica do capitalismo multinacional constituiu a linha condutora deste estudo. Seu objetivo principal é o esclarecimento das questões acima e determinar se a lógica de produção do espaço urbano de Porto Alegre constitui uma alternativa urbanística à globalização. Do nosso ponto de vista, a importância desta questão por si só justifica este estudo.

O problema de estudo

Desde o começo da pesquisa, o desenvolvimento do tema do planejamento estratégico constituiu-se como um grande desafio, em termos teórico-conceitual e empírico. O avanço da pesquisa tornou possível compreender o tema em seus diversos aspectos. Na sequência, analisaremos as dificuldades encontradas, primeiramente ao nível teórico, e depois, ao nível empírico.

Em termos teórico-conceituais, a primeira dificuldade foi compreender a diferença entre os conceitos de planejamento e gestão urbanos e as suas respectivas práticas na fase atual de desenvolvimento do capitalismo, caracterizada pelo urbanismo de projetos e a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo. Com base em Souza (2006 a), compreende-se que planejar e gerir são práticas essencialmente complementares, que se fundamentam em tempos diferentes. Souza (2006 a, p. 46) argumenta que o planejamento se refere ao futuro, uma vez que “planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, [...] tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios”.

Assim, conforme o referido autor, a atividade de planejamento não se torna completa se não for considerada, também, a atividade de gestão, uma vez que a gestão é a efetivação do planejamento, e remete ao tempo presente. Nas palavras de Souza (2006 a, p. 46) “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis, e tendo em vista as necessidades imediatas”.

Segundo Souza (2006 a, 2006 b) e Hall (1995), em décadas recentes, a partir da emergência da nova fase do desenvolvimento capitalista, os governos locais das principais

idades dos países do capitalismo central, tem condenado, amplamente a atividade de planejamento em favor da atividade de gestão, a partir do argumento de que o primeiro não teria mais capacidade para resolver os problemas urbanos.

Entretanto, a complementaridade entre planejamento e gestão urbanos não deixou de existir. De fato, segundo Hall (1995) esta relação se torna mais intensa a partir da conjuntura da grande recessão das décadas de 70 e 80, quando o planejamento convencional, que se utiliza de planos e regulamentos para a orientação do uso do solo, se tornou, cada vez mais, desacreditado, devido à sua incapacidade para resolver os problemas urbanos provocados pela crise econômica. Desta forma, o planejamento se absteve de controlar o crescimento urbano e passou a estimulá-lo de todas as maneiras possíveis, sob o discurso de que as cidades deveriam promover a sua imagem, produzindo espaços de consumo e de espetáculos para atrair fluxos de capital (HARVEY, 1996, p. 49).

Trata-se, segundo Compans (2004, p. 23), do planejamento estratégico, que se formou como principal instrumento para adaptar as configurações institucionais de cada local de acordo com os “objetivos da inserção competitiva, ao referenciar a proposição de uma agenda de intervenções físicas e de modificações na estrutura legal e administrativa a tendências mercadológicas observadas na dinâmica da economia global”. Desta forma, segundo a autora, ocorre a eliminação da distância entre planejamento e gestão, conferindo importância aos projetos pontuais e à flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, possibilitando a configuração de parcerias público-privadas.

A segunda dificuldade foi a existência de diferentes versões do modelo de planejamento estratégico empresarialista norte-americano, destacando-se o modelo Barcelona, considerado, muitas vezes, original em relação ao primeiro, sob o discurso de que sua política urbana se fundamentaria no projeto dos socialistas municipais, portanto, em uma forma de desenvolvimento urbano alternativa ao empresariamento urbano (COMPANS, 2004). Para superar esta dificuldade, elaboramos uma breve análise conceitual do modelo de planejamento estratégico de Barcelona e traçamos uma breve trajetória do seu surgimento e consolidação na conjuntura dos Jogos Olímpicos de 1992 e a posterior difusão deste modelo na América Latina, especialmente no Rio de Janeiro, na década de 90.

Em termos empíricos, a questão sobre como tem sido a construção de grandes obras na cidade de Porto Alegre, no contexto de preparação da mesma ao megaevento Copa do Mundo de 2014, constitui um tema à espera de esclarecimento. Afinal, os Grandes Projetos Urbanos

aprovados na referida conjuntura, orientam-se pelas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, fundamentadas na lógica do mercado global?

Para responder a esta questão, iniciamos as primeiras explorações sobre o tema através da Câmara Municipal de Porto Alegre. Sua escolha era justificada na medida em que esta constitui a sede das funções legislativas de julgamento político-administrativo da cidade, a partir da análise, discussão e aprovação de Projetos de Lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal e Estadual, na definição do regime urbanístico de uso e ocupação do solo para viabilizar Grandes Projetos Urbanos (os chamados Projetos Especiais). A ação do Legislativo Municipal se fundamenta nas diretrizes de desenvolvimento urbano expressas no PDDUA.

O presente revelava uma dupla perspectiva: por um lado, a cidade de Porto Alegre havia se consolidado como a sede de um movimento político que desejava ser uma alternativa ao modelo da globalização econômica, através do sucesso do Orçamento Participativo e do Fórum Social Mundial, o qual se constituiu como uma contraposição ao Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos, na Suíça; por outro lado, observam-se em Porto Alegre, desde os primeiros anos do século XXI, após a aprovação do PDDUA de 1999, grandes transformações urbanas que se inserem no contexto da globalização, como a construção da Terceira Perimetral e de projetos imobiliários de condomínios fechados horizontais e verticais.

Estes tipos de projetos imobiliários, em especial, eram objeto de insatisfação de ambientalistas e moradores de diversos bairros, principalmente na região radiocêntrica da cidade, com infraestrutura mais consolidada, onde começaram a ser construídos os condomínios fechados verticais, que alcançavam altura equivalente a 20 andares (XAVIER, 2009). Os bairros desta região se caracterizavam por apresentar uma paisagem de residências unifamiliares e de prédios baixos, tornando-se descaracterizada a partir da construção dos novos produtos imobiliários lançados pelo mercado. Os moradores e ambientalistas passaram a demandar a revisão dos índices urbanísticos e o respeito às áreas de interesse cultural. Diante desta pressão, em 2003, o governo municipal iniciou o processo de revisão do Plano Diretor, que passou a ser marcado por grandes conflitos sobre o regime urbanístico de uso e ocupação do solo.

Além da permissão de índices construtivos destes tipos de empreendimentos, classificados como Projetos Especiais, as associações de moradores e ambientalistas se mobilizaram para tratar das questões referentes aos regimes urbanísticos das Áreas Especiais, sobretudo as Áreas de Interesse Cultural (AICs), que fazem parte das Áreas de Interesse

Ambiental. Em relação às AICs, o PDDUA determinava que seu detalhamento fosse realizado até o ano 2000, entretanto, isso só veio a ocorrer em 2003, quando foi apresentada a proposta de regime urbanístico específico para as Áreas Especiais de Interesse Cultural, referente a um estudo realizado a partir da parceria da Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural da Prefeitura Municipal de Porto Alegre com a Faculdade de Arquitetura Centro Universitário Ritter dos Reis, que identificou, delimitou e propôs o regime urbanístico de oitenta Áreas Especiais de Interesse Cultural (XAVIER, 2009, p. 92).

Com base neste estudo, o então prefeito João Verle (PT) instituiu Decreto Municipal número 14.530, de 14 de abril de 2004 (PMPA, 2010 a, p. 39), estabelecendo as regras para aprovação de projetos nestas Áreas de Interesse Cultural. As associações de moradores e os ambientalistas apoiaram este decreto e demandavam sua aplicação. Entretanto, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil era contrário ao decreto e, desta forma, este conflito político não foi resolvido no âmbito do Executivo Municipal.

Em 2007, foi concluído o processo de discussão da proposta do novo Plano Diretor no âmbito do Executivo Municipal, com o envio do seu projeto de lei ao Legislativo Municipal, pelo então Prefeito José Fogaça. No mês de novembro do mesmo ano, no âmbito do Legislativo Municipal, foi instituído o Fórum das Entidades, composto por associações de moradores, entidades de classe e ONGs (as mesmas que participavam deste processo desde o início), para acompanhar a tramitação do projeto de lei de revisão do Plano Diretor, constituindo-se como o canal encontrado pelas entidades para incluir seus interesses neste projeto, através da elaboração de emendas ao mesmo (PMPA, 2010 a, p. 19).

Neste contexto, a questão da delimitação das Áreas de Interesse Cultural voltou a ser debatida. Em abril de 2008, o então Prefeito, José Fogaça, através da Portaria 59, estabelece Comitê Gestor Específico para Análise das Áreas de Interesse Cultural do Município de Porto Alegre, substituindo o referido Decreto 14.530/2004, o qual havia instituído estas Áreas Especiais na cidade (PMPA, 2010 a, p. 39). No mesmo mês, foi apresentado um relatório que propõe a diminuição de limites e a flexibilização de restrições em 37 das 134 áreas identificadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sendo que, algumas áreas foram diminuídas para menos de 1/3 do limite original, e outras ficaram pela metade (PMPA, 2010 a, p. 41). Esta medida gerou conflito com as entidades da sociedade civil organizada, devido ao fato de que as 37 áreas modificadas eram as mesmas reivindicadas por representantes do setor da construção civil no Conselho do Plano Diretor, e também, porque se compreendia

que esta flexibilização implicaria na descaracterização das Áreas de Interesse Cultural (idem, 2010 a, p. 41).

A principal questão que mobilizou as entidades foi a demanda sobre a definição de uma política e de regras de construção para todos os empreendimentos na maior área de Interesse Cultural e Ambiental da cidade, a Orla do Lago Guaíba. Sob a preocupação de que ocorresse uma possível ocupação desordenada deste espaço da cidade, em maio de 2008, as entidades criam um movimento em defesa da Orla (PMPA, 2010 a, p. 43). Elas defendiam a permanência do caráter público deste espaço, mas, sem excluir a sua urbanização, nem a implementação de equipamentos de lazer, desde que seu uso e ocupação ocorresse em harmonia com o meio ambiente, pois, a orla também é considerada pelos especialistas como Área de Proteção Permanente (idem, 2010 a, p. 43).

Em agosto de 2008 foi decidido em reunião no Legislativo Municipal que o projeto de revisão do PDDUA não seria votado antes das eleições municipais, previstas para o dia 5 de outubro (PMPA, 2010 a, p. 68). Entre os principais motivos expostos, estavam a complexidade do tema, a proximidade do pleito e a grande quantidade de emendas à proposta. Desta forma, o processo de discussão e votação do Projeto de Lei do PDDUA foi suspenso e transferido para o ano de 2009, sem que tivesse sido resolvida a questão das Áreas Especiais.

Nesta conjuntura, apesar da permanência da indefinição de políticas e regras claras para a atividade dos setores da construção civil e imobiliário em Áreas Especiais da cidade, e da suspensão da votação do Projeto de Lei do Plano Diretor, no final do ano de 2008, na conjuntura em que Porto Alegre estava às vésperas de ser confirmada como uma das sedes da Copa de 2014, foram aprovados os projetos especiais de flexibilização do regime urbanístico de diversas áreas da cidade, classificadas no Plano Diretor como de Interesse Cultural e Ambiental (incluindo a Orla do Lago Guaíba), para viabilizar a implementação de Grandes Projetos Urbanos (PORTO ALEGRE, 2008 a, 2008 b, 2008 c, 2008 d,) considerados necessários para a realização do megaevento, conforme a exigência da FIFA, e para promover o desenvolvimento econômico. E nos anos posteriores foram aprovados outros Grandes Projetos Urbanos (2009, 2012 a).

A contradição acima deixou-nos confusos, pois, sabíamos que a reorientação da política urbana em Porto Alegre, através da elaboração do PDDUA, havia sido realizada na conjuntura em que o Partido dos Trabalhadores (PT) estava à frente da Prefeitura, consolidando, também, o modelo do Orçamento Participativo, cujo sucesso foi responsável pelo fato de a cidade ter sido sede do primeiro Fórum Social Mundial, em 2001 e de outras

edições deste megaevento (em 2002, 2003 e 2005). Desde aquela época passou-se a difundir que em Porto Alegre se promovia um desenvolvimento urbano alternativo à globalização. Mas, e as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo? Os Grandes Projetos Urbanos aprovados na conjuntura prévia à Copa de 2014 inserem-se nestas tendências vinculadas ao mercado global?

A partir da disposição de analisar a lógica de renovação urbana na cidade de Porto Alegre, no contexto prévio à Copa do Mundo de 2014, nosso campo de percepção tornou-se mais expandido, o que nos levou a investigar o local onde ocorriam as decisões referentes à definição do regime urbanístico de uso e ocupação do solo para viabilizar grandes projetos urbanos: a Câmara Municipal de Porto Alegre.

Assim, iniciamos a nossa investigação analisando os diversos Projetos de Lei Complementar do Executivo (PORTO ALEGRE, 2008 a, 2008 b, 2008 c, 2008 d, 2009, 2012 a), que tramitaram desde 2008. A partir desta análise, passou-se a compreender a política urbana estabelecida na cidade de Porto Alegre como fundamento do PDDUA e sua lógica de realização nos anos de planejamento da cidade para a Copa do Mundo de 2014. Percebemos que existia, no âmbito de todo o processo decisório sobre os chamados Projetos Especiais (Grandes Projetos Urbanos) uma disposição para flexibilizar a legislação de uso e ocupação do solo, promovendo interesses empresariais relacionados ao processo contemporâneo de renovação urbana em nível internacional.

A aprovação dos referidos projetos constitui a continuidade de um conjunto de transformações que passou a ocorrer em Porto Alegre desde os primeiros anos de vigência do PDDUA, referentes à promoção imobiliária de condomínios fechados horizontais e verticais, que promovem a reestruturação do espaço urbano relacionado ao processo de globalização.

Segundo Ueda (2005, p. 1), o município de Porto Alegre, após a aprovação do PDDUA, experimentou uma nova fase de expansão do mercado imobiliário, fundamentada na construção de certos tipos de produtos imobiliários, os “condomínios fechados”, “torres de luxo” e “bairros privados”. Ainda conforme Ueda (idem, p. 1), “estas novas formas espaciais estão se difundindo por zonas valorizadas do espaço urbano porto-alegrense, bem como, por novas áreas de ação dos incorporadores e promotores imobiliários”. Trata-se de transformações vinculadas ao processo de globalização, à nova fase do desenvolvimento capitalista:

Porto Alegre é hoje palco de múltiplas espacialidades e territorialidades. É uma cidade que proporciona diferentes leituras, explicações, desejos e conflitos. Essas dinâmicas estão vinculadas a sua história e aos processos econômicos, sociais e

políticos que as transformaram ao longo do tempo em uma cidade global. Essa globalidade proporcionou a sua inserção num contexto mais amplo, uma vez que a globalização da economia e da sociedade impõe um novo cenário de competências produzindo importantes transformações na cidade. (UEDA, 2005, p.2).

De acordo com Soares (2006, p. 139), a promulgação do novo plano diretor do município de Porto Alegre (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA), em 1999, favoreceu a reestruturação espacial intra-urbana da metrópole. Neste sentido, a partir da intenção de estabelecer um “novo modelo espacial de cidade, densificada, miscigenada e policêntrica, o novo Plano Diretor inaugurou um novo ciclo da construção civil e da promoção imobiliária na cidade” (idem, 2006, p. 139).

Conforme visto, o PDDUA de Porto Alegre propõe índices maiores de ocupação do solo para as áreas da cidade com infraestrutura urbana mais consolidada, como é o caso, sobretudo, da região mais central. Por esta razão, estas áreas se tornaram valorizadas para a implantação de projetos imobiliários. Nesta conjuntura, “a morfologia de Porto Alegre se internacionaliza, sua imagem adota referências de estilos dominantes na arquitetura e no urbanismo mundiais.” (SOARES, 2006, p. 140).

Constata-se, então, que os Grandes Projetos Urbanos encontram seu fundamento no PDDUA. Conforme Souza (2006 a, p. 473), neste Plano Diretor, os “projetos especiais, divididos em ‘empreendimentos pontuais’ e ‘empreendimentos de impacto urbano’, parecem indicar uma presença insidiosa do espírito das operações interligadas [...]”. Souza (2006 a, p. 274) argumenta que as regulamentações sobre os Projetos Especiais favorecem a iniciativa privada:

Não se fala de contrapartidas, nem se delimita bem a natureza da flexibilização a ser permitida; não obstante, o que está em questão são os critérios para a aprovação de empreendimentos, frequentemente (mas nem sempre, em contraste com as operações interligadas) por solicitação da iniciativa privada, o que implicará, amiúde, na concessão de exceções em matéria de parâmetros urbanísticos e zoneamento.

De fato, o conteúdo empresarial da regulamentação do PDDUA foi confirmado e encontrou maior oportunidade de realização desde o ano de 2004, quando, depois de 16 anos no poder, a Administração Popular deixa de governar Porto Alegre, a partir da derrota de Raul Pont (PT) para José Fogaça (PPS) na eleição para a Prefeitura Municipal. O novo governo que assumiu em 2005, passou a representar a transição do modelo de gestão da Administração Popular para o modelo de gestão chamado de Governança Solidária Local, sendo, então,

“constatável as mudanças na gestão urbana e a opção do novo governo local pelos megaprojetos privados de desenvolvimento urbano⁴” (SOARES, 2010, p. 2).

Na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, esta política tem encontrado maior oportunidade de realização, a partir da justificativa da necessidade de adaptar a cidade de Porto Alegre ao megaevento, de acordo com as exigências da FIFA, conforme afirma Soares (2010, p. 2):

[...] la definición de la ciudad como una de las sedes del Campeonato Mundial de Fútbol de 2014 fue tratada como una “carta blanca” a los gestores y promotores inmobiliarios para sacar adelante sus proyectos de “modernización” del espacio urbano de la ciudad. [...] Grandes obras de ordenación del espacio de la ciudad están programadas las cuales deben cumplir los plazos establecidos por la entidad organizadora del Mundial (FIFA), los cuales son mucho más comprimidos que los plazos normales de realización de obras públicas en Brasil. Sin embargo, la situación es de total sumisión del poder público (local y estatal) a los dictámenes de la organización⁵.

Portanto, neste contexto, os prazos estabelecidos pela FIFA para a realização dos Grandes Projetos Urbanos favorecem as ações de planejamento e gestão urbanas que promovem a modernização capitalista da cidade de Porto Alegre. Constata-se que o novo grupo político, no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, apresenta disposição para atrair investidores para promover a renovação urbanística, conforme argumenta Soares (2010, p. 2):

La gestión urbana actual intenta acercar la ciudad a los flujos globales. El modelo aproxima más la gestión de la ciudad al "inversionismo" que al antiguo modelo "administrativista", [...]. Es decir, cabe a los gobiernos municipales actuaren como facilitadores de los negocios demandados por el capital, en el caso de Porto Alegre especialmente el capital inmobiliario y comercial. Así, la gestión urbana debe preparar el espacio de la ciudad para las empresas, sea con la desregulación de la legislación sobre el suelo urbano, sea con la construcción de grandes infraestructuras. En una coyuntura de competencia mundial de las metrópolis por inversiones, la idea es "globalizar" la ciudad para que la misma sea conocida mundialmente y atraía inversores⁶.

⁴ Nossa tradução.

⁵ [...] a definição da cidade como uma das sedes do Campeonato Mundial de Futebol de 2014 foi tratada como uma “carta branca” aos gestores e promotores imobiliários para levar adiante seus projetos de “modernização” do espaço urbano da cidade. [...] Grandes obras de ordenação do espaço da cidade estão programadas as quais devem cumprir os prazos estabelecidos pela entidade organizadora do Mundial (FIFA), os quais são muito mais comprimidos que os prazos normais de realização de obras públicas no Brasil. Porém, a situação é de total submissão do poder público (local e estadual) aos ditames da organização.

⁶ A gestão urbana atual tem a intenção de inserir a cidade nos fluxos globais. O modelo aproxima mais a gestão da cidade ao “inversionismo” que ao antigo modelo “administrativista”, [...]. É dizer, cabe aos governos municipais atuarem como facilitadores dos negócios demandados pelo capital, no caso de Porto Alegre especialmente o capital imobiliário e comercial. Assim, a gestão urbana deve preparar o espaço da cidade para as

Deste modo, a promoção da imagem da cidade adquire papel central na política urbana atual, com o objetivo de possibilitar apropriação de rendas monopolistas. Além disso, segundo Soares (2010, p. 3), “a conjuntura recente de crescimento econômico no Brasil tem produzido uma nova onda de investimentos públicos e privados em diversos setores econômicos⁷”. Trata-se do Programa de Aceleração do Crescimento, de iniciativa do Governo Federal, que tem promovido grandes investimentos públicos em infraestruturas, provocando grande aquecimento da economia brasileira, conforme argumenta Soares (2010, p. 3):

Tras años de crecimiento lento, la política económica actual se apoya en un grande programa de inversiones públicas (*Programa de Aceleração do Crescimento - PAC*) en infraestructuras, visando recuperar el retraso del país en este sector. Los efectos del PAC se irradian por todos los sectores de la economía con el crecimiento de la actividad industrial, de los empleos formales, del sector comercial y de la demanda de servicios⁸. (SOARES, 2010, p. 3).

Constata-se, portanto, que os grandes investimentos públicos do Governo Federal na conjuntura prévia à Copa de 2014 vão ao encontro dos interesses vinculados ao empresariamento urbano. A realização do megaevento oferece a oportunidade para a reestruturação urbana e regional através da construção de grandes infraestruturas, principalmente viárias. Outro setor econômico que tem apresentado grande quantidade de investimentos públicos é a construção civil.

Segundo Soares (2010, p. 4), o governo federal também “tem proporcionado uma quantidade inédita de crédito para a construção civil, especialmente para o financiamento de moradias [...]”⁹. Os dados a seguir permitem constatar um grande aumento do montante de crédito para a construção de moradias:

[...] de 5 mil millones de reales en 2003 al 22 mil millones de reales en 2008, 47 mil millones en 2009 y una previsión de 60 mil millones para 2010. En los últimos siete años según datos del mismo gobierno federal han sido construidas 2,6 millones de viviendas nuevas por el mercado en Brasil, además de 1,3 millones de viviendas

empresas, seja com a desregulação da legislação sobre o solo urbano, seja com a construção de grandes infraestruturas, Em uma conjuntura de competição mundial das metrópoles por investimentos, a ideia é “globalizar” a cidade para que a mesma seja conhecida mundialmente e atraia investidores.

⁷ Nossa tradução.

⁸ Depois de anos de crescimento lento, a política econômica atual se apoia em um grande programa de investimentos públicos (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) em infraestruturas visando recuperar o atraso do país neste setor. Os efeitos do PAC se irradian por todos os setores da economia, com o crescimento da atividade industrial, dos empregos formais, do setor comercial e da demanda de serviços.

⁹ Nossa tradução.

autoconstruídas com a financiamento do material de construção¹⁰. (SOARES, 2010, p. 4).

Este grande crescimento da indústria da construção civil, especificamente em relação à construção de moradias, certamente constitui um dos principais argumentos que atesta a nova fase de forte desenvolvimento econômico do Brasil. Os investimentos neste setor contribuem para o processo de renovação urbanística das cidades e da promoção da imagem das mesmas, atendendo, essencialmente aos interesses dos setores da construção civil e imobiliário.

Além disso, conforme visto, a conjuntura de megaeventos oferece uma grande oportunidade para a atração de fluxos de capital para as cidades-sedes, e em Porto Alegre não tem sido diferente, sendo que, paradoxalmente foi o Fórum Social Mundial que realizou a inserção da cidade nos fluxos econômicos globais, segundo argumenta Soares (2010, p. 1):

Porto Alegre como una metrópoli del capitalismo periférico pero inserida en el orden global no está allena a estos procesos. Paradoxalmente fue un "megaevento antiglobalización", el Forum Social Mundial, que insertó Porto Alegre en los circuitos globales. La ciudad se hizo conocida mundialmente gracias a la repercusión del encuentro de los movimientos sociales de contestación a la globalización¹¹.

Conforme foi afirmado anteriormente, a cidade de Porto Alegre tinha sido escolhida como primeira sede do Fórum Social Mundial devido ao sucesso do modelo do Orçamento Participativo, que tornou a cidade conhecida como a capital mundial da democracia participativa. Neste sentido, a análise de Silva (2004), permite compreender, em maior profundidade, a lógica de produção do espaço urbano em Porto Alegre na época em que a Administração Popular encontrava-se no governo municipal (1989-2004) e havia consolidado o Orçamento Participativo como modelo de gestão urbana e sócio-estatal.

Segundo Silva (2004, p. 22), no âmbito de todo o processo decisório do OP, existia “uma determinação muito grande, exercida pelo próprio governo, através da estrutura do Orçamento Participativo, que acabava por colocar muitos de seus projetos como prioridade

¹⁰ De 5 bilhões de reais em 2003 a 22 bilhões de reais em 2008, 47 bilhões em 2009 e uma previsão de 60 bilhões para 2010. Nos últimos sete anos, segundo dados do próprio governo federal, foram construídas 2,6 milhões de novas moradias pelo mercado no Brasil, e 1,3 milhão de vivendas autoconstruídas com o financiamento do material de construção.

¹¹ Tradução do autor: Porto Alegre como uma metrópole do capitalismo periférico mas inserida na ordem global não está alheia a estes processos. Paradoxalmente, foi um “megaevento antiglobalização”, o Fórum Social Mundial, que inseriu Porto Alegre nos circuitos globais. A cidade tem sido conhecida mundialmente graças à repercussão do encontro dos movimentos sociais de contestação à globalização.

em relação às demandas vindas da população”. A autora primeiramente expõe o seguinte argumento:

[...] o percentual de investimentos referente às obras estruturais mais abrangentes, as obras-meio, como saneamento e pavimentação, as quais eram alocadas nos Planos de Investimentos do OP no item denominado de “toda a cidade”, sempre fora maior que o percentual referente às obras-fim, que se encontravam pré-estabelecidas via escolha popular, em cada uma das 16 regiões do Orçamento Participativo. (SILVA, 2004, p. 23).

Deste modo, no âmbito do OP, também eram decididos os investimentos em obras de interesse geral da população, não se limitando aos interesses da população de uma determinada região do mesmo. Silva (2004, p. 23) argumenta que “havia alguns investimentos no OP que já tinham uma alocação pré-definida, não podendo ser mudados pela população”. Estes também se caracterizavam por apresentarem “uma dimensão técnica forte, indicando que, para realizar essas ações, a Administração Popular e suas secretarias precisavam planejá-las de modo a não incorrer no erro de realizar uma ação irracional que não desse conta de seus objetivos”. (idem, 2004, p. 23).

Ou seja, no governo da Administração Popular, o planejamento urbano não deixou de ser realizado pelos técnicos, também. Portanto, segundo a referida autora, “era ilusória a visão de que 100 % dos investimentos urbanos em Porto Alegre fossem decididos em conjunto com a população [...]” (idem, 2004, p. 23). Na década de 90, além dos investimentos pontuais em áreas periféricas do município, também foram realizados Grandes Projetos Urbanos de caráter estratégico pelo referido governo:

Estas ações, que necessitam de uma maior elaboração (com a projeção, ou antecipação do investimento e articulação com o todo) continuaram a ser realizadas pelo governo, pelas Secretarias e pelos técnicos. São ações de suporte, ações meio, ou são ações estratégicas (projetos de governo de médio e grande porte, como a 3ª Perimetral, o Projeto Centro, Guaíba Vive, e outros). Estes investimentos demonstram que a Administração Popular, através de seus representantes políticos e técnicos induziu muitos investimentos no processo do Orçamento Participativo [...] (SILVA, 2004, p. 57).

Neste sentido, destaca-se o Projeto Centro, cujo objetivo era qualificar ambiental e culturalmente esta área da cidade. Conforme Soares (2006, p. 139) a partir da década de 90 têm ocorrido o processo de gentrificação por intermédio “de diversas operações para resgatar o patrimônio construído e revitalizar o centro, abandonado pelos setores de maior poder

aquisitivo, tanto para moradia, como para compras e lazer”. Trata-se de operações que se concentram no patrimônio arquitetônico e cultural desta área da cidade, segundo expõe Soares (2006, p. 139):

Assim foi restaurado e recuperado o Mercado Público e construíram-se novos equipamentos culturais, tanto através do poder público estadual e municipal (Memorial do RS), como pela iniciativa privada (destacando-se o Centro Cultural Santander). Pretendeu-se assim, atrair para o centro uma população afastada do mesmo há algumas décadas. Outro projeto importante é o de reconversão da orla portuária em polo turístico e comercial.

Buscando esclarecer a relação entre os grandes projetos urbanos aprovados na conjuntura prévia à Copa de 2014 e as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, nosso problema de estudo tornou-se a busca de respostas para as questões, por meio do exame, primeiramente dos discursos de desenvolvimento urbano, das imagens, da flexibilização do regime de uso e ocupação do solo e das parcerias público-privadas, através da análise dos projetos especiais enviados à Câmara Municipal: Pontal do Estaleiro, Cais Mauá, Estádio dos Eucaliptos, Gigante para Sempre, Arena e o Plano de Incentivos para as transferências de potencial construtivo. Em seguida, foram verificados os objetivos e ações de planejamento das regiões da cidade onde foram aprovados estes projetos, a partir da análise dos Relatórios da Prefeitura Municipal (PMPA, 2007, 2009, 2009 a, 2009 b, 2009 c, 2009 d, 2010). E, como última etapa, investigou-se a programação de investimentos urbanísticos nas áreas dos principais projetos especiais, por meio da análise dos Planos de Investimentos do OP (PMPA, 2009, 2010, 2011, 2012). O objetivo desta investigação é a compreensão dos princípios urbanísticos que fundamentaram os projetos.

Estes Projetos Especiais estão relacionados às políticas contemporâneas de renovação urbana, à lógica do mercado global – ou seja, as parcerias público-privadas de caráter empresarial, envolvendo a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo e a implementação de Grandes Projetos Urbanos em certas áreas da cidade, definindo a ênfase sobre o desenvolvimento econômico – contrariamente o que prega o discurso político, segundo o qual, os marcos de distinção da cidade de Porto Alegre se constituiria como uma alternativa ao modelo de globalização econômica? A quais estratégias de desenvolvimento urbano se vinculam estes Projetos Especiais?

Para o tratamento dessa problemática foi preciso ampliar a compreensão sobre a mudança do planejamento urbano a partir da década de 1980, compreendendo o

empresariamento urbano na conjuntura dos megaeventos, como grandes projetos urbanos que encontram seu fundamento no Plano Diretor.

Estrutura do Estudo

Este trabalho está dividido em quatro partes. Nesta primeira parte, correspondente à introdução, foram definidos, na seguinte sequência: o tema de estudo, os objetivos e justificativas e, por último, o problema de estudo. A segunda parte abrange o referencial teórico e os procedimentos metodológicos do estudo, compreendendo os capítulos 1 e 2. A terceira parte apresenta uma contextualização dos processos investigados e compreende o capítulo 3, que aborda o planejamento estratégico no município de Porto Alegre a partir das experiências do Orçamento Participativo e do processo de elaboração e implementação do PDDUA.

A quarta parte refere-se à pesquisa empírica, sendo constituída de três capítulos. O capítulo 4 apresenta como referências principais os instrumentos previstos no Plano Diretor para promover o desenvolvimento urbano, analisando tanto os instrumentos previstos para as estratégias de desenvolvimento econômico vinculadas à lógica do mercado global, quanto os instrumentos mais diretamente vinculados aos interesses sociais e culturais. O Capítulo 5 aborda os principais projetos especiais aprovados / implementados na conjuntura prévia à Copa de 2014, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre. O Capítulo 6 trata das propostas e ações de gestão urbana dos Projetos Orla e 4º Distrito, bem como, do Projeto Portais da Cidade, os quais encontram maior oportunidade de realização na conjuntura de preparação da cidade para o megaevento. Neste capítulo, também foi analisada a programação de investimentos para a realização dos projetos de renovação urbana, no âmbito do Orçamento Participativo.

Por último, elaboramos uma análise final, estabelecendo uma relação entre o discurso e a prática de planejamento e gestão urbanos, respondendo à questão sobre se a cidade de Porto Alegre se constitui como alternativa urbanística ao modelo de globalização.

QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1. QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL

Neste capítulo serão expostas as diversas abordagens teóricas relacionadas ao problema de pesquisa, a partir de revisão bibliográfica. Serão abordadas as mudanças estruturais do sistema capitalista a partir da segunda metade do século XX, analisando-se as relações entre Estado e economia contemporânea; e entre democracia e capitalismo. Neste contexto, a questão do Estado adquire grande importância, em função da passagem do Estado de Bem Estar Social para o neoliberalismo, nos Estados Unidos e países europeus, marcado pela falta de suporte às políticas sociais e pelo protagonismo dos governos locais na promoção do desenvolvimento dos seus respectivos territórios, através da adoção da política que veio a ser chamada de empresariamento urbano, de caráter neoliberal.

Os principais autores que realizam esta abordagem teórica são os seguintes: Offe (1994), Harvey (1996, 2004, 2005) e Smith (1996). Offe (1994) aborda as determinações funcionais do Estado Capitalista na época contemporânea, que explica as ações dos governos locais na conjuntura de emergência do neoliberalismo. Quanto a Harvey (1996, 2004, 2005), foi o responsável pela formulação da teoria do desenvolvimento geográfico desigual no âmbito do processo de globalização, explicando a geografia histórica do capitalismo, sobretudo a partir da década de 80, quando se tornou evidente a emergência de uma nova fase do desenvolvimento do modo de produção capitalista, que ocorreu através da adoção da política de empresariamento urbano nas principais cidades norte-americanas e européias. O autor analisa, fundamentalmente, como as instituições e o próprio espaço são transformados para adaptar as metrópoles às novas exigências do processo de acumulação capitalista. Smith (1996) apresenta uma abordagem semelhante a Harvey, contribuindo com a teoria sobre as rendas diferenciais urbanas, as quais definem o processo de gentrificação como a política urbana central no modelo do empresariamento urbano.

Todos estes autores tratam sobre as recentes mudanças político-econômicas nos Estados Unidos e na Europa. Entretanto, fundamentalmente nesta dissertação investiga-se como ocorre este processo no contexto histórico-geográfico da América Latina e, sobretudo, do Brasil. Esta investigação se realiza, primeiramente através do estudo sobre o modelo Barcelona, revelando que este não é alternativo ao modelo neoliberal; e depois, por meio do estudo a respeito de como ocorre a adoção do modelo Barcelona na América Latina, destacando-se a cidade do Rio de Janeiro e o próprio contexto brasileiro. A partir da leitura de Offe (1994), Harvey (1996, 2004, 2005) e Smith (1996), identifica-se que uma e/ou outra de

suas respectivas abordagens teóricas fundamenta os outros autores utilizados neste trabalho, que tratam sobre o modelo Barcelona e a reorientação da política urbana pelos governos locais das cidades latino-americanas.

Destacam-se os seguintes autores e abordagens: Souza (2006 a, 2006 b), que contribui com a análise sobre os conceitos de planejamento e gestão urbanos e a relação dos mesmos com a política de empresariamento urbano; Sánchez (2003) e Arantes (2007) analisam a difusão internacional do modelo de gestão urbana empresarial, inclusive através do modelo Barcelona, sobretudo em relação ao instrumento do Marketing urbano e a importância da elaboração da imagem da cidade como política central da fase atual do desenvolvimento capitalista, sob fundamentação na abordagem de Harvey e Smith; Compans (2004) e Vainer (2007) tratam dos princípios do planejamento estratégico de Barcelona e sua não-diferenciação em relação ao modelo norte-americano, especificamente em relação à autonomia política e econômica dos governos locais, fundamentando-se tanto na abordagem de Offe (1994), quanto de Harvey (1996, 2004, 2005); um outro autor utilizado neste trabalho é Mascarenhas (2008), que aborda a convergência de interesses entre o planejamento estratégico e a nova economia do esporte, explicando de que maneira ocorreu o desmantelamento das políticas sociais em favor das políticas urbanas de caráter empresarial, sobretudo a partir da consolidação do modelo Barcelona. A abordagem do autor encontra fundamentação nas obras de Offe (1994) e Harvey (1996, 2004, 2005).

Todos estes estudos constituem valiosos subsídios para a compreensão do nosso tema de estudo; contudo, o centro de nosso interesse é a realização do planejamento estratégico em seu aspecto urbanístico, na conjuntura de um megaevento esportivo, a Copa do Mundo de 2014, considerado como um Grande Projeto Urbano, na cidade de Porto Alegre.

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

Partimos do ponto de vista de Offe (1994), segundo o qual o planejamento é uma atividade precípua do Estado Moderno, o qual se estruturou a partir da revolução industrial e da ascensão do capitalismo, impondo uma organização da vida econômica e social conforme os princípios de eficiência e com base no conhecimento técnico. Na acepção de Weber (1991, p. 142), um Estado racional-legal que planeja e executa suas ações através de um aparato administrativo de caráter burocrático-legal.

No entanto, segundo Offe (1994, p. 219), o Estado contemporâneo, não obstante ter esta atribuição racional e legal pode seguir as regulamentações somente parcialmente, produzindo seus próprios esquemas normativos para suas organizações político-administrativas adotando, algumas vezes, critérios “irracionais de racionalidade”. Isso ocorre porque o Estado Capitalista é definido como “uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material”. (OFFE, 1994, p. 123). Ou seja, comprometido com o processo de acumulação. E esta forma institucional, conforme expõe o autor, se expressa através de quatro determinações funcionais: a privatização da produção, a dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática.

De acordo com a primeira determinação funcional, o Estado não pode organizar a produção material conforme seus próprios critérios “políticos”, ou seja, não pode interferir no processo de acumulação de empresas particulares (OFFE, 1994, p. 123). A segunda determinação funcional, a dependência dos impostos, indica que o Estado, para manter o seu poder, depende da continuidade do processo de acumulação, fonte de recursos do orçamento estatal (OFFE, 1994, p. 123). Constatase, desta forma, o interesse dos empregados do Estado para manter sua estrutura. Segundo a determinação funcional da acumulação como ponto de referência, devido à dependência do Estado em relação ao processo de acumulação, o maior interesse dos detentores do poder estatal consiste em preservar as condições favoráveis ao processo privado de acumulação (OFFE, 1994, p. 124). A legitimidade democrática, última determinação funcional, refere-se ao exercício do poder por meio de mecanismos democrático-representativos que tem como sentido, no contexto capitalista do Estado de Direito, garantir “a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica, de maneira a defender essa esfera de liberdade de possíveis intrusões por parte do Estado”¹² (OFFE, 1994, p. 124). O outro sentido da legitimidade democrática refere-se ao fato de que

[...] o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação. (OFFE, 1994, p. 125)

¹² Para saber mais sobre a relação entre liberalismo e democracia, Bobbio (2005) constitui uma das principais fontes. O autor afirma que a relação de interdependência entre liberalismo e democracia é apenas aparente, pois o problema do relacionamento entre eles é bastante complexo e não é linear, existindo um “contraste contínuo e jamais definitivamente resolvido (ao contrário, sempre destinado a se colocar em níveis mais altos) entre a exigência dos liberais de um Estado que governe o menos possível e a dos democratas de um estado no qual o governo esteja o mais possível nas mãos dos cidadãos [...]”. (BOBBIO 2005, p.97)

Desta forma, essencialmente, qualquer ação governamental em um Estado Capitalista é determinada pela manutenção do sistema capitalista. Enfim, a partir da explicação destas quatro determinações funcionais do Estado capitalista, o autor afirma que “a política” refere-se ao conjunto de estratégias através das quais se produzem e reproduzem permanentemente o acordo e a compatibilidade entre estas determinações e, neste sentido, a política constitui o “aspecto dinâmico da estrutura estatal” (OFFE, 1994, p. 125). Ou seja, a política é definida como as próprias relações que se estabelecem para resolver os conflitos, as contradições do sistema capitalista e, ao mesmo tempo, promover os interesses privados.

E ainda, o planejamento estatal opera a partir de três princípios fundamentais: a) racionalidade administrativa, porém não absoluta, pois o Estado pode produzir seus próprios esquemas normativos; b) utilização ampla do poder administrativo, ao invés do uso manifesto da violência; c) deve responder, sobretudo, ao teste de consenso político, de conformidade legal, e de efetividade funcional (OFFE, 1994, p. 231).

1.2 Planejamento, Gestão e Empresariamento Urbano

Antes de tratar, propriamente do tema do empresariamento urbano, serão abordadas, com base em Souza (2006 a, 2006 b), algumas questões que envolvem a discussão sobre a gestão e o planejamento urbanos. Trata-se de um debate que analisa estes conceitos em relação ao próprio empresariamento urbano, apontando os instrumentos utilizados para a sua realização.

Segundo Souza (2006 b), o termo gestão, na interpretação de alguns especialistas, surgiu para substituir o termo planejamento, o que se justificou a partir da crítica de que este se vincularia a práticas autoritárias, em um processo decisório realizado em gabinetes, distante da realidade vivida pela população. Deste modo, surgem expressões como “gestão urbana”, “gestão territorial”, “gestão ambiental”, “gestão de ciência e tecnologia”, entre outras, que emergiram e se consolidaram na prática organizacional (idem, 2006 b, p. 150). Conforme será analisado neste capítulo, esta mudança de enfoque conceitual se constituiu como estratégia para legitimar e inserir as práticas empresariais na administração pública.

Souza (2006 a, p. 46) afirma que o planejamento sempre se refere ao futuro, pois, planejar significa “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios”. Entretanto, o autor argumenta que a atividade de

planejamento torna-se incompleta se não for considerada, também, a atividade de gestão, na medida em que a gestão significa a efetivação do planejamento:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o previsível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (SOUZA, 2006 a, p. 46).

Ou seja, as perspectivas de tempo sobre determinado processo é o que diferencia, fundamentalmente, planejamento e gestão. Esta última atividade remete ao presente, pois “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis, tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2006 a, p. 46). Neste sentido, destaca-se a afirmação de Maricato (2007, p.169), de que a “construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão”.

Esta nova matriz urbanística, produzida a partir da nova fase do desenvolvimento capitalista e caracterizada pela política de empresariamento urbano, define-se através do seu principal instrumento: o planejamento estratégico. Segundo Compans (2004, p. 109), trata-se de um instrumento de gestão que surgiu em meados da década de 1960, “originalmente como uma ferramenta direcionada ao setor privado e destinada a estimar a melhor situação para que uma dada organização pudesse funcionar da maneira mais eficiente possível, dentro de um determinado contexto mercadológico e político”. A adaptação desta ferramenta ao setor público ocorreu ao longo da década de 1980, nos Estados Unidos, quando, de forma concomitante à reforma política do governo Reagan, várias cidades e estados norte-americanos formularam planos estratégicos com ênfase no desenvolvimento econômico (idem, 2004, p. 109).

Portanto, a nova política do governo central favoreceu que a lógica de organização das empresas fosse transferida à administração pública dos governos locais. Conforme Compans (2004), a adoção deste método de planejamento e gestão urbanos ocorreu porque além da existência de uma forte crítica sobre a eficácia dos instrumentos tradicionais do urbanismo moderno diante da conjuntura de crise econômica das décadas de 70 e 80, existia

[...] uma renovada confiança no mercado, no imperativo da competição interurbana, e na parceria público-privada como mecanismo privilegiado de captação de recursos para a adoção de uma concepção de urbanismo, caracterizada pela ênfase nos

projetos pontuais e pela flexibilidade do controle público sobre o uso e a ocupação do solo. (COMPANS, 2004, p. 124).

Ora, evidentemente pode-se compreender que toda a confiança depositada sobre os novos instrumentos de administração urbana foi produzida a partir da grave situação econômica que as cidades experimentavam naquele momento. Os governos locais encontraram nesta grave crise as condições ideais para reorientar a administração urbana de acordo com a dinâmica do mercado.

Segundo Compans (2004, p. 124), o urbanismo flexível de projetos constituiria um dos principais instrumentos da nova política urbana, e sua concepção “fundar-se-ia nos princípios da negociação e do acompanhamento que, ao contrário de buscar subordinar o mercado a um suposto ‘interesse geral’ [...] buscariam maximizar as ‘oportunidades’ circunstanciais por ele oferecidas, por meio do desenvolvimento de operações específicas”. Desta forma, constata-se que a adoção deste novo instrumento de gestão, implica a definição das políticas urbanas de acordo com a lógica empresarial. Além disso, Compans (2004, p. 124) argumenta que, não obstante essas operações (os Grandes Projetos Urbanos) serem constituídas, de maneira geral, de intervenções públicas na escala microlocal, há a crença de que, “quando dotadas de uma abordagem compreensiva e integradora de ações multissetoriais, possam provocar reações determinadas e previsíveis dos agentes privados, alavancando processos de reestruturação, revitalização ou de renovação urbana”.

Hall (1995, p. 407) também apresenta uma análise sobre as origens deste processo, que remontam ao início dos anos 80, nos Estados Unidos, quando a prática do planejamento transformou-se, radicalmente: o planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para orientar o uso do solo, tornou-se, crescentemente desacreditado, convertendo-se em um planejamento que se absteve de controlar o crescimento urbano e passou a estimulá-lo através de todos os meios possíveis, sob o discurso de que as cidades transformaram-se em “máquinas de produzir riqueza”. Segundo o autor, tudo ocorreu devido à recessão econômica dos anos 70 e 80, que provocou uma alteração na natureza do objeto do planejamento, referente ao controle do uso do solo:

A causa-raiz foi econômica. O planejamento convencional do uso do solo florescera no grande boom dos anos 50 e 60, talvez o mais longo período de crescimento contínuo que a economia capitalista jamais conheceu. Isso porque servira como meio para dirigir e controlar o explosivo crescimento físico. A grande recessão das décadas de 70 e 80 acarretou uma mudança na natureza do problema básico observado, objeto do planejamento, ameaçando, assim, a própria legitimidade deste. (HALL, 1995, p. 407).

A partir deste período, a tarefa do planejamento era a facilitação da reciclagem mais rápida possível do solo urbano deteriorado (comercial ou industrial) para usos mais bem qualificados, sendo que, como grande novidade, ocorreu uma mudança no seu estilo, tornando-se o planejamento estratégico, contra decisões de longo prazo, contra qualquer tipo de plano, interessado somente em explorar as oportunidades, à medida que estas surgissem (idem, 1995, p. 418-420). Ou seja, fundamentalmente, a regulação do uso e ocupação do solo urbano passa a ser realizada a partir da lógica do mercado imobiliário.

Estes argumentos também vão ao encontro da análise de Souza (2006 a), para quem as intervenções urbanas realizadas a partir deste período se abstiveram de tentar disciplinar o capital para, pelo contrário, melhor adaptarem-se aos seus interesses, incluindo aqueles considerados imediatos. O autor utiliza o termo “empresarialismo” (derivado do termo empresariamento urbano, cunhado por David Harvey) para definir este novo espírito do planejamento, e também, da gestão urbana:

O “empresarialismo” reflete, de certo modo, a assimilação, maior ou menor, conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbana, amiúde sugeridas pela fórmula “parcerias público-privado” (*private-public partnership*). (SOUZA, 2006 a, p. 137).

Compreende-se que, de acordo com a dinâmica política de cada país e cidade, há diversos graus de adoção do modelo do empresarialismo. Souza (2006 a, p. 136), define três tipos de intervenção urbana vinculados ao “empresarialismo”: o planejamento subordinado às tendências do mercado, denominado de “trend planning”; o planejamento de facilitação, denominado de “leverage planning”; e o planejamento da administração privada, chamado de “private-management planning”; sendo realizados desde a década de 70 até o presente.

Souza (2006 a, p. 32) afirma que o planejamento subordinado às tendências do mercado restringe-se a seguir as tendências sinalizadas pelo mercado, renunciando, diferentemente do que era a propriedade característica do planejamento regulatório, de tentar realizar o controle e o disciplinamento daquele. Segundo o autor, o planejamento de facilitação refere-se a um nível a mais na escala de mercadofilia, sendo que, distante de somente acompanhar e tentar mimetizar o mercado, neste caso o planejamento é utilizado para estimular a iniciativa privada, proporcionando-lhe diversas vantagens: “de isenções tributárias a terrenos e infraestrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas” (idem, 2006

a, p. 32). Em relação ao planejamento de administração privada, este se caracteriza por incorporar os próprios métodos e a experiência das empresas, concedendo ênfase às parcerias público-privadas, tratando-se, no limite, “de confiar largas fatias do planejamento e da administração de espaços públicos aos cuidados da iniciativa privada, tida como mais eficiente (onde, todavia, não se abre mão de generosos subsídios estatais...)” (idem, 2006 a, p. 32).

Ou seja, confirma-se que todos os tipos de intervenção urbana de caráter empresarial referem-se a determinado tipo de vantagem fornecida pelo governo local aos empreendedores. Além disso, conforme o autor, a gestão passa a representar somente uma modificação do tempo de planejamento, não mais numa visão de futuro, mas sim numa visão imediata do aqui e do agora:

[...] a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazos, [...] representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo”. (SOUZA, 2006 a, p. 31).

Nesta nova fase, a atividade de planejamento passa a ser desvalorizada em favor da atividade de gestão, a partir dos interesses de administrar a cidade de acordo com a dinâmica do mercado. Souza (2006 a, p. 137) argumenta que, durante as últimas décadas, o rótulo “planejamento estratégico” apresenta aplicações distintas em todo o mundo, predominando a tentativa de transpor o chamado *corporate strategic planning*, originado no meio empresarial, para o planejamento urbano e regional na administração pública, observando-se diferentes subversões do mesmo modelo.

Harvey (1996), ao analisar o empresariamento urbano define-o como uma política de protagonismo dos governos locais para fomentar o desenvolvimento econômico e resolver o enfraquecimento da base econômica e fiscal de diversas grandes cidades do mundo capitalista avançado, nas décadas de 70 e 80, através da promoção da competitividade das cidades para a atração de investidores privados. O empresariamento urbano foi adotado, primeiramente, nos Estados Unidos, e depois, nos países Europeus¹³.

¹³ A difusão do modelo do empresariamento urbano ocorria, principalmente, através da realização de conferências e colóquios. Conforme Harvey (1996, p. 49), no colóquio de Orleans, de 1985, se reuniram acadêmicos, empresários e políticos de oito grandes cidades de sete países de capitalismo avançado, com a tarefa de “explorar as linhas de ação abertas aos governos urbanos diante da ampla erosão da base econômica e fiscal de muitas das grandes cidades do mundo capitalista avançado”. Conforme o autor, este caso é sintomático do empresariamento da gestão urbana nas décadas de 70 e 80.

Conforme Harvey (1996, p.50), além das dificuldades que afligiram as economias capitalistas a partir da crise de 1973, o maior destaque para a ação local no combate às crises econômica e fiscal também, aparentemente, teria relação com a diminuição dos poderes do Estado-Nação para controlar o fluxo monetário multinacional, de modo que “os investimentos tomam, cada vez mais, a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista”. Pelos mesmos motivos, o crescimento desta política poderia ter desempenhado um papel importante na mudança do regime de acumulação fordista-keynesiano para um regime de “acumulação flexível” (idem, 1996, p. 50). Entretanto, na perspectiva do autor, o empresariamento urbano teve notáveis implicações e origens macroeconômicas.

Esta nova política urbana se fundamenta na competição interurbana por empregos, recursos e capital de somatória zero e, desse modo, até mesmo os socialistas municipais mais decididos acabaram aderindo a esta lógica capitalista, constituindo-se como agentes planejadores dos próprios processos aos quais tentaram resistir por determinado tempo, conforme se observou em diversas municipalidades do partido trabalhista na Grã-Bretanha¹⁴ (HARVEY, 1996, p. 50). A fundamentação da política urbana na competição entre as cidades por capital de somatória zero implica no maior desenvolvimento econômico de determinadas cidades e regiões em detrimento de outras, nesta disputa em que os detentores do capital escolhem os locais onde há possibilidade de auferir maior lucro.

Contudo, Harvey (1996, p. 50) afirma que, em condições apropriadas, o empresariamento urbano, e mesmo, a competição interurbana, tornariam possível alcançar um modelo de desenvolvimento que não tivesse como resultado a somatória zero, podendo conduzir, ou não, às mudanças de caráter socialista e progressista, futuramente. Nesta última afirmação, o autor não esclarece quais seriam as condições apropriadas para se alcançar o referido modelo de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, contribui para manter a esperança de sua realização.

Harvey (1996, p.51) também argumenta que, devido ao dinamismo ao qual o capitalismo está inclinado, à dinâmica dos desenvolvimentos geográficos desiguais, as

¹⁴ Harvey (1996, p. 50) expõe que as municipalidades do partido trabalhista na Grã-Bretanha se encontraram na obrigação de, por um lado, produzir projetos que pudessem gerar resultados que se vinculassem diretamente às necessidades da classe trabalhadora, aproveitando as habilidades do trabalho ao invés de desabilitá-lo, ao passo que, por outro lado, estariam “reconhecendo que muito daquele esforço seria em vão se a região urbana não assegurasse vantagens competitivas relativas”. Esta resistência do partido trabalhista é relatada, detalhadamente, por Hall (1995), quando trata das sucessivas políticas intra-urbanas realizadas pelo governo de Margaret Thatcher para adotar o modelo do empresariamento urbano nas municipalidades.

“coisas” estão em constante mudança, “as atividades estão constantemente escapando dos limites das formas fixas, [...] as atividades reificadas do urbano são cronicamente instáveis”. Tal condição do capitalismo define-se como tão universal que o conceito do urbano e da “cidade” tornam-se, do mesmo modo, instáveis, devido ao fato de que “o próprio conceito tem que refletir as mutantes relações entre forma e processo, entre atividade e coisa, entre sujeitos e objetos” (idem, 1996, p. 51). Desta forma, a nova fase do desenvolvimento capitalista, que emergiu nas grandes cidades dos países de capitalismo avançado, envolve, fundamentalmente, uma nova relação entre a sociedade e o espaço, implicando em uma nova transformação de ambos.

Então, segundo Harvey (1996, p. 51), quando se aborda a mudança do gerenciamento urbano para o empresariamento urbano desde a década de 1970, torna-se necessário “tomar conhecimento dos efeitos reflexivos de tal mudança através dos impactos nas instituições urbanas bem como nos ambientes urbanos construídos”. Trata-se de analisar os efeitos da nova dinâmica do desenvolvimento capitalista através da própria atuação do Estado, especificamente em seu nível local, e nas suas formas resultantes no espaço urbano, em uma abordagem histórico-geográfica. Este processo ocorre em diversas cidades do mundo e em todas elas observam-se efeitos semelhantes, em que o espaço da cidade é concebido como um objeto.

Uma questão bastante destacada por Harvey (1996, p. 52), refere-se à compreensão de que a gestão urbana representa muito mais do que “governo urbano”, pois “o poder efetivo de reorganizar a vida urbana se localiza tão frequentemente em outro lugar ou pelo menos numa coalizão de forças mais ampla na qual o governo e a administração urbana desempenham apenas um papel de agilizar e coordenar”. O poder de organizar o espaço se origina de determinado complexo de forças mobilizadas por múltiplos agentes sociais, sendo que, em uma região metropolitana, em sua totalidade, é preciso verificar “a formação de coalizões políticas e [...] alianças de classe como base para qualquer tipo de empresariamento urbano” (idem, 1996, p. 52). A definição desta política urbana é protagonizada, frequentemente pelos líderes empresariais e incorporadores imobiliários, conforme argumenta o autor:

O ativismo cívico tem sido frequentemente prerrogativa das câmaras de comércio locais, um convênio de financistas locais, de industriais e de comerciantes, ou de alguma “mesa redonda” de lideranças empresariais e incorporadores imobiliários. Estes últimos frequentemente se unem para se tornarem o agente que lidera a política da “máquina de crescimento” [...]. (HARVEY, 1996, p.52)

Desta forma, a ação do Estado favorece a acumulação do capital dos referidos agentes, materializadas no espaço metropolitano através da implementação de diversos projetos. Trata-se de uma grande aliança entre capitalistas que tem como objetivo promover seus interesses sob o argumento de que estes coincidem com os interesses da cidade, no sentido de realizar a sua inserção competitiva.

Para compreender o fundamento desta política urbana, segundo argumenta Harvey (1996, p. 52-53), torna-se necessário considerar os três elementos que a constituem: o primeiro e principal elemento é a noção de “parceria público-privada”, em que “as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais, para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego”; o segundo elemento remete à definição dessa parceria público-privada como uma atividade empresarial, em razão de apresentar uma execução e uma concepção especulativas e, portanto, sujeita a todas as dificuldades e riscos associados aos empreendimentos imobiliários especulativos que são opostos aos empreendimentos imobiliários coordenados e planejados de maneira racional; e por último, como terceiro elemento característico, o empresariamento urbano focaliza mais a economia política local do que o território.

Estes são exatamente os elementos que geralmente caracterizam os chamados Grandes Projetos Urbanos, que se realizam na conjuntura de megaeventos, e adquirem papel central nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo. Conforme veremos no próximo capítulo, estes tipos de projetos urbanos também foram muito importantes na definição e consolidação do modelo Barcelona na conjuntura dos Jogos Olímpicos de 1992.

Na continuidade de sua análise, Harvey (1996, p. 54) afirma que a governança urbana apresenta quatro opções básicas quanto ao empresariamento urbano, sendo que, “cada uma justifica considerações específicas ainda que seja a combinação de todas elas que forneça a chave das recentes e rápidas mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos do mundo capitalista avançado”. A seguir, serão analisadas cada uma delas.

A primeira opção básica, segundo o autor, refere-se à competição dentro da divisão internacional do trabalho, que enfatiza o caráter competitivo que algumas cidades dos países capitalistas avançados passaram a assumir como resposta aos desafios das mudanças estruturais do sistema capitalista. Harvey (1996) expõe que a competitividade entre cidades significaria a exploração de vantagens especiais para produzir bens e serviços, que podem ser criadas:

[...] através dos investimentos públicos e privados sob a forma de infraestruturas físicas e sociais que reforçam a base econômica da região metropolitana como exportadora de bens e serviços. Também podem ser significativas intervenções diretas para estimular o emprego de novas tecnologias, a criação de novos produtos ou a provisão de capital de risco para novos empreendimentos (que podem até ser de propriedade ou gerenciados por cooperativas) bem como a redução dos custos locais via subsídios (redução / isenção de impostos, crédito barato ou aquisição de terrenos). (HARVEY, 1996, p. 54)

Desta forma, constata-se que o governo local realiza um grande esforço de adaptação administrativa e espacial para atrair empreendimentos relacionados à promoção dos setores mais modernos da economia, envolvendo uma substancial aplicação de recursos públicos para atração de fluxos de capital. A inovação torna-se a palavra-chave deste novo processo de gestão urbana.

Atualmente, segundo Harvey (1996, p. 54) “é muito difícil que qualquer empreendimento imobiliário de grande escala ocorra sem contar com uma substancial ajuda e incentivo por parte do governo local ou por parte de uma ainda mais forte coalizão de forças que constituam a gestão local”. Na continuidade desta argumentação o autor afirma que deve ser observada a existência de problemas relacionados às economias de aglomeração em regiões metropolitanas e a necessidade de promover uma mistura entre as atividades industriais e as atividades relacionadas aos outros setores da economia, como o marketing (idem, 1996, p. 54).

Ou seja, trata-se de implementar o setor terciário superior da economia, vinculado à tendência de consolidação da sociedade informacional, como as empresas de Tecnologias da Informação, Comunicação, de marketing, entre outros. Este setor econômico fornece o instrumental técnico que possibilita o atual processo de globalização econômica.

A segunda opção básica para a governança urbana remete à busca de melhoria da posição da região urbana em relação à divisão espacial do consumo, num contexto em que “o estilo consumista da urbanização pós 1950 promoveu uma base ainda maior para participar do consumo de massa” (HARVEY, 1996, p. 54). Verifica-se, desta forma, que o estímulo ao consumo constitui um dos principais objetivos desta nova política urbana, apesar da recessão generalizada na década de 70:

Os investimentos, no intuito de atrair o consumo, paradoxalmente se aceleram como reação à recessão generalizada; cada vez mais se concentram na qualidade de vida, na valorização do espaço, na inovação cultural e na elevação da qualidade do meio urbano (inclusive a adoção de estilos pós-modernistas de arquitetura e de desenho urbano), nos atrativos do consumo (estádios esportivos, centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas), entretenimento (a

organização de espetáculos urbanos temporários ou permanentes) se tornaram facetas proeminentes das estratégias da regeneração urbana. Acima de tudo, a cidade tem de parecer um lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir. (HARVEY, 1996, p.55).

Neste cenário competitivo, em relação à divisão espacial do consumo, recorre-se a mecanismos que envolvem a elaboração de uma determinada imagem de cidade a partir do espetáculo, como ocorre no caso da promoção de festivais e megaeventos, como a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos. Segundo Harvey (1996, p. 55) tais mecanismos operam para transformar espetáculos e exposições em “símbolos de uma comunidade dinâmica”, sendo que, dessa maneira, uma região urbana pode se tornar unida e se sustentar enquanto um “local de solidariedade comunitária” e, concomitantemente, obter vantagens através da exploração de um consumo diferenciado num contexto de crise cada vez maior.

Esta opção básica do governo local, de promover o empresariamento urbano através da busca de competitividade da cidade na divisão espacial do consumo, corresponde à realização da chamada estratégia de gentrificação. Trata-se de um processo que assume importância central nesta política urbana e, por essa razão, será definido e analisado a seguir, com base em Smith (2006), autor que explica a relação entre a gentrificação e o processo de globalização econômica.

A gentrificação, segundo Smith (2006), refere-se à política urbana, realizada pelos governos locais, de valorização dos centros das cidades, no sentido de torna-las mais atrativas no mercado global e propiciar sua reconversão econômica. Originalmente, o termo gentrificação definia um processo espontâneo, constatado pela socióloga Ruth Glass, referente ao comportamento de famílias de classe média, na década de 60, na cidade de Londres, que passaram a habitar os bairros operários localizados em sua região central, refuncionalizando residências modestas, as quais eram alugadas aos operários e tinham se transformado em residências elegantes e de bom status social, implicando na progressiva saída das classes populares destes bairros (SMITH, 2006). Tratava-se de um processo espontâneo porque dependia unicamente da vontade das famílias de classe média de habitar as áreas centrais da cidade.

Este quadro muda trinta anos depois, numa conjuntura em que os governos locais utilizam-se da linguagem do renascimento urbano, em substituição ao termo gentrificação, para representar a grande transformação espacial nas cidades, verificada a partir dos anos 80,

quando ocorrem importantes alterações na política urbana, conforme expõe Smith (2006, p. 61):

Houve mudanças de escala nas ambições da reconstrução urbana: enquanto a renovação urbana do pós-guerra, financiada pelo Estado nas cidades ocidentais, encorajou a gentrificação no mercado privado, esta gentrificação de agora, assim como a crescente privatização dos terrenos no centro e do mercado da habitação desde os anos 80, alimentou o programa a partir do qual foram estabelecidos os planos de um amplo renascimento urbano com múltiplas facetas, ultrapassando de longe a renovação dos anos sessenta. A linguagem corrente do renascimento urbano é a prova da generalização da gentrificação na paisagem urbana.

Desta forma, a dinâmica do processo de gentrificação evoluiu de forma rápida, tornando-se a dimensão central das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, tendo como agentes não mais as classes média e média alta, e sim se liga ao “Estado e às empresas, ou participam de uma parceria público-privada” (idem, 2006, p. 61). Constata-se que a referida privatização dos terrenos no centro e do mercado habitacional constituem o fundamento do processo de gentrificação, e este, por sua vez, a dimensão central da política de empresariamento urbano.

Nesta nova lógica da política urbana, os governos locais passam a empreender o máximo esforço para atrair investimentos externos, os quais se realizam através da privatização de áreas e setores econômicos, como o financiamento da habitação social. Desta forma, as parcerias público-privadas apresentam um caráter empresarial, no qual a implementação dos projetos envolvem um desenvolvimento especulativo nesta conjuntura de privatização.

Entre todos os fatos registrados sobre a gentrificação, o mais importante é que este processo não se restringe mais às principais cidades de capitalismo avançado, como Nova Iorque, Londres, Paris, entre outros, abrangendo, atualmente, a escala mundial, e também, toda a hierarquia das cidades, das grandes às pequenas (SMITH, 2006, p. 62). Esta política urbana, evidentemente se desenvolve no bojo da intensificação do processo de globalização, tendo se constituído, deste modo, como uma das principais dimensões do urbanismo contemporâneo, a ser globalizada.

Também se deve destacar que a referida expressão, renascimento urbano (utilizada principalmente na Europa, inclusive pelo governo trabalhista inglês para justificar as transformações das cidades na época contemporânea), de fato omite as consequências desta política urbana, o deslocamento das classes populares das áreas centrais, não se diferenciando, neste aspecto, em relação à forma original da gentrificação, descrita por Ruth Glass (SMITH,

2006). O uso da expressão renascimento urbano se constituiu como estratégia discursiva para ocultar o processo de gentrificação causado por determinados tipos de operações urbanas em áreas centrais.

A explicação para o desencadeamento desta nova dinâmica do processo, em sua nova fase de desenvolvimento a partir dos anos 80, se refere aos interesses econômicos da promoção imobiliária e ao papel das rendas diferenciais urbanas, teoria formulada por Smith (2006) a partir da análise do caso de Nova Iorque, que permite compreender o mesmo processo em outras cidades:

Segundo a teoria da renda diferencial (*rent gap*), as causas originais da gentrificação estavam na mobilidade geográfica do capital e nos modelos históricos do investimento e desinvestimento no campo urbano: o investimento nas áreas periurbanas em detrimento da região central, dominante no século XX, criou condições espaciais de reinvestimentos sobre locais específicos do centro, tomando a forma de gentrificação [...]. Como consequência, a política urbana de reestruturação da municipalidade no início da crise fiscal teve um efeito maior sobre a gentrificação. De imediato, ela aprofundou e intensificou os níveis de desinvestimentos no centro e no pericentro, reduzindo os preços de terrenos e edifícios nos bairros mais antigos e degradados. Os pequenos proprietários locais, incapacitados de superar a recessão, venderam seus imóveis a grandes promotores imobiliários. Como os investimentos recomeçaram nos fins dos anos setenta, um montante sem precedentes de capitais afluiu para a compra de terrenos e imóveis em Manhattan e bairros e municípios do entorno, tirando assim proveito de um mercado desvalorizado. (SMITH, 2006, p. 66).

Ou seja, a renda diferencial possibilita a obtenção de uma grande quantidade de lucro por parte dos agentes gentrificadores, os grandes promotores imobiliários, nesta conjuntura de empresariamento urbano a partir da década de 80. Constatase que, se num primeiro momento, a falta de investimento nas áreas centrais, durante determinado tempo, tinha provocado a progressiva degradação e desvalorização do solo urbano nas mesmas, num segundo momento, os referidos agentes imobiliários, em busca das rendas diferenciais, se apropriam destas áreas para realizar sua transformação urbanística e reconversão econômica, implicando na valorização do solo urbano. A possibilidade de obtenção desta renda se tornou o principal mecanismo que possibilitou a apropriação dos interesses do capital imobiliário sobre a cidade, tornando-se central para a elaboração e realização das políticas urbanas.

Segundo Smith (2006, p. 72), também na cidade de Nova Iorque, na metade da década de 90, ocorreu outra transformação importante do processo de gentrificação: a sua generalização setorial, a qual corresponde ao fato de que a renovação urbana passa a representar “a gentrificação da cidade como uma conquista altamente integradora do espaço

urbano, na qual o componente residencial não pode ser racionalmente dissociado das transformações das paisagens do emprego, do lazer e do consumo”. Esta característica da gentrificação nesta fase constituiu outra estratégia de apropriação dos interesses do capital imobiliário, em associação com o poder público local, sobre a cidade. Nesta fase, a gentrificação não se limita mais à reabilitação ou reforma de edifícios e apartamentos, “não representa mais uma simples estratégia residencial, mas aparece na proa da mudança metropolitana nas áreas centrais da cidade” (idem, 2006, p. 72).

A gentrificação passa a envolver a produção de paisagens urbanas que podem ser consumidas pelas classes médias e médias altas (a partir da remoção dos sem-teto dos espaços renovados) contribuindo “para a formação de identidades de classe através de um espectro de classes significativo, ainda que de maneiras muito diferenciadas” (SMITH, 2006, p. 73). As classes de menor renda podem frequentar estes espaços de consumo, mas não podem consumi-lo.

Todos estes elementos são marcantes no desenvolvimento das fases da gentrificação em Nova Iorque, entretanto, segundo argumenta Smith (2006, p. 74), seria errado considerar o caso desta cidade como um modelo, e medir a evolução deste processo em outras cidades pelas fases identificadas na mesma, pois, “por ser uma expressão de relações sociais, econômicas e políticas mais amplas, a gentrificação em uma cidade específica irá exprimir as particularidades da constituição de seu espaço urbano”. Segundo o autor, o que realmente importa em relação à análise do caso nova-iorquino é que “em diferentes graus e por volta dos anos noventa, a gentrificação evoluiu em muitos casos no sentido de uma estratégia urbana crucial para as municipalidades, em comum acordo com o setor privado” (idem, 2006, p. 74).

Desta forma, pode-se compreender que, naquela década, as políticas de empresariamento urbano se expressaram através da mudança na condução do processo de gentrificação. Trata-se, conforme visto a partir de Harvey (1996), de uma grande determinação dos governos centrais dos países de capitalismo avançado no desmantelamento das políticas urbanas progressistas da Europa e Estados Unidos, exigindo que os governos locais tomassem a iniciativa na promoção do desenvolvimento de seus territórios.

Segundo Smith (2006, p. 75) “essas mudanças políticas modificaram os ordenamentos das políticas públicas sobre a gentrificação e encorajaram o financiamento habitacional para o setor privado”. Ou seja, a partir desta política, ocorreu a consolidação da aliança entre as municipalidades e o setor privado para gentrificar a cidade através da promoção de projetos habitacionais, representando o sucesso da política do empresariamento urbano. Desta forma,

nesta conjuntura da adoção do modelo de gestão urbana empresarial, a gentrificação adquiriu grande centralidade no urbanismo contemporâneo, compreendendo as políticas urbanas em sua totalidade, no sentido de ocupar o lugar das políticas progressistas desmanteladas pelos governos centrais durante as últimas décadas do século XX.

Segundo Smith (2006, p. 75) em outras cidades, como aquelas que se convencionou chamar de terceiro mundo, onde não houve a realização de políticas progressistas, o processo de gentrificação também foi constatado, pelo menos “no sentido amplo dos centros antigos participando de uma estratégia urbana competitiva no mercado global”. Desta forma, ocorre a difusão deste processo em nível mundial, constituindo o auge do seu desenvolvimento como política urbana.

Smith (2006, p. 78-79) argumenta que a generalização da gentrificação, encontra no seu caráter setorial o eixo central que diferencia esta nova fase do processo, a partir da qual se verificou que o peso do financiamento privado adquiriu grande importância e que diversas cidades foram marcadas por “uma nova combinação de poderes e de práticas implementadas com uma ambição muito mais explícita de gentrificar a cidade”. Trata-se da mesma característica do processo ocorrido em Nova Iorque, conforme referido anteriormente. Deste modo, nesta fase, a gentrificação alcança uma escala muito mais ampla, e é marcada por uma mudança nas políticas públicas, as quais passam a se fundamentar na lógica do mercado, o que se expressa através da promoção de projetos imobiliários na cidade, conforme Smith (2006, p. 79):

Uma nova “gentrificação complexa” e institucional inaugura agora uma renovação urbana de dimensão classista. **Essa gentrificação classista complexa conecta o mercado financeiro mundial com os promotores imobiliários (grandes e médios), com o comércio local, com agentes imobiliários e com lojas de marcas, todos estimulados pelos poderes locais, para os quais os impactos sociais serão doravante mais assegurados pelo mercado do que por sua própria regulamentação; a lógica do mercado, e não mais os financiamentos dos serviços sociais, é o novo *modus operandi* das políticas públicas.** Os projetos imobiliários se tornam a peça central da economia produtiva da cidade, um fim em si, justificado pela criação de empregos, pela geração de impostos, pelo desenvolvimento do turismo e pela construção de grandes complexos culturais [...], além dos enormes conjuntos multisetoriais e templos do consumo nos novos centros urbanos. De um modo inimaginável [...], a construção de novos complexos de gentrificação nas áreas centrais, ao redor do mundo, tornou-se cada vez mais uma inatacável estratégia de acumulação de capital para economias urbanas em competição. (grifo meu).

Desta forma, a leitura deste trecho do ensaio do autor permite identificar os três elementos constituintes do empresariamento urbano, conforme vimos neste capítulo a partir

de Harvey (1996, p. 53-54): o primeiro elemento refere-se às parcerias público-privadas, utilizadas pelo poder público local para atrair fontes externas de financiamento; o segundo elemento, diz respeito ao caráter empresarial implícito na definição destas parcerias, tratando-se de projetos especulativos, ou seja, orientados pelo mercado; e como último elemento, o fato de que o empresariamento urbano privilegia a economia política ao território. Consta-se que todos estes elementos fundamentais da política de empresariamento urbano estão presentes nesta fase do processo de gentrificação, expressos nos projetos imobiliários, os quais constituem a própria estratégia de acumulação de capital pelas cidades.

Segundo Smith (2006, p. 80-81) a apropriação da cidade por interesses vinculados ao capital imobiliário, em associação com o poder público local, promovendo espaços de consumo para as classes média e alta, bem como a generalização deste processo, enquanto símbolo da promoção da competitividade da cidade encontra sua expressão, principalmente através da linguagem da “regeneração urbana”, a qual está presente nas conferências e debates sobre políticas públicas dos Estados europeus. Esta estratégia se refere à questão de eufemizar a linguagem da regeneração, “termo biomédico, aplicado a espécimes de plantas, espécies ou grupos de espécies – um fígado ou uma floresta podem se regenerar – por isso sua aplicação metafórica é muito reveladora” (SMITH, 2006, p. 83). A consolidação da linguagem da regeneração, no âmbito das políticas públicas, foi decisiva para afirmar a gentrificação estratégica da cidade como um processo natural, legitimando as práticas de remoção de populações e omitindo a dimensão classista dos projetos imobiliários, conforme exposto no argumento a seguir:

Ainda que a linguagem da regeneração tenha sido sempre utilizada para descrever a cidade, ele só se afirmou realmente com os neoliberais anos noventa. O que implica que a gentrificação estratégica da cidade é verdadeiramente um processo natural. Assim, os arautos da estratégia da regeneração mascaram as origens sutilmente sociais e os objetivos da mudança urbana, apagam as políticas de ganhadores e perdedores de onde emergem tais linhas de ação. Assim, um segundo silêncio sistemático é o dos perdedores. **É historicamente e não acidentalmente que a gentrificação está associada ao aumento das expulsões e dos sem-teto, e ainda assim este importante efeito da regeneração passa completamente em silêncio.** Falta, no discurso da “regeneração urbana” – desde o manifesto britânico à conferência de Paris – levar em conta o destino das pessoas deslocadas ou postas na rua graças a uma reconquista da cidade em tão grande escala. (SMITH, 2006, p. 83). (grifo meu).

Ou seja, verifica-se a existência de uma estratégia argumentativa que anula a dinâmica política de debate e contestação sobre a aplicação deste tipo de política pública, possibilitando

a apropriação estratégica da cidade pelos interesses vinculados aos investidores externos em associação com o Poder Público Local, sob o estímulo dos governos centrais europeus. Trata-se do esforço político de promover a globalização do processo de gentrificação, em sua mais recente fase de desenvolvimento.

Enfim, a análise sobre o processo de gentrificação, permite constatar que este se revela mais diretamente por meio da referida opção básica da governança urbana em relação ao empresariamento urbano, de buscar melhorar a posição da região urbana dentro da divisão espacial do consumo, através de investimentos em espaços de consumo para as classes média e média alta, e a consequente remoção das populações de sem-teto. Entretanto, este processo também se relaciona com as outras opções básicas do governo local para promover este modelo de gestão urbana, pois a gentrificação constitui a dimensão central das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, o objetivo principal das políticas públicas. A seguir, serão analisadas a terceira e quarta opções básicas para o empresariamento urbano.

Segundo Harvey (1996, p. 55), a terceira opção básica para esta política urbana refere-se à competição “para assumir o controle e funções de comando de altas operações financeiras, de governo ou de centralização e processamento (inclusive a mídia)”. Desta forma, constata-se a importância das novas tecnologias para a configuração desta nova economia. Harvey (1996, p.55) argumenta que as funções desse tipo exigem o provimento de infraestrutura específica (nas áreas de transportes, comunicações e espaços de escritórios com conexões internas e externas) e, com frequência, dispendiosa, sendo justificada a partir do fato de que “a eficiência e a centralidade dentro de uma rede de comunicações mundial são vitais em setores onde são necessárias interações pessoais de tomadores de decisões chaves”. Trata-se de uma opção política que se orienta pelo processo de globalização econômica e, dessa maneira, pela competição com cidades que detém um poderoso monopólio no âmbito do sistema capitalista, como Nova Iorque, Londres, Chicago, Los Angeles, implicando em um grande custo para o governo local ao resolver adota-la (HARVEY, 1996, p. 55). De fato, o desenvolvimento geográfico bastante desigual no âmbito do capitalismo torna questionável esta opção política.

Porém, conforme Harvey (1996, p.55-56), desenvolver o setor referente às funções de comando converteu-se em um caminho valorizado para a sobrevivência urbana, a partir do propósito de “fazer parecer que a cidade do futuro seja uma cidade com funções unicamente de comando e de controle [...] na qual a exportação de serviços (financeiros, de informação e de produção de conhecimento) se torne a base para a sobrevivência urbana”.

Ao usar a expressão “fazer parecer” nesta última argumentação, o autor revela a intenção determinista desta política urbana, em que todas as cidades teriam que adaptar sua infraestrutura conforme as determinações da sociedade informacional, sob o imperativo de que o desenvolvimento de cada cidade ocorra através da sua inserção nas redes e fluxos da globalização, fora dos quais não haveria solução. Castells (1999) foi o principal autor que apresentou esta visão determinista da sociedade, em que a morfologia social fundamentada nas redes teria primazia sobre a ação social, conforme pode ser verificado no seguinte trecho de seu livro:

Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social. Além disso, eu afirmaria que essa lógica de redes gera uma determinação social em nível mais alto que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes: **o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos de poder.** A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social. (CASTELLS, 1999, p. 565). (grifo meu).

Portanto, a reorientação da política urbana nesta nova fase do desenvolvimento capitalista encontra um dos seus principais fundamentos nesta afirmação, de que cada cidade assumiria um papel importante na conjuntura da globalização econômica se provesse seu espaço de infraestruturas específicas, nas áreas de transportes, comunicações e espaços de escritórios modernizados. Conforme argumenta Harvey (2004), criticando as referidas ideias apresentadas por Castells, trata-se de uma perspectiva que diminui as relações estabelecidas na sociedade a “relações sociais entre coisas”:

A ideia de uma “revolução da informação” está intensamente presente na vida de hoje, sendo com frequência vista como a alvorada de uma nova era da globalização em que a sociedade da informação reinará suprema (ver, por exemplo, CASTELLS, 1996). É fácil exagerar a importância disso. A novidade de todos esses elementos causa espécie, mas o mesmo ocorreu com a novidade da ferrovia, do telégrafo, do automóvel, do rádio e do telefone em sua época. Esses exemplos anteriores são instrutivos porque cada um deles, à sua maneira, alterou o modo de funcionamento do mundo, as possíveis formas de organização da produção e do consumo, de condução da política, assim como **as maneiras pelas quais as relações sociais entre as pessoas podem ser transformadas, em escala cada vez mais ampla, em relações sociais entre coisas.** E fica claro que as relações entre trabalhar e viver, no ambiente de trabalho, no âmbito das formas culturais, estão de fato mudando celeremente como reação à tecnologia da informação. (HARVEY, 2004, p. 91) (grifo meu).

Desta forma, a opção dos governos locais de promover estes tipos de ações de política de empresariamento urbano é legitimada a partir da afirmação da necessidade do protagonismo local nesta nova sociedade, baseada na sua inserção nas redes, regional, nacional e internacional, omitindo ou negando a dimensão política do espaço, na qual as ações e interesses sociais dos diversos atores hegemônicos teriam maior importância. Conforme veremos mais adiante, o sociólogo Manuel Castells, juntamente com o geógrafo urbanista Jordi Borjá, foram os autores da nova agenda urbana de inserção competitiva das cidades, supostamente inscrita no projeto do Socialismo Municipal.

A quarta e última opção básica para o empresariamento urbano, segundo Harvey (1996, p. 56) refere-se ao fato de ainda ser importante a redistribuição de superávits por meio dos governos centrais, sendo que, “as alianças da classe dominante urbana tiveram muitas oportunidades de explorar os mecanismos de redistribuição como meio de sobrevivência urbana”. Ou seja, os governos centrais transferiram a responsabilidade da formulação da política de desenvolvimento econômico das diversas localidades aos seus respectivos governos locais, mas não deixaram de garantir a sustentação econômica das mesmas, redistribuindo mais ou menos recursos financeiros a cada um dos mesmos.

Segundo Harvey (1996, p. 59), é importante reconhecer que o empresariamento urbano estimula o desenvolvimento de certos tipos de atividades e dos esforços que apresentam “a maior capacidade localizada de elevar o valor das propriedades, da base tributária, da circulação local de renda e (a mais esperada das consequências da lista precedente) do crescimento do emprego”. Percebe-se, então, a importância de o esforço empresarial urbano voltar-se ao turismo e à promoção de espetáculos e eventos efêmeros num determinado palco, conforme argumenta o autor:

A crescente mobilidade geográfica e as tecnologias que são rapidamente superadas tornam muitas formas de produção de bens altamente suspeitas; assim, a produção de tais tipos de serviços que sejam: (a) altamente localizados e (b) caracterizados por uma rápida e não instantânea obsolescência aparecem como a base mais estável do esforço do empresariamento urbano. [...] A ênfase no turismo, na produção e no consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros numa dada localidade representam os remédios favoritos para economias urbanas moribundas. Investimentos urbanos desse tipo podem ser paliativos imediatos apesar de efêmeros aos problemas urbanos. Mas estes são, em geral, altamente especulativos. (HARVEY, 1996, p.59).

Desta forma, compreende-se a importância que adquirem os megaeventos, como a Copa do Mundo FIFA, de caráter pontual no tempo e no espaço, e uma das grandes

expressões desta nova estratégia de desenvolvimento urbano, que apresenta grande capacidade de atrair fluxos de capital, tanto através dos investimentos em infraestruturas urbanas, como do fluxo de turistas.

Ao fim desta primeira análise sobre o empresariamento urbano, Harvey (1996, p. 63) ainda afirma que, apesar de seus impactos negativos, é possível reconhecer sua potencialidade de transformação “em um progressivo corporativismo urbano, dotado de um agudo senso geopolítico de como construir alianças e conexões espaciais para mitigar ou mesmo desafiar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista e dominar a geografia história da vida social”.

Em trabalho posterior, Harvey (2005) analisa outro aspecto do empresariamento urbano, no qual haveria uma procura dos gestores urbanos pela elevação do capital simbólico e de construção de marcos distintivos como meio de auferir rendas monopolistas a partir das singularidades dos lugares. De certo modo, o autor já havia enfatizado este ponto no seu artigo sobre o empresariamento urbano, acima citado, quando tratou da elaboração da imagem na cidade. O que o autor inclui em sua análise é a categoria renda monopolista, a qual se refere à possibilidade dos atores sociais aumentarem “seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente, comercializável, que é, em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável” (HARVEY, 2005, p. 222).

Portanto, no contexto atual, a elevação do capital simbólico coletivo de cada lugar, e o monopólio sobre cada um deles, se constituiria como uma das principais estratégias para obtenção de renda monopolista, diante da perda de outros poderes monopolistas, conforme argumenta Harvey (2005, p. 233):

[...] o que está em jogo é o poder do capital simbólico coletivo, isto é, **o poder dos marcos especiais de distinção vinculados a algum lugar, dotados de um poder de atração importante em relação aos fluxos de capital de modo mais geral.** Bourdieu, a quem devemos o uso genérico desses termos, infelizmente os restringe aos indivíduos (quase como átomos flutuando num mar de juízos estéticos estruturados), quando para mim parece que as formas coletivas (e a relação dos indivíduos com essas formas coletivas) talvez fossem de interesse ainda maior. O capital simbólico coletivo vinculado a nomes e lugares como Paris, Atenas, Nova York, Rio de Janeiro, Berlim e Roma é de grande importância, conferindo a tais lugares grandes vantagens econômicas em relação a, por exemplo, Baltimore, Liverpool, Essen, Lille e Glasgow. O problema para esses lugares citados em segundo lugar é elevar seu quociente de capital simbólico e aumentar seus marcos de distinção, para melhor basear suas alegações relativas à singularidade geradora da renda monopolista. Dada a perda de outros poderes monopolistas por causa do transporte e comunicação mais fáceis, e a redução de outras barreiras para o comércio, a luta pelo capital simbólico coletivo se tornou ainda mais importante como base para as rendas monopolistas. (grifo meu).

Ou seja, fundamentalmente, as práticas de empresariamento urbano visariam à obtenção de renda monopolista através da promoção da imagem de certos espaços da cidade e, por assim dizer, da própria cidade, tornando-os especiais, únicos, distintos. Neste trabalho, o autor entende o empresariamento urbano como

[...] o padrão de conduta na governança urbana que combina poderes estatais (local, metropolitano, regional, nacional ou supranacional), diversas formas organizacionais da sociedade civil (câmaras de comércio, sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, grupos comunitários, ONGs etc.) e interesses privados (empresariais e individuais) formando coalizões para fomentar ou administrar o desenvolvimento urbano/regional de um tipo ou outro. (HARVEY, 2005, p. 230).

Enfim, ao invocar a categoria renda monopolista dentro da lógica da acumulação do capital, a intenção do geógrafo David Harvey era expor “que o capital possui meios de se apropriar e extrair excedentes das diferenças locais, das variações culturais locais e dos significados estéticos, não obstante a origem” (idem, 2005, p. 237). Desta forma, pode-se perceber que a própria cidade, sobretudo alguns de seus espaços, e a cultura local se transformaram, essencialmente em mercadorias a serem vendidas, comercializadas para turistas, investidores e empresas.

Entretanto, a renda monopolista constitui uma forma contraditória, uma vez que sua busca “leva o capital global a avaliar iniciativas locais distintas (e, em certos aspectos, quanto mais distintiva a iniciativa, melhor)” (HARVEY, 2005, p. 237). Além disso, segundo Harvey (2005, p. 237-238), a renda monopolista conduz o capital a avaliar as qualidades singulares, autênticas, particulares e originais, e todos os tipos de outras dimensões da vida social que não são compatíveis com a homogeneidade subentendida pela produção da mercadoria, sendo que, para o capital não aniquilar totalmente o caráter singular, fundamento para a apropriação de rendas monopolistas, ver-se-á na obrigação “de apoiar formas de diferenciação, assim como deverá permitir o desenvolvimento cultural local divergente e, em algum grau, incontrolável, que possa ser antagônico ao seu próprio e suave funcionamento”.

Desta forma, a própria cidade, e não mais somente alguns de seus espaços (como ocorria na fase anterior do desenvolvimento capitalista), tornaram-se uma mercadoria destinada aos grandes investidores internacionais e nacionais, a partir da instrumentalização da cultura local para obtenção de rendas monopolistas, devido ao fato desta apresentar maior possibilidade de expressar originalidade e singularidade. A promoção da cultura local, como o aspecto que mais diferencia as localidades, é considerada a solução para superar a

homogeneidade implicada na produção da mercadoria. Entretanto, em cada local também podem se desenvolver movimentos sociais que se opõem a esta lógica de produção do espaço.

Conforme afirma Harvey (2005, p. 238), os fragmentados movimentos de oposição ao capitalismo multinacional que se tornaram evidentes em diversos lugares, como em Seattle, Praga, Melbourne, Bangcoc e Nice, e, de modo mais construtivo, no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, revela uma política alternativa, a qual “não é inteiramente antagônica à globalização, mas a quer em condições muito diferentes”. Neste sentido, o autor aponta o movimento político liderado pelo Partido dos Trabalhadores como uma iniciativa local exemplar que teria se constituído como contraponto ao capitalismo multinacional:

Naturalmente, não por acaso foi Porto Alegre e não Barcelona, Berlim, São Francisco ou Milão que se abriu a essa iniciativa. Em Porto Alegre, as forças da cultura e da história estão sendo mobilizadas por um movimento político (liderado pelo Partido dos Trabalhadores) de modo diferente, buscando outro tipo de capital simbólico coletivo em relação ao ostentado no Museu Guggenheim, em Bilbao, ou na ampliação da Tate Gallery, em Londres. **Os marcos de distinção em acumulação em Porto Alegre se originam da sua luta para moldar uma alternativa à globalização, que não tire partido das rendas monopolistas, em particular, ou se submeta ao capitalismo multinacional, em geral.** Ao se concentrar na mobilização popular, está construindo, de modo ativo, novas formas culturais e novas definições de autenticidade, originalidade e tradição. (HARVEY, 2005, 238-9). (grifo meu).

Deste modo, Porto Alegre não se oporia totalmente à globalização, mas se constituiu como a única cidade do mundo que teria buscado um capital simbólico coletivo autêntico, original e tradicional, fundamentado nas forças sociais que promoveram o Fórum Social Mundial como um movimento antiglobalização. Ou seja, a cidade de Porto Alegre, na conjuntura de realização das edições deste megaevento contrapôs-se, entre outras questões, ao modelo urbanístico de produção de espaços para consumo e espetáculos que se realizam a partir da instrumentalização da arquitetura e do desenho urbano às tendências da economia global.

Havey (2005, p. 239) afirma que este seria um caminho difícil de ser seguido, pois, o socialismo em uma única cidade não constitui um conceito viável, destacando que “alternativa

alguma à forma contemporânea de globalização será apresentada a nós a partir do alto. Terá de vir de dentro dos espaços múltiplos locais, ligados num movimento mais amplo¹⁵”.

A seguir, será analisado o conteúdo do “modelo” de Planejamento Estratégico da cidade de Barcelona, cuja política urbana foi orientada pelas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, pela lógica do mercado global. Seu sucesso de realização e marketing inspirou as políticas urbanas de outras cidades do mundo, principalmente na América Latina, conforme veremos.

1.3 O “Modelo” Barcelona

Em relação ao modelo de Planejamento Estratégico da cidade de Barcelona, consolidado na conjuntura de sucesso da preparação e realização dos Jogos Olímpicos de 1992, divulgou-se, amplamente, a partir da década de 90, sua inscrição na agenda do projeto do Socialismo Municipal, formulado por Borja & Castells (1997). Os referidos autores, conforme apresentado e analisado por Sánchez (2003), Compans (2004), Vainer (2007), idealizam e defendem que os governos locais devem promover a inserção competitiva dos seus respectivos territórios nas redes e fluxos da globalização, através da subordinação do desenvolvimento econômico ao social. Este projeto de desenvolvimento urbano passou a ser divulgado como alternativo ao projeto neoliberal expresso no modelo do empresariamento urbano norte-americano, consolidado durante o governo de Reagan, na década de 80. Entretanto, conforme Compans (2004, p. 27) o modelo Barcelona não se define como “um instrumento meramente técnico”, mas como uma “estratégia político-argumentativa destinada a viabilizar certo projeto de modernização capitalista”.

Destaca-se, primeiramente, que nesta agenda do projeto de Socialismo Municipal, Borja & Castells defendem a inexistência de alternativa para o futuro da cidade que não seja através de determinada estratégia de inserção competitiva por fluxos de capital nas redes da globalização. Esta premissa é defendida pelos autores, apesar de a maior parte das atividades econômicas de cada cidade não ser de âmbito global, mas sim de nível local ou nacional, conforme observa Compans (2004, p. 90-91):

¹⁵ Esta ideia do autor é mais bem apresentada em outra obra (HARVEY, 2004), na qual elabora o conceito de utopismo dialético como uma renovação do utopismo tradicional, visando a uma utopia revolucionária de superação das contradições da sociedade capitalista contemporânea.

A estratégia da inserção competitiva local formulada por Borja & Castells (1997) resulta da premissa de que a globalização condicionou a riqueza das nações, das empresas e dos indivíduos aos movimentos do capital através de cadeias de produção, distribuição e gestão inter-relacionadas no conjunto do planeta, conformando uma visão determinista de que o futuro das cidades depende de sua articulação à economia global. Mesmo admitindo que a maioria das atividades econômicas não é global, e sim de âmbito local ou nacional, o fato de as “estrategicamente dominantes” o serem indicaria uma tendência à incorporação crescente das demais aos circuitos mundiais do capital, certificando a inelutabilidade da articulação das cidades à economia global, fora da qual não haveria esperança, e, portanto, para a qual se devem direcionar todos os esforços dos governos locais.

Trata-se da mesma concepção de sociedade expressa na principal obra de Castells (1999), anteriormente analisada, em que o autor afirma o determinismo da morfologia social das redes sobre as ações sociais. Conforme também vimos, esta ideia deste autor é criticada por Harvey (2004), devido, justamente ao fato de que a mesma supervaloriza o papel das tecnologias, das redes, sobre a dinâmica social.

Desta forma, segundo expõe Compans (2004, p. 91), Borja & Castells argumentam que as políticas urbanas praticadas, naquele momento, através dos instrumentos clássicos do urbanismo moderno, “estariam defasadas em face do imperativo da competição global, posto que se teriam mostrado incapazes de responder às novas formas de organização produtiva que têm as cidades como centros direcionais”. Ou seja, os referidos instrumentos não seriam adequados para adaptar os espaços da cidade à nova economia, que demanda funções de controle, inovação, financeira e de gestão, conforme também vimos na análise de Harvey (1996).

Segundo Compans (2004, p. 91), diante desta defasagem, a nova agenda urbana afirma a necessidade de adotar novos instrumentos de gestão, os quais são os mesmos do modelo de gestão urbana empresarial norte-americana (parcerias público-privadas, plano estratégico, marketing urbano e o Urbanismo de Projetos), com o objetivo de aumentar a atratividade da cidade para a localização das empresas dessa nova economia, disponibilizando “infra-estrutura de transportes e comunicações, de recursos humanos capacitados à inovação tecnológica e à gestão das redes produtivas, e de flexibilidade institucional suficiente para permitir às empresas negociar as bases de sua inscrição espacial com os governos locais”. Em síntese, em termos de desenvolvimento econômico, trata-se do mesmo objetivo do modelo do empresariamento urbano norte-americano.

Entretanto, além dos interesses vinculados à nova economia, à implantação de empresas, Borja & Castells também destacam “a integração social e a governabilidade como

aspectos igualmente imprescindíveis à competição interurbana, relacionados à redução dos riscos de natureza política” (COMPANS, 2004, p. 92). Desta forma, pode-se constatar a preocupação da legitimidade política das ações de planejamento e gestão urbanas, que se realizam, muitas vezes, através da implementação de Grandes Projetos Urbanos. Conforme expõe Compans (2004, p. 93), especificamente em relação à governabilidade, Borja & Castells apresentam como sugestão: “um aprofundamento da democracia local que, sem comprometer a atratividade dos capitais, demandaria o acionamento de mecanismos inovadores e descentralizados de participação cidadã na gestão municipal, auxiliados por uma política de cunho redistributivo”.

Ou seja, o projeto do socialismo municipal expresso no modelo Barcelona, se diferenciaria em relação ao modelo de gestão urbana empresarial norte-americana, fundamentalmente devido ao fato de incluir em sua agenda a gestão democrática e as políticas urbanas de cunho redistributivo. Propunha-se uma alternativa às políticas neoliberais que retiravam direitos dos trabalhadores, através de uma inversão de prioridades.

Segundo Compans (2004, p. 94) “essas novas competências e funções atribuídas [...] aos governos locais desenham uma nova agenda urbana, na qual, supostamente estes últimos estariam mais aptos a enfrentar os desafios tanto da competição global quanto da integração social e da governabilidade”. Esta agenda é dividida em conjuntos de ações, as quais se direcionam a quatro diferentes campos de intervenção por parte do governo local: “econômico; urbanístico; segurança cidadã e justiça; e social e cultural”. (idem, 2004, p. 94).

Enfim, esta nova política urbana, configurada na realização do planejamento estratégico da cidade de Barcelona, de cunho supostamente socialista, obteve grande sucesso na inserção da cidade internacionalmente, consolidando-a como modelo que passou a ser difundido para diversas cidades de diferentes países, notavelmente na América Latina. As propostas de gestão democrática e de redistribuição de renda incluídas neste modelo facilitaram sua aceitação em nível internacional, inclusive em cidades com realidades sócio-históricas que diferem muito da cidade de Barcelona, como é o caso daquelas localizadas no continente latino-americano.

Compans (2004, p. 130), em análise crítica sobre o projeto do socialismo municipal, questiona até que ponto os governos locais democráticos que passam a contar com novas competências e ferramentas para gerir as cidades, terão a possibilidade de, realmente, “aglutinando forças sociais e políticas locais em torno desse projeto de modernização e mediando seus conflitos existentes ou iminentes, protagonizar o processo de desenvolvimento

utopicamente idealizado pelos socialistas municipais”. Ou seja, a questão é como a ação governamental poderia subordinar o desenvolvimento econômico ao social, contrariamente o que ocorre no modelo do empresariamento urbano norte-americano, o qual se caracteriza por privilegiar o desenvolvimento econômico ao social, dentro de uma concepção de projeto neoliberal. Desta forma, Compans (2004) critica a visão expressa no projeto do socialismo municipal de que haveria autonomia dos governos locais, após o processo de descentralização administrativa, para realizar a subordinação do desenvolvimento econômico ao social, argumentando que:

A dependência da política local, ora das transferências orçamentárias dos governos centrais, ainda que menores, ora dos investimentos privados, desautoriza vislumbrar a autonomia dos governos locais em face da descentralização administrativa havida. Tal descentralização combinada à busca frenética pelo financiamento privado teria resultado no agravamento das tensões sociais e, por conseguinte, das contradições entre Estado e sociedade em nível local, em vez da pretensa superação sugerida por aqueles que, como Borja & Castells, sustentam a tese da maior representatividade e legitimidade dos governos locais em relação aos Estados Nacionais, dada sua maior proximidade física e suas acrescidas responsabilidades sociais. (COMPANS, 2004, p. 166).

Deste modo, os governos locais não detém, de fato, autonomia orçamentária e, nesta dinâmica de competição interurbana por capital de somatória zero, precisam atrair investimentos privados para manter a economia funcionando e permitir sua sobrevivência. Trata-se de uma situação que confirma a análise de Harvey (1996), de que até mesmo os governos locais controlados por partidos de esquerda acabam aderindo a este jogo, constituindo-se como agentes planejadores dos próprios processos contra os quais resistiram por determinado tempo. Ou seja, a descentralização administrativa realizada pelos governos centrais na década de 80, de fato, conferiria poder aos governos locais se também tivesse promovido a autonomia econômica.

Segundo Compans (2004, p. 168), as ações dos governos locais, independentemente da orientação política dos partidos que os lideravam, não somente estiveram em absoluta “consonância com as metas das reformas conservadoras – no que concerne ao fortalecimento do setor privado, ao enfraquecimento do mundo do trabalho, [...] -, como também resultou em práticas de gestão urbanas igualmente excludentes, segregadoras e socialmente injustas”. Desta forma, o projeto do socialismo municipal não foi realizado, sendo que, de fato,

[...] governos locais de inspiração socialista na Grã-Bretanha, na Espanha e na França não apenas resignaram-se pragmaticamente às soluções definidas pelo Estado central para a crise do financiamento público, por meio da busca de “parcerias” com investidores privados e da privatização de serviços coletivos. Eles foram muito além disso. Assumiram um papel proativo no crescimento econômico das localidades, mediante a construção de alianças desenvolvimentistas com grupos econômicos dirigentes, nas quais se encarregavam da provisão das condições gerais da produtividade das empresas, incluindo a formação e/ou a requalificação da mão-de-obra local, entre outras iniciativas. Eles também adotaram uma racionalidade empresarial na administração pública e, mediante estratégias de marketing agressivo, lançaram-se em competição com outras cidades e regiões pela atração de investimentos e pelo consumo dos ricos. (COMPANS, 2004, p. 168).

Em síntese, retomando o que foi exposto anteriormente, a nova agenda urbana, divulgada como inserida no projeto do socialismo municipal, na verdade, constitui-se como um conjunto de estratégias argumentativas para legitimar as ações de planejamento estratégico de conteúdo essencialmente empresarial, conforme o modelo norte-americano. Somente a partir dos referidos argumentos, foi possível justificar e exportar o modelo Barcelona para diversas cidades do mundo, notavelmente da América Latina.

Vainer (2007, p. 77), fundamentando-se em textos de alguns dos principais autores¹⁶ que difundem o planejamento estratégico urbano, também revela este conjunto de estratégias argumentativas, afirmando que o discurso deste modelo de planejamento se estrutura fundamentalmente “sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa, a cidade é uma pátria”. Segundo o autor, trata-se, em essência, de um projeto de cidade que implica na sua apropriação diretamente por interesses empresariais globalizados, sobrepondo-se a outros projetos de cidade que surjam como demandas diretas dos cidadãos.

Em relação à analogia da cidade como mercadoria, Vainer (idem, p. 77) afirma que esta se baseia no argumento de que é preciso “vender” a cidade num mercado de extrema

¹⁶ Referências bibliográficas dos autores abordados por Vainer (2007): (a) ASCHER, François. “Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades floresce”, *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n.1, abr. 1994, p. 83-96; (b) BOUINOT, Jean & BERMILS, Bernard. *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*. Paris, Armand Colin Editeur, 1995; (c) BORJA, Jordi (ed.). Barcelona. *Um modelo de transformación urbana*. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995; (d) BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997; (e) BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. “Políticas da Europa e dos Estados para as cidades”, *Espaço e Debates*, ano XVI, n.39, 1996; (f) CASTELLS, Manuel. *The world has changed: can planning change?* (Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, 1990, mimeo. (g) CASTELLS, Manuel & BORJA, Jordi. “As cidades como atores políticos”, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, jul. 1996, p. 152-166. (h) FORN Y FOXÀ, Manuel de. Barcelona: estratégias de transformación urbana y económica. S.l, mimeo., 1993. (i) PORTER, Michael. *The competitive advantage of nations*. Nova York/Londres, The Free Press, 1990; (j) PORTER, Michael. “What is Strategy”, *Harvard Business Review*, n. 6, nov.-dec. 1996, p. 61-78.

competição, no qual outras cidades também estão à venda, o que explicaria a crescente imposição do chamado marketing urbano “como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades”. Desta forma, em termos de seu grau de importância nesta nova política urbana, o Marketing Urbano seria equivalente ao Planejamento Estratégico, constituindo-se entre os mais importantes instrumentos que compõem a estratégia argumentativa de que as cidades precisam ser inseridas competitivamente nas redes e fluxos econômicos da globalização.

Entretanto, segundo Vainer (2007, p. 78) a questão central nesta analogia é o que se vende quando se coloca à venda uma cidade, referente àqueles atributos especiais que constituem, de uma forma ou de outra, insumos que o capital transnacional valoriza, entre os quais são citados: “espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança [...]”. Estes insumos constituem as funções e atividades do setor terciário superior da economia, cuja implantação exige a adaptação das infraestruturas físicas e sociais da cidade, sendo que sua realização se fundamenta no Plano Estratégico, conforme anteriormente analisado.

A disponibilidade de infraestruturas e de serviços constituiria o meio de o governo local promover a imagem da cidade, preferencialmente para atrair investidores internacionais, definindo-se como a estratégia argumentativa difundida através do modelo Barcelona para tornar a cidade uma mercadoria, de forma exclusiva, para visitantes e usuários solventes, conforme argumenta Vainer (2007, p. 80):

Tem-se aqui o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional: o mercado externo e, muito particularmente, **o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é o que qualifica a cidade como mercadoria.** O realismo da proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou dos outros países, igualmente pobres; queremos visitantes e usuários solventes. (grifo meu).

Deste modo, esta política de promoção da imagem da cidade através da construção de espaços de consumo destinados às classes sociais que podem consumi-los, constitui-se como a própria estratégia de gentrificação, e portanto, a cidade de Barcelona não se diferencia das tendências urbanísticas verificadas nos outros países Europeus, a partir da década de 90, referentes à etapa de generalização da gentrificação, conforme visto a partir de Smith (2006).

Além disso, da mesma forma que nas conferências europeias sobre políticas públicas, nas quais os governos centrais utilizavam a linguagem da “regeneração urbana” para legitimar a política de gentrificação como um processo natural, na agenda urbana do Projeto de Socialismo Municipal os catalães também utilizam linguagem semelhante, transfigurando a pobreza em ambiente, o qual deve ser reconfigurado para promover a cidade como mercadoria de luxo, conforme argumenta Vainer (2007, p. 82):

Poder-se-ia explorar um pouco mais a maneira como a transformação da cidade em mercadoria (de luxo) repercute no olhar lançado sobre a pobreza. A transfiguração da pobreza em ambiente foi explicitamente formulada pelos catalães, quando incluíram no que chamam de entorno social “o peso da pobreza”. Os pobres são entorno ou ambiente pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infraestruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado.

Ou seja, na condição de mercadoria de luxo, segundo a essência do discurso dos catalães sobre o planejamento estratégico, a cidade se transforma em uma “coisa” que deve ser vendida e comprada por um grupo de elite, referente ao capital transnacional e aos visitantes e usuários solváveis (idem, 2007, p. 83). Esta analogia da cidade como mercadoria remete à compreensão do dinamismo a que o capitalismo está orientado, à dinâmica dos desenvolvimentos geográficos desiguais, a qual exige a reificação do espaço e a constante transformação de seus atributos para adapta-lo às relações capitalistas, conforme visto neste capítulo, a partir de Harvey (1996, p. 51). O modelo Barcelona, prevendo amplas transformações urbanísticas para as cidades, sob o imperativo da inserção competitiva para captação de investimentos, cumpre exatamente esta condição do capitalismo.

A outra analogia que também estrutura a estratégia argumentativa do modelo de planejamento estratégico difundida pelos catalães, é a cidade como empresa. Trata-se, segundo Vainer (2007, p. 83) de uma concepção em que a cidade se revela como “sujeito-sintático”, ou seja, “lógico”, considerando o argumento dos catalães de que as cidades promovem sua competitividade buscando, de diversas formas, aumentar seu poder de atração para preservar sua capacidade de inovação e difusão.

Toma-se, desta forma, o modelo de planejamento estratégico originado das empresas privadas para realizar o planejamento urbano. A necessidade de adoção deste modelo remete, novamente à referida teoria de Harvey (1996, p. 51), segundo a qual, na dinâmica do

capitalismo o espaço está em permanente mudança, e seus atributos são sempre instáveis, precisando ser adaptados a cada fase de desenvolvimento do capitalismo, o que implica que o conceito do urbano e da “cidade” também se tornam instáveis, pois necessita refletir as inconstantes relações entre sujeitos e objetos, atividade e coisa, ou, dito de forma mais clara: as relações entre as instituições urbanas e os ambientes urbanos construídos. No caso do empresariamento urbano, a cidade concebida como um objeto, uma mercadoria, exige que a mesma também seja concebida como uma empresa.

Entretanto, segundo Vainer (2007, p. 85) a adoção do modelo da empresa privada não constitui uma novidade no planejamento urbano, pois todo o urbanismo modernista inspirou-se no modelo da fábrica taylorista, compreendendo sua “racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandardizados”. A inovação do planejamento estratégico urbano estaria no fato de que a cidade seria a própria empresa, subordinando-se à lógica do mercado, conforme argumenta o autor:

O precedente não deve servir, porém, para minimizar as inovações trazidas pela difusão do modelo (pós-moderno?) estratégico. Com efeito, enquanto o modelo modernista acionava noções e conceitos cuja universalidade parecia inquestionável – racionalidade, ordem e funcionalidade - , agora é a cidade, em seu conjunto e de maneira direta, que aparece assimilada à empresa. Produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado, eis os elementos que presidem o que Harvey chamou de empresariamento da gestão urbana [...] (VAINER, 2007, p.85)

Ou seja, ainda que seja difundido que a agenda urbana formulada pelos catalães estaria inserida no Projeto do Socialismo Municipal e, portanto, que privilegiaria os interesses sociais aos econômicos nas ações de planejamento urbano, em essência, este modelo propõe que a lógica do mercado, os referidos princípios próprios da gestão empresarial, oriente as políticas públicas. Orientado por estes princípios urbanísticos, o governo local não tem possibilidade de realizar uma política urbana alternativa ao modelo do empresariamento urbano.

Conforme Vainer (2007), este novo conceito de planejamento divulgado pelos catalães tem como imposição a predominância de novos atores, os quais seriam os mesmos que protagonizam as ações de mercado. Vainer (2007, p. 87) argumenta que, a certeza deste protagonismo no planejamento urbano adviria do estabelecimento da parceria público-privada, a qual “assegura que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão”. Verifica-se, desta forma, uma grande importância conferida à parceria público-privada nas estratégias argumentativas dos catalães, o que corresponde a mesma análise de Harvey (1996) sobre sua importância

como principal elemento que configura o modelo de gestão urbana empresarial norte-americano. De fato, em essência, não há diferença entre o modelo de parceria público-privada proposto no modelo Barcelona e aquele proposto no modelo do empresariamento urbano, segundo argumenta Vainer (2007, p. 88):

O projeto de superação da “separação rígida entre o setor público e o privado” (Castells & Borja, 1996, p. 159) não deixa margem a dúvidas: a expressão privado, apesar de uma ambiguidade permanentemente acionada, não se refere a interesses, indivíduos ou grupos privados em geral; tampouco remete ao privado enquanto esfera da vida social, em que estaria associada à ideia de particular, íntimo, pessoal – em oposição ao público. Se este fosse o sentido e o entendimento, o uso da expressão (na passagem citada e em tantos outros discursos sobre parceria) contemplaria todos os cidadãos, uma vez que todos os cidadãos são, na condição de indivíduos, portadores de interesses privados. **Mas abandonemos a ilusão: ao propor o fim da separação rígida entre o setor público e o privado, é outra coisa que se tem em vista – privado aqui é, claramente, o interesse privado dos capitalistas** e, neste sentido, comparece no mesmo campo semântico de expressões como iniciativa privada, privatização e outras, que evocam ou remetem a capital, capitalistas, empresários capitalistas. (grifo meu).

Deste modo, esta definição empresarial na configuração da parceria público-privada constitui a maior confirmação de que a lógica do mercado também orienta as políticas públicas na agenda urbana do Projeto do Socialismo Municipal. O envolvimento dos empresários no planejamento urbano e a configuração da chamada cidade-empresa, não se limita, segundo Vainer (2007, p. 89), simplesmente numa proposta administrativa ou apenas gerencial ou operacional, tratando-se, na verdade, da redefinição do poder local e da própria cidade, a qual é transformada em “sujeito/ator econômico e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados”.

Em síntese, nesta transformação do conceito de cidade, as analogias da cidade-mercadoria e da cidade-empresa constituem os efeitos reflexivos da mudança do gerenciamento urbano para o empresariamento urbano, desde a década de 70, respectivamente sobre os ambientes urbanos construídos e as instituições urbanas. Entretanto, para se definir totalmente este novo conceito de cidade, também é necessário estabelecer o entendimento sobre como a cidade-empresa se legitima perante a população, uma vez que são os princípios da empresa que devem prevalecer sobre os princípios de interesse social, do território.

Segundo Vainer (2007), a formulação política e intelectual das condições de legitimação deste tipo de projeto ocorre essencialmente através do estabelecimento do

consenso. O autor afirma que “o plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto” (idem, 2007, p. 91). Neste sentido, a construção política do projeto ideológico, realizada a partir da reflexão dos catalães, se estrutura em dois elementos associados: “a necessidade de uma consciência de crise e o patriotismo de cidade” (idem, 2007, p. 92).

O primeiro elemento, a consciência de crise, remete à degradação das infraestruturas urbanas, especialmente nas áreas centrais das cidades, à crise da base econômica fundamentada na atividade industrial, e a percepção dos principais atores públicos e privados, além dos residentes e usuários da cidade, de que é necessário realizar a renovação urbana e da base econômica no contexto da emergência da globalização em nível internacional, na perspectiva de reativar a economia e gerar empregos, conforme expõe Vainer (2007, p. 92), citando um dos autores catalães, Borja (1995), referido na nota de rodapé número 16. Esta percepção generalizada de crise urbana contribui para gerar o consenso acerca das políticas propostas para resolvê-la, constatando-se, nesta conjuntura, a suspensão dos conflitos internos e a geração de uma paz social interna, sendo que, o elemento decisivo para operar este consenso não é a crise urbana em si, mas a percepção da mesma por parte de todos (idem, 2007).

Fundamentalmente constata-se o início do processo de legitimação da política de gentrificação, a qual, conforme foi exposto no capítulo anterior, apresenta centralidade em relação às tendências predominantes do urbanismo contemporâneo. As propostas políticas de renovação urbana de determinadas regiões da cidade, perante a degradação das infraestruturas urbanas, constituem a própria estratégia de gentrificação das mesmas.

O outro elemento para alcançar o consenso sobre as políticas urbanas da cidade-empresa é o chamado patriotismo de cidade. Segundo Vainer (2007, p. 94) a consciência de crise não é suficiente para estabelecer o consenso sobre o projeto da cidade-empresa, devido ao seu caráter passageiro, sendo necessário transformá-la em um “consistente e durável patriotismo de cidade”. Este elemento se torna fundamental para a própria realização do planejamento estratégico, ainda que este já tivesse sido definido e legitimado na conjuntura de sua formulação, através da generalização de um sentimento de crise, conforme expõe o autor:

Na verdade, um dos elementos essenciais do planejamento estratégico é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto de cidade. Vê-se que, curiosa e paradoxalmente, o patriotismo de cidade, ao contrário do sentimento de crise, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto – na verdade, é simultaneamente resultado e condição. A unidade que se pressupunha no discurso unitário sobre a cidade é a unidade que se pretende construir. O paradoxo realizado:

o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende engendrar através da promoção do patriotismo. (VAINER, 2007, p. 94).

Deste modo, o patriotismo de cidade vem a garantir a legitimidade, o consenso, para a realização das políticas urbanas, destacando-se a implementação dos Grandes Projetos Urbanos, previstos no plano estratégico. Constatase que os Grandes Projetos Urbanos adquirem grande importância para promover o patriotismo de cidade, cujo objetivo, segundo Vainer (2007, p. 94-95) é “a instrumentalização imediata e consciente das tecnologias urbanísticas e arquitetônicas, bem como de capitais, para mobilizar consciências [...]”. O autor destaca a implementação de obras monumentais como a grande expressão desta estratégia de política urbana.

Diante destes argumentos, constata-se que o papel da promoção da imagem da cidade através da implementação de grandes obras espetaculares, inclusive aquelas que constituem espaços especiais, únicos e irreplicáveis para obtenção das rendas monopolistas, não serve somente para atrair investidores externos, turistas e empresas, como também para promover o patriotismo civil, a partir da capacidade destas obras, após serem realizadas, de melhorar a percepção que os cidadãos têm sobre a cidade, com a expectativa de que haverá melhorias da qualidade de vida para toda a população. Certamente, a concepção de tecnologias urbanísticas e arquitetônicas presentes em obras espetaculares se constituem como um instrumento poderoso para estabelecer o consenso sobre o seu conteúdo essencialmente empresarial.

Conforme Vainer (2007, p. 95-96), diante de todas as referidas transformações no conceito de cidade, da passagem do gerenciamento urbano para o empresariamento urbano, apresenta-se a questão da reforma político-institucional, em que serão garantidas as condições de promover a lógica empresarial na realização da política urbana, o que é alcançado através da “despolitização planejada”, expressa em um projeto consensual que esteja acima de interesses vinculados a filiações político-partidárias e que possa oferecer garantias aos agentes privados. Nestas condições, as lideranças urbanas assumem papel central no estabelecimento de consenso sobre o projeto de cidade, através de “um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades” (idem, 2007, p. 97).

Enfim, a análise da última analogia, da cidade-pátria, confirma o que foi verificado neste capítulo com base em Compans (2004): contrariamente o que postulam os catalães, a descentralização administrativa operada pelos governos centrais não implica na

democratização da gestão pública em nível municipal e tampouco na autonomia dos governos locais, em razão de a política local depender tanto das transferências orçamentárias dos governos centrais, apesar de estas serem menores, quanto dos investimentos privados. Segundo a referida autora, diante desta realidade, os conflitos entre Estado, em nível local, e a sociedade, não são resolvidos, pois os governos locais, independente da vinculação partidária, eliminam a possibilidade de exercício da cidadania, da política, privilegiando o projeto empresarial. A respeito desta questão, Vainer (2007, p. 98) apresenta a mesma constatação, a partir da análise sobre como operam as referidas analogias constitutivas do novo conceito de cidade:

Tendo invocado em sua origem a necessidade de descentralização do poder, e sua consequente democratização na esfera municipal, **o planejamento estratégico urbano e seu patriotismo de cidade desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-se em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania.** A reivindicação de poder para as comunidades e coletividades locais, conquistada numa luta travada em nome do autogoverno, se consoma como abdicação em favor de chefes carismáticos que encarnam o projeto empresarial. A cidade conquistou parte dos recursos políticos antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno. (grifo meu).

Trata-se, enfim, do privilegiamento da economia-política ao território (compreendido como todas as demandas dos trabalhadores de uma determinada jurisdição para melhorar suas condições de vida em um ou mais aspectos), um dos elementos fundamentais que caracterizam o empresariamento urbano, conforme analisado anteriormente a partir de Harvey (1996). Desta forma, na agenda urbana formulada pelos catalães, pretensamente inserida no projeto do socialismo municipal, o objetivo de promover a democracia participativa não encontra possibilidade de se realizar na prática, pois, conforme Vainer (2007, p. 98), “nesse contexto, os chamados à participação mal encobrem que seu pressuposto é a adesão à utopia mercantil de uma cidade unida pela produtivização e competição”. Esta lógica de política urbana encontra grande oportunidade de realização na conjuntura de disputa e preparação da cidade para sediar megaeventos, em que o governo local estabelece o consenso sobre a importância de sua realização para incrementar a economia, através da atração de investidores e turistas.

Sánchez (2003, p. 488), também analisa o modelo Barcelona, afirmando que as grandes transformações urbanas e a elaboração de imagens sobre essas transformações torna possível desvendar o que a autora chama de “cidade-espetáculo”, o espaço das inovações urbanas. A noção de cidade-espetáculo refere-se à associação “entre as práticas contemporâneas de modernização urbanística, os interesses políticos em cena e a relação dos governos com a mídia” (idem, 2003, p. 488).

Trata-se de uma das principais estratégias políticas anteriormente analisadas, referentes à instrumentalização da arquitetura e do desenho urbano no sentido de tornar viável politicamente as intervenções urbanísticas que são operadas sob a responsabilidade dos governos locais. Deste modo, a importância da imagem urbana constituir-se-ia como uma linguagem sintética, enquanto marketing urbano, conforme o argumento exposto a seguir:

Junto à noção de cidade-espetáculo está a compreensão da influência crescente da imagem urbana como linguagem sintética, isto é, aquela linguagem que consegue expressar, de forma convincente, aspectos selecionados da vida urbana e da materialidade da cidade e disputar as condições para a sua penetração social, mediante articulação de diferentes processos técnico-políticos de difusão dessa imagem. [...] Na atualização técnica associada à construção de imagens do espetáculo urbano, nota-se a crescente presença da linguagem visual a economizar o discurso verbal. O predomínio da linguagem visual parece ser uma das características marcantes na produção e fixação das novas sínteses, acompanhadas de breves mensagens centrais, combustíveis-chave do sucesso publicitário. (SÁNCHEZ, 2003, p. 488).

Todas estas noções presentes nas políticas contemporâneas de intervenção urbana constituem o Marketing Urbano, um dos principais instrumentos de planejamento e gestão urbanos da atual matriz urbanística, que serve para projetar a imagem local para atrair investimentos e, ao mesmo tempo, influenciar politicamente a população para aceitar ou concordar com estas ações. Segundo Sánchez (2003, p. 488-489), as mensagens visuais são transmitidas principalmente através de vídeos, folders, exposições, mostras fotográficas, websites, etc., sendo que “os meios utilizados estão voltados a públicos dirigidos, potenciais ‘compradores’ da cidade”. Porém, “o bom relacionamento entre governo urbano e mídia constitui-se em fator político central para o sucesso das campanhas promocionais e, por conseguinte, da política de comunicação da administração pública” (idem, 2003, p. 489).

Enfim, todos os autores abordados que tratam sobre o modelo Barcelona afirmam que este padrão de comportamento da governança local corresponderia às mesmas práticas da gestão urbana empresarial norte-americana que buscariam a modernização capitalista do

espaço, fundamentado na sua promoção para consumo e espetáculos para atrair fluxos de capital.

Conforme anteriormente afirmado, o empresariamento da gestão urbana em Barcelona ocorreu na conjuntura de um megaevento esportivo, os Jogos Olímpicos de 1992, cujo sucesso transformou o planejamento estratégico da cidade em modelo que foi exportado, principalmente para a América Latina. Assim, para o propósito da nossa pesquisa, torna-se fundamental analisar, detalhadamente como este modelo de planejamento estratégico surgiu e se consolidou na conjuntura prévia aos Jogos Olímpicos de 1992, enquanto um Grande Projeto Urbano.

1.4 Os Jogos Olímpicos de 1992 como Oportunidade de Realização do Planejamento Estratégico

Para compreender o surgimento e consolidação do modelo Barcelona na conjuntura dos Jogos Olímpicos de 1992, primeiramente com base em Mascarenhas (2008) vamos contextualizar, brevemente, a evolução histórica da relação entre planejamento urbano e megaeventos esportivos, a partir do conceito de Urbanismo Olímpico¹⁷, definido como

[...] o conjunto de pressupostos e intervenções sobre as cidades que acolhem os eventos olímpicos. No plano empírico trata-se, pela natureza intrínseca do fato esportivo, de dotar as cidades de instalações específicas, que atendam às modalidades, dentro dos padrões normativos internacionais. Trata-se também de criar condições de alojamento para os milhares de atletas, pessoal de apoio e membros de comitês olímpicos, bem como para a imprensa. Além disso, quase sempre a cidade-sede requer expansão ou melhoria em sua infraestrutura geral (transportes, telecomunicações, malha viária etc.). Trata-se, enfim, de um amplo conjunto de intervenções urbanísticas; um momento-chave na evolução e no planejamento das cidades. No plano mais geral, corresponde a uma forma específica de pensar a cidade e seu sentido. (MASCARENHAS, 2008, p. 146)

Deste modo, na conjuntura prévia ao megaevento, a cidade é reestruturada para atender às respectivas exigências de adaptação infraestrutural, tanto em relação, no caso, ao fato

¹⁷ O autor segue a proposta de Muñoz (1996) para a abordagem do conceito de Urbanismo Olímpico. A referência bibliográfica é a seguinte: MUÑOZ, F. **Historic evolution and urban planning typology of Olympic Villages**. Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics y de l'Esport, 1996.

esportivo, quanto à perspectiva do planejamento urbano, ao se constituir em uma oportunidade para pensar o futuro da cidade.

Segundo Mascarenhas (2008, p. 149), os Jogos Olímpicos, em suas primeiras décadas (1896 a 1932), “deixaram poucos vestígios na paisagem urbana, devido à incipiência do movimento olímpico”. O autor argumenta que a organização e dimensão destes megaeventos eram “caracterizados pelo imprevisto e precariedade das instalações físicas” (idem, 2008, p. 150). O Urbanismo Olímpico, de fato, somente passou a existir desde 1932, no contexto prévio aos Jogos Olímpicos de Los Angeles, quando o megaevento foi utilizado como oportunidade de promoção da economia local e para construir a Vila Olímpica. (idem, 2008, p. 150 apud MUÑOZ, 1996). Ainda conforme o referido autor, este tipo de projeto urbano foi construído quatro anos depois, em 1936, nos Jogos Olímpicos de Berlim, consolidando-se como uma nova tradição urbanística.

Consolidou-se, assim, uma forma de planejamento urbano vinculada ao megaevento esportivo, no qual este oferecia oportunidade de realização de grandes intervenções urbanas na cidade onde ocorria, e seu próprio desenvolvimento econômico. A construção de Vilas Olímpicas se torna uma das principais marcas nesta nova fase de promoção dos Jogos Olímpicos.

Segundo Mascarenhas (2008, p. 150-151), depois da Segunda Guerra Mundial, a realização dos Jogos Olímpicos passou a ocorrer através de forte investimento dos governos em equipamentos públicos de lazer e esporte, ou seja, com caráter, essencialmente social, mudança que constitui a expressão de uma nova conjuntura socioeconômica: “a consolidação do Estado de Bem-estar Social na Europa Ocidental não apenas garantiu maior capacidade de consumo como também oportunizou a difusão da prática esportiva, dentro da política social ‘esporte para todos’”. A partir deste período, “cada Olimpíada deixa (ou propicia) marcas indeléveis na paisagem das cidades, tornando-se uma efetiva possibilidade de executar projetos de desenvolvimento urbano” (idem, 2008, p. 151). Desta forma, desde aquela década, os megaeventos esportivos se transformaram em oportunidade de realização de Grandes Projetos Urbanos, entretanto, estes ainda não eram de caráter empresarial, vindo a sê-lo somente desde a década de 80, acompanhando as políticas de empresariamento urbano nas principais cidades norte-americanas e europeias.

Mascarenhas (2008, p. 149) afirma que a década de 1980 é marcada por uma mudança na organização e concepção dos megaeventos esportivos através da reestruturação do COI (Comitê Olímpico Internacional), administrada pelo catalão Juan Antonio Samaranch, e da

FIFA, sob a direção do brasileiro João Havelange, com o objetivo de “multiplicar os recursos financeiros, especialmente através do marketing agressivo das marcas esportivas e das novas referências de negociação de direitos de transmissão dos seus eventos”. Estas se tornaram as estratégias de mercantilização dos megaeventos esportivos, inaugurando, assim, um novo período para o urbanismo olímpico e, neste contexto, os próximos Jogos Olímpicos (em Los Angeles, 1984) constituíram “um marco no processo histórico de transformação dos jogos, no sentido do crescente poder empresarial em sua organização” (idem, 2008, p. 152).

Deste modo, ocorreu a convergência de interesses entre a nova economia do esporte, fundamentada nas referidas estratégias da FIFA e do COI, e o empresariamento urbano, que se fundamenta nas intervenções urbanísticas espetaculares, promotoras de novas centralidades urbanas, vinculadas aos interesses imobiliários e empresariais.

Conforme Mascarenhas (2008), nos Jogos Olímpicos de Los Angeles, de forma inédita, o Comitê Olímpico Internacional não estabeleceu contrato com o poder público local, somente com um comitê organizador constituído basicamente por empresários. Este grupo e o Comitê Olímpico dos EUA se responsabilizaram pelo financiamento do megaevento, o qual foi “altamente lucrativo e conduzido com mínima interferência do poder público” (idem, 2008, p. 152). A cidade obteve como principal legado deste megaevento, “o aprimoramento de infraestrutura, particularmente viária e de telecomunicações” (idem, 2008, p. 152). Deste modo, estes Jogos Olímpicos, de fato, forneceram a justificativa para que os empresários fossem os responsáveis diretos pelo planejamento urbano da cidade de Los Angeles.

Segundo Mascarenhas (2008), no planejamento do evento seguinte, o qual ocorreu em Seul (1988), foi adotada, de maneira plena, a parceria público-privada, com o governo local arcando com a metade dos gastos. Foram investidos consideráveis recursos na cidade e implementado “um projeto urbanístico de elevada envergadura” (idem, 2008, p. 152). Além disso, obteve sucesso na projeção da imagem urbana, mundialmente, o que proporcionou “efeitos multiplicadores a curto e médio prazo, consubstanciados no vertiginoso aumento do afluxo de turistas” (idem, 2008, p. 152). Enfim, a cidade de Seul obteve diversos legados destes Jogos Olímpicos, os quais se refletiram na economia por um determinado tempo.

Percebe-se, deste modo, a associação entre os setores imobiliário e turístico, e a sua valorização, cada vez maior, pelos governos locais para incrementar a economia urbana. Ainda que o megaevento tenha um caráter pontual no tempo e no espaço, não deixa de proporcionar vantagens econômicas a médio e longo prazo, considerando, principalmente o potencial de desenvolvimento da atividade de turismo.

Outro aspecto das transformações urbanísticas em Seul refere-se ao seu vínculo com os interesses do capitalismo imobiliário. Conforme Mascarenhas (2008, p. 153), no planejamento destes Jogos Olímpicos, a vila olímpica constituiu outra novidade: “trata-se de uso residencial para classes médias, e não mais destinadas ao uso popular, marca tradicional das vilas olímpicas até então”. Desta forma, este tipo de construção se insere no processo contemporâneo de gentrificação, o qual, conforme já analisamos, envolve, fundamentalmente, a substituição de residências das classes sociais mais desfavorecidas, por classes sociais de maior renda.

Finalmente, nesta conjuntura em que os megaeventos esportivos se constituem, cada vez mais, como a convergência de interesses entre os campos da política de empresariamento urbano e da nova economia do esporte, realiza-se, em 1992, os Jogos Olímpicos de Barcelona. O planejamento deste megaevento esportivo nesta cidade acabou consolidando-se como modelo, marcado pelo caráter empresarial, que veio a ser seguido, principalmente pelas cidades latino-americanas. Desta forma, a gestão urbana empresarial encontrou maior oportunidade de realização na conjuntura de preparação para os Jogos Olímpicos de 1992, sendo importante lembrar que isso ocorreu após a queda do muro de Berlim (MASCARENHAS, 2008), fato histórico que ocorreu em 1989 e sinalizou o fim do projeto socialista da União Soviética. Também é importante lembrar que, na década de 90, diversas cidades latino-americanas reorientaram sua política urbana sob inspiração no modelo Barcelona.

Conforme Mascarenhas (2008, p. 153), em 1986, a cidade de Barcelona, ao conquistar o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 1992, já possuía uma equipe organizada no setor de gestão urbanística da municipalidade, com o objetivo de planejar os espaços olímpicos. Desta forma, a partir do início dos anos 80, o governo local já tinha a perspectiva de “realizar este megaevento como estratégia para empreender as intervenções urbanísticas previstas no ‘*Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Barcelona*’, formulado em 1976, e seguramente conduzido e liderado pelo urbanista Oriol Bohigas” (idem, 2008, p. 153).

Ou seja, trata-se de Grandes Projetos Urbanos, que necessitam de grandes investimentos públicos e privados, e por isso, a realização dos mesmos deveria ocorrer na conjuntura do megaevento esportivo, que representa a grande oportunidade de ocorrência de maiores fluxos de capital para a sua construção. Este plano expressava tanto os interesses do setor imobiliário, e empresarial de um modo geral, quanto os interesses públicos, através da construção de espaços públicos, no qual se “previa a aquisição de terrenos privados para cobrir o imenso déficit de equipamentos de uso coletivo e espaços públicos, herança de décadas de ditadura franquista e de crise econômica” (MASCARENHAS, 2008, p. 153).

Entretanto, segundo o referido autor, os recursos públicos não eram o bastante para a ampla escala espacial de intervenções urbanas que o plano previa, “de forma que a cidade recorreu mais uma vez ao velho expediente de captação de recursos através de grandes eventos [...]” (idem, 2008, p. 153-54).

Percebe-se, assim, a importância do plano estratégico como legitimador das políticas urbanas de caráter empresarial, fundamentadas no imperativo da competitividade interurbana para captação de investimentos e empresas, nele sendo previstos os instrumentos para promover as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo. Neste plano, certamente já estava implícita determinada noção de crise urbana, cuja superação deveria ocorrer através da promoção da imagem da cidade e de sua reconversão econômica para atrair investimentos e empregos, conforme expressa o modelo Barcelona.

Desta forma, a partir desta decisão, começou a ser desenvolvido o projeto olímpico de Barcelona sob a perspectiva da oportunidade de realização de grandes investimentos públicos e privados na cidade, modificando consideravelmente os rumos da gestão urbana. Segundo Mascarenhas (2008, p. 154), primeiramente até a metade da década de 80, a gestão urbana aplicou o referido plano, de forma detalhada, “realizando intervenções locais diversas, com ênfase na recuperação do centro histórico”. Ainda conforme Mascarenhas (2008, p. 154), desde 1986, com a confirmação da cidade como sede dos Jogos Olímpicos, emerge a chamada segunda modernidade de Barcelona, e a perspectiva de realização deste megavento “mudou totalmente a tônica e o alcance da gestão urbana: mudanças estruturais e espetaculares e a formação de novas centralidades no âmbito metropolitano”.

Constata-se, assim, que o governo local reorientou a política urbana para realizar as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, através, principalmente da construção de Grandes Projetos Urbanos de caráter espetacular para produzir novas centralidades na região metropolitana de Barcelona, com o objetivo de projetar a sua imagem internacionalmente e atrair fluxos de capital. Além disso, certamente as grandes obras espetaculares realizadas naquela conjuntura se constituíram como importante recurso para produzir o consenso na cidade acerca desta política urbana de caráter empresarial, definindo o que anteriormente analisamos, com base em Vainer (2007), como sendo o patriotismo de cidade.

Mascarenhas (2008, p. 155), com base no estudo de Carreras e Tello¹⁸, esquematiza e resume os sete eixos principais do projeto olímpico, expostos a seguir:

A revitalização do centro histórico, descompactando sua trama medieval, abrindo espaços públicos e refuncionalizando inúmeros edifícios; A recuperação da zona costeira, fachada da cidade, reinserindo-a na vida social urbana, através do incentivo ao uso residencial e da implantação de atrativos turísticos e de lazer; Alteração no uso do solo, gerando parques urbanos, novas centralidades e monumentalidades na periferia, e recuperação / refuncionalização de equipamentos obsoletos, como fábricas fechadas, terminais ferroviários subutilizados, etc.; O impacto das novas tecnologias, sobretudo no âmbito das comunicações, expandindo a rede de fibra ótica e as possibilidades de uso da telefonia móvel, mas também na formação de incubadoras de empresas; A melhoria na infraestrutura de acesso, construindo túneis,anel viário, ampliação da rede de metrô (rumo à periferia), enquanto na área central se multiplicaram as vias de uso exclusivo de pedestres; Implantação de grandes equipamentos urbanos em toda a área metropolitana, voltados para o esporte, a arte e a cultura em geral, além da expansão fundamental da rede de esgoto; A ênfase nas políticas sociais, embora sem contornar satisfatoriamente os déficits de moradia e a questão da segurança pública.

A análise do conteúdo deste conjunto de grandes obras urbanas realizadas na conjuntura prévia aos Jogos Olímpicos de 1992 torna evidente que este megaevento propiciou uma ampla qualificação da cidade de Barcelona. O autor destaca as intervenções urbanísticas na zona costeira da cidade, onde foi instalada a Vila Olímpica de Barcelona. A revitalização de áreas costeiras, marítimas e fluviais, para explorar suas amenidades naturais, certamente constitui uma das principais tendências urbanísticas da época contemporânea. Trata-se de um tipo de espaço especial, único e irreplicável, dada a atratividade que as áreas costeiras exercem sobre as populações, possibilitando, desta maneira, a maior apropriação de rendas monopolistas, sobretudo através das atividades do setor imobiliário-turístico.

Enfim, Mascarenhas (2008, p. 157) resume que o urbanismo olímpico dos jogos de 1992 representa, “de um modo geral, a nova época: articulação de interesses privados, monumentalidade e projeção urbana”. Desta forma, a organização deste megaevento esportivo foi bem-sucedida, ao realizar plenamente as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo na cidade de Barcelona, projetando sua imagem em nível internacional. Entretanto, esta cidade dispunha de um plano diretor, de âmbito metropolitano, e conseguiu “conjugar a natureza e exigência dos jogos com os objetivos fundamentais da gestão urbana”

¹⁸ Citação apresentada pelo autor: CARRERAS, Carles; TELLO, Rosa. Aménagement urbain et aménagement stratégique à Barcelone: internationalization et nouveaux paysages urbains. Collection: Petites et grandes villes du Bassin Méditerranéen. École Française de Rome Palais Farnese, 1998. Mimeografado.

(idem, 2008, p. 157). Isso propiciou que toda a população usufruísse dos legados urbanísticos deste megaevento.

Sánchez (2003) também analisa a política urbana instaurada na cidade de Barcelona na conjuntura prévia aos Jogos Olímpicos de 1992, comparando-a com o período que transcorreu entre os anos de 1976-1979, com a transição democrática do período da ditadura franquista, e a partir de 1980, ano em que o governo socialista assume a prefeitura de Barcelona e passa a promover uma forte gestão democrática do seu território e a privilegiar os interesses coletivos até 1986, quando a cidade foi eleita para sediar os Jogos Olímpicos de 1992. Desde este momento, o governo socialista de Barcelona privilegia aos interesses do livre mercado, operando uma grande mudança na política urbana, conforme argumenta Sánchez (2003, p. 230):

Se no período de transição e nos primeiros anos de 80 o governo procurou promover uma racionalização democrática da gestão da Cidade, com o jogo de mercado controlado em prol do bem coletivo, chega um momento, o da preparação da cidade a prazo fixo para os Jogos, em que triunfa um projeto de cidade regido pelo mercado, em que o impulso de mudanças do período deixa livre as leis do mercado. Esse período coincide com um momento de refluxo dos movimentos sociais, uma desmobilização das organizações pautadas num ideário críticos, uma desmemoria da sociedade urbana.

Desta forma, constata-se a eleição de Barcelona como sede dos Jogos Olímpicos de 1992 como uma grande oportunidade de rompimento dos compromissos sociais em favor dos interesses do capital. Evidencia-se o esvaziamento da cidadania, da política, através da estratégia de promover o patriotismo de cidade para favorecer as políticas urbanas que se fundamentam no imperativo da competição interurbana para atração de investimentos e empresas por meio da inserção da cidade nas redes da globalização, conforme anteriormente analisado no capítulo anterior.

Segundo Sánchez (2003, p. 231), o governo municipal gradativamente realizou a imposição de ideias referentes à necessidade de adotar práticas econômicas liberais e de uma necessária atuação no âmbito do planejamento, fundamentada no predomínio do pragmatismo sobre as ideologias, buscando “a integração crescente de Barcelona no continente europeu e a internacionalização da cidade a qualquer custo”. A partir desta conjuntura e desta nova concepção de política urbana, o governo municipal rompe com as práticas urbanísticas que caracterizavam o período anterior, inserindo-as nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, como argumenta Sánchez (2003, p. 237-238):

Quando confrontada a política urbana dominante nos primeiros anos do governo socialista com as orientações que sucederam à nomeação olímpica, nota-se uma incisiva mudança de rumo no projeto de cidade, no sentido que se dá à cidade. De fato, em termos de concepções do espaço e das práticas espaciais, passa-se do minimalismo ao colossalismo: dos pequenos projetos da chamada “acupuntura urbana” à grandes operações urbanísticas como a da Vila Olímpica, em mãos dos grandes grupos econômicos de capital europeu.

Trata-se de privilegiar a implementação de Grandes Projetos enquanto realização do planejamento estratégico da cidade de Barcelona, sendo que, desta forma “o governo da cidade, por meio de suas ações no espaço, secundariza aquela que era até então apresentada como a principal opção política, a de promover a urbanização dos bairros periféricos com obras de pequena escala voltadas para a população local” (idem, 2003, p. 238). Ou seja, as olimpíadas ofereceram a grande oportunidade para o governo municipal aplicar as políticas urbanas de caráter empresarial previstas no Plano Estratégico da municipalidade. A lógica do mercado passa a se impor sobre as políticas públicas, conforme um dos fundamentos do empresariamento urbano, o de privilegiar a economia política ao território.

Segundo Sánchez (2003, p. 238) desde o momento no qual a cidade de Barcelona foi confirmada pelo COI como sede dos Jogos Olímpicos, “um complexo campo de relações políticas e econômicas passou a incidir na configuração de um novo espaço político, em função do qual o *Ayuntamiento* de Barcelona assume um papel regulador sob os aspectos ideológico, prático e tático-estratégico”. A seguir, apresentar-se-á cada um destes aspectos regulatórios, revelando as estratégias de realização das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo pelo governo municipal de Barcelona.

Primeiramente, em relação ao aspecto ideológico, conforme Sánchez (2003, p. 238), verifica-se uma incisiva divulgação da ideia do olimpismo e da grande tarefa demandada “pela renovação urbana em curto período (1986-1992), para a qual são convocados todos os cidadãos”. Portanto, trata-se do patriotismo de cidade, de eliminação da política em prol do megaevento. Para este propósito, são empreendidas campanhas publicitárias, tanto de internacionalização da cidade de Barcelona, quanto de consenso dos cidadãos de que as transformações urbanísticas a serem realizadas na conjuntura prévia ao megaevento beneficiarão a todos os cidadãos (idem, 2003).

Confirma-se o que já havia sido analisado no capítulo anterior, sobre a importância do marketing urbano na realização do modelo de planejamento estratégico que, através da publicidade, busca promover a imagem da cidade internacionalmente e para os próprios cidadãos, no sentido de estabelecer o consenso através da difusão do sentimento de

patriotismo de cidade. Certamente, o megaevento proporciona todas as condições para se promover esta estratégia política.

Quanto ao aspecto prático, o governo municipal de Barcelona passa a realizar a submissão do espaço a uma logística, atendendo aos interesses internacionais de mercado, em que “o espaço da cidade tem um caráter instrumental na internacionalização pretendida para a cidade” (SÁNCHEZ, 2003, p. 238-239). Ou seja, ocorre a reificação do espaço da cidade, sendo esta concebida como uma mercadoria. Através dos investimentos realizados na conjuntura dos Jogos Olímpicos e após os mesmos, “o estado e os atores privados envolvidos com o projeto emergente de cidade constroem uma coalizão voltada para a realização dos principais interesses empresariais, cujo atendimento requer profunda renovação do espaço”. (idem, 2003, p. 238-239). Desta forma, a partir do contexto deste megaevento, foi oportunizada a emergência da cidade-empresa, da adaptação político-administrativa para a gestão empresarial do espaço urbano.

Por último, em relação ao aspecto tático-estratégico, segundo Sánchez (2003, p. 239), o Governo Municipal promove a política de valorização de certos fragmentos da cidade, com a construção e renovação dos mesmos em detrimento de outros, e reestrutura diferentes setores econômicos e circuitos que refletem de forma intensa no espaço: “o setor imobiliário com capital internacional, o setor do turismo, o setor ligado aos empreendimentos culturais, os setores de comércio e serviços”. Deste modo, constata-se que a política de gentrificação também compõe a agenda urbana do governo municipal de Barcelona, com as políticas públicas sendo orientadas pela lógica do mercado. A valorização de alguns espaços da cidade em detrimento de outros implica que “as obras urbanísticas voltadas para a equalização das condições de vida nos bairros já não fazem parte dos objetivos tático-estratégicos do período olímpico e, se continuam a ser realizadas em alguns bairros, o são de uma forma residual e não central dentro do projeto de cidade”. (idem, 2003, p. 239).

Enfim, todos os aspectos regulatórios das ações do Governo Municipal, a partir da nomeação da cidade de Barcelona como sede dos JO de 1992, se constituem como o conjunto de estratégias políticas para promover a gestão urbana empresarial e as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, fundamentados no imperativo da competição interurbana para atração de investimentos e empregos. Para além destes aspectos que caracterizaram as ações do Governo Municipal da cidade de Barcelona na conjuntura dos JO, a compreensão desta reorientação da política urbana passa pela análise detalhada do processo de realização das obras urbanísticas no referido período.

Segundo Sánchez (2003, p. 240), de modo efetivo, logo após o anúncio da nomeação da cidade como a próxima sede dos JO, foi iniciada a realização de grandes operações urbanas as quais se confrontavam às operações anteriores, principalmente as obras viárias, como os chamados “cinturones de ronda”, definidos como “conexões urbano-metropolitanas de circulação rápida para aumentar a mobilidade no território”. A autora expõe que a partir de 1987 passam a serem retomadas as obras viárias do chamado “segundo cinturón de ronda”, as quais estavam paralisadas durante treze anos, desde a década de 70, devido às mobilizações e conquistas políticas de um conjunto de associações de bairros que seriam atingidos por estas obras de vias rápidas, as quais eram traduzidas, desde então, como “projetos tradicionalmente impopulares por causa de seu impacto social: fragmentação do tecido urbano dos bairros, expropriações e reassentamentos, assim como favorecimento do transporte privado em detrimento do público” (idem, 2003, p. 240-241).

Na condição de Grandes Projetos Urbanos, estes tipos de obras, em qualquer lugar, normalmente implicam em grande descontentamento das populações das áreas atingidas pelos mesmos. Na conjuntura de empresariamento urbano, devido à centralidade que adquire os Grandes Projetos Urbanos nesta política urbana de promoção dos interesses vinculados ao capital imobiliário e empresarial, também surgem muitos conflitos sobre a sua implementação. Este foi o caso de Barcelona, a partir da disposição do Governo Municipal de retomar o referido projeto de reestruturação viária nesta conjuntura dos Jogos Olímpicos, gerando conflitos semelhantes àqueles da década de 70, os quais foram contornados com a utilização de instrumentos previstos no modelo de gestão urbana empresarial, como o Marketing Urbano, conforme argumenta Sánchez (2003, p. 241):

Desse modo, a retomada da obra, assim como de outras semelhantes que lhe sucederam no ano de 1987, é paradigmática da guinada do projeto de cidade e do novo sentido que o estado passava a dar então ao espaço. Para viabilizar politicamente tais intervenções geradoras de conflito, traumáticas para uns, instrumentais para outros, o Governo Municipal, por meio de suas agências de comunicação, lançou uma campanha promocional objetivando a diluição de conflitos e a adesão da sociedade aos projetos. Nessa campanha, foi utilizado o “argumento histórico” do impulso renovador da cidade por ocasião dos Jogos Olímpicos e o “argumento verde”, segundo o qual “[...] as vias rápidas eram apresentadas como geradoras daquilo que, em princípio, poderia ser considerado sua antítese: o espaço verde” [...].

Desta forma, constata-se a referida lógica empresarial de gestão do espaço urbano, analisada detalhadamente no capítulo anterior, em que se promovem estratégias de anular os conflitos e convencer aos cidadãos sobre a importância do projeto de cidade a ser realizado

nesta conjuntura dos Jogos Olímpicos, utilizando-se de imagens como mensagens publicitárias que buscam divulgar este megaevento como oportunidade de renovação urbana, considerada enquanto legados para a população da cidade, como é o caso do espaço verde. Nesta operação urbana, de modo especial, confirma-se o marketing urbano como instrumento fundamental na aplicação desta política urbana.

A mesma estratégia de marketing urbano foi utilizada na implementação de outros Grandes Projetos Urbanos. Conforme Sánchez (2003, p. 243), a renovação da orla marítima de Barcelona, incluindo a construção de uma das Vilas Olímpicas na extensão de 4 quilômetros entre a Cidade Velha e o Rio Besós, foi transformada em uma das operações urbanas mais simbólicas da cidade renovada, tendo se constituído como uma renovação urbanística que “partiu da substituição de antigos galpões industriais e tecido residencial da baixa renda pelo uso residencial de média e alta renda conjugado ao comércio e serviço para fins turísticos”. Além dos referidos projetos, a autora expõe que nesta área da cidade foram construídos o Porto Olímpico e o Palácio de Congressos, que também se inserem na lógica dos espaços de consumo (idem, 2003, p. 243).

Desta forma, pode-se constatar que estas operações urbanas se inserem no processo de gentrificação, o qual, conforme analisado anteriormente com base em Smith (1996), se caracteriza pela produção de espaços de consumo, com conseqüente expulsão das classes de menor renda dos mesmos e a sua apropriação pelas classes sociais que detêm maior poder aquisitivo, enquanto política de inserção da cidade na divisão espacial do consumo. Ou seja, a cidade de Barcelona não está alheia ao processo de gentrificação, ao contrário, constitui, juntamente com as outras principais cidades europeias, seu lugar privilegiado de ocorrência.

Para a execução destes Grandes Projetos Urbanos nesta conjuntura de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos, adotou-se plenamente os instrumentos de urbanismo flexível de projetos e de parcerias público-privadas através da formação de um Holding, composto pelos principais agentes deste processo de planejamento urbano, conforme expõe Sánchez (2003, p. 245):

Para execução dessas obras de grandes dimensões, o Governo Municipal promoveu mudanças relevantes na organização municipal, como **a criação de três sociedades que a partir de 1989 formaram o Holding HOLSA entre as empresas construtoras, o Estado e o Ayuntamiento, responsáveis pela execução das instalações das Vilas Olímpicas e das infra-estruturas gerais**, tais como os sistemas ferroviários e as novas estações de “Sants” e “La Sagrera”, os sistemas de drenagem, de utilização do sub-solo, que implicaram num significativo ganho de solo urbano para áreas de estacionamento, complexos comerciais, museus e os sistemas de mobilidade, como as vias especializadas de alta capacidade de tráfego e as demais conexões viárias. (SÁNCHEZ, 2003, p. 245). (grifo meu).

A quantidade e amplitude das obras de renovação urbana revelam quão oportuno se tornou o contexto de preparação da cidade ao megaevento para realizar projetos urbanísticos que, em outro contexto, certamente seriam muito mais difíceis de serem viabilizados politicamente. O conteúdo destes projetos torna evidente sua inserção nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo.

Em relação às operações urbanísticas de provimento de infraestrutura viária para preparação aos JO, entre estas, destaca-se a construção dos “cinturões de ronda”, vias fundamentais para a mobilidade urbano-metropolitana, conforme analisado anteriormente. Segundo Sánchez (2003, p. 245), “uma rede arterial já prevista no PGM condicionou as entradas e saídas da Cidade e a acessibilidade da rede regional para as áreas centrais”. Tais vias arteriais também se tornaram úteis para estabelecer a conexão entre as quatro áreas olímpicas determinadas para a cidade (idem, 2003, p. 245).

Confirma-se, desta forma, o cumprimento do objetivo de produzir novas centralidades através da configuração destas vias, pois, a construção de áreas olímpicas vincula-se às estratégias contemporâneas de renovação urbana, verificadas em nível internacional. Esta tendência de produção de novas centralidades através das obras viárias também se verifica em outras áreas da cidade, conforme Sánchez (2003, p. 245-246):

Algumas confluências entre os nós viários de integração metropolitana e os grandes equipamentos comerciais ou de serviços deram origem às chamadas “áreas de nova centralidade”, dez ao todo, com ênfase em seu potencial funcional como centros empresariais e de negócios, além de centros comerciais ou concentradores de edifícios para fins culturais. Exemplos desse tipo de área são a Plaza de las Glorias e o Setor Glorias Norte onde, além da construção de um novo shopping Center, foram construídas novas torres empresariais e grandes equipamentos culturais como o “Teatro Nacional de Catalunya”, projetado pelo arquiteto Ricardo Bofill e o “Auditorio de Barcelona”, projetado pelo arquiteto Rafael Moneo. (SÁNCHEZ, 2003, p. 245-246). (grifo meu)

Pode-se constatar, neste trecho, a ênfase conferida à cultura como elemento da configuração urbanístico-empresarial, o que, conforme analisamos a partir de Harvey (2005), constitui a grande estratégia de obtenção de rendas monopolistas na fase atual do desenvolvimento capitalista. Desta forma, a cultura e história locais da cidade são instrumentalizadas pela arquitetura e desenho urbano para conferir um caráter especial aos espaços de consumo, possibilitando a apropriação das rendas monopolistas.

Enfim, Sánchez (2003, p. 246) conclui que a transformação urbanística desta cidade na conjuntura prévia aos Jogos Olímpicos de 1992 revela “esse período como altamente rentável e

representativo das estratégias do estado e dos agentes hegemônicos para superação da baixa rentabilidade da organização espacial pretérita”. Sob o argumento da exigência de preparar a cidade aos Jogos Olímpicos, o Governo Municipal atraiu capitais públicos (de outros níveis de governo e da Comunidade Europeia) e privados (megaempresas de construção nacionais e internacionais, corporações financeiras relacionadas com bancos, empresas de seguros) para realizar a reconstrução da cidade a prazo definido, o que determinou que este processo ocorresse com o aproveitamento máximo de mercado, privilegiando a “ótica do capitalismo imobiliário em suas articulações atualizadas como os demais mercados: de consumo, do turismo, da cultura e das localizações das empresas transnacionais” (idem, 2003, p. 246).

Para Arantes (2007, p. 52), o modelo Barcelona constitui uma versão da gestão empresarial norte-americana, entretanto, acabou se transformando em um paradigma dentro dessas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, “possivelmente porque de alguma maneira soube renovar a fórmula, que, aliás, contava com um ingrediente indispensável e muito bem explorado: o marketing que as Olimpíadas de 92 propiciaram”.

De forma evidente, o marketing urbano tornou-se um dos principais instrumentos do novo modelo urbanístico a partir da associação entre o planejamento das Olimpíadas de 1992 e as ações de renovação urbana operadas em Barcelona, na conjuntura prévia a este megaevento, cujo sucesso projetou a imagem da cidade em nível internacional e justificou sua aplicação em outras cidades do mundo, principalmente na América Latina.

As Olimpíadas constituíram um bom pretexto para a mudança no rumo do planejamento urbano e, certamente oportunizada por ela, a Secretaria do Planejamento de Barcelona acabou adquirindo uma nova direção, “obedecendo à nova fórmula que procurava conjugar microintervenções a um plano mais geral” (ARANTES, 2007, p. 53). Fundamentalmente, a preparação dos Jogos Olímpicos de 1992 foi realizada enquanto um Grande Projeto Urbano, com o objetivo de reestruturação da cidade de Barcelona e de projeção da sua imagem associada à cultura e identidade locais, conforme expõe a autora:

As novas estratégias viriam tornar isso mais efetivo: infra-estrutura, sistema viário, restaurações, residências (as Vilas Olímpicas), redes hoteleiras, novos equipamentos esportivos, sem falar na valorização do seu bem natural maior, a face para o mar – calçadas na zona portuária, praias, etc. E o mais importante, o reforço dos valores mais representativos de Barcelona, por exemplo, no campo das artes, Miró, Picasso, Tapiés; do urbanismo e da arquitetura, Cerdá Gaudí, o Modernismo catalão, “regionalismo crítico” pós-moderno etc. (ARANTES, 2007, p. 53).

Trata-se da estratégia de promoção da imagem da cidade com o objetivo de possibilitar a auferição de rendas monopolistas, em que a cultura de cada local é instrumentalizada para valorizar as intervenções urbanísticas, o que propicia a atração do capital internacional e o aumento do fluxo de turistas, conforme foi analisado no capítulo anterior. A instrumentalização da cultura confere conteúdo e identidade aos Grandes Projetos Urbanos, constituindo importante capital simbólico da cidade para atrair fluxos de capital.

Portanto, segundo Arantes (2007, p. 53-54), o processo iniciado em 1980, acabou adquirindo, principalmente a partir da formulação do plano “Barcelona 2000”, uma dimensão mais abrangente, em todos os sentidos (com a generalização das intervenções urbanas e da sua escala), tratando-se:

de estabelecer uma meta clara, que evidentemente não se esgotasse no evento de 1992 e que dissesse respeito ao que se aspirava com todas estas melhorias para a cidade como centro vital, na região e na Europa; em suma, definir o lugar de Barcelona como metrópole europeia, encontrar o ‘seu nicho estratégico’, tornando-a internacionalmente competitiva [...]. (ARANTES, 2007, p. 54).

Assim, o argumento da necessidade de tornar a cidade competitiva internacionalmente enfatiza o aspecto econômico desta reorientação da política urbana promovida pelo governo local de Barcelona. E esta ênfase se vincula, fundamentalmente aos interesses do capital imobiliário e turístico.

Nesta linha de argumentação, Arantes (2007, p. 54-5) destaca, entre as ideias dos catalães, que “era necessário apostar fortemente na autopromoção publicitária”, ou seja, “desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar sua inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais”. Deste modo, segundo a autora, havia a necessidade de se tomar Paris como modelo, canalizando muitos investimentos para a área da cultura, renovando/reformando diversos museus, teatros, palácios, o desenho urbano e as igrejas.

A partir desta afirmação, pode-se confirmar a importância de se relacionar cultura e economia nesta nova fase do desenvolvimento capitalista, especialmente através da promoção dos patrimônios arquitetônico, com seu conteúdo histórico-cultural valorizado para possibilitar a obtenção de rendas monopolistas, conforme vimos na análise de Harvey (2005).

Evidentemente, argumenta Arantes (2007, p. 55), estava em construção o que era uma imagem de prestígio da cidade, direcionada, principalmente ao exterior, para cumprir o objetivo de inserção competitiva que Barcelona se propunha a realizar, obrigando-a a

satisfazer sob “qualquer custo, as novas exigências do capitalismo de imagens, do desenvolvimento do terciário avançado a uma arquitetura *up date*, a ponto de incluir toda uma série de edificações que seguissem o padrão das novas centralidades empresariais das megacidades”. O modelo Barcelona confere importância fundamental à associação entre identidade e imagem da cidade para superar a situação de crise e atrair investidores internacionais.

Quanto mais peças no mostruário melhor, porque afinal o que estava na vitrine era a própria capital da Catalunha, e aí não há de ter pesado pouco a convergência local entre tradição e ultramodernidade. Aliás, talvez o interesse maior, e o relativo sucesso deste modelo-Barcelona, decorra desta situação-limite: de um certo modo, ter podido combinar regionalismo e neo ou ultramodernismo, teoria do “lugar” e planejamento estratégico, uma fórmula por assim dizer híbrida de urbanismo de segunda e de terceira geração, ou ainda de gestão urbana de molde empresarial americano e previdenciário-cultural (se é possível falar assim) europeu, notadamente francês. E isto não só por opção de seus arquitetos-urbanistas, mas seguramente por estar vivendo um período de transição, ou ao menos, de relativa indefinição, tanto quanto ao futuro de Barcelona, como da Espanha na União Européia. (ARANTES, 2007, p.56).

Ou seja, constata-se que a cultura constitui o elemento fundamental que tornou especiais as intervenções arquitetônicas e urbanísticas realizadas na conjuntura prévia aos Jogos Olímpicos de 1992. A autora também afirma que a mobilização da opinião pública, através da promoção do planejamento participativo, constituiria outro fator importante do modelo Barcelona. Ainda segundo Arantes (2007, p. 56-57), houve a proposta de generalização desta experiência, a qual foi exposta, posteriormente, na conferência Habitat de Istambul, onde se propôs como componente fundamental “às novas plataformas urbanas, o empenho dos ‘agentes’ que podem promovê-la, e [...] a mobilização de todos os recursos capazes de despertar nos indivíduos ‘um patriotismo de cidade’ e concomitante ‘desejo de inserção’ (nas redes globais, obviamente)”.

Enfim, constata-se a importância fundamental que adquire o instrumento do marketing urbano nesta nova conjuntura de globalização econômica, e sua associação com as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, em que a promoção da imagem da cidade se converte em um dos objetivos privilegiados da administração local em relação ao desenvolvimento econômico das cidades. Por esta razão, o modelo Barcelona foi amplamente difundido na América Latina e, de maneira particular, no Brasil, a partir da década de 90, com destaque para a experiência de adoção desta política urbana na cidade do Rio de Janeiro.

1.4.1 A Difusão do Modelo Barcelona na América Latina – As contribuições de Sánchez (2003) e Compans (2004)

Conforme Sánchez (2003, p. 317), na década de 90, o “modelo Barcelona” foi adotado principalmente na América Latina, onde passou a encontrar circunstâncias favoráveis à agilização da sua propagação e de sua consagração, como resultado de um desenvolvimento espetacular. Na compreensão dos gestores das políticas, a cooperação não deve constituir um campo relacionado aos Estados, e sim, “trabalha-se com um formato que é a ‘cooperação descentralizada’, quer dizer, a que se realiza de ‘cidade a cidade’” (idem, 2003, p. 318). Segundo a autora, na maior parte das principais cidades latino-americanas, a colaboração através de convênios tem se convertido em um instrumento poderoso de difusão do modelo, em duas principais vertentes, expostas a seguir:

Cooperação técnica para a modernização da gestão local e prestação de serviços municipais. A atuação nesse campo abrange do desenho do projeto à implementação das novas tecnologias transferidas, incluídos a formação e o treinamento dos técnicos responsáveis. As ações de cooperação têm se centrado na assessoria para elaboração de planos estratégicos, projetos de desenvolvimento urbano e de “revitalização de áreas”, bases de dados sobre grandes cidades ou estudos técnicos para projetos de serviços urbanos. - Assessoria para a organização política e executiva. A maior parte dos convênios direciona-se a programas de formação para políticos, ocupantes de cargos municipais e técnicos, políticas de descentralização e participação, organização e gestão de pessoal, desenvolvimento econômico local, propostas de reforma política legal e apoio a centros de formação de recursos humanos. (SANCHEZ, 2003, p.318).

De fato, como se pode constatar a partir do modo como ocorre a cooperação técnica e as consultorias para os Governos Locais da América Latina, ocorre a consolidação de um amplo mercado para a atuação dos especialistas neste “modelo” de planejamento estratégico. O conteúdo das referidas ações de adaptação da Administração Pública revelam, também, uma radical mudança no modo de se realizar o planejamento urbano. Segundo Sánchez (2003, p. 319), a avaliação dessas duas vertentes nas suas expressões em planos e projetos produzidos neste continente e, especificamente no Brasil, torna possível identificar os principais itens para os quais estão direcionados a ação política e os programas, difundidos como manifestação do “modelo” de planejamento estratégico de Barcelona:

Competitividade econômica, planejamento estratégico, políticas de apoio às empresas, criação de emprego, atração de investimentos e *city marketing*; coesão social por meio de programas de fortalecimento da identificação dos cidadãos com o “projeto de cidade”, estímulo ao sentido de pertencimento, integração de minorias, bem-estar social; melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente urbano com vistas à construção da “cidade sustentável”; modernização da gestão, programas relativos a finanças e impostos, participação do cidadão, atendimento ao cidadão; melhoria da mobilidade e trânsito, gestão do trânsito, estacionamentos, transportes públicos; infraestrutura urbana e de telecomunicações (modernização de portos, aeroportos, “teleportos” e business centers), projetos e operações urbanísticas para reestruturação urbana; modernização e expansão do turismo urbano.

Trata-se de um conjunto de ações e propostas que se inserem nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo e, ao mesmo tempo, apresentam conteúdo vinculado à cidadania e à democratização das ações de planejamento urbano, no sentido de tentar conferir legitimidade política à implementação de grandes projetos urbanos. Desta forma, se pretendia que esta política urbana se vinculasse ao projeto de socialismo municipal.

Inserido nos referidos campos de ação e programas, as técnicas de propagação do modelo Barcelona se desenvolvem através de procedimentos de “trabalho qualitativo” para formar e treinar os grupos técnico-políticos que se envolvem nos projetos (SÁNCHEZ, 2003, p. 320). A partir deste trabalho são definidas as estratégias de desenvolvimento urbano:

Discutem-se e definem-se imagens, tendências e cenários de futuro das cidades, com ênfase especial na definição dos atributos da cidade, seu papel regional ou internacional, a competição com outras cidades, as expectativas relativas à qualidade de vida, os cenários de competitividade econômica, a infraestrutura e o meio ambiente, a dinâmica demográfica, as migrações e a coesão social [...]. Os indicadores trabalhados procuram oferecer um panorama para as ações políticas eleitas, baseadas na identificação de “janelas de oportunidades”. (SÁNCHEZ, 2003, p. 320).

O conteúdo do trecho acima citado torna evidente que nesta etapa do planejamento estratégico da cidade, todas as discussões e definições são realizadas tomando em consideração o que se deseja sobre o futuro da localidade em sua inserção nos fluxos econômicos globais. A competitividade interurbana constitui o fundamento de todas as ações eleitas para promover o desenvolvimento da cidade.

Conforme Sanchez (2003, p. 320), além das referidas ações realizadas através de convênios entre o Governo Local de Barcelona e os governos locais de cidades da América Latina, existem outras importantes ações que visam à “exportação do modelo que têm origem

em empresas de consultoria, empresas privadas com participação pública, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e centros de pesquisa”. Cria-se, desta forma, um verdadeiro mercado de consultorias a partir da consolidação do modelo Barcelona. Além disso, “a organização de eventos internacionais e a participação de destaque de representantes do Governo Municipal de Barcelona em congressos fazem parte das estratégias de difusão do modelo” (idem, 2003, p. 321-2).

Desta forma, o marketing sobre o sucesso da realização do Planejamento Estratégico de Barcelona, na conjuntura dos Jogos Olímpicos de 1992, foi o principal instrumento para legitimar politicamente sua aplicação, enquanto modelo, em diversas cidades latino-americanas. Como não poderia ser diferente, este marketing se fundamentava em argumentos técnicos da área do planejamento e gestão urbanos.

Assim, segundo Sánchez (2003, p. 324), neste continente diversas organizações, empresas, agências de desenvolvimento ou centros de pesquisa e consultoria contribuem para propagar o “modelo-Barcelona”, através de diferentes ações e programas, destacando-se o CIDEU (*Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*), que realiza consultoria para a formulação de planos e projetos estratégicos. Sánchez (2003, p. 324) argumenta que, desde a sua criação, em 1993, na cidade de Barcelona, o CIDEU tem considerável presença numa ampla rede de cidades da América Latina, recebe o apoio da Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado, e atua a partir dos seguintes objetivos¹⁹:

[...] impulsar a realização e implementação de planos estratégicos, criar e definir uma cultura e uma metodologia de participação na previsão do desenvolvimento estratégico urbano, promover o intercâmbio de experiências a esse respeito, impulsar as iniciativas dos agentes públicos e privados tendentes a potencializar o desenvolvimento, fomentar atividades de cooperação econômica e comercial entre as cidades, definir e promover infraestruturas de serviços de apoio ao desenvolvimento das cidades.

A partir de um amplo apoio do Estado, os governos locais passam a adotar o planejamento estratégico em seus respectivos territórios, adaptando as instituições e o espaço à nova fase do desenvolvimento capitalista. Na América Latina, os planos e projetos com assistência técnica do CIDEU tornaram-se numerosos²⁰ a partir da formulação do Plano

¹⁹ Citado por SANCHES (2003) a partir da consulta à seguinte referência documental: BARCELONA. Ayuntamiento de Barcelona. *Barcelona in the world*. Barcelona, 1994.

²⁰ Segundo SANCHES (2003, p. 324), as cidades conveniadas ao CIDEU são as seguintes: Assunção, Barcelona, Anzoátegui, **Belo Horizonte**, Bilbao, Bogotá, **Brasília**, Bucaramanga, Buenos Aires, Calvia, Caracas, Caroni, Cartagena de Indias, Comayagua, Concepción, Córdoba, Cuernavaca, Durango, Estelí, **Fortaleza**, Guadalajara,

Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (idem, 2003, p. 325), que ocorreu entre os anos de 1993 e 1995, no governo do então prefeito Cesar Maia. Segundo Sánchez (2003, p. 325), “no final da década de 90, a geografia da difusão do modelo de planejamento estratégico teve no CIDEU seu principal ator e nas grandes cidades latino-americanas seu mercado privilegiado”.

No Brasil, a adoção do modelo de planejamento estratégico pelos governos locais ocorreu na conjuntura do processo de redemocratização. Conforme Compans (2004, p. 15), após as conquistas democráticas que marcaram a história política deste país, na década de 80, havia uma grande esperança, por parte dos militantes e ativistas de movimentos sociais e de partidos de esquerda, “de que os anos 90 trariam a consolidação das conquistas consagradas na redação da nova Constituição Federal, inclusive no que tange à gestão democrática das cidades e a universalização do acesso à terra urbana e aos equipamentos e serviços coletivos”. Estas demandas atendidas através dos princípios desta constituição expressam uma conjuntura de luta pela Reforma Urbana, promovida por um movimento nacional.

Deste modo, de fato, ocorreu a reprodução destes princípios “na redação de constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores elaborados posteriormente à promulgação da Constituição Federal, em 1988, nos quais se previam instrumentos legais que, supostamente, garantiriam a sua consecução” (idem, 2004, p. 15). Naquele momento, os movimentos sociais urbanos depositavam certa confiança de que os instrumentos legais seriam suficientes para o cumprimento dos referidos princípios constitucionais.

Entretanto, segundo Compans (2004, p. 15), tais conquistas que se acumularam no campo normativo revelaram-se bastante “frágeis ao não traduzirem compromissos sociais amplos e duradouros, sendo, por vezes, contornadas pela não-regulamentação de dispositivos constitucionais em nível federal, ou pela não-implementação dos mecanismos regulatórios e redistributivos previstos em nível local”. Estes problemas ocorreram, de fato, no Rio de Janeiro, a partir de certa configuração política em nível local e de outros fatores.

Por um lado, em âmbito nacional, a partir de 1990, verificou-se a emergência do neoliberalismo, com a eleição de Fernando Collor para a Presidência da República, o que “representou a substituição da agenda constitucional reformista pela agenda da inserção competitiva” (COMPANS, 2004, p. 16). As políticas neoliberais continuaram sendo aplicadas

Juiz de Fora, La Florida, La Guaira, Havana, La Paz, La Plata, León, Lima, Málaga, Medellín, Mérida, Monterrey, Montevideú, **Nova Iguaçu**, Panamá, Pasto, Por-au-Prince, Quito, Rafaela, **Recife**, **Rio de Janeiro**, Rosario, **Salvador**, San Juan de Puerto Rico, San Pedro Sula, Santiago do Chile, Santiago de lós Caballeros, Santiago de Querétaro, Sevilha, Sucre, Tegucigalpa, Tehuacán, Valencia, Valparaíso, Villavicencio, Viña del Mar, Zaragoza. A autora também apresenta os membros do CIDEU: *Universidad de Buenos Aires, Plan Estratégico Barcelona 2000 e Bilbao Metrópoli 30*.

na conjuntura em que Fernando Henrique Cardoso foi Presidente da República, entre os anos de 1994 e 2002. Por outro lado, em âmbito internacional, conforme foi visto a partir de Harvey (1996), os Estados Nacionais reorientaram suas economias para a globalização econômica, impondo aos governos locais determinada agenda de reestruturação econômica e urbanística.

Entretanto, conforme Compans (2004, p. 16), a maneira pela qual os governos locais conjugaram “o imperativo da competição interurbana por capitais públicos e privados com os princípios reformistas da democratização e da ampliação do acesso aos benefícios decorrentes da urbanização variou muito entre as cidades Brasileiras”. A autora expõe que a reorientação da política urbana realizada pelo governo local na cidade de Porto Alegre se constituiu como um exemplo de conciliação entre as políticas de inserção competitiva do sistema urbano e o esforço de promoção da participação popular no processo decisório governamental, o que representaria uma alternativa ao modelo de gestão urbana empresarial, adotado no Rio de Janeiro.

Em algumas delas [cidades brasileiras], o esforço de incorporação da participação popular no processo de tomada de decisão governamental não impediu que, ao mesmo tempo, se desenvolvessem estratégias competitivas com o intuito de alcançar, melhorar ou consolidar a posição da localidade como centro econômico regional, nacional e internacional. **É o caso da cidade de Porto Alegre, onde experiências como as de Orçamento Participativo e Cidade Constituinte puseram-se em marcha simultaneamente, obedecendo a esses dois objetivos distintos.** Em outras cidades, entretanto, a busca da competitividade internacional sobrepôs-se ao pacto político condensado nos documentos legais do período pós-Constituinte – sobretudo nos planos diretores e leis orgânicas - , ensejando novos compromissos sociais e arranjos institucionais, como no Rio de Janeiro. (COMPANS, 2004, p.16-17). (grifo meu)

Conforme será visto mais adiante, detalhadamente, em Porto Alegre, o governo da Administração Popular tinha como grande objetivo a democratização do planejamento e gestão urbanos, conforme os princípios da Legislação Federal, valorizando a experiência do Orçamento Participativo. No caso do Rio de Janeiro, o Governo de Cesar Maia, como representante de forças políticas vinculadas ao setor empresarial, não apresentava como meta promover a democracia de uma maneira mais ousada. Esta é a principal diferença entre as duas cidades em relação ao processo de reorientação da política urbana.

Contudo, argumenta Compans (2004, p. 17), a composição político-partidária do governo municipal não seria suficiente para explicar a ocorrência dessas discrepâncias, pois, em outras administrações locais, também sob o controle do Partido dos Trabalhadores (PT), a

participação popular na gestão pública não apresenta o mesmo grau de institucionalização em relação ao que se verifica na capital do Rio Grande do Sul, “tampouco outras administrações do Partido da Frente Liberal (PFL) formularam as mesmas estratégias competitivas adotadas pelo governo do Rio com o intuito de inserir a cidade nos circuitos espaciais da economia globalizada”.

2. Procedimentos Metodológicos

2.1 Reformulação do Problema de estudo

Conforme visto a partir de Souza (2006 a), o planejamento e gestão são atividades distintas e complementares, que se referem a tempos diferentes: o planejamento remete ao futuro, se definindo como a tentativa de prever como um fenômeno evolui, com o objetivo de solucionar as questões sobre o desenvolvimento; a gestão remete ao tempo presente, pois significa administrar uma situação de acordo com a disponibilidade de recursos em determinado momento, considerando as necessidades imediatas, constituindo-se, deste modo, como a efetivação do planejamento, que exige a capacidade de improvisação e flexibilidade diante da possibilidade de ocorrer situações imprevisíveis.

O planejamento e a gestão urbanos, enquanto ações realizadas pelo Estado Capitalista são determinados, essencialmente pelo desenvolvimento e pelas exigências do processo de acumulação e, ao mesmo tempo, em seu formato institucional, pelas regras do governo democrático-representativo. Qualquer governo ao realizar uma operação de planejamento urbano, orienta-se a partir de três princípios fundamentais, quais sejam (OFFE, 1994): a racionalidade administrativa; a utilização ampla do poder administrativo; a obrigação de responder, sobretudo, ao teste de consenso político, de conformidade legal e de efetividade funcional.

Esta definição e características do Estado Capitalista podem ser apreendidas, principalmente a partir de Harvey (1996), na conjuntura de recessão econômica que ocorreu nos Estados Unidos e Europa nas décadas de 70 e 80, quando os governos centrais dos principais países do mundo capitalista avançado, para preservar as condições do processo de acumulação capitalista, questionaram e desmantelaram sistematicamente o financiamento das políticas urbanas progressistas em nível nacional. Esta política ocorreu através da descentralização administrativa, em que os governos centrais transferiram responsabilidades

aos governos locais para que estes promovessem as políticas de desenvolvimento econômico das cidades.

A substancial diminuição do financiamento das políticas públicas por parte dos governos centrais provocou uma grave crise econômica e fiscal nas principais cidades do mundo capitalista avançado, o que exigiu por parte dos governos locais a busca de alternativas para promover a política urbana que resolvesse esta crise. Nesta conjuntura, a solução difundida como modelo de gestão aos governos locais foi a adoção de políticas de empresariamento urbano, fundamentadas no imperativo da competição interurbana para atrair recursos e capital de somatória zero.

A partir deste objetivo, os governos locais passam a formular planos estratégicos para preparar a gestão futura, cujo desenvolvimento passa a se realizar através de parcerias público-privadas de caráter empresarial, as quais se caracterizam pela implementação de Grandes Projetos Urbanos em determinadas áreas da cidade e a flexibilização do controle público sobre o uso e a ocupação do solo, de acordo com a lógica do mercado. Nesta fase do desenvolvimento capitalista, a gestão, enquanto realização do planejamento se constitui como o momento da negociação entre governo local e empreendedores para promover os projetos de caráter especulativo.

Segundo Smith (1996) no modelo de gestão urbana empresarial, as políticas públicas são concebidas conforme a lógica do mercado, que se realiza, principalmente através de projetos imobiliários, e não mais de acordo com os financiamentos dos serviços sociais. Desta forma, esta política urbana privilegia a economia política em relação ao território (compreendido como o conjunto de demandas dos trabalhadores de um determinado espaço da cidade, como a sua periferia), atendendo, essencialmente aos interesses dos grandes empresários e multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário, que obtém localizações privilegiadas para a apropriação de rendas monopolistas de suas atividades na metrópole, através dos investimentos públicos em infraestruturas viárias, de transporte e de comunicação, de caráter estratégico, e da própria promoção da imagem da cidade, conferindo a alguns de seus espaços um caráter singular, especial.

Dentro desta nova lógica política, com base na leitura de Harvey (1996), vê-se que a gestão urbana representa muito mais do que governo urbano, pois, o verdadeiro poder de reorganizar a urbanização está localizado em outro lugar ou, ao menos, numa associação de forças mais abrangentes nas quais o governo e a administração urbana protagonizam somente

a agilização e coordenação do processo. É o governo central, juntamente com as grandes empresas, que realmente tem o poder, os recursos, para realizar a reestruturação das cidades.

Nesta conjuntura de reorientação da política urbana em diversas cidades do mundo, desde a década de 90, estabeleceu-se no meio acadêmico do planejamento urbano brasileiro, de forma inédita, o debate entre as políticas de desenvolvimento econômico e o papel das políticas públicas (de transporte, habitação, cultural e/ou ambiental), na realização do planejamento estratégico pelos governos locais. Naquela década difundia-se, em nível internacional, o modelo Barcelona, fundamentado na nova Agenda Urbana formulada pelos catalães, supostamente inscrita no Projeto do Socialismo Municipal, que atribuía novas funções aos governos locais, referentes à proposição de um conjunto de ações que possibilitaria a estes conciliarem inserção competitiva das cidades com gestão democrática e políticas urbanas de cunho redistributivo, subordinando o desenvolvimento econômico ao social. O modelo Barcelona passou a ser idealizado e propagandeado como contraponto ao modelo de empresariamento urbano norte-americano, de caráter neoliberal.

Entretanto, conforme Sánchez (2003), Compans (2004) e Vainer (2007), na verdade, o modelo Barcelona se constituiu como um conjunto de estratégias discursivas para legitimar as intervenções urbanas baseadas na afirmação do protagonismo da governança local para buscar vantagens competitivas que garantiriam a atratividade da cidade por fluxos de capital, diante do processo de globalização da economia. Como evidência inicial, os instrumentos previstos no modelo Barcelona, amplamente utilizados por esta cidade na conjuntura prévia aos Jogos Olímpicos de 1992, são os mesmos encontrados no modelo do empresariamento urbano norte-americano, quais sejam: o marketing urbano, as parcerias público-privadas, o planejamento estratégico e o urbanismo flexível de projetos.

Deste ponto de vista, as estratégias discursivas do modelo catalão são compreendidas principalmente através de dois argumentos. O primeiro argumento refere-se ao fato de que o imperativo da competitividade interurbana para captação de investimentos se fundamenta na visão determinista de que o futuro de desenvolvimento da cidade depende unicamente de sua inserção competitiva nas redes econômicas globais, através do provimento de infraestruturas de transporte, de comunicação e de prédios adaptados ao setor terciário superior da economia. Contudo, esta visão supervaloriza o poder das redes econômicas globais e omite ou nega a dimensão política do espaço, na qual as ações e interesses sociais dos diversos atores hegemônicos teriam maior importância. Ou seja, trata-se de compreender que, na verdade, não são as cidades que competem por capitais, mas sim as empresas que buscam as melhores

localizações para a obtenção de rendas a partir da exploração de suas atividades num determinado espaço especial.

O segundo argumento refere-se à falsa autonomia dos governos locais para realizar as políticas urbanas a partir do processo de descentralização administrativa operada pelos governos centrais. Como mostra Compans (2004), existe a contradição entre, de um lado, a tese de que os governos locais teriam maior representatividade e legitimidade em relação aos Estados Nacionais para resolver a crise urbana, devido à sua maior proximidade física e suas maiores responsabilidades sociais previstas na nova Agenda Urbana; e, de outro lado, o fato de que a política local ainda apresenta dependência, tanto das transferências orçamentárias dos governos centrais, apesar destas serem menores, quanto dos investimentos privados. De fato, a aplicação do modelo Barcelona, inclusive pelos governos de esquerda, em diversas cidades do mundo, resultou em políticas com ênfase no desenvolvimento econômico, privilegiando a economia política em relação ao território.

Por último, é importante acrescentar que durante a própria realização do planejamento estratégico na cidade de Barcelona, o governo socialista catalão atendeu, privilegiadamente, aos interesses empresariais, do capital imobiliário. Em essência, os Jogos Olímpicos se realizaram enquanto um grande projeto urbano e uma grande operação de marketing, apresentando caráter espetacular e publicitário que anulou os conflitos políticos e sociais implicados nas operações urbanas. Vê-se que, sob a justificativa de preparar a cidade para este megaevento, segundo as exigências do COI, o governo municipal atraiu capitais públicos (de outros níveis de governo e da Comunidade Européia) e privados (megaempresas de construção nacionais e internacionais, entre outros) para realizar diversas operações urbanas que possibilitaram a projeção da imagem da cidade e a obtenção de rendas monopolistas. Desta forma, a estratégia de anulação dos conflitos políticos e sociais, e a dependência do governo local em relação aos investimentos públicos e privados para realizar o planejamento estratégico, comprova que, até mesmo na cidade de Barcelona, é falsa a afirmação de que haveria autonomia política local, após a descentralização administrativa operada pelo governo central.

No caso do Brasil, conforme visto a partir de Compans (2004), a descentralização administrativa operada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou a prever a autonomia municipal e ratificou conquistas, como os princípios reformistas da gestão democrática das cidades e da universalização do acesso à terra urbana e aos serviços e equipamentos coletivos, também não garantiu, de fato, sua aplicação pelos governos locais na

década de 90, na conjuntura da ascensão do neoliberalismo em nível nacional. A Constituição Federal previu que deveriam ser definidos mecanismos regulatórios e redistributivos em nível local, sobretudo através do Plano Diretor, para realizar a Reforma Urbana, entretanto, apesar desta definição constitucional, a maneira pela qual os governos locais realizaram a conciliação entre o imperativo da competição interurbana para atração de fluxos de capital e o cumprimento dos referidos princípios reformistas, apresentou bastante variação entre as cidades brasileiras (idem, 2008). E isso ocorreu independentemente dos vínculos partidários dos seus respectivos representantes políticos.

A cidade do Rio de Janeiro se tornou emblemática, em nível nacional, na realização de políticas de inserção competitiva por fluxos de capital, em detrimento dos objetivos da Reforma Urbana. O extremo oposto a este tipo de planejamento, até o momento, parecia ser a cidade de Porto Alegre, onde o Governo da Administração Popular, liderado pelo Partido dos Trabalhadores, consolidou o modelo do Orçamento Participativo, um instrumento de gestão sócio-estatal considerado como uma estratégia para promover a cidadania no Brasil, e que tornou a cidade conhecida como a capital da democracia participativa, uma alternativa ao neoliberalismo. Paralelamente, a reorientação da política urbana desta cidade também ocorreu através da formulação de um novo Plano Diretor, aprovado em 1999, que conciliou o imperativo de inserção competitiva da cidade por fluxos de capital, com os objetivos da Reforma Urbana.

A visão de que Porto Alegre seria uma exceção às tendências predominantes do urbanismo contemporâneo foi defendida, principalmente por Harvey (2005), que considera esta cidade como o lugar onde as forças da cultura e da história se mobilizaram, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores, e construíram um modelo alternativo à globalização (ainda que não se opusesse totalmente a ela), buscando outro tipo de capital simbólico coletivo em relação ao capital simbólico hegemônico, fundamentado na lógica do mercado. Para o autor, em Porto Alegre ter-se-ia constituído uma forma cultural com sua qualidade original, singular e particular, diferente de todas as outras existentes em diversas cidades do mundo, pois os marcos de distinção em acumulação nesta cidade não teriam se fundamentado na apropriação de rendas monopolistas. Esta capital destaca-se como a sede do Fórum Social Mundial, encontro organizado pelos movimentos sociais e pelos partidos de esquerda como contraponto ao Fórum Econômico Mundial, realizado por elites governamentais e empresariais, em Davos, na Suíça.

Entretanto, ainda que a realização das quatro edições do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, nos anos de 2001, 2002, 2003 e 2005, não tivesse o objetivo de possibilitar a apropriação de rendas monopolistas, na prática, paradoxalmente este megaevento antiglobalização tornou a cidade conhecida internacionalmente e foi responsável por sua inserção nos fluxos econômicos globais. Isso ocorreu na conjuntura em que o Plano Diretor recém havia sido aprovado, em 1999, ainda no governo da Administração Popular, prevendo, entre seus princípios e objetivos, a política de inserção competitiva da cidade nos níveis regional, nacional e internacional, tornando possível que esta se tornasse, cada vez mais, global, o que passou a ser consolidado a partir de 2005, com a eleição de um novo grupo político no governo municipal, representado pelo então Prefeito José Fogaça, que adotou plenamente o modelo de gestão urbana empresarial.

Portanto, diante das considerações acima, pode-se perceber que o problema de estudo, elaborado inicialmente como oposição entre, de um lado, a cidade de Porto Alegre como a capital da democracia participativa e sede do Fórum Social Mundial, constituindo-se como modelo alternativo ao capitalismo multinacional e, por outro lado, como cidade global que, desde a aprovação do PDDUA, apresenta transformações urbanísticas características do processo de globalização econômica e, mais recentemente promove um megaevento esportivo, a Copa do Mundo FIFA, envolve, na verdade, a seguinte questão: que possibilidade tem um governo democrático de um município que não detém autonomia orçamentária, dependendo das transferências do governo central e dos investimentos privados, não realizar, em sua administração, as políticas urbanas fundamentadas na lógica do mercado, ou seja, as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo?

2.2 Hipóteses do estudo

Do nosso ponto de vista, a cidade de Porto Alegre pode ser conhecida como a capital da democracia participativa e a sede do Fórum Social Mundial, conforme se difunde mundialmente, mas, de fato, não deixou de ser objeto das políticas contemporâneas de renovação urbana, vinculadas à lógica do mercado global. Isso ocorre porque, na configuração da política nacional, o governo local não detém autonomia orçamentária e depende dos investimentos privados e das transferências do Governo Central para sustentar a economia da cidade. O PDDUA constitui o fundamento desta política urbana, estabelecendo diversos instrumentos para a aplicação da mesma, como as Áreas Especiais e Projetos Especiais e a

própria flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo, para atrair fluxos de capital através de investimentos na renovação urbanística e da apropriação privada das áreas especiais da cidade, para possibilitar a obtenção de rendas monopolistas.

A consequência da aplicação dos referidos instrumentos do PDDUA são ações de renovação urbana na cidade, que se expressam através da realização de Grandes Projetos Urbanos (os chamados Projetos Especiais), e que constituem o resultado da aprovação de projetos de lei de mudança no Regime Urbanístico de Áreas Especiais (de Interesse Cultural, Ambiental e Institucional) da cidade, na Câmara Municipal de Porto Alegre. Trata-se, principalmente, do processo de flexibilização das leis de uso e ocupação do solo para atender, de maneira essencial, aos interesses de empresas multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário, consolidando-se, desta forma, as parcerias público-privadas. Além disso, após a aprovação destes projetos, as Secretarias Municipais passam a adaptar o planejamento das regiões da cidade para a promoção econômica dos projetos imobiliários, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano prevista no PDDUA. Por outro lado, as transformações urbanísticas na cidade de Porto Alegre não ocorreram somente em função da aplicação dos instrumentos do Plano Diretor, mas também, da dinâmica política.

Desde 2005, com a eleição de outro grupo político no âmbito municipal, representado pelo então Prefeito José Fogaça, foi realizada plenamente a gestão urbana empresarial, através da implementação do modelo de gestão chamado de Governança Solidária Local, na cidade de Porto Alegre, que rompeu com o modelo de gestão adotado pelo governo da Administração Popular, da década de 90, caracterizado pela busca de conciliação entre os interesses vinculados aos setores da construção civil e imobiliário, com os interesses das populações de baixa renda da periferia do município.

Esta mudança na política local também se refletiu sobre o modelo do Orçamento Participativo. No governo do então Prefeito José Fogaça, em grande parte, as políticas públicas e os projetos realizados através do Orçamento Participativo, passaram a ter seu modo de operação de acordo com a lógica do mercado, pela valorização de determinadas áreas da cidade onde foram aprovados e implementados os Grandes Projetos Urbanos da iniciativa privada. O planejamento dos investimentos e ações nestas áreas foi realizado pelo próprio governo, pelas Secretarias e pelos técnicos, devido ao seu caráter estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico e à sua própria complexidade técnica.

Trata-se de ações de suporte técnico, ou ações estratégicas, projetos de governo de médio e grande porte, aprovados principalmente na conjuntura prévia à Copa de 2014, como o

Projeto Avenida Tronco, os Projetos viários da Terceira Perimetral, o Sistema de Transporte BRT, o Projeto de duplicação da Rua Voluntários da Pátria, entre outros, realizados a partir de financiamentos do Governo Federal, principalmente. Estes investimentos tornam evidente que o governo municipal, por meio de seus representantes políticos e técnicos, induziu vários investimentos no processo do OP de acordo com a lógica contemporânea de renovação urbana. Portanto:

Desde a década de 1990, difunde-se a ideia de que a cidade de Porto Alegre afirmaria um modelo urbanístico alternativo à globalização econômica e cultural. A mesma afirmação foi difundida, mundialmente, quando a cidade foi sede do Fórum Social Mundial, no início do século XXI. Considera-se, assim, a cidade como um contraponto ao capitalismo multinacional, como se o Plano Diretor e as transformações decorrentes da aplicação dos seus instrumentos e as mudanças da gestão urbana local, no mesmo século, não estivessem vinculados à globalização econômica.

Assim, pensamos ser possível afirmar que, na verdade, na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, a cidade de Porto Alegre consolidou-se no processo contemporâneo de produção capitalista do espaço de cinco maneiras:

- a) Sob o argumento da necessidade de preparar a cidade para a Copa do Mundo de 2014, conforme as exigências da FIFA, o governo municipal atraiu capitais públicos do Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como do Governo Estadual, e capitais privados, de empresas multinacionais do setor da construção civil e imobiliário com o objetivo de realizar várias operações urbanísticas que apresentam potencial de projetar a imagem da cidade para obtenção de rendas monopolistas. Estas parcerias público-privadas foram consolidadas através da aprovação, no âmbito do Legislativo Municipal, de Projetos Especiais de flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo para Grandes Projetos Urbanos em Áreas Especiais, de Interesse Ambiental, Cultural e Institucional, a fim de viabilizar atividades empresariais e promover a renovação urbana, conforme as estratégias de desenvolvimento econômico previstas no PDDUA.
- b) O Governo Municipal, através das Secretarias, adaptou os Planos Regionais, os Projetos de Renovação Urbana de determinadas regiões da cidade, à implementação e promoção dos interesses econômicos dos Projetos Especiais aprovados na Câmara

Municipal, privilegiando, assim, a lógica do mercado, com base nas diretrizes de desenvolvimento urbano previstas no PDDUA.

- c) Nas regiões do OP próximas, ou onde foram aprovados os principais Projetos Especiais na conjuntura prévia à Copa de 2014, as Secretarias do Município, no âmbito das Plenárias Regionais do Orçamento Participativo, demandaram investimentos técnico-institucionais pré-planejados para os projetos pontuais de caráter habitacional e socioambiental, os quais acabaram contribuindo para o processo de valorização econômica e de renovação urbana nas referidas regiões da cidade, de acordo com os interesses empresariais, essencialmente.
- d) O governo municipal, juntamente com as Plenárias Temáticas demandou os Grandes Projetos Urbanos de caráter estratégico, que são para o item “Toda a Cidade”, abrangendo a mais de uma região do OP, e justificados como essenciais para a realização da Copa de 2014, ou que encontraram oportunidade de realização neste contexto. Trata-se, principalmente, de projetos de Infraestrutura viária e de mobilidade urbana, cujos recursos de financiamento se originaram principalmente do Governo Federal, através do PAC. Estes Grandes Projetos Urbanos de caráter estratégico foram apresentados e discutidos nas reuniões do Orçamento Participativo. Entretanto, seus recursos de financiamento não puderam ser alterados através do mesmo, pois, já estavam pré-definidos pelo próprio governo e as secretarias do município, para serem utilizados em áreas que conferem suporte à promoção econômica dos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano.
- e) O governo local, com o apoio da mídia, utilizou-se do espetáculo e da publicidade associados ao esporte, como um conjunto de recursos estratégicos para anular os conflitos políticos existentes sobre a aprovação e implementação dos Grandes Projetos Urbanos.

Por conseguinte, se isso é verdadeiro, a análise das políticas de desenvolvimento urbano realizadas na conjuntura prévia à Copa de 2014 deverá indicar que o governo

municipal confere ênfase às políticas de desenvolvimento econômico, que fundamentam a realização dos Grandes Projetos Urbanos neste contexto, enquanto uma atuação projetual sobre a cidade, viabilizada através de fluxos de capital, público e privado, para promover políticas de renovação urbana, de acordo com a lógica do mercado, dos interesses dos setores da construção civil e imobiliário.

Para cumprir este propósito, analisaremos as políticas de desenvolvimento urbano realizadas na cidade de Porto Alegre pelo Governo Municipal do então prefeito, José Fogaça, na conjuntura prévia à Copa de 2014, diferenciando as políticas de desenvolvimento vinculadas aos interesses sociais e culturais previstas no Plano Diretor, das políticas de desenvolvimento econômico, também fundamentadas no Plano Diretor, para compará-las qualitativamente com relação às decisões e ações de planejamento urbano que compreendem estes dois tipos.

Finalmente, nossa hipótese é a de que o Governo Municipal, por meio da Câmara Municipal de Porto Alegre e do Orçamento Participativo, viabilizou e legitimou a realização dos Grandes Projetos Urbanos na conjuntura prévia à Copa de 2014, de acordo com a lógica empresarial de gestão urbana, consolidando a cidade de Porto Alegre nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, o que revela que o desenvolvimento urbanístico da capital do Fórum Social Mundial não constitui uma alternativa à globalização econômica.

2.3 Procedimentos metodológicos

O objeto empírico deste estudo é o modelo de Gestão Pública da cidade de Porto Alegre, chamado de Governança Solidária Local, instituído em 2005, pelo governo do então prefeito, José Fogaça, e realizado, a partir de 2010, por seu sucessor, o atual Prefeito José Fortunati²¹. O universo da pesquisa é composto dos atores institucionais da Câmara Municipal de Porto Alegre, do Fórum das Entidades, da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) e da Secretaria de Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O foco da investigação foram as políticas de desenvolvimento urbano realizadas em Porto Alegre na conjuntura prévia à Copa de 2014, expressas nos seguintes documentos: Projetos de Lei Complementar do Executivo que tratam sobre a definição do regime urbanístico de áreas especiais da cidade

²¹ Em 2008, José Fortunati foi eleito vice-prefeito de Porto Alegre. A partir do ano de 2010, com a renúncia de José Fogaça para concorrer ao governo do Estado, Fortunati se torna prefeito de Porto Alegre até o final do mandato, em dezembro de 2012. No mês de outubro do mesmo ano, é reeleito como Prefeito de Porto Alegre.

onde foram aprovados os Grandes Projetos Urbanos; Projetos de Renovação Urbana das regiões onde se inserem estes Grandes Projetos Urbanos; e, por último, os Planos de Investimentos do Orçamento Participativo.

Para realizar a análise das políticas de desenvolvimento urbano promovidas pelo governo municipal no contexto prévio à Copa de 2014, foi necessário cumprir diversas etapas de pesquisa empírica.

Na primeira etapa, identificamos os instrumentos técnicos e legais previstos no PDDUA e sua aplicação, diferenciando os instrumentos vinculados mais diretamente aos interesses sociais e culturais, dos instrumentos relacionados às estratégias de desenvolvimento econômico da cidade de Porto Alegre. Os instrumentos vinculados aos interesses sociais e culturais se definem, principalmente através das chamadas Áreas Especiais, sendo que, as de Interesse Social são aquelas reservadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, que apresentam destinação específica e regime urbanístico próprio de uso e ocupação do solo (PMPA, 1999, p. 38). As Áreas Especiais de Interesse Cultural se definem como de Patrimônio Cultural, o qual deve ser preservado para evitar o desaparecimento das características que as tornam peculiares (idem, 1999, p. 49).

Os instrumentos relacionados aos interesses econômicos são definidos, sobretudo, pelo instrumento da Estratégia de Uso do Solo Privado que tem como objetivos gerais disciplinar e ordenar a ocupação do solo privado através de instrumento de regulação que define a densificação e a conformação da paisagem urbana em relação à edificação e ao parcelamento do solo, sendo que também constitui modo de regulação da paisagem urbana a análise de Projetos Especiais com normas próprias (idem, 1999, p. 7). Estes últimos, permitem a configuração de parcerias público-privadas, através da flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo. Além disso, outro instrumento relacionado aos interesses econômicos refere-se ao modelo espacial da cidade, densificada, miscigenada e policêntrica, que atende, essencialmente, aos interesses dos setores da construção civil e imobiliário.

Na segunda etapa, identificamos as mudanças do regime urbanístico de uso e ocupação do solo e as estratégias de desenvolvimento urbano na aprovação dos Projetos Especiais para áreas especiais da cidade, bem como, a ocorrência de conflitos políticos sobre os mesmos, definindo se houve ênfase nos interesses sociais e culturais, ou, nas estratégias de desenvolvimento econômico. Esta definição ocorrerá com base no próprio Plano Diretor, que estabelece tanto as Áreas Especiais de Interesse Social e Cultural, como a possibilidade de

configuração de parcerias público-privadas de caráter empresarial e o próprio modelo espacial da cidade, policêntrica, miscigenada e densificada.

Na terceira etapa, identificamos: os condicionantes histórico-geográficos de planejamento urbano das regiões/territórios próximos ou onde foram aprovados os principais Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada; e as propostas de zoneamento de uso e ocupação do solo, dos instrumentos de gestão urbana, bem como os investimentos públicos para promover a renovação urbana nestes mesmos espaços, definindo se todos estes elementos conferem suporte à promoção econômica dos referidos Grandes Projetos Urbanos da iniciativa privada, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano.

Entre os investimentos públicos, buscamos identificar a origem da demanda no âmbito do OP, diferenciando os investimentos que se constituíram como “demandas institucionais do governo”, dos investimentos definidos como “demandas diretas da população”, de acordo com a proposta de Silva (2004, p. 59). Os investimentos determinados como demandas institucionais do governo se referem aos “investimentos mais complexos que abrangem a mais de uma região do OP ou a toda a cidade” (idem, 2004, p. 59). No caso que aqui estudamos, também se trata dos investimentos justificados como necessários para a realização do megaevento, mas que, fundamentalmente, são utilizados em áreas que conferem suporte à promoção econômica dos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano prevista no PDDUA. Quanto aos investimentos que se definem como demandas diretas da população, trata-se de “investimentos pontuais realizados nas 16 regiões do OP, hierarquizados pela dinâmica deste” (idem, 2004, p. 59).

Ainda com base em Silva (2004, p. 60), realizamos outra distinção entre os investimentos: “os projetos de suporte com caráter técnico, dos projetos-fim com caráter político. Os primeiros são definidos como “as ações-meio demandadas pelas Secretarias, os segundos são as ações-fim demandados pelo centro político do governo ou pelas Plenárias Temáticas e Regionais” (idem, 2004, p. 60).

2.4 Fontes e tipos de dados

A pesquisa empírica apresenta como fonte dados primários e secundários.

Os dados primários foram obtidos através de entrevista semiestruturada com um representante do Fórum das Entidades. O tratamento dos dados primários ocorreu de forma qualitativa, por meio dos textos produzidos a partir de todas as informações colhidas.

Os dados secundários compreendem diversos tipos de fontes:

- a) Documentos Oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como o próprio Plano Diretor e sua Lei Comentada, os Projetos dos Grupos de Trabalho Orla e 4º Distrito, o Projeto Portais da Cidade, e os Planos de Investimentos do Orçamento Participativo, principalmente dos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012;
- b) Documentos Oficiais da Câmara Municipal de Porto Alegre: os Projetos de Lei Complementar do Executivo 16/2008 e 17/2008 (Estádio dos Eucaliptos e o Projeto Gigante Para Sempre, respectivamente) e as decorrentes Leis Complementares números 608 e 609; o PLCE número 18/2008 (o Projeto Arena) e a decorrente Lei Complementar, número 610; O Projeto de Lei número 006 / 2008 (Pontal do Estaleiro) e sua Lei Complementar nº 614; o PLCE 597 (Cais Mauá) e sua LC 638 e, finalmente, o PLCE número 7/2012 (Plano de Incentivos) e a correspondente Lei Complementar, número 703. Também foram consultados outros Projetos de Leis e Leis Complementares referentes ao Projeto Pontal do Estaleiro, que representou maior complexidade quanto às questões legais de uso e ocupação do solo;
- c) Documento não oficial, interno à Secretaria do Planejamento Municipal, referente ao relatório sobre a revisão do PDDUA no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre (2010 a), que inclui o relato sobre os conflitos políticos acerca dos Grandes Projetos Urbanos aprovados na conjuntura prévia à Copa de 2014;
- d) Outros documentos, como a Matriz de Responsabilidades da FIFA, uma tese de doutorado, da autoria de Miron (2008), bem como, os sítios oficiais do Governo Federal, do Legislativo Municipal, do Executivo Municipal e os Jornais Digitais, que contém informações complementares sobre a dinâmica atual de planejamento estratégico e as decisões sobre os Grandes Projetos Urbanos na cidade de Porto Alegre.

O PDDUA recebeu um tratamento qualitativo, visando compreender como os instrumentos técnicos e legais fundamentam: a promoção dos interesses econômicos dos

setores da construção civil e imobiliário, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano vinculada à dinâmica do mercado global, e a promoção dos interesses sociais e culturais.

Quanto aos projetos Arena, Gigante para Sempre, Estádio dos Eucaliptos, Pontal do Estaleiro, Cais Mauá e o Plano de Incentivos para as transferências de Potencial construtivo, e suas respectivas leis complementares (608, 609, 610, 614, 638 e 703), foram tratados quantitativa e qualitativamente. O tratamento quantitativo buscou compreender a diferença entre o regime urbanístico de uso e ocupação do Solo previsto para as Áreas Especiais antes e depois da flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo, especificamente em relação aos índices volumétricos, como altura, índice de ocupação, índice de aproveitamento, etc. O tratamento qualitativo dos Projetos Especiais e das Leis Complementares procurou demonstrar as estratégias de desenvolvimento urbano e a diferença entre as atividades previstas para as Áreas Especiais antes e depois da aprovação destes projetos. Em seu conjunto, todas as formas de tratamento destes dados revelaram, com base no Plano Diretor, se os Projetos Especiais privilegiaram as estratégias de desenvolvimento econômico, fundamentadas na lógica do mercado. A seguir, são apresentadas as respectivas localizações destes Projetos Especiais (figura1).

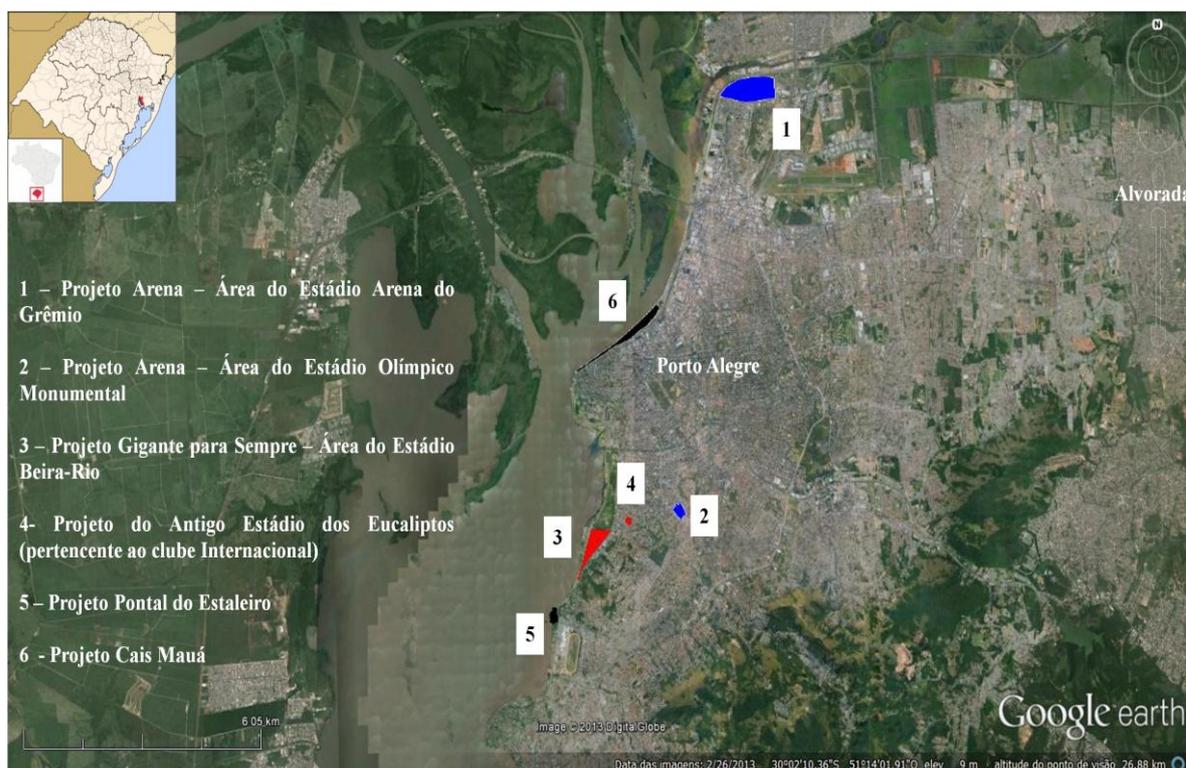


Figura1: Principais Projetos Especiais. Fonte: elaboração do autor. Google Earth, 2013 / Wikipedia.

Os Projetos dos Grupos de Trabalho Orla e 4º Distrito e o Projeto Portais da Cidade receberam um tratamento qualitativo, em que se buscou analisar os condicionantes histórico-geográficos do Planejamento Urbano de Porto Alegre, as propostas de zoneamento de uso e ocupação das regiões, dos instrumentos de gestão e os investimentos públicos para promover a renovação urbana e a relação de todos estes elementos com a promoção econômica dos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano.

Os Planos de Investimentos do OP foram tratados qualitativamente, buscando analisar os investimentos públicos realizados na conjuntura prévia à Copa de 2014, nas seguintes regiões do Orçamento Participativo: Humaitá/Navegantes (ver figura 2) e Cristal (ver figura 3). Estas regiões do OP foram escolhidas porque se relacionam mais diretamente aos principais Grandes Projetos Urbanos da Iniciativa Privada: as áreas do Estádio Arena do Grêmio e do Estádio Beira-Rio. Esta última encontra-se na Região do OP Centro, mas, a sua proximidade com o Bairro Cristal e o fato de que este tem sido objeto de várias transformações urbanísticas nesta conjuntura, determinou a escolha da correspondente região do OP.

Quanto ao relatório sobre o processo de revisão do PDDUA no âmbito do Legislativo Municipal, teve um tratamento qualitativo, em que se procurou analisar os conflitos políticos sobre os Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada, aprovados na conjuntura prévia à Copa de 2014. O trabalho de Miron (2008) foi tratado de forma qualitativa, analisando-se dados de um programa habitacional da Prefeitura Municipal, o Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC), implantado na Região do OP Humaitá / Navegantes. A Matriz de Responsabilidades da FIFA recebeu um tratamento quantitativo e qualitativo, procurando-se avaliar, sobretudo, as obras previstas, o montante de recursos e a fonte de financiamento dos mesmos. Por último, os diversos sítios e jornais digitais, como fonte complementar, foram tratados qualitativamente, buscando-se analisar as notícias sobre a dinâmica de gestão urbana, os conflitos e as imagens dos Grandes Projetos Urbanos, como recurso para promover o consenso.

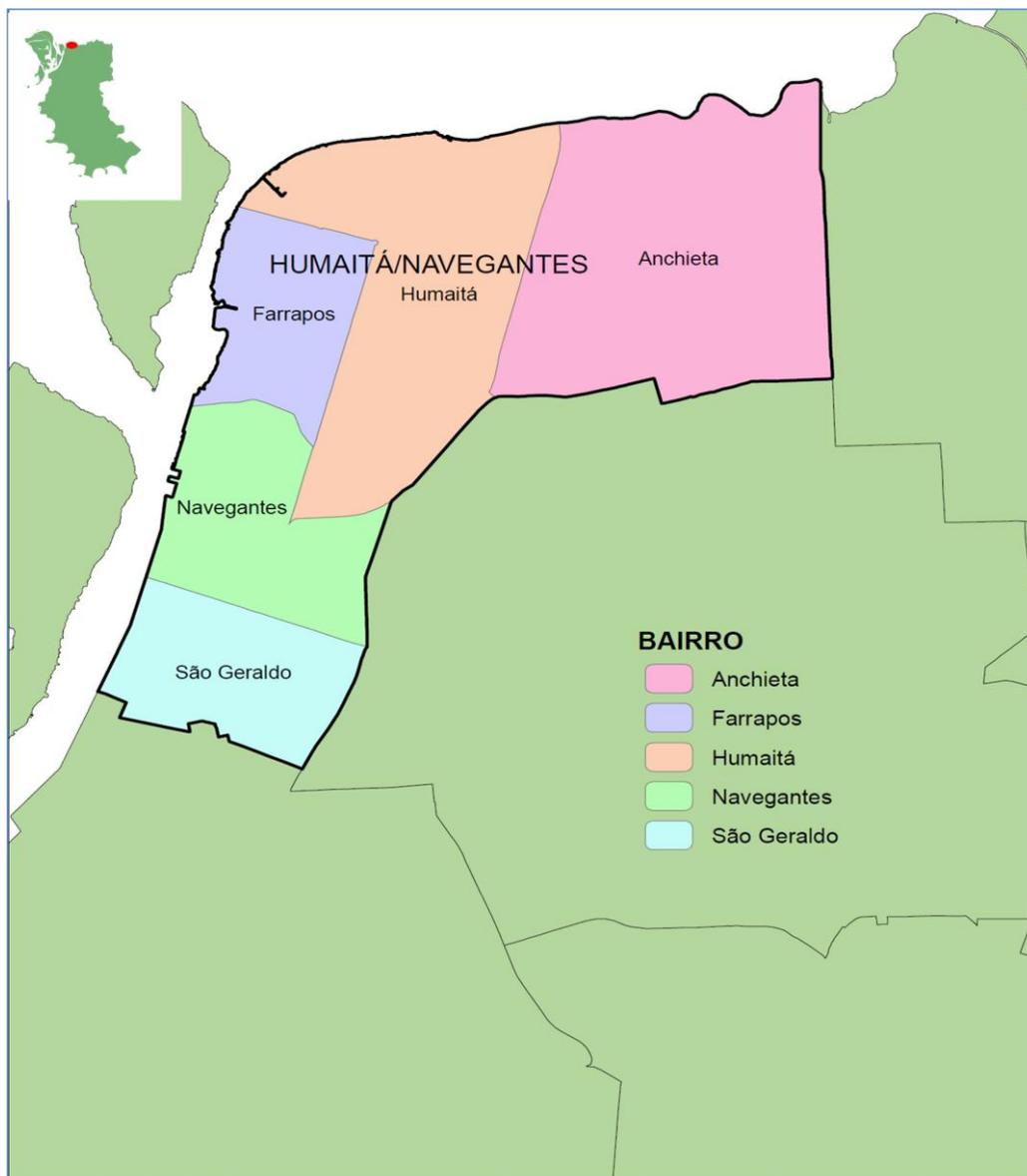


Figura 2: Região do Orçamento Participativo Humaitá / Navegantes. Fonte: Observatório das Metrôpoles.



Figura 3: Região do Orçamento Participativo Cristal. Fonte: Observatório das Metrôpoles.

CONTEXTUALIZAÇÃO

3. O Planejamento Estratégico em Porto Alegre

A particularidade do momento político em que a Administração Popular assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre é compreendida a partir das dificuldades de resolução dos diversos problemas urbanos acumulados historicamente nas cidades brasileiras, principalmente na década de 80, referentes, entre outras questões, ao fracasso das políticas públicas, como o “financiamento para a moradia popular, carência de infraestrutura urbana e de serviços, degradação do meio ambiente e aumento da violência” (FEDOZZI, 2000, p. 17). Nesta conjuntura vigorava o modelo normativo e tecnocrático de planejamento urbano nos municípios Brasileiros, expresso no instrumento do Plano Diretor. A redemocratização do país, em meados dos anos 80, representou, na cidade de Porto Alegre, abertura de novas perspectivas de luta popular para a melhoria das condições de vida.

Na cidade de Porto Alegre, no início da década de 90, os atores sociais e políticos vinculados aos setores populares criticavam o modelo de planejamento urbano fundamentado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979 e defendiam, entre outras questões, a simplificação da legislação e a gestão democrática da cidade (POZZOBON, 2008, p. 102). Neste contexto, o planejamento urbano se caracterizava pela rigidez do controle de uso e ocupação do solo urbano e havia a perspectiva de que a flexibilização das normas urbanísticas poderia ser uma das soluções para os problemas do desenvolvimento urbano, especialmente em relação à restrição da oferta de habitação aos segmentos mais pobres da população.

Esta percepção é confirmada em estudo técnico (BRASIL, 2001, p. 53), elaborado em 1995, no qual se afirmava que a partir da perspectiva da ação discreta de transformação urbana, conduzida por vários agentes sociais, o reflexo dos diversos instrumentos certamente criavam dificuldades para a aprovação e licenciamento de tal tipo de ação. Conforme expressa este estudo,

[...] a vigência simultânea dos instrumentos sobre cada parcela do território urbano municipal tem o efeito de, por um lado, reduzir drasticamente as possibilidades de iniciativas urbanas, de maneira geral, tanto no que diz respeito a habitação como a serviços, e, por outro lado, fixar padrões de ocupação (e, conseqüentemente, padrões de construção e / ou operação) relativamente altos. Essa situação originalmente desenhada pelo Plano provavelmente limitou a oferta de habitação, tanto pela imposição de índices de aproveitamento que tendem a elevar o custo relativo da terra na composição do produto habitacional final, como pelo estabelecimento de padrões construtivos incompatíveis com o poder aquisitivo dos setores mais pobres da população. Adicionalmente, os padrões fixados para novos loteamentos contribuíram para estabelecer um patamar inicial bastante alto para o custo da terra urbanizada. (BRASIL, 2002, p. 53-4).

Desta forma, a Administração Popular, desde o seu segundo ano de governo, em coerência com a sua posição crítica ao planejamento tecnocrático do período militar, modificou profundamente a estrutura do governo municipal, adotando o modelo de planejamento estratégico de Matus (1989), cuja concepção foi criada a partir da experiência do próprio autor no governo popular de Salvador Allende, no Chile (1970-1973). (FEDOZZI, 2001, p. 224-225).

No modelo de Matus, o planejamento normativo constitui um enfoque no qual a determinação dos objetivos, atividades e recursos não emergem “da dimensão real do comportamento social e da análise das forças envolvidas no planejamento, mas a partir da superposição de normas técnicas que se originam de diferentes vertentes do pensamento econômico-administrativo” (FEDOZZI, 2001, p. 225). De modo contrário, o planejamento estratégico, ao invés de orientar-se por normas ideais, nas quais o sujeito do planejamento encontra-se fora da realidade planejada, apresenta como proposta “um sistema de planejamento que interage dialeticamente com as contínuas mudanças da realidade social” (idem, 2001, p. 225).

Em três administrações sucessivas, “as de Olívio Dutra (1989 – 1992), Tarso Genro (1993-1996) e Raul Pont (1997 – 2000), “às quais se sucedeu a gestão Verle (2001 – 2004)²², a Administração Popular consolidou uma forma própria e específica de governar” (SILVA, 2004, p. 73). Durante estes quase 16 anos de sucessão das referidas gestões, em seus principais princípios, “a Administração Popular firmemente respaldou e de certa forma, também ressaltou a participação popular no governo, a democratização da administração municipal, a descentralização e o caráter essencialmente social das ações e investimentos”. (idem, 2004, p. 73).

Uma grande inovação seria consolidada na primeira e na segunda gestão da Administração Popular: o Orçamento Participativo. Este se define, segundo Fedozzi (2001, p. 22)²³, como “uma modalidade de gestão pública, baseada na participação da população na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais”. Desde a sua consolidação, o Orçamento Participativo de Porto Alegre tem sido reconhecido como uma experiência bem-sucedida de democracia participativa e de governabilidade da gestão pública e, nessa condição, “vem alcançando uma

²² As eleições do ano 2000 foram vencidas por Tarso Genro, o qual acabou abdicando do cargo de prefeito para disputar o cargo de governador do Estado em 2002, sendo substituído pelo vice-prefeito João Verle.

²³ Estes estudos de FEDOZZI constituem a principal referência, nesta dissertação, para compreender o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

ampla repercussão no cenário político nacional e até internacional, sendo interpretado como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil” (idem, 2001, p. 22).

A grande inovação do Orçamento Participativo de Porto Alegre encontra-se mais na palavra “orçamento” do que na palavra “participativo”, pois, pela primeira vez, em âmbito mundial, o Orçamento Público foi discutido através da participação popular. Fedozzi (2001, p. 98) argumenta que a compreensão sobre a importância deste acontecimento remete ao fato de que, de um lado, o orçamento compõe o planejamento governamental, pois, fornece o detalhamento dos objetivos, das metas e das realizações da administração, revelando o custo destes serviços para a sociedade; de outro lado, este se define como o principal instrumento de gestão sócio-estatal que pode tornar possível um determinado controle das ações públicas, especificamente quanto “às formas e a natureza da aplicação dos recursos oriundos da cobrança de impostos, contribuições, etc.” Assim, segundo o autor, pode-se concluir que, para a gestão sócio-estatal, o orçamento constitui um instrumento de importância política fundamental, pois,

Ele sintetiza uma grande parte da normatização legal da cidadania, ou seja, dos direitos e deveres que nascem da reciprocidade e da interação entre governados e governantes e das relações institucionais constituídas entre os poderes representativos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Mais do que isso, ele expressa, em grande parte, como se dá a produção do fundo público (via política tributária e de receitas) e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído mediante a política de despesas públicas. O orçamento público, por isso, é considerado o núcleo duro do processo de planejamento governamental [...] e insere-se no campo das chamadas decisões políticas fundamentais. (FEDOZZI, 2000, p. 98-9).

Conforme Moura (1997), o sucesso do Orçamento Participativo influenciou consideravelmente o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, na década de 1990, decorrente da implementação do projeto Porto Alegre mais – Cidade Constituinte, em 1993, pelo governo de Tarso Genro (1993-1996). Este projeto consistiu em um fórum de debates, reunindo entidades comunitárias, profissionais e empresariais, ONGs e universidades, com o objetivo de elaborar uma estratégia para aumentar a atratividade e competitividade de Porto Alegre no país e no Cone Sul (MOURA, 1997).

Eleito como prefeito de Porto Alegre em 1992, Tarso Genro se tornou o grande articulador da proposta de se discutir o futuro do desenvolvimento desta cidade juntamente com os diversos segmentos da sociedade, propondo, inclusive, aprofundar a democracia participativa a partir da experiência do OP (POZZOBON, 2008, p. 112). Assim, para

compreender a adoção do planejamento estratégico no âmbito do processo de elaboração do PDDUA, torna-se importante, primeiramente analisar a consolidação do modelo de planejamento Participativo de Porto Alegre a partir das diferentes fases que caracterizaram a discussão do orçamento municipal.

3.1 O Processo de Consolidação do modelo de Orçamento Participativo

Em relação às questões práticas da gestão pública, conforme Silva (2004, p. 73), a Administração Popular, em seus primeiros meses de governo, teve que “resolver problemas concretos e emergenciais, pois as finanças municipais apresentavam déficit e o município tinha capacidade de arrecadação mínima, alto índice de sonegação e um grande comprometimento com a folha salarial”. Ou seja, constatava-se que este governo não tinha a capacidade orçamentária para realizar as mudanças que pretendia.

Por conseguinte, a Administração Popular deveria pensar um novo modo de gerir o município, no qual se verificasse racionalidade e coerência com seus princípios político-ideológicos. A consolidação do novo modelo de gestão dos recursos públicos não ocorreu de maneira imediata, pois ainda era preciso que este governo aprendesse, em sua prática administrativa, como resolver os diversos problemas da cidade e, ao mesmo tempo, enfrentar as dificuldades inerentes a este processo.

Conforme Silva (2004), uma das primeiras ações efetivamente realizadas pela Administração Popular foi iniciada já em 1989, no momento em que o governo municipal criou o programa S.O.S Porto Alegre, o qual ficou sob a responsabilidade da Secretaria do Planejamento Municipal, consistindo em obras de arrumação e limpeza, que demandam recursos ínfimos. Porém, “além disso, para fazer as obras e os serviços emergenciais, o governo entrou em contato direto com a população, para saber de suas prioridades, criando novos canais de comunicação” (idem, 2004, p. 74). Deste modo, segundo a referida autora, este programa teve um caráter estratégico, “pois criou os meios necessários para começar a discutir o Orçamento Participativo” (idem, 2004, p. 74).

Percebe-se já naquele momento a intenção do governo da Administração Popular de promover a inversão de prioridades em suas ações de planejamento e gestão urbanas, para resolver os problemas cotidianos da população e, ao mesmo tempo, estabelecer a comunicação com a mesma, no sentido de consolidar cada vez mais uma experiência de democracia participativa. Segundo Silva (2004, p. 75) ao realizar o processo de discussão por

meio do programa S.O.S Porto Alegre, o governo tinha verificado a existência de uma inversão de prioridades: “as 10 prioridades da Frente Popular estavam praticamente invertidas em relação às prioridades da população”. Portanto, havia uma enorme defasagem entre o que o governo concebia como prioritário e o que a população definia como prioritário. Desta forma, a prática administrativa dos primeiros anos de governo contribuiu para adaptar os princípios políticos e ideológicos da Administração Popular ao planejamento urbano. Fedozzi (2001) analisa este processo de consolidação da participação popular, através da definição de quatro fases²⁴, expostas a seguir.

A primeira fase (1989/1990) foi marcada: pela inexperiência dos novos representantes do Executivo e dos movimentos de comunidades “em promover a participação institucionalizada, pela frustração dos moradores em função da ausência de resultados materiais em termos de serviços urbanos e pela conseqüente crise na interação política entre os atores comunitários e o Executivo”. (FEDOZZI, 2001, p. 124). Tal situação, implicou “na diminuição da participação popular verificada, sobretudo, no segundo ano de gestão da Administração Municipal” (idem, 2001, p. 124).

Na segunda fase (1990-1991), “ocorrem modificações internas na gestão do planejamento municipal e a montagem de uma estrutura político-administrativa específica para a participação comunitária” (FEDOZZI, 2001, p. 124). Essas modificações somadas à recuperação da condição financeira municipal tornaram possível a retomada do processo de participação comunitária e a sua definitiva institucionalização (idem, 2001, p. 124).

Foi nesta conjuntura que o Orçamento Participativo encontraria oportunidade de se consolidar como modelo de gestão sócio-estatal. Fedozzi (2001, p. 127) argumenta que “os efeitos combinados da reforma tributária local e da desconcentração dos recursos promovidos pela nova Constituição Federal de 1988 criaram condições para que o Município retomasse a sua capacidade de investimentos públicos”. Ainda segundo Fedozzi (2001, p. 127-28), concomitantemente, o intenso conflito interno ao Executivo, que caracterizara a etapa inicial da gestão da Administração Popular, entre os políticos e o setor técnico do planejamento urbano, foi solucionado com a introdução de concepções de planejamento estratégico.

Conforme visto na introdução deste capítulo, a concepção de Planejamento Estratégico adotada é a de Matus (1989), que privilegia a dimensão política nas ações de planejamento urbano. O governo da Administração Popular passou a cumprir seu objetivo de reduzir a tecnocracia e a burocracia no âmbito das secretarias do município, em favor do modelo de

²⁴ FEDOZZI (2001, p.124-25) definiu quatro fases diferentes do orçamento participativo: primeira fase: 1989-1990, segunda fase: 1990-1991, terceira fase: 1991-1992, e a última fase: 1993-1995.

planejamento estratégico, para conferir ênfase à dinâmica política da gestão municipal e promover a inversão de prioridades dos investimentos públicos.

Nessa etapa, segundo Fedozzi (2001, p. 128) observou-se, também, “na relação entre o Executivo e os representantes dos moradores, o início da montagem de um arranjo institucional específico de participação comunitária para a discussão do orçamento, que seria paulatinamente aperfeiçoado em cada ano”. Deste modo, foi discutido “com os representantes dos moradores a implantação de uma nova divisão regional da cidade que – mediante critérios sócio-espaciais e conforme a tradição territorial da organização social e comunitária – ampliou para dezesseis o número de regiões” (idem, 2001, p. 128).

A divisão regional da cidade para a discussão do Orçamento Público, com base na identidade territorial, no caráter comunitário de organização sócio-espacial, sem dúvida contribuiu bastante para o sucesso do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre. Conforme Fedozzi (2000) esta experiência histórica ocorreu a partir do reconhecimento do movimento social das comunidades das vilas irregulares, as quais vinham acumulando muitas demandas e reivindicações pela Reforma Urbana em âmbito local.

Na discussão orçamentária para 1991, também foi implementada, de forma inédita, “uma metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões da cidade e para a escolha das prioridades orçamentárias” (FEDOZZI, 2001, p. 128). A metodologia, afirma o autor, fundamentava-se em critérios objetivos²⁵ para a escolha das regiões que teriam prioridade para receberem os recursos de investimentos. Além disso, nesta segunda etapa da história do Orçamento Participativo houve uma importante modificação na orientação política do processo, em que a prática adotada para tornar viável o caminho da participação apontava a transição “da política referenciada na concepção da dualidade de poderes (a delegação de poder decisório sobre o orçamento e sobre as políticas públicas aos Conselhos Populares) para formatos institucionais de participação e decisão ligados à Administração Municipal” (FEDOZZI, 2001, p. 129).

A terceira fase do Orçamento Participativo abrange, cronologicamente, a discussão orçamentária de 1992 e 1993, sendo que, neste período, segundo Fedozzi (2001, p. 129-30):

(a) tornam-se nítidos o tipo de estrutura e de dinâmica processual que vinham sendo construídos nas duas primeiras experiências de discussão do orçamento; (b) ocorre uma efetiva retomada da participação popular, com o aumento da credibilidade dos

²⁵ Os critérios foram os seguintes: (1) mobilização popular da região; (2) importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade; (3) carência da região em infra-estrutura urbana e serviços e; (4) população em áreas de carência máxima (FEDOZZI, 2000, p. 129).

moradores no processo, devido principalmente aos investimentos em bens e serviços urbanos que tinham passado a ocorrer desde 1990, mas, sobretudo, desde 1991; e (c) ocorrem novas modificações, aperfeiçoando a metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos.

O aumento da confiança no processo participativo de gestão dos recursos orçamentários, com o reconhecimento da sua racionalidade como fator que atende ao interesse público, indica um amadurecimento da cultura política e das técnicas administrativas nesta etapa da experiência do Orçamento Participativo. O reconhecimento da dimensão política do planejamento e gestão urbanos não elimina a necessidade do uso de critérios objetivos e técnicos nas ações do poder público. Deste modo, segundo Fedozzi (2001, p. 132) “o aumento significativo da participação e a importância atribuída ao Orçamento Participativo, tanto pelos atores populares como pelo Executivo, parecia indicar [...] a consagração de um modelo de participação que tinha encontrado o seu caminho”. É importante enfatizar que, nesta fase da experiência do Orçamento Participativo, o conflito entre os diversos atores sociais e políticos não deixou de estar sempre presente, mas um satisfatório nível de consenso era possível ser alcançado, conforme argumenta o referido autor:

Não quer dizer, entretanto, que, a partir desse momento a participação tenha perdido o seu caráter intrinsecamente conflitivo. Algo que estaria fora de propósito, principalmente em se tratando – como é o presente caso – de uma forma de participação que coloca em cena múltiplos atores sociais e políticos, em disputa por escassos recursos públicos e recursos de poder, num quadro de enormes carências por infraestrutura urbana e serviços. Nesse momento da história do Orçamento Participativo, entretanto, a modalidade encontrada para promover a participação popular na gestão local possuía um razoável grau de consenso entre os seus principais atores – os movimentos comunitários e o Executivo –, embora o espaço ocupado por essa experiência continuasse a acirrar as contradições e conflitos com o Poder Legislativo Municipal. (FEDOZZI, 2001, p. 132).

Desta forma, este satisfatório nível de consenso entre o Executivo e os movimentos comunitários permitiu que a experiência do Orçamento Participativo viesse a se tornar bem-sucedida, convertendo-se em modelo de gestão sócio-estatal. A habilidade de gerir os conflitos durante este processo de participação foi determinante para este sucesso da Administração Popular.

Finalmente, argumenta Fedozzi (2001), o início da segunda gestão da Administração Popular, em 1993, marca a quarta etapa da história do Orçamento Participativo, a qual pode

ser definida, principalmente pela complexidade de sua dinâmica e pelo permanente crescimento do número de participantes. Segundo o autor, neste momento, apesar da estrutura básica do Orçamento Participativo ter continuado a ser a mesma, algumas mudanças em sua dinâmica foram realizadas, sendo que, “por iniciativa do Executivo e com a aprovação do Conselho do Orçamento, foram criadas as Plenárias Temáticas baseadas na discussão de políticas setoriais e globais” (idem, 2001, p. 133). Em número de cinco, essas Plenárias Temáticas constituíram um acréscimo às outras dezesseis instâncias regionais de participação, sendo que, “em sua dinâmica, seguiram o modelo das Assembléias Regionais, inclusive também elegendo seus representantes ao Conselho do Orçamento que, dessa maneira, teve seu número de membros ampliado a partir de 1994” (idem, 2001, p. 133).

Nas Plenárias Temáticas estava incluída a definição orçamentária dos Grandes Projetos Urbanos, que se caracterizavam por apresentar caráter estrutural e abranger a mais de uma região do OP, em que a cidade era discutida sob a perspectiva global, levando-se em consideração as estratégias de desenvolvimento urbano formuladas pela Administração Popular. Conforme avalia Fedozzi (2001, p. 134) a criação destas novas instâncias teria produzido maior heterogeneidade de representação social da participação, exercendo atração sobre setores sociais plurais e grupos de interesse que até aquele momento não se faziam presentes na discussão do orçamento do município, a exemplo dos sindicatos e de alguns setores empresariais, incluindo “uma ampla diversidade de instituições civis e grupos de interesse”. Ainda segundo Fedozzi (2001), nesta fase torna-se evidente certa pressão dos representantes das comunidades sobre o Executivo, movidos pela aspiração de participar de maneira mais intensa da direção do Orçamento Participativo, o que ocasionou a ampliação das estruturas de gestão do mesmo.

Enfim, as ações efetivadas pelas duas primeiras gestões da Administração Popular originaram uma nova forma de gestão dos recursos públicos, através da garantia de participação popular na discussão sobre os problemas da cidade. Em cada fase deste processo de consolidação da democracia participativa na elaboração e execução do orçamento municipal, o Executivo questionou, cada vez mais, o papel do planejamento urbano normativo (elaborado por técnicos e especialistas), e ressaltando a importância do planejamento participativo, a partir de determinada concepção de planejamento estratégico.

3.2 O Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte e o Processo de Reorientação da Política Urbana na cidade de Porto Alegre

Conforme Filho (2009, 205), o Orçamento Participativo tornou-se o principal instrumento de planejamento urbano no governo da Administração Popular, pois na falta de um plano diretor que convergisse politicamente com o pensamento de esquerda, “o OP serviu, dentre outras coisas, para colocar em prática uma série de ações urbanas condizentes com os princípios e estratégias de desenvolvimento urbano preconizado pela administração popular”. Entretanto, Filho (2009, 205) também argumenta que o Orçamento Participativo “embora seja um misto de instrumento de gestão e de planejamento é um instrumento de gestão administrativa (execução orçamentária e intervenção pública) e não de planejamento urbano propriamente dito”.

Por esta razão, surge a iniciativa de se discutir o desenvolvimento urbano de Porto Alegre de maneira mais ampla para definir um novo projeto de cidade. Conforme Pozzobon (2008, p. 110) esta discussão inicia em 1993 com o projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, implementado pelo então prefeito Tarso Genro que, através da Ordem de Serviço nº001, determina a criação de sete grupos de trabalho, “visando a implementação de ações político-administrativas destinadas ao cumprimento do Programa da Frente Popular”. Pozzobon (2008, p. 110) expõe que nesta Ordem de Serviço, em seu item VI, foi determinado o grupo encarregado de apresentar uma proposta de projeto estratégico visando ao desenvolvimento de Porto Alegre, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento Municipal, sendo composto, ainda, por vários órgãos da Prefeitura e um leque bastante abrangente de entidades da sociedade civil, as quais estão expostas a seguir:

[...] Ordem dos Advogados do Brasil - RS, Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, Instituto dos Arquitetos do Brasil - RS, Sociedade de Engenharia, Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, Associação Rio-Grandense de Imprensa, representantes das igrejas e de religiões afro-brasileiras. Também foram convidados a participar da elaboração do projeto representantes dos jornais do Comércio, do Correio do Povo e do Zero Hora.

Segundo Moura (1997, p. 164), a resposta política do governo da Administração Popular elaborada a partir do Cidade Constituinte se expressa numa perspectiva de ampliação da experiência de democracia participativa do OP em dois níveis: por um lado, em termos da agenda do debate público com o objetivo de superação do horizonte de um ano e das questões que são tratadas no Orçamento público anual; por outro lado, havia “a perspectiva de ampliação em termos do leque de atores sociais envolvidos nos processos participativos”. Neste último nível, segundo a autora, o objetivo era ampliar a base social do novo governo, de maneira a incluir os setores médios e os empresários, os quais tinham pouca presença no OP.

De fato, a análise da composição de entidades participantes deste processo, em sua fase inicial, permite afirmar que nenhum grupo de interesse se tornou predominante, diferentemente do que ocorria no âmbito das instâncias de participação do Orçamento Participativo, onde os participantes eram representantes dos moradores das respectivas regiões do OP. Moura (1997, 166) afirma que este projeto tinha como proposição “a mobilização da cidadania, dos atores sociais diversos, para um processo democrático de discussão e definição sobre diretrizes e projetos estratégicos”. Segundo a autora, observou-se na formulação deste projeto a combinação de características do ativismo político (fundamentado no ideário da democratização da gestão pública) e do modelo Barcelona (idem, 1997, p. 166).

Ainda conforme a autora, para a elaboração da metodologia do projeto dispunha-se, fundamentalmente, do referencial elaborado com o OP. Desta forma, para o planejamento deste processo, destaca-se o seguinte repertório:

O OP constitui-se numa referência de “planejamento socialmente construído” o qual se constrói a partir de uma hegemonia da sociedade civil, no que se denomina “esfera pública popular não-estatal” e **se contrapõe ao “planejamento do grande capital” – com bases no jogo do mercado.** O governo assume um papel destacado no processo, não só em termos de coordenação dos trabalhos, mas também enquanto ator que “disputa seus projetos e visões”. O processo participativo assume, ainda, um caráter de disputa democrática entre atores sociais com interesses diversos e conflitantes, sendo que o expor esses conflitos – ou seja, as “contradições do jogo social em nossa sociedade” – constitui-se num dos objetivos do processo. O governo, ao propor esses processos e discussão e definição públicas objetiva também a “elevação da consciência política e social da cidadania”, busca “criar uma nova cultura política”, torna-se um agente que lança desafios. (MOURA, 1997, p. 168-69). (grifo nosso).

A partir da análise deste repertório sobre o processo de discussão do desenvolvimento da cidade, percebe-se sua proposta alternativa ao modelo de empresariamento urbano,

conforme destacado. De fato, pode-se afirmar que o sucesso do Orçamento Participativo representou uma grande influência sobre a reorientação da política urbana de Porto Alegre.

Entretanto, conforme Moura (1997, p. 169) há outras referências presentes no projeto Cidade Constituinte que se referem ao papel dos governos locais em relação à elaboração das novas estratégias de desenvolvimento econômico, um dos temas incluídos neste projeto, traduzido em um dos eixos de discussão, que expressam ideias de “desenvolvimento equilibrado”, “competitividade” e “integração solidária”, as quais se articulam às ideias expressas no OP: “combate à exclusão e à desigualdade social, inversão de prioridades, elevação da qualidade de vida”. Ou seja, ocorreu uma combinação de perspectivas de planejamento estratégico neste primeiro momento.

Segundo Pozzobon (2008, p. 110-11), a partir do trabalho realizado pelo grupo responsável pela elaboração do Projeto Estratégico, surge o projeto Cidade Constituinte o qual teria como proposta um conjunto de ações visando “globalizar” as discussões, no sentido de discutir temas urbanos e incluindo a sociedade da forma mais abrangente possível, através do convite aos mais diversos setores sociais “a engajarem-se nesse processo, como membros do OP, as universidades, entidades de classe, sindicais e comunitárias, bem como a população em geral”. De fato, buscava-se a maior representatividade possível da sociedade civil neste processo.

Pozzobon (2008) expõe que uma estrutura institucional foi especialmente criada para mobilizar os cidadãos e possibilitar o estabelecimento de uma nova relação do governo com a cidade. Esta estrutura era composta “por uma Coordenação Geral, na qual a sociedade civil tinha uma participação majoritária, por uma Coordenação Executiva, constituída, integrada exclusivamente por membros do governo e por quatro Grupos de Trabalho (GTs)”. (idem, 2008, p. 111).

Ao final do primeiro ano de discussões no âmbito deste projeto, o governo municipal promoveu o I Congresso da Cidade, cuja meta era definir as principais diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Entretanto, conforme Pozzobon (2008, p. 117), “os resultados alcançados em termos de participação no Cidade Constituinte não foram expressivos quantitativamente, ficando aquém das expectativas de seus organizadores”. Constata-se que a meta de aprofundamento da experiência de democracia participativa não veio a ser cumprida nesta primeira etapa do processo de discussão sobre o desenvolvimento da cidade.

Além disso, a Coordenação Executiva e o núcleo central do governo avaliaram “como ‘pouco expressiva’ a participação de alguns setores da sociedade, em especial dos empresários

do setor imobiliário, de representantes do OP e do governo municipal” (POZZOBON, 2008, p. 119). A explicação para esta pouca expressividade de participação referir-se-ia à “falta de um projeto de comunicação que apoiasse a mobilização desses setores” (idem, 2008, p. 119). Assim, tornou-se evidente neste primeiro ano do Cidade Constituinte que a proximidade da Administração Popular com as comunidades da periferia da cidade, através do OP, influenciou em certo distanciamento dos setores vinculados ao capital imobiliário no processo de discussão sobre o projeto de cidade.

Segundo Pozzobon (2008, p. 117), ao final do Congresso Cidade Constituinte foram aprovados 224 diretrizes, programas, projetos e ações, e também a Carta de Porto Alegre, que contém nove eixos orientadores das ações governamentais para o desenvolvimento futuro da cidade, os quais são apresentados a seguir:

Cidade com Gestão Democrática; Cidade Descentralizada Cidade que Combate as Desigualdades e a Exclusão Social; Cidade que Promove as Qualidades de Vida e do Meio Ambiente; Cidade Culturalmente Rica e Diversificada; Cidade Atrativa e Competitiva; Cidade que Articula a Parceria Público/Privado; Cidade com Estratégia para se Financiar; Cidade Articulada à Região Metropolitana.

Conforme constata Silva (2004), estes princípios de desenvolvimento urbano expressam a reorientação da política urbana da Administração Popular: os cinco primeiros correspondem aos princípios políticos da Administração Popular ao eleger seu primeiro prefeito, Olívio Dutra, em 1989; os últimos quatro, referem-se aos novos princípios do planejamento estratégico.

Entre as principais demandas de ações originadas deste amplo debate constava a reformulação do Plano Diretor, cujo processo se fundamentou nas diretrizes supracitadas, as quais também foram expressas no próprio PDDUA, aprovado em 1999. Segundo Pozzobon (2008) o início do processo de reformulação do PDDU se desenvolveu, de modo mais intenso, a partir do ano de 1995, com o 2º Congresso da Cidade, e durante os anos de 1996 e 1997, na elaboração e discussão da proposta de legislação do PDDUA. O ano de 1996, especificamente é marcado pela contratação de consultores da UFRGS e da instituição argentina CEPA (Centro de Estudios y Proyección Del Ambiente)²⁶ com o objetivo de conceder suporte

²⁶ A Fundação CEPA se constituiu a partir do objetivo de criar uma instituição superior para capacitar projetistas e líderes ambientais, com base no conceito de sustentabilidade. Situada na cidade de La Plata, Província de Buenos Aires, Argentina, a Fundação CEPA é o domicílio legal da Mesa Diretiva da FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales), que se define como uma Federação de associações civis americanas e europeias, e é organizada na forma de rede composta por membros dos seguintes países: Argentina, Brasil,

conceitual e metodológico à equipe da Secretaria do Planejamento Municipal no desenvolvimento das atividades de “montagem e redação do Plano e do Projeto de Lei e encaminhamento ao Legislativo” (idem, 2008, p. 140).

Deste modo, pode-se afirmar que o processo de discussão e formulação do novo Plano Diretor foi bastante demorado, envolvendo diversos atores no desenvolvimento das etapas. Conforme Filho (2009, p. 207), ao passo que a instituição do orçamento participativo e das reformas administrativas e tributárias ocorreu com relativa rapidez, “a demora na aprovação do plano pode ter relação com a indefinição sobre o modelo de planejamento a ser executado e da própria complexidade das questões envolvidas”.

Torna-se evidente que o processo de planejamento urbano, cuja discussão exige uma abordagem abrangente da cidade e em suas diversas escalas (atendendo aos mais diversos interesses, inclusive aqueles vinculados ao capital), envolve muito mais tempo e recursos humanos e materiais para a sua execução. O planejamento urbano de Porto Alegre, na década de 90, também evidencia a sua relação de complementaridade com a atividade de gestão urbana, a qual se refere ao próprio Orçamento Participativo como um espaço articulado aos espaços institucionais de participação do projeto Cidade Constituinte.

Conforme Pozzobon (2008) durante este processo de discussão, o governo municipal realizou um grande esforço para promover a mais ampla participação popular, articulando as instâncias do Cidade Constituinte às do OP., ocorrendo diversas dificuldades para realizar os objetivos da democracia participativa, principalmente a falta de experiência do governo para operacionalizar com a população a discussão sobre temas tão complexos do planejamento urbano, que envolvem uma compreensão sistêmica da cidade, diferente do OP, o qual se refere à compreensão dos problemas regionais e locais, de mais fácil apropriação por parte da população. Entretanto, depois de muitos problemas, ao final do processo de discussão no âmbito do Executivo Municipal, foi alcançado consenso mínimo sobre a definição do projeto a ser enviado para a Câmara Municipal, em 1997 (POZZOBON, 2008, p. 182-83).

Este consenso realizado como resultado do processo de formulação do PDDUA no âmbito do Executivo, expressa, em certo grau, o sucesso do modelo de gestão adotado para reorientar a política urbana na cidade de Porto Alegre. Esta é a análise conclusiva de Moura (1997, p. 240) sobre o Cidade Constituinte, para quem este se constituiu como uma grande inovação da gestão pública local no Brasil, devido a dois aspectos: da pluralidade, referente

Colômbia, Cuba, Chile, Espanha, México, Paraguai, Peru e Venezuela. Entre as orientações específicas que expressam as ideias fundantes da FLACAM, encontra-se “a questão regional: a recuperação do enfoque regional e seu desenvolvimento como estratégia de integração para a competitividade” (sem páginas). Informações disponíveis em: http://www.flacam-red.com.ar/info_insti/info.htm

ao maior leque de atores sociais que participou deste processo, que incluiu os setores médios e empresariais; e do conteúdo da agenda pública, relativo ao “deslocamento do debate para a questão das diretrizes e projetos estratégicos de desenvolvimento”. Enfim, o projeto do Plano Diretor, após ter sido enviado para a Câmara Municipal de Porto Alegre, tramitou durante dois anos, sendo instituído, em 1999, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA (Lei Complementar 434/99). Sua aprovação possibilitou e promoveu consideráveis mudanças no planejamento e na gestão da cidade.

Conforme Filho (2009, p. 200) a partir da consideração de que o I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano tinha um modelo autoritário e tecnocrático de planejamento e gestão, justificou-se “o modelo de decisão pretensamente democrático, proposto pelo Plano Diretor aprovado em 1999”. Entretanto, ainda que o PDDUA expresse a justificativa de promoção da participação no planejamento, em essência, seu conteúdo enfatiza principalmente o planejamento estratégico, no qual “a regulação do uso do solo e o sistema de gestão privilegiam a promoção econômica como forma de gerar ativos financeiros para o município para que o mesmo promova a regulação e distribuição destes lucros”. (FILHO, 2009, p. 210).

Desta forma, percebe-se a referida influência dos interesses dos setores da construção civil e empresarial na definição das diretrizes de desenvolvimento urbano, na conjuntura de formulação do PDDUA. Segundo o autor, trata-se de um modelo de planejamento estratégico de matriz liberal-socialista e de intensa interação da sociedade, “que mescla discurso social e lógica econômica redistributiva” (idem, 2009, p. 210). Entretanto, na prática, o modelo de gestão democrática proposto neste plano diretor apresentou limitações no cumprimento do seu objetivo, devido a diversos problemas de caráter normativo e político que ocorreram desde a sua aprovação, encontrando semelhanças com o modelo de planejamento urbano do I PDDU, conforme argumenta o autor:

A efetivação do discurso do planejamento participativo ocorre de forma limitada e restrita. A exemplo do plano anterior, nos termos do PDDUA, as instâncias participativas a estrutura do sistema de gestão do planejamento restringem-se à participação no Conselho do Plano Diretor, nas regiões de planejamento e na realização de audiências e consultas públicas. (FILHO, 2009, p. 211).

Assim, a participação direta da população nas decisões sobre planejamento e gestão urbanos não se efetivou como havia sido definido pelo Governo da Administração Popular durante o processo de formulação do PDDUA. Além destas questões presentes no Plano

Diretor, a conjuntura política favoreceu ainda mais os interesses empresariais no planejamento e gestão urbanos. No ano de 2004, depois de 16 anos no poder, a Administração Popular deixa de governar Porto Alegre, a partir da derrota de Raul Pont (PT) para José Fogaça (PPS) na eleição para a Prefeitura Municipal.

Segundo Filho (2009, p. 211), a mudança de governo também significou uma transformação no perfil administrativo e na ideologia do governo que tomou posse no Executivo Municipal, em que o novo prefeito, ao concentrar diversos partidos de centro-direita (PTB, PPS, PFL, PSDB e depois o PMDB), “não possuía compromisso político com o discurso ‘socializante’ do grupo antecessor”. Deste modo, este governo contribuiu para esvaziar o planejamento e gestão democráticos, distanciando-se dos interesses comunitários e sociais e, concomitantemente aproximando-se dos grupos empresariais, conforme argumenta o autor:

Embora tenha mantido as estruturas participativas existentes, o novo governo teve dificuldades em manter o mesmo padrão das administrações anteriores. Houve certo desgaste do Orçamento Participativo, que embora atuante, não manteve a mesma frequência de participação. [...] Do mesmo modo, percebe-se haver uma (re) aproximação de grupos empresariais com lideranças políticas do município e o afastamento gradual de representações sociais. Esta mudança de perspectiva, juntamente com a maioria na Câmara Municipal de Vereadores, passou a influenciar o planejamento urbano do município, especialmente em relação a processos relacionados ao sistema de gestão de planejamento. (FILHO, 2009, p. 211).

Estas mudanças na política local expressam a transição do modelo de gestão da Administração Popular para o modelo de gestão chamado de Governança Solidária Local, representado pelo então Prefeito José Fogaça, a partir de 2005. Conforme Siqueira (2012, p. 4), já naquele ano ocorreu uma mudança significativa na forma de gestão, “com definição, por exemplo, de agenda, contratação de consultorias especializadas, implantação de ferramentas e metodologias de gestão, entre outros”. Neste mesmo ano, foram instituídas as Parcerias Público-Privadas, por meio de Lei Municipal:

[...] o governo municipal instituiu através de Lei Municipal o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre. Conhecidas pela siglas PPPs, por este mecanismo o setor privado “projeta, financia, executa e opera uma determinada obra/serviço”. Como contrapartida, o setor público paga ou contribui financeiramente com os serviços. (SIQUEIRA, 2012, p. 4).

Estas mudanças na gestão municipal vieram a favorecer, sobretudo, as atividades dos setores da construção civil e imobiliário na cidade, os quais já vinham reforçando a sua atuação desde a promulgação do PDDUA. Nesta conjuntura, estes setores econômicos tiveram seus interesses privilegiados nas áreas mais atrativas para suas atividades, gerando conflitos referentes à aprovação dos projetos especiais e à flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, conforme expõe Filho (2009, p. 214):

Uma série de problemas relativos à aprovação dos projetos especiais e das liberações dos índices construtivos para a construção civil vem à tona logo após a aprovação do PDDUA. Algumas áreas economicamente “atrativas” da cidade como os bairros Rio Branco, Petrópolis, Menino Deus e Moinhos de Vento passaram a sofrer gradativa descaracterização arquitetônica, impactos sobre a infraestrutura e aumento da densidade populacional, o que mobilizou moradores e as associações de moradores.

Este conflito também foi identificado e analisado pelo autor desta dissertação em outra pesquisa (XAVIER, 2009), anteriormente referenciada, onde se verificou que os moradores do bairro Petrópolis, a partir de 2002, fundaram o movimento Petrópolis Vive, em combinação com outros movimentos Vive que surgiram nos bairros acima citados. Conforme visto, a partir desta conjuntura de conflito, em 2003, o governo municipal iniciou o processo de revisão do Plano Diretor, concluído no ano de 2010, no âmbito do Legislativo Municipal. Segundo Filho (2009, p. 214), a mobilização dos moradores e associações comunitárias não foi somente contra a flexibilização do regime urbanístico dos empreendimentos especiais e do estoque de solo criado, mas também contra outras questões, “como as questões relativas aos regimes urbanísticos nas Áreas Especiais, que inclui as Áreas Institucionais e as de Interesse Ambiental, do qual, ainda fazem parte as Áreas de Interesse Cultural (AICs)”.

Desta forma, pode-se constatar que o PDDUA é permissível a modificações pontuais diante de demandas de entidades empresariais. Todas as referidas questões conflituosas estão diretamente vinculadas com a estrutura de decisão do Sistema de Gestão do Planejamento Municipal, a partir da existência de certos mecanismos decisórios no mesmo, referente ao poder conferido ao Executivo Municipal para influir na aprovação dos projetos especiais (FILHO, 2009, p. 221-222):

Neste processo de aprovação dos projetos especiais há algumas peculiaridades: Os membros da CAUGE são escolhidos entre técnicos de 11 secretarias e indicados pelo prefeito municipal, ou seja, são indicações políticas a critério do chefe do executivo municipal. Das nove indicações dos poderes públicos no CMDUA, sete

são indicados pela prefeitura, e destes, seis representantes da atual composição (2008-2009) estão repetidas na CAUGE e no CMDUA.

A maneira como foi concebido o Sistema de Gestão do Planejamento Municipal indica, então, uma grande centralidade na figura do Prefeito, conferindo grande poder decisório a este em relação às decisões estratégicas, como é o caso dos Grandes Projetos Urbanos. Neste sistema, o planejamento participativo deveria ocorrer através do CMDUA e dos Fóruns das Regiões de Planejamento RGP²⁷. Em relação à participação nas RGP, conforme Filho (2009, p. 222-223) verifica-se que a eleição dos nove representantes em cada uma delas ocorre através da convocação da comunidade, em um processo no qual se percebe a predominância de entidades vinculadas ao setor imobiliário, resultando que:

Na prática, a mobilização das entidades empresariais nos fóruns regionais de planejamento e o posicionamento tendencialmente favorável às demandas do setor empresarial e a ampla representação da atual administração municipal faz com que os processos sejam sempre aprovados no CMDUA. (FILHO, 2009, p. 223).

Quanto ao CMDUA, sua composição na proporção de um terço para cada representação (representantes das comunidades das RGP, dos técnicos do Estado e de entidades vinculadas à temática urbana, dentre estas, em grande parte, ligadas aos interesses empresariais), revela a sub-representatividade dos interesses comunitários em relação à representação de interesses da tecno-burocracia estatal e do corporativismo profissional e empresarial²⁸. Segundo Filho (2009, p. 240) esta sub-representatividade se reflete nas decisões administrativas do CMDUA, considerando o período de 2003 a 2008, em que se verifica pouca participação comunitária e transparência nas ações de planejamento urbano do governo municipal.

Situação semelhante ocorreu durante o processo de revisão do PDDUA, iniciado em 2003, que revelou graves problemas em relação à gestão democrática. Em seu início, este processo previa a realização de fóruns e audiências regionais, mas, ao ser retomado pelo

²⁷ O sistema de planejamento estabelece a participação da comunidade no âmbito do CMDUA, e também, em nível regional ou local, por meio dos Fóruns Regionais de Planejamento, cuja distribuição ocorre conforme as 8 Regiões de Planejamento – RGP, as quais, de acordo com Pozzobon (2008), foram delimitadas pela Secretaria de Planejamento Municipal na conjuntura de formulação do PDDUA, tomando como base a delimitação das 16 Regiões do Orçamento Participativo e a discussão com suas respectivas comunidades. Os Fóruns Regionais de Planejamento “são autônomos, e possuem regimento interno ou estatuto que determina a sua organização e funcionamento”. (FILHO 2009, p. 213).

²⁸ Para saber mais sobre as implicações políticas das representações de diferentes entidades no âmbito do CMDUA do município de Porto Alegre, ver Souza (2006 a, 2006 b).

governo do Prefeito José Fogaça, foi proposta, em 2007, a realização de uma audiência pública para promover a discussão e apresentação de sugestões para revisar o Plano Diretor. Segundo Filho (2009, p. 274) esta audiência apresentou um caráter deliberativo e foi marcada pela manipulação por parte do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon-RS), através do aliciamento de seus trabalhadores para votar a favor dos temas de interesse deste setor econômico, com a omissão do governo municipal.

Enfim, a análise dos processos administrativos para aprovação de Projetos Especiais e de revisão do Plano Diretor permite afirmar que o PDDUA “embora justificado pela participação, não apresenta elementos políticos e normativos capazes de garantir e efetivar a participação popular”. (FILHO, 2009, p. 275). Desta forma, o Executivo Municipal atendeu privilegiadamente às demandas pontuais do setor empresarial na primeira década do século XXI, sobretudo a partir do governo do então Prefeito José Fogaça, que adotou, de fato, o modelo de gestão urbana empresarial na cidade de Porto Alegre.

A RENOVAÇÃO URBANÍSTICA DE PORTO ALEGRE E A COPA DE 2014

Nesta parte da dissertação foram apresentados e analisados dados e informações, anteriormente referidos, que revelam os fundamentos da renovação urbanística na cidade de Porto Alegre, na conjuntura prévia à Copa de 2014. Primeiramente, analisamos o PDDUA, com os seus instrumentos, tanto aqueles que conferem ênfase ao desenvolvimento econômico, vinculado às tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, como aqueles que conferem destaque aos interesses sociais e culturais. Em seguida, foram analisados: o contexto de candidatura da cidade de Porto Alegre para sediar a Copa de 2014 e o processo de tramitação dos Grandes Projetos Urbanos na Câmara Municipal de Porto Alegre, revelando a dinâmica política, as parcerias público-privadas estabelecidas e as estratégias de desenvolvimento urbano vinculadas aos mesmos. Por último, analisaram-se os projetos de renovação urbana e Programação de investimentos nas regiões da cidade mais vinculadas à Copa de 2014, apresentando sua elaboração técnica no âmbito da Prefeitura Municipal e como foram decididos no âmbito do OP, para compreender sua fundamentação na lógica do mercado e a própria possibilidade de o Governo Municipal realizar o modelo de gestão urbana empresarial através das instâncias de planejamento participativo.

4. O Plano Diretor de Porto Alegre e as Tendências Predominantes do Urbanismo Contemporâneo

Este capítulo tem o propósito de avaliar o planejamento urbano do município de Porto Alegre a partir dos fundamentos teóricos do planejamento estratégico, especificamente em relação às tendências do urbanismo contemporâneo. Propõe-se analisar e tentar validar os instrumentos básicos de planejamento urbano previstos no PDDUA do município, tanto em relação às iniciativas locais de desenvolvimento econômico, dentro da lógica de atração de fluxos de capital, quanto às políticas de promoção dos interesses sociais e culturais.

A política de desenvolvimento econômico do município foi verificada a partir de instrumentos diretamente relacionados à promoção do desenvolvimento econômico previstos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA: as estratégias, o modelo espacial e os instrumentos de regulação para a intervenção no solo, com destaque para a implantação dos Projetos Especiais. Além disso, será analisada a aplicação destes instrumentos em relação às recentes transformações espaciais que tem ocorrido na cidade de Porto Alegre desde o início do século XXI. As políticas de promoção dos interesses sociais e

culturais serão avaliadas através dos seguintes instrumentos: Áreas Especiais, especialmente, as Áreas de Interesse Social e Cultural.

Cumprido ressaltar que o Plano Diretor é analisado neste capítulo como fundamento da nova política urbana, que encontrou maior oportunidade de realização na conjuntura da Copa do Mundo de 2014, quando foram aprovados os referidos projetos especiais no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre. A análise da associação entre o Plano Diretor e os referidos projetos especiais será realizada posteriormente.

O presente capítulo é estruturado a partir de análise a respeito dos instrumentos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) aprovado em 1999, e depois, uma breve consideração parcial.

4.1. Os Instrumentos Técnicos e Legais do PDDUA e sua Aplicação

4.1.1. As Estratégias do PDDUA

Conforme expresso no artigo 3º (PMPA, 1999, p. 2), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental se constitui como instrumento básico para definir o modelo de desenvolvimento do Município, sendo composto por sete estratégias, expostas a seguir (PMPA, 1999, p. 3):

I - Estratégia de Estruturação Urbana; II - Estratégia de Mobilidade Urbana; III - Estratégia de Uso do Solo Privado; IV - Estratégia de Qualificação Ambiental; V - Estratégia de Promoção Econômica; VI - Estratégia de Produção da Cidade; VII - Estratégia do Sistema de Planejamento.

O parágrafo único do mesmo artigo prevê que “para a implementação de políticas, programas e projetos, públicos ou privados, serão adotadas as diretrizes das estratégias correspondentes” (PMPA, 1999, p. 2).

A Estratégia de Estruturação Urbana, segundo o artigo 4º, apresenta como “objetivos gerais promover a estruturação do espaço na cidade e a integração metropolitana” (PMPA, 1999, p. 3). Estas metas estratégicas, essencialmente indicam a preocupação de estabelecer conexões entre os diversos espaços da região metropolitana, numa evidente política de descentralização. O parágrafo único deste artigo expressa essa questão:

A implementação da Estratégia de Estruturação Urbana dar-se-á a partir da conceituação, identificação e classificação dos elementos referenciais do espaço urbano, existentes ou potenciais, e das suas conexões, valorizando prioritariamente o espaço público e, ainda, a proposição de projetos articulados com os municípios da Região Metropolitana. (PORTO ALEGRE, 1999, p.3).

Para o cumprimento da Estratégia de Estruturação Urbana, o PDDUA estabelece o programa de Espaços Abertos e o Programa de Integração Metropolitana, conforme expresso nos incisos I e II do artigo 5º:

I - Programa de Espaços Abertos, que propõe a **implementação de um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana ou regional**, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, com vistas a potencializar a legibilidade da cidade através do **fortalecimento das centralidades** e da valorização do patrimônio ambiental. a) Integram o Sistema de Espaços Abertos todas as formas de conexão urbana que permitem viabilizar fluxos entre as diversas partes do sistema; [...] II - Programa de Integração Metropolitana, que visa a **articular o PDDUA com as ações e as políticas que envolvem os municípios da Região Metropolitana, dando ênfase às interfaces dos limites norte e leste do Município**, prioritariamente no que se refere ao transporte, uso do solo e saneamento (PORTO ALEGRE, 1999, p.3-4). (grifo meu).

Enfatiza-se, assim, a importância conferida aos Espaços Abertos como elementos do campo do planejamento urbano e regional que fortalecem as centralidades, através de todas as formas de conexão urbana, viabilizando fluxos entre as diversas partes da cidade, considerada enquanto um sistema. O conteúdo desta política urbana torna-se mais evidente a partir da análise do próprio comentário sobre este artigo da Lei, em que se destaca, também, a promoção de espaços de consumo e espetáculos, como um teatro ou um estádio de futebol.

A cidade deve ter lugares onde as pessoas possam se divertir, passear, buscar atendimento médico, comprar ou vender e aprender. **Chamados de Espaços Abertos**, estes locais precisam estar espalhados pela cidade de uma maneira que cada habitante chegue até eles, a partir de suas casas, com facilidade, seja a pé ou de ônibus. **Podem ser constituídos por áreas verdes** (praças e parques), ou por edificações, **como um shopping, um teatro ou mesmo um estádio de futebol**. (PORTO ALEGRE, 2002, p.6). (grifo meu).

Nesta estratégia também é previsto um programa de integração com os municípios vizinhos, tornando possível a definição de políticas de interesse comum e promovendo o acesso e a comunicação entre as cidades. Dentro desta concepção de Espaços Abertos, destaca-se a zona Norte da cidade, próximo ao Aeroposto Salgado Filho e das vias de

comunicação intermunicipal. Conforme será visto no próximo capítulo, o Estádio Arena do Grêmio está sendo construído exatamente nesta zona, o que já indica o caráter estratégico deste projeto, vinculado à estruturação urbana em nível urbano-metropolitano. O mapa da estratégia de estruturação urbana (ver figura 4) corresponde a esta análise.

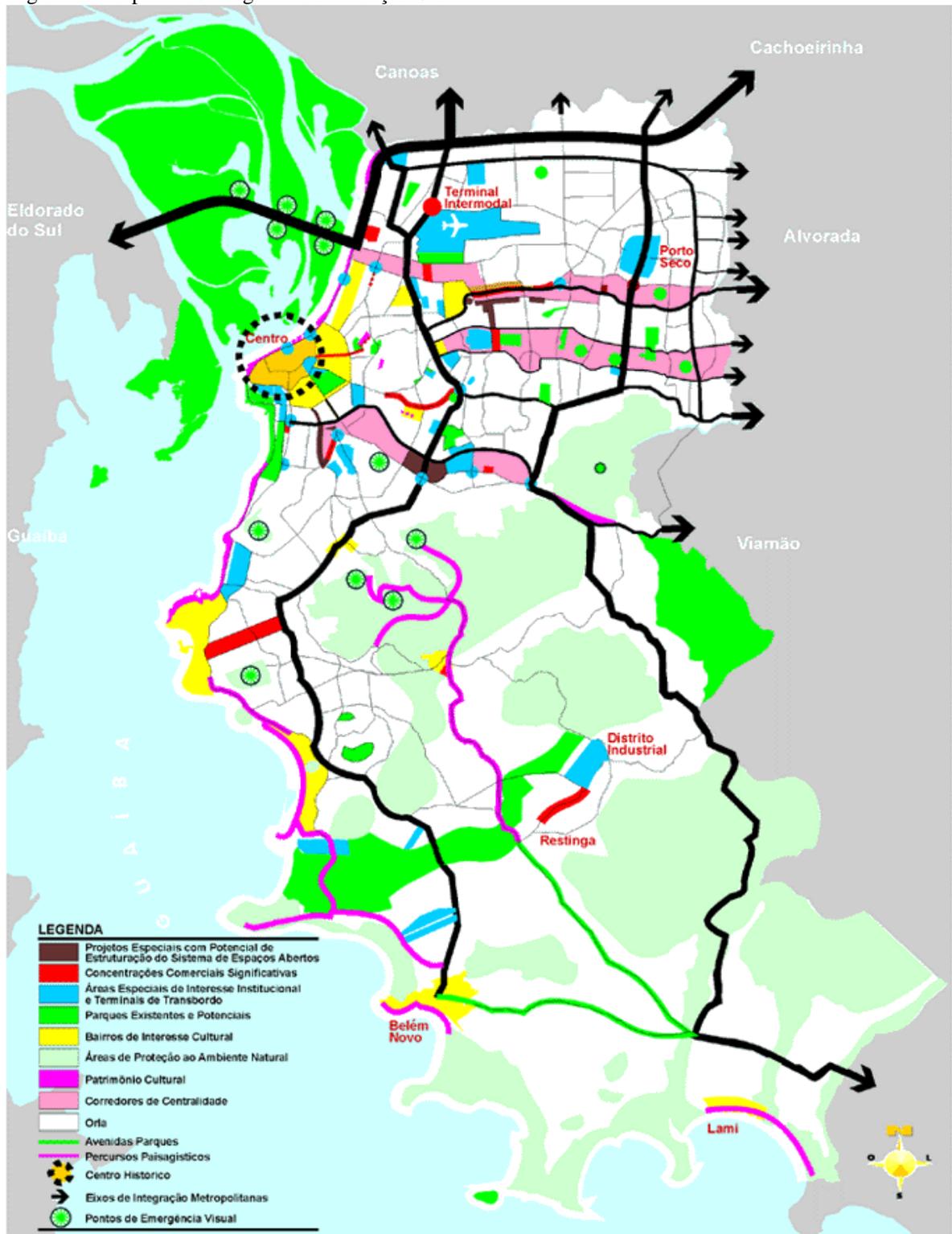
Quanto à Estratégia do Uso do Solo Privado, a Lei também define, através do artigo 11, como objetivos gerais, o disciplinamento e ordenamento da “ocupação do solo privado, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a conformação da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo” (PMPA, 1999, p. 7). O parágrafo 1º deste artigo estabelece que esta estratégia é composta pelo Plano Regulador; e o parágrafo 2º define que também constitui forma de regulação da paisagem urbana a análise de Projetos Especiais com normas próprias (idem, 1999, p. 7).

O artigo 12 define que a Estratégia de Uso do Solo Privado corresponde ao Programa de Gerenciamento do Plano Regulador, o qual abrange “o conjunto de procedimentos de caráter técnico, legal e administrativo para viabilizar um processo de planejamento dinâmico, participativo, ancorado numa estrutura administrativa capaz de responder a estes objetivos” (PMPA, 1999, p. 7). O comentário da lei deste artigo revela que o propósito do mesmo é tornar o planejamento menos burocratizado para viabilizar o estabelecimento de negócios na cidade, conforme exposto a seguir:

Esta estratégia propõe um programa de gerenciamento da aplicação das regras, propondo procedimentos e análises técnicas que tornem o planejamento menos burocratizado. As regras referem-se aos padrões urbanísticos que devem ser obedecidos nos casos de parcelamento do solo (divisão de terra), de novas edificações e da instalação de atividades e negócios na cidade (PORTO ALEGRE, 2002, p. 7).

Enfim, a análise desta estratégia revela que a política urbana se baseia na promoção de atividades relacionadas ao setor terciário da economia (comércio e serviços) e do setor imobiliário, constituindo-se política de renovação urbana que, articulado com a estratégia anterior, de estruturação urbana, apresenta potencial para produzir/reforçar centralidades.

Figura 4 – Mapa da Estratégia de Estruturação Urbana



Em relação à Estratégia de Promoção Econômica, o capítulo V, artigo 19, define que o seu principal objetivo é estabelecer políticas que busquem dinamizar “a economia da cidade, a melhoria da qualidade de vida e a qualificação da cidadania, através de ações diretas com a comunidade e com os setores produtivos, assim como a articulação com outras esferas de poder” (PMPA, 1999, p. 10). O parágrafo 1º deste artigo define que a implementação desta estratégia ocorrerá através das seguintes ações (PMPA, 1999, p. 10-11):

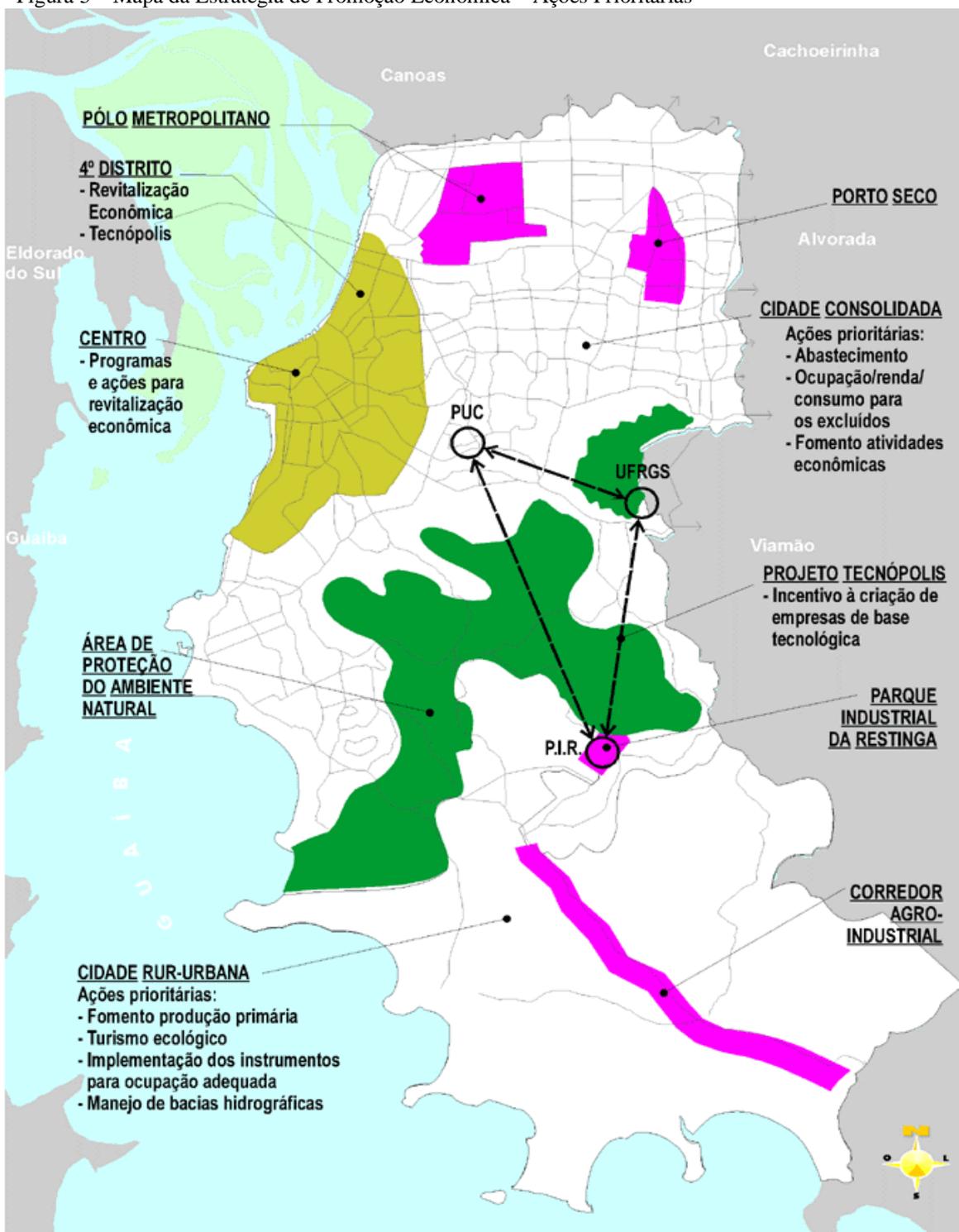
I - revalorização do papel de Porto Alegre como pólo metropolitano; II - redefinição do perfil de competitividade no MERCOSUL; III - estímulo ao crescimento e à desconcentração econômica; IV - promoção da geração de postos de trabalho em sua relação com o lugar de residência; V - fomento à organização e à autopromoção de iniciativas empreendedoras; VI - promoção de condições favoráveis para produzir um melhor valor agregado à atividade rural; VII - garantia de condições mínimas de abastecimento e de consumo a todos; VIII - incentivo à produção e à socialização de conhecimento tecnológico.

Desta forma, podem-se perceber, novamente, as políticas típicas do modelo de planejamento estratégico empresarial, com destaque para a promoção da competitividade da cidade de Porto Alegre no MERCOSUL²⁹. Essa consideração se torna ainda mais evidente a partir da leitura do parágrafo segundo do mesmo artigo, que estabelece: o Poder Executivo deverá formular projeto, no prazo de até um ano após a publicação desta lei, como parte do Plano de Promoção Econômica, realizando a hierarquização de “Projetos Especiais de Realização necessária”, buscando: I - renovar e revitalizar áreas comerciais tradicionais, polos comerciais e de serviços e a formação de novas áreas comerciais; II – “critérios para localização de estabelecimentos comerciais de grande porte” (PMPA, 1999, p. 11).

O mapa da estratégia de promoção econômica (ver figura 5) revela, mais uma vez, a importância conferida à Zona Norte da cidade, considerada como “polo metropolitano”. Quanto à estratégia da Produção da Cidade, o Capítulo VI, artigo 21, estabelece que esta tem como meta a capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento por meio de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gestão do solo urbano que compreendam “a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo” (PORTO ALEGRE, 1999, p. 12).

²⁹ Segundo Soares (2006, p. 138), em grande parte, a internacionalização de Porto Alegre pode ser creditada às próprias gestões da Administração Popular: “desde os primeiros movimentos da gestão petista, foram envidados esforços e organizada uma estratégia de inserção da administração local em diversas redes de ‘cidades mundiais’, como Urb-AL e *Mercociudades* (Mercocidades)”. Estas redes são compostas por governos locais com o objetivo de discutir e solucionar problemas comuns, além de apresentar “pautas de reivindicação junto a órgãos de fomento internacionais (PNUD e Banco Mundial, por exemplo)” (idem, 2006, p. 138).

Figura 5 – Mapa da Estratégia de Promoção Econômica – Ações Prioritárias



No parágrafo único deste mesmo artigo, define-se que a Estratégia de Produção da Cidade será efetivada por diversos meios, dentre os quais, interessa destacar os seguintes: “da promoção, por parte do Município, de oportunidades empresariais para o desenvolvimento urbano; e do estímulo e gerenciamento de propostas negociadas com vistas à consolidação do desenvolvimento urbano” (PMPA, 1999, p. 12).

Finalmente, há o artigo 23 que apresenta os programas para a realização desta estratégia (PMPA, 1999, p. 13). Dentre os quais, destacamos os seguintes: o Programa de Projetos Especiais, o Programa de Habitação de Interesse Social e o Programa de Gerenciamento dos Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano.

A seguir são apresentados os conteúdos dos referidos programas (PMPA, 1999): o primeiro programa busca a promoção de intervenções, as quais, devido à multiplicidade de agentes que participam do seu processo de produção, ou por suas particularidades, ou localização, precisam de critérios especiais e passam por acordos programáticos instituídos com o Poder Público, com base nos padrões definidos no Plano Regulador. O segundo programa (PMPA, 1999, p. 13) propõe implementar ações, projetos e procedimentos que refletem

[...] no processo de ocupação informal do solo urbano através da regulamentação, da manutenção e da produção da Habitação de Interesse Social, viabilizando o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado, adequadamente localizado, considerando, entre outros aspectos, áreas de risco, compatibilização com o meio ambiente, posição relativa aos locais estruturados da cidade, em especial os locais de trabalho, e dotado dos serviços essenciais.

Por último, destaca-se o Programa de Gerenciamento dos Instrumentos para o Desenvolvimento, o qual tem como objetivo o gerenciamento dos instrumentos de planejamento, realizando o monitoramento do desenvolvimento da cidade, “potencializar a aplicação dos instrumentos captadores e redistributivos da renda urbana, bem como sistematizar procedimentos para a elaboração de projetos que viabilizem a captação de recursos” (idem, 1999, p. 13).

4.1.2 O Modelo Espacial do PDDUA

O Modelo Espacial, conforme o Título III, artigo 26 (PMPA, 1999), constitui-se do conjunto das diretrizes de desenvolvimento urbano expresso por meio de representações

espaciais consubstanciadas nas Estratégias. Conforme o parágrafo 1º deste artigo, o Modelo Espacial estabelece todo o território do município “como cidade, estimulando a ocupação do solo de acordo com a diversidade de suas partes, com vistas à consideração das relações de complementaridade entre a cidade consolidada de forma mais intensiva e a cidade de ocupação rarefeita” (idem, 1999, p. 15). O parágrafo 2º define os princípios fundamentais do Modelo Espacial, dentro os quais destacamos:

I - a descentralização de atividades, através de uma política de policentralidade que considere a atividade econômica, a provisão de serviços e aspectos socioculturais; II - a miscigenação da ocupação do solo com vistas à diminuição de deslocamentos de pessoas e veículos e à qualificação do sistema urbano; III - a densificação controlada, associada à perspectiva de otimização e racionalização dos custos de produção da cidade. (PORTO ALEGRE, 1999, p. 15).

Conforme o comentário da Lei há princípios básicos que conferem um novo desenho à cidade, tornando-se relevante para esta pesquisa citar os seguintes (PMPA, 2002, p. 7): (I) a descentralização, a qual busca o descongestionamento e a eliminação da dependência histórica que existe com relação ao Centro de Porto Alegre, além de distribuir melhor as atividades de um modo geral na cidade produzindo diversos novos "centros"; (II) a miscigenação, a qual propõe “a mistura entre atividades econômicas e residenciais, desde que uma não prejudique a outra, diminuindo a necessidade de deslocamento e facilitando a vida das pessoas”; (III) “o reconhecimento da cidade informal, que surgiu completamente fora das regras do Plano Diretor, integrando-a à parte formal e legal da cidade”; e (IV) “a valorização de todos os aspectos ambientais tanto no que diz respeito à natureza, como ao patrimônio cultural, e o estímulo à produção primária”.

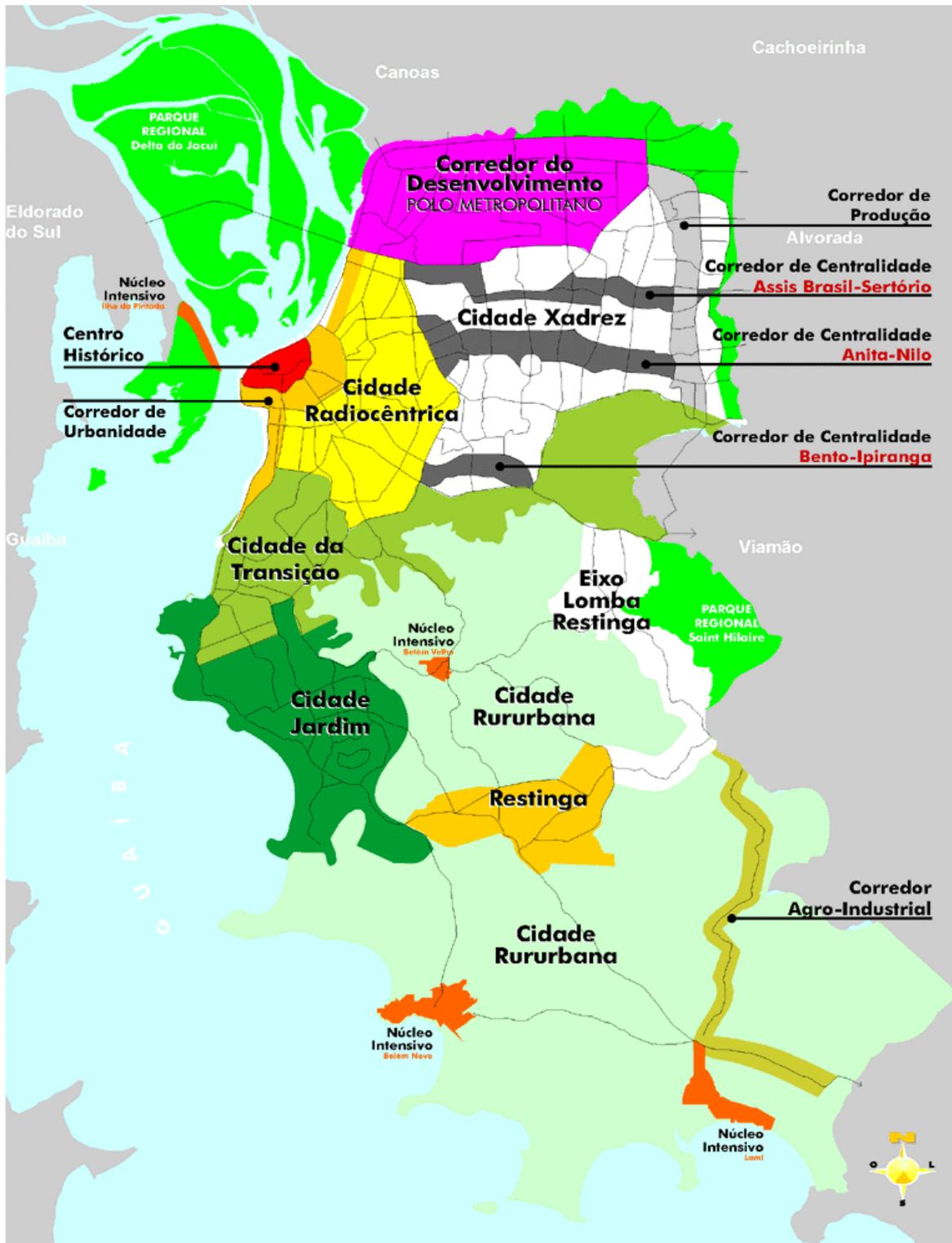
Neste artigo, torna-se evidente que o Plano Diretor, através do seu modelo espacial, com os princípios da miscigenação, da policentralidade e densificação, propõe a produção do espaço urbano voltada às políticas de renovação urbana, favorecendo os setores da construção civil e imobiliário na cidade. Além disso, o território municipal é dividido em 9 macrozonas (ver figura 6), sendo que os projetos especiais relacionados aos estádios de futebol vinculam-se às seguintes (PMPA, 1999, p.16): a Macrozona 1, denominada de Cidade Radiocêntrica, onde se localiza o Estádio Beira-Rio, envolve o território que compreende o Centro Histórico e sua extensão até a III Perimetral, compondo a área mais estruturada do Município, na qual se verifica o “incentivo à miscigenação e proteção ao patrimônio cultural”; e a Macrozona 2, também denominada de Corredor de Desenvolvimento, conforma a área entre a BR-290, a

Av. Sertório e a Av. Assis Brasil, constituindo “estratégia para empreendimentos autossustentáveis de polarização metropolitana” (como é o caso do projeto Arena), com integração de equipamentos como o Aeroporto.

No Capítulo III, artigo 30, definem-se os Elementos Estruturadores do Modelo Espacial, expostos a seguir: (I) Centro Histórico; (II) Corredores de Centralidade; (III) Corredor de Urbanidade; (IV) Corredor de Desenvolvimento; (V) Corredor de Produção; (VI) Corredor Agroindustrial (PMPA, 1999, p. 17). Neste artigo também há incisos que caracterizam cada um destes elementos, destacando-se, para o fim desta pesquisa, quatro deles. O inciso 1º, refere-se ao Centro Histórico, definindo-o como área de urbanização mais antiga do município, com limites entre o lago Guaíba e o contorno da I Perimetral, apresentando desenvolvimento como um espaço de diversidade comercial, contendo “equipamentos públicos e privados, instituições financeiras, parte da área portuária e concentração de áreas e bens de interesse cultural” (PMPA, 1999, p. 17-18). O inciso 2º corresponde ao Corredor de Centralidade como o espaço que se define por duas vias estruturadoras principais com alguns propósitos, destacando-se (idem, 1999, p. 18): a estruturação, de modo prioritário, de “um sistema de Espaços Abertos de importância para toda a cidade”; e a estruturação de “uma rede de polos comerciais multifuncionais, formando centros de bairro que visem a atender à população em suas necessidades de bens, serviços e empregos”.

O inciso 3º refere-se ao Corredor de Urbanidade (PMPA, 1999, p. 18), definido como o espaço urbano que envolve de modo parcial os bairros Cidade Baixa, Bom Fim, Independência e Navegantes, apresentando características de uso que se assemelham aos dos Corredores de Centralidade, diferenciando-se, no entanto, pela presença de Patrimônio Cultural disponível para ser valorizado e pela necessidade de investimentos públicos e privados que favoreçam a interação social. Por último, o inciso 4º corresponde ao Corredor de Desenvolvimento, definido como “a área de interface com a Região Metropolitana disponível para investimentos autossustentáveis de grande porte com vistas ao fortalecimento da integração regional” (idem, 1999, p.18).

Enfim, trata-se de elementos estratégicos que se relacionam, diretamente, com a tendência internacional de produção de novas centralidades, com vista a promover o desenvolvimento econômico através da promoção de espaços de consumo, culturais e de espetáculos para atrair fluxos de capital.



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Macrozonas

out 97

Figura 6 – Mapa das Macrozonas de Porto Alegre. Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Secretaria do Planejamento Municipal

Em relação às Zonas de Uso, o artigo 31 as concebe a partir de alguns conceitos fundamentais, destacando-se os seguintes: policentralidade, como o conjunto dos espaços urbanos que conforma a distribuição das centralidades de acordo com o que propõe o modelo espacial; e Centralidade, definido como a qualidade de um espaço considerado central, reunindo “características próprias de densificação, fluxos, animação, miscigenação, acessibilidade e tipo de estrutura que podem se apresentar em diferentes graus ou hierarquias, constituindo centralidades de caráter metropolitano, urbano, regional ou local” (PMPA, 1999, p. 19).

O artigo 32 define que as Zonas de Uso são parcelas do território municipal, que apresentam proposições com as mesmas características, em função de particularidades a serem estimuladas em diversas categorias, dentre as quais, destacamos as seguintes (PMPA, 1999, p. 19): as Áreas Miscigenadas, referentes a zonas cuja ocupação é estimulada de modo igual tanto para atividades residenciais como comerciais, de serviços e indústrias, que apresentam distribuição com relação ao uso, em diversas categorias que representam níveis de restrição diferenciados em relação ao porte e à variedade de atividades; as Áreas de Interesse Cultural, referentes a zonas com presença de “patrimônio cultural representativo da história da cidade, com características físicas ou não, que lhes conferem um caráter excepcional”; e, por último, as Áreas de Interesse Institucional, correspondentes às áreas públicas ou privadas de grande porte, que se destinam a fins comunitários e administrativos.

4.1.3 Os Instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo

Para a aplicação dos planos, programas e projetos, o artigo 49 estabelece que o Município utilizará os seguintes instrumentos urbanísticos de intervenção no solo para cumprir a função social da propriedade (PMPA, 1999, p. 28): “I - Normas de Uso e Ocupação do Solo; II - Transferência de Potencial Construtivo; III - Solo Criado; IV - Tributação e Incentivos; V - Projetos Especiais; VI - Monitoramento da Densificação; VII - Áreas Especiais”.

A seguir serão analisados alguns destes instrumentos que interessam mais diretamente para o tratamento da problemática desta pesquisa, como as Normas de Uso e Ocupação do Solo, a Transferência de Potencial Construtivo, os Projetos Especiais e as Áreas Especiais.

Quanto ao Uso e Ocupação do Solo, o artigo 50 prevê a sua definição “em função das normas relativas à densificação, regime de atividades, dispositivos de controle das edificações e parcelamento do solo, que configuram o regime urbanístico” (PORTO ALEGRE, 1999, p. 28). O parágrafo único deste artigo prevê a possibilidade do regime urbanístico ser definido, também, através de projetos e regimes especiais, além da aplicação do solo criado.

O outro instrumento, a Transferência de Potencial Construtivo, estabelece que o Município pode transferir o direito adequado à capacidade construtiva das áreas relacionadas “ao sistema viário projetado, à instalação dos equipamentos públicos arrolados no § 1º do art. 52, bem como à preservação de bens tombados, como forma de pagamento em desapropriação ou outro modo de aquisição” (PMPA, 1999, p.29). O inciso 3º do artigo 52 define que a aplicação deste instrumento “para Áreas, Lugares e Unidades de Interesse Cultural deverá observar as limitações do regime urbanístico específico destas áreas” (idem, 1999, p.29).

Quanto ao Instrumento do Projeto Especial, o Capítulo V, artigo 55, define-o como aquele que exige uma análise diferenciada, com a obrigação de “observar acordos e condicionantes específicos” (PMPA, 1999, p.31). O parágrafo 1º prevê a classificação dos Projetos Especiais, conforme a iniciativa, em: Projeto Especial de Realização Necessária, definido como aquele que o Município compromete-se com a sua implementação para promover o desenvolvimento de áreas de interesse prioritário, podendo, para a sua efetivação, concorrer a iniciativa privada; e Projeto Especial de Realização Voluntária, “originado a partir de uma iniciativa externa ao Poder Público Municipal, podendo, entretanto, este concorrer para a sua realização” (idem, 1999, p. 31).

O parágrafo 2º deste artigo também interessa a esta pesquisa, ao tratar do instrumento da Operação Concertada, definindo-o da seguinte forma (PMPA, 1999, p. 30): o processo através do qual são estabelecidas as condições e compromissos necessários, acordados em Termo de Ajustamento, com o objetivo de implementar empreendimentos, incluindo “edificações e parcelamentos do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem acordos programáticos, adequados às diretrizes gerais e estratégias [...]”.

Os Projetos Especiais, conforme expressa o artigo 56 (PMPA, 1999, p.32), serão objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística, com o objetivo de analisar suas características diferenciadas e verificar a “necessidade de realização de Estudos de Impacto Ambiental, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano”. Segundo o parágrafo único deste artigo, os Projetos Especiais, devido à sua

complexidade e abrangência, caracterizam-se como: Empreendimentos Pontuais e Empreendimentos de Impacto Urbano (idem, 1999, p.32).

Para os fins deste trabalho, que se propõe a analisar os Grandes Projetos Urbanos realizados na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, torna-se interessante analisar somente os Empreendimentos de Impacto Urbano, pois, estes correspondem à classificação dos referidos projetos.

Conforme expressa o artigo 59, “caracteriza Empreendimento de Impacto Urbano o Projeto Especial que envolve a proposição de normas próprias ou que requer acordos programáticos prévios à sua urbanização, mediante Operações Concertadas” (PMPA, 1999, p. 33). O artigo 60 estabelece: os Empreendimentos de Impacto Urbano são classificados como Empreendimentos de Primeiro e Segundo Nível. A seguir serão analisadas as características de cada um destes tipos de empreendimentos.

Quanto ao Empreendimento de Impacto de Primeiro Nível, o artigo 61 o caracteriza como “Projeto Especial de abrangência local, com adequação de normas quanto ao regime volumétrico, ao uso do solo e ao entorno urbano imediato” (PMPA, 1999, p. 32). O parágrafo 1º deste artigo define em que consistem os Empreendimentos de Impacto Urbano de Primeiro Nível, destacando-se, para os fins desta pesquisa, os seguintes (PMPA, 1999, p. 32):

Parcelamento do solo e edificação em AEIS; loteamentos com urbanizador social, loteamentos e empreendimentos em Áreas, Lugares e Unidades de Interesse Cultural; loteamentos e empreendimentos em Áreas de Proteção do Ambiente Natural; [...] e empreendimentos de grande porte.

Também se inclui nesta classificação, segundo o parágrafo 2º, os Empreendimentos de Impacto Urbano de Primeiro Nível que ocorrem através de solicitação dos interessados. Dentre os tipos de projetos previstos neste parágrafo, destacam-se aqueles que devem apresentar normas próprias referentes “ao uso e regime volumétrico, em terrenos ou em somatório de terrenos contíguos, constituindo testada de quarteirão ou com área de terreno igual ou superior a 5.000 m² [...], situados na Área de Ocupação Intensiva” (PMPA, 1999, p.32). O parágrafo 4º, referindo-se a este tipo de empreendimento, estabelece que “o plano conjunto para dois ou mais terrenos equipara-se, para efeitos desta Lei, a um único Estudo de Viabilidade Urbanística para fins de edificação” (idem, 1999, p. 33). O parágrafo 5º prevê

que, na hipótese de aplicação do parágrafo 4º, “o Estudo de Viabilidade Urbanística aprovado vigorará como regime urbanístico” (idem, 1999, p.34).

O parágrafo 3º estabelece que as edificações de grande porte referem-se àquelas (PMPA, 1999, p. 33): “com área computável superior a 30.000 m²; com guarda de veículos com capacidade superior a 400 vagas [...]; e destinadas a garagens comerciais com capacidade superior a 200 (duzentas) vagas”.

Quanto ao Empreendimento de Impacto Urbano de Segundo Nível, o artigo 62 define-o como: “o Projeto Especial para setor da cidade que, no seu processo de produção e pelas suas peculiaridades, envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo” (PMPA, 1999, p. 35). Conforme o parágrafo 1º constituem Empreendimentos de Impacto de Segundo Nível os seguintes tipos de projetos (idem, 1999, p. 33): de renovação urbana; de reestruturação urbana ambiental; de preservação de identidades culturais locais; de áreas destinadas a usos específicos de caráter metropolitano; de Núcleos de Ocupação Rarefeita.

Por último, destaca-se o artigo 64, inciso I, o qual estabelece que os Empreendimentos de Impacto Urbano deverão observar “as diretrizes do PDDUA e dos Planos de Ação Regional” (PMPA, 1999, p. 34). Conforme o parágrafo 3º deste artigo (idem, 1999, p. 34), em Projetos Especiais realizados sobre um conjunto de lotes, uma lei específica poderá fornecer autorização para a Transferência de Potencial Construtivo entre os mesmos, com a condição de que o aproveitamento final do conjunto observe o índice de aproveitamento estabelecido pelo regime urbanístico vigente na respectiva UEU, além dos parâmetros de aquisição do solo criado e a Quota ideal mínima de terreno por economia e, como última condição, não deve resultar nenhum imóvel sem capacidade de construção. A possibilidade de utilização deste instrumento é mais bem compreendida através do comentário da própria lei, exposto a seguir:

[...] situação que pode acontecer é a obra envolver vários lotes. Neste caso, o empreendedor que está construindo, poderá propor uma troca de índices (que é a quantidade de metros quadrados que ele tem direito de construir) entre terrenos, dentro do mesmo projeto. O somatório final de todos os projetos não poderá ultrapassar os limites previstos na lei. (PMPA, 2002, p. 11).

Em relação ao Instrumento das Áreas Especiais, o artigo 73 (PMPA, 1999, p. 39) define-as como “aquelas que exigem regime urbanístico específico, condicionado a suas peculiaridades no que se refere a características locacionais, forma de ocupação do solo e

valores ambientais”, apresentando a seguinte classificação: Áreas Especiais de Interesse Institucional; Áreas Especiais de Interesse Urbanístico; e Áreas Especiais de Interesse Ambiental. Conforme o parágrafo 1º deste artigo (idem, 1999, p. 39), nas Áreas Especiais, até a determinação do regime urbanístico próprio, através de lei específica, será fornecido licenciamento para parcelamento do solo, uso e edificação por meio de Projetos Especiais, protegidas as condições ambientais desejáveis, não podendo provocar prejuízo aos valores ambientais intrínsecos os quais definem a instituição da Área Especial da qual se trata. O parágrafo 2º prevê que, após a instituição de Área Especial, o Poder Executivo remeterá à Câmara Municipal projeto de lei determinando o seu regime urbanístico, até o prazo de um ano (idem, 1999, p. 39).

Dados os objetivos desta pesquisa, torna-se interessante analisar cada um dos tipos de áreas especiais, considerando sua importância para os interesses sociais e culturais, bem como para a definição dos projetos especiais e a promoção das próprias estratégias de desenvolvimento econômico.

Em relação às Áreas Especiais de Interesse Institucional, o artigo 74 (PMPA, 1999, p. 40) as define como aquelas onde estão construídos equipamentos urbanos ou que constituem objeto de projetos governamentais e que, em razão de suas características, não são passíveis de enquadrar o regime urbanístico instituído para áreas não classificadas como especiais. Segundo o comentário da lei, referem-se a “lugares da cidade onde existem equipamentos de atendimento à população como o aeroporto, centro administrativo, universidades, hospitais, quartéis, clubes e hidráulicas, dentre outros” (PMPA, 2002, p. 12).

As Áreas Especiais de Interesse Urbanístico, conforme o artigo 75 (PMPA, 1999), são divididas em: Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS; Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária - AUOP; Áreas de Contenção ao Crescimento Urbano - ACCRU; e Áreas de Revitalização. Dentre estas, destacamos as AEIS e as Áreas de Revitalização.

As Áreas Especiais de Interesse Social, segundo o Artigo 76 (PMPA, 1999, p. 38), define-se como aquelas reservadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, que apresentam destinação específica, regime urbanístico próprio de uso e ocupação do solo, abrangendo as seguintes situações:

I - AEIS I - assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se as Leis Complementares nºs 242, de 10 de janeiro de 1991, e 251, de 26 de julho de 1991, que dispõem sobre a Concessão de Direito Real de Uso - CRDU -, nos termos da Lei Orgânica do Município, art. 1º do Ato das Disposições Orgânicas, Gerais e Transitórias, quando se tratar de bens públicos municipais; II - AEIS II - loteamentos públicos ou privados irregulares ou

clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do § 5º deste artigo; III - AEIS III - imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público. IV - AEIS IV - áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários. (PMPA, 1999, p. 38).

Portanto, trata-se de áreas que protegem o direito à moradia e o direito à cidade para as populações de baixa renda, constituindo-se como um importante instrumento de inclusão social. Realiza-se como política de renovação urbana que resgata as populações da cidade que vivem em situação de precarização social e urbanística.

Quanto às Áreas de Revitalização, o artigo 81 as define de duas formas (PMPA, 1999, p. 43): os setores urbanos que, em razão de seu “significativo Patrimônio Ambiental ou pela sua relevância para a cidade, devam ter tratamento diferenciado a fim de valorizar suas peculiaridades, características e inter-relações”; e as áreas que realizem a integração entre projetos, planos ou programas especiais, e que, com o objetivo de otimizar seu aproveitamento e a reinserção na estrutura urbana, corresponderão às normas específicas determinadas.

O artigo 83 (PMPA, 1999) estabelece a identificação das seguintes Áreas de Revitalização, entre outras: Centro Histórico, Ilhas do Delta do Jacuí, Orla do Guaíba e Praia de Belas. A seguir, analisamos cada um destes:

O Centro Histórico é definido como o local a partir do qual a cidade se originou e que concentra grande diversidade de atividades urbanas, devendo ser objeto de plano específico, compreendendo “a multiplicidade de situações que o caracterizam” (PMPA, 1999, p. 43).

Em relação, especificamente à Orla do Guaíba, o inciso III (PMPA, 1999, p. 44) define que este espaço deverá ser objeto de planos e projetos específicos com o objetivo de realizar a integração da cidade com o seu lago por meio “da valorização da paisagem e visuais urbanas, exploração do potencial turístico e de lazer e o livre acesso da população”. O bairro Praia de Belas, segundo o inciso IV (idem, 1999, p. 44), é definido como “urbanização de iniciativa do Poder Público Municipal, objeto de regime urbanístico especial”. Em seu parágrafo único (idem, 1999, p. 44), define-se que todos os planos, programas e projetos elaborados para a Orla do Guaíba, na área compreendida entre a Usina do Gasômetro e a Divisa Sul do Município, serão novamente analisados, segundo as diretrizes expressas no inciso III deste artigo (ou seja, esta área integra-se com a Orla do Guaíba).

Na área da Orla próximo ao Estádio Beira-Rio, ocorre a realização de algumas obras que promovem a renovação urbana na região. Destaca-se a inauguração da Fundação Iberê Camargo, em 2008, combinação de centro cultural e museu, o qual reúne a obra do pintor gaúcho em edifício monumento-arte desenhado pelo arquiteto português Álvaro Siza, um nome importante da arquitetura mundial, que participou, inclusive, da operação arquitetônica da Olimpíada de Barcelona³⁰. Também na mesma região da Orla, foi aprovado, no ano de 2008, um grande projeto imobiliário, o Pontal do Estaleiro, o qual prevê em um terreno de mais de seis hectares, a construção de quatro edifícios comerciais de 12 andares, área de lazer com restaurantes, entre outros, conforme será analisado mais detalhadamente no próximo capítulo.

Quanto às Áreas Especiais de Interesse Ambiental, segundo o artigo 86, a identificação tem como objetivo cumprir as diretrizes referentes às políticas de preservação dos patrimônios cultural e natural (Lei Orgânica do Município), dividindo-se em: Áreas de Proteção do Ambiente Natural e Áreas de Interesse Cultural (PMPA, 1999, p. 46).

Especialmente para este estudo, interessa analisar a legislação sobre as Áreas de Interesse Cultural, as quais são definidas pelo artigo 92, como aquelas “que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural que deve ser preservado para evitar a perda ou o desaparecimento das características que lhes conferem peculiaridade” (PMPA, 1999, p. 46).

Entretanto, o parágrafo 1º deste artigo relativiza o caráter preservacionista destas áreas, estabelecendo que as Áreas Funcionais de Interesse Paisagístico e Cultural identificadas na Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, são integradas a esta Lei, em que passam a ser denominadas de Áreas de Interesse Cultural, e serão objeto de nova avaliação, “que poderá alterar seus limites e seus regimes urbanísticos, ou mesmo suprimi-las” (PMPA, 1999, p. 46). O parágrafo 2º (idem, 1999, p. 46) estabelece que “a preservação de Áreas, Lugares e Unidades far-se-á pela definição de regime urbanístico específico, por tombamento e inventário”.

Conforme verificamos, o detalhamento das Áreas Especiais de Interesse Cultural somente veio a ocorrer em 2003, quatro anos após a aprovação do PDDUA, a partir de estudo elaborado pela Secretaria de Cultura do município, em conjunto com a Faculdade de Arquitetura Centro Universitário Ritter dos Reis, que realizou a identificação, delimitação e proposição do regime urbanístico de oitenta AEICs. Porém, segundo também constatamos, estas áreas não foram definidas através de Lei, o que provocou um grave conflito político

³⁰ Para mais informações sobre a Fundação Iberê Camargo, consulte o seguinte sítio: <<http://www.iberecamargo.org.br/site/default.aspx>>

sobre o processo de planejamento urbano, especialmente em relação à possibilidade de que ocorresse a aprovação de Projetos Especiais nas mesmas áreas, descaracterizando-as. A principal preocupação era quanto à definição do regime urbanístico para a Orla do Lago Guaíba, a maior Área de Interesse Cultural da cidade.

O parágrafo 3º define que em caso de ausência de regime urbanístico específico para as Áreas de Interesse Cultural, haverá autorização do uso e ocupação, desde que demonstradas as condições desejáveis de preservação, por meio de Estudo de Viabilidade Urbanística (PMPA, 1999, p. 49). O parágrafo 4º define como serão identificadas as áreas e bens que integram o Patrimônio Cultural:

A identificação das áreas e dos bens que constituem Patrimônio Cultural será objeto de estudos específicos baseados no Inventário do Patrimônio Cultural, observados o valor histórico, a excepcionalidade, os valores de representatividade, de referência, arquitetônico, simbólico, práticas culturais, tradições e heranças, levando ainda em consideração as relações físicas e culturais com o entorno e a necessidade de manutenção de ambientação peculiar. (PMPA, 1999, p. 49).

Por último, destaca-se o parágrafo 5º, o qual prevê que “Lei específica regulamentará o Inventário do Patrimônio Cultural, estabelecendo conceitos, conteúdos, critérios de seleção, características, vigência, formas de proteção e de incentivo” (PMPA, 1999, p. 49).

O comentário da Lei para o artigo 92 (PMPA, 2002, p. 13) confere destaque à questão cultural e histórica da cidade, afirmando que isso é o que permite a manutenção de uma identidade própria, definindo os bens materiais como a expressão material de uma identidade e, por essa razão, devem ser preservados para as futuras gerações.

4.2 Considerações Gerais sobre o PDDUA de Porto Alegre

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, através de seus instrumentos básicos, fundamenta a política urbana de modernização capitalista do espaço, vinculando-se à lógica do mercado global, o que pode ser verificado a partir do modelo espacial de cidade, policêntrica, miscinegada e densificada e os diversos artigos da Lei que permitem a flexibilização do regime de uso e ocupação do solo, sobretudo para as Áreas Especiais (inclusive as de interesse cultural) e para a implementação de Projetos Especiais, favorecendo a configuração de parcerias público-privadas.

Verifica-se, desta forma, a eliminação da distância entre planejamento e gestão urbanos e dos constrangimentos de caráter legal ou burocrático para a valorização dos capitais privados, a partir da aprovação do Plano Diretor, o que se expressa em seus diversos instrumentos, como o zoneamento e o regime de uso e ocupação do solo, viabilizando a implementação de projetos especiais plenamente adequados à nova fase de desenvolvimento do capitalismo, cujo planejamento e gestão urbanos se caracterizam pela atuação projetual sobre a cidade para possibilitar a apropriação de rendas monopolistas.

Trata-se da promoção dos interesses dos setores econômicos comercial, de turismo e imobiliário, e também, da utilização de parcerias público-privadas, no contexto da realização de políticas de renovação urbana, conforme a lógica do mercado global. Desta forma, as intervenções no espaço de Porto Alegre, desde a aprovação do PDDUA, inserem-se em processos de especulação imobiliária³¹, como a gentrificação do centro e a construção de condomínios fechados.

Enfim, pode-se constatar que o modelo de planejamento estratégico previsto no PDDUA insere-se nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, a partir da configuração dos seus instrumentos. De forma geral, pode-se afirmar que os instrumentos de regulação para a intervenção no solo tendem a flexibilizar suas normas de uso e ocupação para viabilizar a implementação de projetos especiais. É possível concluir que estes tipos de empreendimentos são plenamente adequados à nova fase de desenvolvimento do capitalismo, que apresenta, como fundamento, a atuação projetual sobre a cidade, facilitando a configuração de parcerias público-privadas, a atração de investimentos privados.

5. A Copa de 2014 e o Programa de Aceleração do Crescimento

No dia 30 de outubro de 2007 o Brasil recebe a ratificação da FIFA de que será o país-sede da Copa de 2014, concluindo um processo de candidatura que se iniciou em 3 de junho de 2003, com o anúncio da Confederação Sul Americana de Futebol (CONMEBOL) de que a Argentina, o Brasil e a Colômbia eram candidatas a sedes deste megaevento. No mês de março de 2006, a CONMEBOL votou de maneira unânime pela adoção do Brasil como seu

³¹ Segundo reportagem do Jornal Zero Hora, dia 24/11/2012, ocorreu uma grande disparada do preço dos imóveis nos últimos anos, em Porto Alegre, crescendo 63% só no período de abril de 2009 a outubro de 2011. Entretanto, conforme a mesma reportagem, os valores imobiliários começam, em 2012, a se acomodar em níveis equilibrados, e são considerados normais.

único candidato para sediar este megaevento. Em abril do mesmo ano, após ter visitado algumas capitais brasileiras candidatas a cidades-sede, e seus respectivos estádios, o presidente da FIFA, Joseph Blatter, constatou que o país não possuía condições para sediar a Copa de 2014. Naquele momento manifestou-se o presidente torcedor, Luiz Inácio Lula da Silva, declarando: “O Brasil fará o que for preciso para que a Copa seja realizada no país”³². Depois desta declaração, a FIFA ratificou o Brasil como país-sede da Copa de 2014 e estabeleceu que as cidades-sedes seriam escolhidas a partir do final do ano de 2008.

Além da confirmação do Brasil como uma das cidades-sede da Copa de 2014, o ano de 2007 foi marcado pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo Governo Federal. Este Programa apresenta como objetivo a promoção da retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura logística, social, urbana e energética do país no sentido de contribuir para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável³³. Desta forma, a renovação urbana das referidas regiões tem sido viabilizadas, em grande medida, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), através do qual ocorreram grandes investimentos públicos brasileiros, que passaram de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010, ajudando o Brasil a produzir uma quantidade recorde de empregos, com 8,2 milhões de postos de trabalho gerados no período³⁴.

Além disso, apresentou importância fundamental para o país na conjuntura da crise financeira mundial entre 2008 e 2009, assegurando emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez assegurou a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e suavizando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais³⁵. Em 2011, o Programa de Aceleração do Crescimento ingressou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, investindo mais recursos e estabelecendo mais parcerias com estados e municípios para executar obras estruturantes³⁶.

Nesta conjuntura, para o Rio Grande do Sul foi projetada e assinada pelo presidente Lula, em 18/09/2009, a Ordem de Serviço de início das obras da BR 448³⁷, a Rodovia do Parque, considerada uma das mais importantes obras de infraestrutura rodoviária do Sul do

³² Brasil assina garantias para sediar Copa de 2014, 15 de junho de 2007. In: BRASIL. Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/ascom/pesquisanoticia>> Acesso em: 12 out. 2012.

³³ Fonte: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

³⁴ Idem.

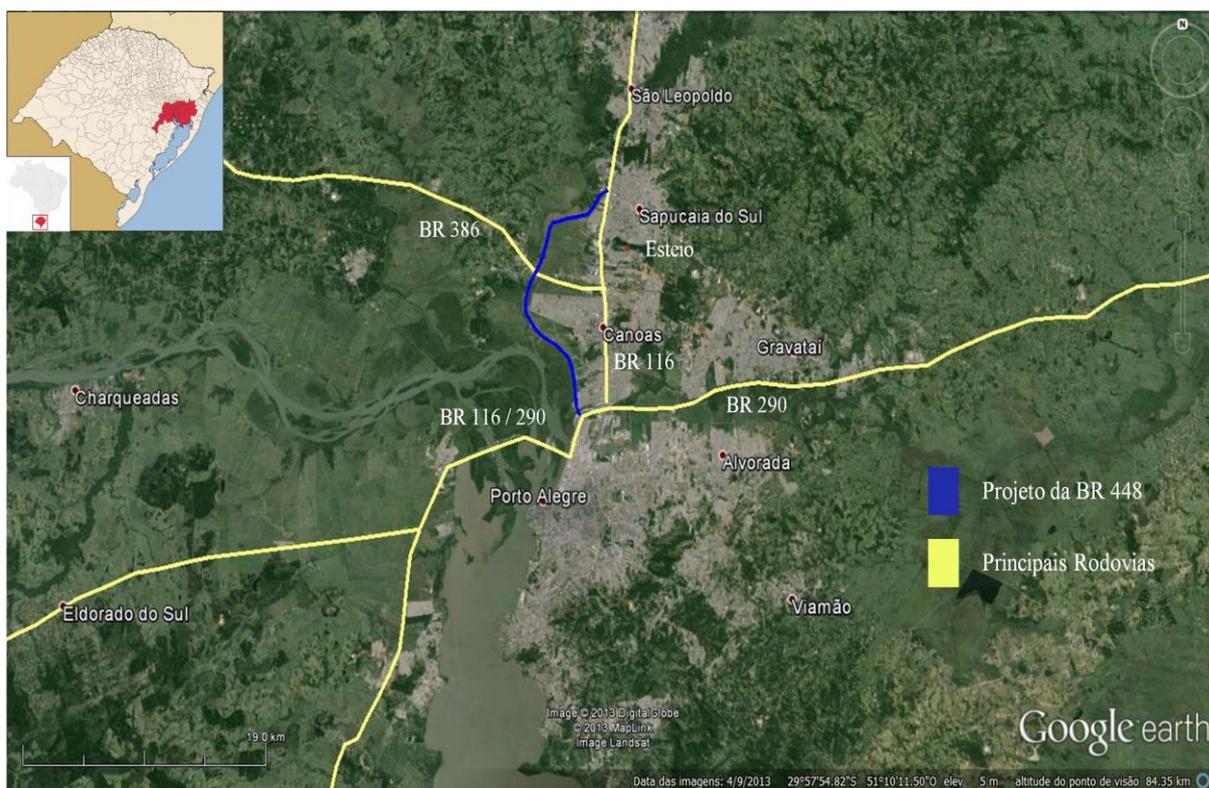
³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ Fonte: notícia do dia 14/09/2009, veiculada no Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/234136/language/pt-BR/Default.aspx>>

país, a qual foi projetada para resolver os problemas constantes de engarrafamentos quase diários no acesso à cidade de Porto Alegre. A BR-448 (ver figura 7) terá uma extensão de 22,34 quilômetros, “nascendo da interseção da BR 116 e RS 118, em Sapucaia do Sul, passando por Esteio e Canoas, até a BR 290, em Porto Alegre” (sem página)³⁸. A conclusão desta obra era prevista para o ano de 2012³⁹.

Figura 7: Projeto da BR-448



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ministério dos Transportes / Google Earth, 2013 / Wikipedia.

A construção da BR 448 certamente está inserida no processo de integração metropolitana e de formação de uma macro-metrópole, também denominada de futura “cidade-região” de Porto Alegre (SOARES, 2006, p. 137). Segundo argumenta o referido autor, a ocupação industrial tem sido difundida para municípios de fora da Região Metropolitana de Porto Alegre, e a instalação de novas e modernas unidades industriais reforça a gestão em Porto Alegre:

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

A ocupação industrial segue em marcha rumo aos setores exteriores da Região Metropolitana, especialmente à Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul e Lajeado-Estrela, centros urbanos que tendem a formar novas aglomerações urbanas. Também o eixo da BR-290, em direção a Osório (litoral), configura-se como importante área de assentamento industrial, especialmente após a instalação da moderna unidade da General Motors em Gravataí. O mesmo podemos apontar para os novos empreendimentos industriais no Pólo Petroquímico de Triunfo. Estas novas atividades reforçam a gestão no núcleo da metrópole. (SOARES, 2006, p. 137).

Conforme será visto mais adiante, na cidade de Porto Alegre, a BR-448 terá suas alças de acesso à BR-290 e à 3ª Perimetral, situando-se no limite oeste da área onde se localiza a Arena do Grêmio, na Zona Norte. Desta forma, serão redefinidos totalmente os padrões de acessibilidade do setor, convertendo-o em um nó viário fundamental ao esquema de mobilidade metropolitana. A implantação do Estádio e demais empreendimentos associados consolidarão a nova centralidade de importância regional. Por esta razão, esta área da cidade tem recebido grandes investimentos na conjuntura prévia à Copa de 2014, tanto através do PAC, como do próprio município.

No dia 13 de janeiro de 2010, quando todas as cidades-sedes já tinham sido escolhidas para a Copa do Mundo de 2014, foi assinado o Termo de Compromisso (disponível em: www.portoalegre2014.rs.gov.br) entre União, Estados e Municípios, referente à Matriz de Responsabilidades, com o seguinte objetivo: “definir as responsabilidades dos signatários para a execução de medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 (competições)”. (p.1).

O item II do Termo de Compromisso destaca como uma das principais ações previstas na Matriz de Responsabilidades a realização das intervenções necessárias nos estádios selecionados para serem sedes dos jogos das Competições. Entretanto, o item mais importante refere-se ao prazo estabelecido para cumprir as metas, cuja desobediência, poderia implicar a exclusão da cidade-sede da realização da Copa do Mundo de 2014.

Os proprietários dos Estádios, bem como Estados e Municípios relacionados às Competições assinaram Termo de Compromisso com o Comitê Organizador Brasileiro Ltda., pelo qual se comprometem a observar todo e qualquer prazo estipulado naquele ou em outros documentos, como critério fundamental para manutenção da condição de cidade-sede. (p.1).

Por último, no item VI, o documento afirma que está disponível no BNDES linha de financiamento com determinados parâmetros a serem cumpridos para contratação de

operações de créditos que visem à construção e reforma dos Estádios que serão sede oficial da Copa do Mundo FIFA 2014.

Subscreveram este documento todos os representantes envolvidos no planejamento das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014: o ministro de Estado do Esporte, os governadores dos Estados, os prefeitos municipais e os presidentes dos clubes de futebol cujos estádios serão sedes oficiais dos jogos.

Em Porto Alegre, os representantes políticos que assinaram o Termo de Compromisso, foram os seguintes: como governadora do Estado do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius (eleita através do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – no ano de 2007); e como Prefeito do município, José Fogaça.

Enfim, apesar do compromisso dos representantes políticos locais, nesta conjuntura, torna-se evidente o papel central do governo Federal no financiamento das infraestruturas, sejam dos Estádios de Futebol, sejam das relativas às obras viárias, habitacionais, entre outras. Conforme verificaremos, a maior porcentagem do financiamento dos Grandes Projetos Urbanos cabe ao BNDES, na condição de principal agente financiador do desenvolvimento urbano.

5.1 A Candidatura da Cidade de Porto Alegre para Sedar a Copa de 2014

Uma vistoria da FIFA em 30/08/07, em Porto Alegre, confirmou a cidade como candidata a subsede da Copa do Mundo de 2014. Uma das principais exigências desta entidade refere-se aos estádios esportivos. Cada candidata a cidade-sede deveria apresentar um estádio oficial como palco da competição, atendendo ao padrão estabelecido. Além destas obras, também devem ser realizadas as de infraestrutura viária (ainda segundo a exigência da FIFA) para possibilitar o melhor deslocamento das pessoas para os Estádios, destacando-se a conexão entre o Aeroporto Internacional Salgado Filho e o Estádio Beira-Rio.

Em Porto Alegre, os dois principais clubes de futebol da cidade, Grêmio Foot-bal Porto-alegrense e Sport Club Internacional, demandaram a inscrição de seus respectivos estádios como sede oficial dos jogos, o Olímpico Monumental e o Beira-Rio, sendo que este último acabou sendo indicado para compor o caderno de encargos da FIFA. Segundo os argumentos técnicos, a reforma do estádio Olímpico estaria inviabilizada devido à estrutura urbanística e fundiária da área em que o mesmo se encontra.

A partir desta decisão, os dirigentes gremistas resolveram construir outro estádio, a Arena Gremista, com o objetivo de se modernizar, adaptando-se aos padrões estabelecidos pela FIFA. Neste sentido, começaram a realizar campanha para que seu estádio também fosse considerado sede oficial dos jogos, o que foi contrariado pelos representantes da FIFA, que insistem na determinação de que deve existir somente um estádio oficial em cada cidade-sede da Copa. Entretanto, apesar desta negação, permanece certa “grenalização” nesta conjuntura, que aciona a identidade dos torcedores pelos seus respectivos times, o que se manifesta através do orgulho e exaltação das imagens espetaculares difundidas por ambos os projetos. Nesta conjuntura, o Estádio Arena foi escolhido como Campo Oficial de Treinamento durante a Copa de 2014.

Deste modo, os referidos clubes enviaram ao Executivo Municipal anteprojetos de flexibilização do regime de uso e ocupação do solo urbano para viabilizar a modernização de seus estádios, através de parceria com multinacionais do setor da construção civil e do mercado imobiliário. O clube Grêmio associou-se a OAS Construção e Empreendimentos, uma multinacional que atua em quase toda a América Latina, com ênfase no Brasil; e o clube internacional, associou-se à Andrade Gutiérrez, uma das maiores construtoras do Brasil e da América Latina, que atua no setor de infraestruturas, tanto no país como no exterior.

Cada um dos clubes enviou seus respectivos anteprojetos (o projeto Arena, de iniciativa do clube gremista; e o projeto Gigante Para Sempre, de iniciativa do clube Internacional), para o Executivo Municipal, na Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), onde recebeu um tratamento técnico para adequá-los às diretrizes e princípios do PDDUA de 1999. Em seguida, estes projetos foram remetidos ao prefeito, a quem coube enviar os mesmos para o Legislativo Municipal, no mês de novembro de 2008, na forma de Projetos de Leis Complementares do Executivo.

Neste momento, a cidade de Porto Alegre ainda não tinha sido confirmada como uma das subsedes da Copa do Mundo de 2014. Para sediar-la, a FIFA exigiu a apresentação dos projetos básicos de engenharia e arquitetura dos estádios, a identificação dos potenciais investidores e as garantias complementares estabelecidas pelos governos estaduais e municipais até o prazo do dia 15/01/2009⁴⁰, o qual foi cumprido. No mesmo contexto prévio ao megaevento, também foram aprovados outros Grandes Projetos Urbanos de caráter imobiliário, como o Pontal do Estaleiro e o Cais Mauá, e os de obras viárias e de políticas de

⁴⁰Fonte: Governo de Estado do Rio Grande do Sul. Informação disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/portoalegre2014/anexos/TermoCompromisso.pdf>

transporte público. Os dois últimos se referem ao Plano de Incentivo para possibilitar as obras viárias necessárias à realização do megaevento, à implantação do Sistema “Bus Rapid Transit” (BRT) e à implantação do Metrô na cidade (CMPA, 2012).

A seguir serão apresentados e analisados todos estes projetos aprovados na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, visando compreender a vinculação destes com as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, relativo às políticas de renovação urbana.

5.2 A Aprovação de Grandes Projetos Urbanos em Porto Alegre na Conjuntura Prévia à Copa de 2014

5.2.1 Projeto Pontal do Estaleiro

Antes de analisar o Projeto Pontal do Estaleiro, torna-se necessário compreender a história e o processo legal de uso e ocupação do terreno⁴¹ onde este foi proposto: a Ponta do Melo, uma área peninsular, localizada no bairro Cristal, em uma faixa de orla do lago Guaíba. Esta área era pública, propriedade do Estado do Rio Grande do Sul em 1949, quando ocorreu sua devolução ao município de Porto Alegre, através da Lei 334 (PMPA, 1949), e, seis anos depois, a prefeitura concedeu-a para a empresa Só & Cia, naquele momento a mais tradicional ferraria e fundição da cidade que tinha a pretensão de construir um estaleiro no local.

O Estaleiro Só foi inaugurado em 1952, tornando-se uma das maiores empresas do Rio Grande do Sul. Contava com aproximadamente mil empregados em 1967, quando a Câmara Municipal aprovou a lei 3076 (PMPA, 1967), autorizando o resgate do terreno, ou seja, a transferência definitiva da sua propriedade para o Estaleiro Só.

Entretanto, não ocorreu a efetivação desta mudança na época. Pouco tempo depois, em dificuldades, o Estaleiro Só teria sido vendido para a Empresa Brasileira de Indústria Naval (Ebin), do Rio de Janeiro, com a autorização do governo federal. Após somente nove meses, em 1976, foi assinada pelo então prefeito Guilherme Vilella, a escritura pública de remissão

⁴¹ As informações sobre o processo legal de uso e ocupação da área do Pontal do Estaleiro, também chamada de Ponta do Melo, foram obtidas junto à Câmara Municipal de Vereadores, com o senhor Eduíno de Mattos, então membro do Fórum das Entidades, que também informou o histórico de uso e ocupação da área desde 1944 até a conjuntura de proposição do projeto pontal do Estaleiro, em 2008. As principais informações concedidas pelo senhor Eduíno são confirmadas nos seguintes documentos: Lei Nº 334, sancionada em 6 de dezembro de 1949, pelo então Prefeito Ildo Meneghetti, que dispõe sobre aforamento da área; Lei Nº 3076, sancionada em 29 de novembro de 1967, pelo então prefeito Célio Marques Fernandes, que autoriza resgate do imóvel aforado à firma Só e Companhia; Lei Complementar 470, de janeiro de 2002, sancionada pelo então prefeito Tarso Genro, que autoriza regime urbanístico na área.

do foro, isto é, a transferência efetiva da propriedade do terreno para a empresa. Essa escritura tinha a seguinte prerrogativa: comprovar a propriedade do Estaleiro Só para tomar empréstimos junto ao BNDES para poder se manter.

A partir da administração da Ebin, o estaleiro apresentou um ciclo de enorme expansão, com considerável fluxo de encomendas e o emprego de três mil trabalhadores. No entanto, após uma década, devido à crise financeira, ocorreu o corte nos investimentos estatais, as encomendas caíram e a empresa entrou em crise. Desta forma, desde o ano de 1992 passaram a ocorrer atrasos nos salários e as greves com a conseqüente demissão em massa dos empregados. Um incêndio provocou a destruição das instalações e fechou a empresa definitivamente. Decorrido pouco tempo, todo o patrimônio do Estaleiro Só estava diminuído a escombros. Enfim, ocorreu a falência da empresa, a qual não pôde pagar seus empregados, que ficaram sem pagamento e sem indenização.

A partir daquele momento aconteceu um entrave da propriedade, dita propriedade do Estaleiro Só, que era uma área pública cedida para manter juridicamente esses trabalhadores no Ministério do Trabalho. Ou seja, a propriedade do Estaleiro Só havia se tornado a garantia de espólio da empresa para poder saldar a dívida com os empregados que ficaram sem receber seus devidos salários e indenizações. Em 1999, a Justiça do Trabalho determinou a penhora e o leilão do terreno para saldar a dívida com os trabalhadores, que alcançava cerca de R\$ 9 milhões.

Então, no governo de Tarso Genro foi iniciada a tentativa de solucionar a questão. A área do Estaleiro Só, devido ao fato de ser pública e de interesse especial, apresenta índice urbanístico zero. No ano de 2002, a prefeitura propõe definir um regime urbanístico para este terreno com o objetivo de desafetá-lo e elaborar uma lei, para poder abrir uma licitação pública e a sua venda para saldar a dívida com os trabalhadores. Como resultado, a Câmara Municipal de Porto Alegre aprovou a Lei 470/2002 (PMPA, 2002 a), que implicou o desmembramento da área do Estaleiro Só da Unidade de Estruturação Urbana 4036 do PDDUA, a qual compreendia toda a orla do Guaíba, tornando-se subunidade de Estruturação Urbana. Estabeleceu-se a permissão para uso privado de atividades de interesses culturais, turísticos e paisagísticos, e também passou a ser permitida a construção comercial naquela área, sem limite de altura e índice construtivo 1, vedando-se o uso para habitação, comércio atacadista e indústria (PMPA, 2002 a, p. 1-2). A partir daquele momento, a área entrou em leilão público para venda.

Em 2005, o terreno do Estaleiro Só foi arrematado em leilão público por R\$ 7,2 milhões pela empresa SVB Participações e, logo depois, vendida para a empresa BM Par Empreendimentos. Esta contratou um escritório de arquitetura, o Debiage Arquitetos Urbanistas, para elaborar um projeto, o qual não correspondeu à Lei 470/2002. Em abril do ano de 2008, é protocolado na Câmara Municipal de Porto Alegre, o PLCE 006/08, chamado de Projeto Pontal do Estaleiro, o qual previu mudanças jurídicas para construir, além de estruturas comerciais (previstas na LC 470/2002), prédios residenciais com altura correspondente a 14 andares (vedados pela LC 470/2002), totalizando seis torres de edifícios, propondo a renovação urbana da área, abandonada e degradada há cerca de duas décadas, e sem acesso da população à orla do Lago Guaíba.

Na exposição de motivos do Projeto Pontal do Estaleiro afirma-se a sua adequação ao Plano Diretor, valorizando a Orla do Guaíba em seus aspectos paisagístico, turístico e de lazer da população.

Consideramos que este Plano de Urbanização apresentado – Pontal do Estaleiro – tem boas condições de cumprir as disposições dos arts. 81, 82 e 83 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – PDDUA –, das quais destacamos: Orla do Guaíba, que deverá ser objeto de planos e projetos específicos a fim de integrar a cidade com seu lago através da valorização da paisagem e visuais urbanas, exploração do potencial turístico e de lazer e o livre acesso da população (art. 83, III). (CMPA, 2008 a, p. 1).

Portanto, trata-se de um projeto que surge antes de um plano geral para a Orla, mas é justificado por cumprir os objetivos dos referidos artigos da lei. Na exposição de motivos também se destaca duas questões: a primeira consiste na previsão de abertura de via pública, caracterizando um loteamento; a segunda apresenta como proposta a construção de um sistema de proteção contra cheias (idem, 2008 a, p. 1). Tais questões eram apresentadas como a razão principal da proposição do Projeto Pontal do Estaleiro, o qual complementa a Lei Complementar nº 470, de 2002, e enfatiza as providências referentes ao parcelamento da gleba e à construção do sistema de proteção contra cheias do Guaíba, considerados imprescindíveis para viabilizar o uso residencial proposto (idem, 2008 a, p. 1).

Compreende-se, também, que o projeto Pontal do Estaleiro compõe a Área Especial de Interesse Urbanístico – Revitalização da Orla do Guaíba -, na condição de Empreendimento de Impacto de Segundo Nível, a partir da sua proposta de valorização da paisagem urbana e da atração turística pelas atividades previstas (CMPA, 2008 a, p. 1). Portanto, ainda que a Orla seja considerada uma Área Especial de Interesse Ambiental e Cultural, torna-se possível

justificar este projeto legalmente, com base no Plano Diretor. Neste projeto também se salienta que a propriedade da área do Estaleiro é privada, mas que haverá livre acesso da população à orla do lago Guaíba naquela região e ao píer de 140 metros de comprimento (idem, 2008 a, p. 1-2).

Entre as disposições do Projeto Pontal do Estaleiro, destaca-se, primeiramente o artigo 2º, inciso 1º, o qual estabelece que “o projeto de parcelamento do solo deve especificar e dimensionar a Área Total Privativa, bem como os lotes a serem alienados” (CMPA, 2008 a, p. 3). O inciso 3º do mesmo artigo define que deverão integrar o loteamento do projeto Pontal do Estaleiro, como equipamentos públicos, todos urbanizados, conforme determinado pela legislação (CMPA, 2008 a, p. 3): (I) as vias públicas; (II) as obras de proteção contra cheias do Guaíba; e (III) as áreas de praças e o trapiche.

O inciso 5º do artigo 2º define que no conjunto dos lotes sobre os quais houver proposição do projeto, poderá ocorrer Transferência de Potencial Construtivo entre os mesmos, a partir da condição de que o aproveitamento final do conjunto atenda ao disposto no inciso 4º deste artigo (CMPA, 2008 a, p. 3). No inciso 6º foi definida a seguinte volumetria: altura de 43,00m (quarenta e três metros) e taxa de ocupação conforme Estudo de Viabilidade Urbanística (idem, 2008 a, p. 3). Portanto, foi proposta uma grande alteração de altura das edificações, implicando em uma considerável mudança da paisagem local. Por último, define-se como viável a localização de edificações residenciais, com a condição de que a área para este uso seja devidamente protegida contra possíveis cheias do Guaíba (CMPA, 2008 a, p. 3).

A localização da Ponta do Melo em área peninsular da orla do Lago Guaíba, no bairro Cristal, é extremamente estratégica ao interesse imobiliário, oferecendo a possibilidade de auferir grandes lucros através da promoção de variados tipos de empreendimentos deste setor, reforçando o processo de renovação urbana desta área degradada do bairro, que tem ocorrido a partir da construção da Fundação Iberê Camargo e do Barrashoppingsul (aprovado pela Administração Popular em 1997), equipamentos urbanos vizinhos à área do Estaleiro Só.

Segundo notícia publicada em jornal local⁴², o projeto Pontal do Estaleiro, quando foi proposto no ano de 2008, previa investimentos de R\$ 165 milhões, com a obra compreendendo a instalação de cafés e de restaurantes nos terrenos de dois prédios comerciais e quatro edifícios residenciais, totalizando 216 apartamentos. Além disso, segundo a mesma notícia, o píer existente na área seria remodelado, com a construção de um segundo

⁴² Fonte: Notícia do Jornal Zero Hora, veiculada no dia 7/08/2008.

pavimento e a abertura de bares e churrascaria. Para a facilitação do trânsito na região, seria aberta uma rua para ligar as Avenidas Padre Cacique e Diário de Notícias.

Nesta conjuntura foi realizada vasta propaganda na mídia sobre este projeto, através dos jornais e da televisão, para a população apoiar esta ideia. Por um lado, anunciava-se que aquela área era degradada e servia de esconderijo para delinquentes, gerando insegurança na população, além de impedir o seu acesso junto à orla (ver figuras 8 e 9) e, por outro lado, divulgava imagens espetaculares do projeto Pontal do Estaleiro, argumentando sobre o seu potencial de renovação urbana (ver figuras 10 e 11).

Desta forma, a divulgação de imagens espetaculares sobre este projeto insere-se no que se convencionou denominar de cidade-espetáculo, a própria espetacularização das intervenções na cidade, conforme analisado anteriormente, em que a importância da imagem urbana consubstanciar-se-ia como uma linguagem sintética, enquanto marketing urbano (SÁNCHEZ, 2003).



Figura 8: Imagem que contextualiza a área do entorno do Pontal do Estaleiro: à esquerda, o Museu Iberê Camargo, ao centro, a atual área abandonada do antigo Estaleiro Só e, ao fundo, o BarraShoppingSul.

Fonte: <http://boxxbrasil.blogspot.com.br>



Figura 9: imagem das ruínas do antigo Estaleiro Só na época da proposição do Projeto. Fonte: <http://boxxbrasil.blogspot.com.br>



Figura 10: imagem do Projeto Pontal do Estaleiro
Fonte: <http://portoimagem.wordpress.com>



Figura 11: Projeto Pontal do Estaleiro em direção à Zona Sul. Fonte: <http://www.skyscraperlife.com/>

Trata-se, como visto a partir de Sánchez (2003, p. 488), da atualização técnica associada à elaboração de imagens do espetáculo urbano, em que se percebe, cada vez mais, a presença da “linguagem visual” no sentido de economizar o “discurso verbal”, sendo que a predominância da primeira parece se constituir como uma das características marcantes na produção e consolidação das novas sínteses, as quais se fazem acompanhar de curtas mensagens centrais, fatores fundamentais para alcançar o sucesso publicitário. Este é o principal instrumento de “venda” dos espaços da cidade.

Entretanto, naquele momento, o processo de revisão do Plano Diretor tinha sido suspenso para a realização das eleições municipais e, por esta razão, conforme visto, foi criado pelo Fórum das Entidades o Movimento Defenda a Orla, que tinha como objetivo

impedir a sua ocupação desenfreada e irracional pelos interesses dos setores da construção civil e imobiliário. Temia-se a descaracterização da Orla do Lago Guaíba como Área Especial de Interesse Ambiental e Cultural, pois, ainda não havia sido definida, no âmbito do PDDUA, uma política para este espaço da cidade, não havia regras claras para a construção de empreendimentos. Nesta conjuntura, o Movimento Defenda a Orla reuniu várias organizações da Sociedade civil, como Sindicatos, Diretórios Centrais dos Estudantes da UFRGS e PUC, Diretórios Acadêmicos de diversos cursos, ambientalistas, entidades de classe, associações de moradores, ONGs, entre outros, para exigir o imediato cancelamento da tramitação do projeto Pontal do Estaleiro na Câmara Municipal de Porto Alegre.

Devido ao fato de se tratar de um projeto que previa a construção de 6 edifícios de grandes dimensões, de caráter comercial e residencial em uma área pertencente à faixa de orla, temia-se que sua aprovação desencadeasse e legitimasse a ocupação desenfreada e irracional em toda a extensão da Orla do Lago Guaíba pelos interesses da construção civil e imobiliário. Portanto, não era somente uma questão de crítica ao projeto e ao seu impacto na sua área e região urbana, mas também, e principalmente, a questão política do regramento do uso e ocupação do território da Orla sob a jurisdição do município de Porto Alegre, que tem 70 km de extensão e é composto tanto por espaços urbanos construídos como por importantes espaços naturais, ainda muito bem preservados⁴³, mas que podem ser impactados pela especulação imobiliária.

Nesta conjuntura, representantes do Fórum das Entidades passaram a defender a aplicação da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que define o Guaíba como um Rio e respeitar a Área de Proteção Permanente correspondente a este tipo de corpo d'água, prevista no Código Florestal, Lei Federal 4771/65, em sua Resolução n. 303, de 20 de março de 2002, Art. 3º. Neste artigo, em seu inciso III, letra 'e', define-se a Área de Preservação Permanente para rio como a área que se situa: “em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima de [...] quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura”. Ou seja, o artigo aplicar-se-ia à Orla do Guaíba, pois seu curso d'água ultrapassa a largura de seiscentos metros.

Entretanto, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente do Município de Porto Alegre passou a classificar o Guaíba como um Lago com base no Atlas Ambiental de Porto Alegre, um estudo científico, publicado em 1998, bastante reconhecido, inclusive em nível internacional, no qual o seu coordenador, Rualdo Menegat, Geólogo e Doutor em Ecologia da

⁴³ Para compreender todas as características deste espaço e sua importância para a cidade e a região, indica-se a leitura do Atlas Ambiental de Porto Alegre (MENEGAT, 2006).

Paisagem, apresentou a tese de que o Guaíba é um Lago. Esta tese passou a ser amplamente aceita na comunidade científica, das geociências, da ecologia, da hidrologia e do urbanismo. Desta forma, torna-se político e cientificamente legítimo a SMAM classificar o Guaíba como um Lago, pois, é preciso adotar metodologias adequadas de planejamento e gestão para este tipo de ecossistema.

Constata-se, então, que o início do processo de tramitação do Projeto Pontal do Estaleiro propiciou a emergência de um amplo debate sobre o ordenamento territorial da Orla do Lago Guaíba. Neste contexto, o Movimento Defenda a Orla estava promovendo diversas manifestações contra o projeto Pontal do Estaleiro na cidade, com passeatas, abaixo-assinados, panfletagem, etc. Alertava-se que na Orla do Guaíba não existia prédios e que a permissão para construir naquela área abriria um precedente para ocupação de toda a Orla⁴⁴, ameaçando seu caráter público. Para a área do ex-Estaleiro Só, defendia-se a aplicação da lei 470/2002, que previa a construção de um parque urbano e o livre acesso da população. Também foi acionado o Ministério Público devido à irregularidade da tramitação do Projeto Pontal do Estaleiro, que tinha vício de origem devido ao fato de não ter sido remetido pelo Prefeito, mas, por um vereador, o senhor Alceu Brasinha (PTB) (PMPA, 2010 a).

Neste conflito, diversos vereadores se posicionaram contra o projeto, mas, por outro lado, a maior parte dos vereadores e os próprios empreendedores afirmavam que a permissão para a construção de prédios residenciais na orla não significaria a sua privatização, pois não impediria o acesso da população à mesma, e defendiam a necessidade desta permissão para tornar o projeto viável mercadologicamente, uma vez que já tinha sido construído o Barrashoppingsul, e também, aprovada a construção de quatro torres comerciais no bairro Cristal (PMPA, 2010 a, p. 75).

Apesar da falta de consenso, no dia 12/11/2008, o projeto foi aprovado pelos vereadores⁴⁵, prevendo, inclusive, o uso deste terreno para a construção de prédios residenciais. Após esta votação, devido à grande insatisfação popular, havia a expectativa de que fosse realizado um referendo popular sobre este projeto. Alguns vereadores que votaram

⁴⁴ Este posicionamento encontra apoio nas declarações de diversos vereadores, como, por exemplo, do Vereador Professor Garcia, que afirmava o seguinte nesta conjuntura: “ Em Porto Alegre, nunca houve edifícios na orla. Se isso chegar a acontecer no Estaleiro Só, o caminho estará aberto para novas construções de edifícios”. (PMPA, 2010 b, p. 78).

⁴⁵ Notícia veiculada pelo Jornal Zero-Hora, no dia 12/11/2008. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/11/pontal-do-estaleiro-e-aprovado-na-camara-2291716.html>

contra o Projeto Pontal do Estaleiro tinham sugerido na ocasião da votação⁴⁶ que fosse utilizado este instrumento previsto na Lei Orgânica do Município⁴⁷.

Naquele contexto, os projetos da dupla GRE-NAL já tinham sido remetidos à Câmara Municipal de Porto Alegre, no dia 03/11/2008 para serem votados em regime de urgência, devido ao prazo estabelecido pela FIFA para realizar a candidatura das cidades à Sede da Copa de 2014. Apesar de estes projetos preverem muito maior flexibilização do regime de uso e ocupação do solo, naquele momento, toda a atenção e o conflito estavam voltados para o Projeto Pontal do Estaleiro.

Após a votação do Projeto Pontal do Estaleiro, o Movimento Defenda a Orla, através de diversas passeatas e vigílias na frente da Prefeitura Municipal passou a pressionar o então Prefeito, José Fogaça, para vetar este projeto totalmente. Diante desta pressão popular, o Prefeito, no dia 09 de dezembro de 2008, estabeleceu o que ele chamou de “veto total” ao projeto e a consulta à população sobre o conteúdo do mesmo através do instrumento do referendo:

O forte dissenso gerado na sociedade porto-alegrense aliado à própria sugestão dessa Colenda Casa Legislativa em correspondência datada de 4 de dezembro de 2008, **Leva-nos, então a vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar n° 006/08 e, na mesma ocasião, remeter a essa Câmara de Vereadores projeto de lei com o mesmo objeto, mas cuja validade e eficácia restem condicionadas à ratificação popular na forma de referendo**, a ser convocado por este Poder Público. (PMPA, 2008a, p. 2). (grifo meu).

Ou seja, agindo como um verdadeiro democrata, o então Prefeito José Fogaça contornou o conflito político existente sobre este projeto, reenviando-o para o Legislativo Municipal com o mesmo conteúdo, com a única diferença da proposta de que fosse aprovada a realização de um referendo popular para a sua aprovação. Este veto se constituiu como uma

⁴⁶ O autor deste trabalho esteve presente na votação do Projeto Pontal do Estaleiro.

⁴⁷ A Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 97, define que a soberania popular se manifesta quando a todos são garantidas condições dignas de existência e será exercida: (I) pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos; (II) pelo plebiscito; (III) pelo referendo; (IV) pela iniciativa popular; (V) pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; (VI) pela ação fiscalizadora sobre a administração pública; (VII) pela tribuna popular. No Art. 99, estabelece que é garantido, no âmbito municipal, o recurso de consultas referendárias ou plebiscitárias a respeito de atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre lei ou parte de lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao Prefeito, a dois terços dos Vereadores da Câmara Municipal ou a cinco por cento do eleitorado do Município.

estratégia, um artifício político que determinou a legitimidade do projeto que veio a ser aprovado posteriormente pela Câmara Municipal de Porto Alegre.

A tramitação deste “novo” projeto no Legislativo Municipal viria a ser concluída no dia 30 de abril de 2009. Neste contexto, no dia 29 de dezembro de 2008, em regime de urgência, foram aprovados, os Projetos da Dupla Gre-Nal, na mesma casa, sem que tivesse ocorrido nenhuma mobilização contra a aprovação dos mesmos, apesar de estes preverem muito maior flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo para a construção de empreendimentos imobiliários.

A data escolhida para a votação destes projetos, em plena época das festas de fim de ano, acabou desmobilizando as diversas entidades, que certamente já estavam bastante cansadas da mobilização contra o Projeto Pontal do Estaleiro. Além disso, havia se estabelecido na população o consenso sobre a necessidade de aprovação dos Projetos da dupla Gre-Nal, porque seria importante para a cidade de Porto Alegre para sediar a Copa de 2014, e também, em razão de toda a propaganda veiculada pela mídia em torno da questão do futebol, acionando a identidade dos porto-alegrenses por seus respectivos clubes futebolísticos, a partir da difusão de imagens espetaculares dos estádios e de suas áreas imediatas, conforme veremos mais adiante.

Enfim, voltando à questão do “novo” projeto Pontal do Estaleiro, este foi aprovado no âmbito do Legislativo Municipal, gerando a Lei Complementar Nº 614, de 30 de abril de 2009, a qual determinou adequações e observância para os projetos e empreendimentos a serem realizados na Subunidade 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 4036 e possibilitou, nessa Subunidade, sob as condições definidas, edificações cujas atividades se classificassem no Código 7 do Grupamento de Atividades, ou seja, o uso residencial. Nesta lei, os vereadores aprovaram duas emendas: uma para a realização de uma consulta popular sobre a construção de prédios residenciais na área do ex-Estaleiro Só, no prazo de 120 dias depois da publicação da lei, e outra de preservação de uma área mínima de 60 metros junto à orla, sobre a qual nenhuma edificação poderá ser construída.

Ou seja, manteve-se a decisão da flexibilização do regime urbanístico para construção de prédios na área, conforme previsto no primeiro Projeto Pontal do Estaleiro, sendo que a população havia se mobilizado contra a alteração da lei 470/2002, e a favor da sua aplicação, para que fosse construído um parque urbano naquela área com livre acesso público. Confirma-se, deste modo, a estratégia de legitimação dos interesses dos empreendedores imobiliários através da proposição da consulta popular.

Entretanto, a emenda mais importante neste projeto foi a segunda, referente à definição da Área de Preservação Permanente de 60 metros junto à Orla, proposta pelo Vereador Airto Ferronato (PSB) e aprovada por unanimidade. Anteriormente, o projeto definia a APP como a distância de 30 metros, com base na determinação da SMAM, mas, a conjuntura de conflito e discussão sobre a definição da Área de Interesse Ambiental e Cultural da Orla do Guaíba, do seu ordenamento territorial, propiciou este aumento de 30 para 60 metros da faixa de preservação da Orla naquela área.

Este raciocínio é confirmado a partir do fato de que esta emenda já tinha sido aprovada para o Projeto Gigante Para Sempre, votado no dia 29/12/2008, e também, de modo mais importante ainda, porque a mesma emenda viria a ser aprovada para toda a orla do Guaíba no dia 31/11/2009, quando foi concluída a votação do novo Plano Diretor, ou seja, nesta data, os vereadores aprovaram a delimitação de “uma faixa mínima de 60 metros de preservação da orla do Guaíba entre a Usina do Gasômetro e o Bairro Lami, na divisa com o Município de Viamão” (PMPA, 2010 a, p. 213). Portanto, havia se estabelecido o consenso entre todos de que a determinação da SMAM sobre a delimitação da faixa de Orla em 30 metros era insuficiente para cumprir a função de Área de Preservação Permanente.

Deste modo, este novo Projeto Pontal do Estaleiro desagradou a todos, tanto ao Fórum das Entidades e Movimento Defenda a Orla, que não alcançaram seus objetivos, como ao próprio empreendedor, a BM Par Empreendimentos que, a partir da decisão de proibir a construção de prédios na faixa de orla de 60 metros, reduziu em 26 % a área construtiva do projeto, conforme afirmava o empresário responsável pelo projeto (PMPA, 2010 a, p. 141). Inclusive, após a aprovação deste projeto de lei pelo Legislativo Municipal, a BM Par Empreendimentos sinalizou a desistência de construir prédios habitacionais, mantendo a decisão de permitir apenas o uso através de empreendimentos comerciais, em última tentativa de criar consenso. Entretanto, apesar desta decisão do empreendedor, o então Prefeito José Fogaça manteve a consulta popular (PMPA, 2010 a, p. 167).

No dia 4 de junho de 2009, o Prefeito, através do Decreto Nº 16.313, regulamentou o processo eleitoral à consulta pública a respeito da inclusão da atividade residencial na área onde se localizava o ex-Estaleiro Só, conforme expresso no artigo 1º (PMPA, 2009 e, p. 1). No inciso 4º do mesmo artigo, define-se que o voto do eleitor baseia-se em responder “Sim” ou “Não” à seguinte questão: “Além da atividade comercial já autorizada pela Lei Complementar nº 470, de 2 de janeiro de 2002, deve também ser permitida edificações destinadas à atividade residencial na área da orla do Guaíba onde se localizava o antigo

Estaleiro Só?” (PMPA, 2009 e, p. 2). Nesta nova conjuntura, o Fórum das Entidades passou a realizar a campanha pela proibição de construção de edificações para atividade residencial na área do ex-Estaleiro Só.

Na data de 23 de agosto de 2009, a votação popular confirmou a rejeição ao uso da área para a construção de prédios residenciais. Foram 18.212 (80,7%) votos contrários contra 4.362 favoráveis (19,3%). As entidades que participaram da campanha consideraram o resultado desta votação como uma grande vitória contra os interesses imobiliários sobre a Orla do Lago Guaíba, pois, a partir daquele momento, estaria deslegitimada qualquer iniciativa privada de construir prédios residenciais ao longo de toda a extensão de 70 km deste território da cidade.

Em 2010, foram demolidos os galpões do ex-Estaleiro Só, e o local passou a ser utilizado como canteiro para as obras do Projeto Integrado Socioambiental (Pisa), do Departamento Municipal de Água e Esgotos (Dmae)⁴⁸. No início de agosto de 2012, segundo notícia veiculada pelo jornal eletrônico sul21⁴⁹, do dia 04/09/2012, a Prefeitura de Porto Alegre teria recebido um novo projeto para a área da Ponta do Melo, sob a iniciativa das empresas BM Par Empreendimentos e Debiage Escritório de Arquitetura, as mesmas que haviam proposto o projeto original em 2008. O conteúdo estava sob análise da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE) e ainda não tinha sido previsto sua divulgação pela Administração Municipal.

Segundo o referido sítio, o novo projeto para a área do ex-Estaleiro Só prevê um estabelecimento comercial e uma torre de serviços que pode alcançar 26 andares, sendo que o estabelecimento comercial possuiria uma base com cinco pavimentos, praça de alimentação, supermercado, cinemas e estacionamento, e a própria torre. Também existiria uma alameda e um parque, que deverá ser construído de frente ao Guaíba. Ou seja, é um projeto bastante semelhante ao primeiro que tinha sido proposto em 2008. Conforme informações veiculadas nesta mesma notícia, o empreendimento ainda levaria meses para ser executado e ainda não havia divulgação de imagens sobre o projeto.

Entretanto, a análise do seu conteúdo permite afirmar que se trata das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, dado o caráter estratégico de sua localização, no bairro Cristal, junto à Orla do Lago Guaíba, e os seus usos previstos, como comércio, serviços, lazer e turismo. Trata-se, essencialmente, da consolidação dos interesses dos setores

⁴⁸Fonte: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/08/empresas-apresentam-novo-projeto-para-a-area-do-antigo-estaleiro-so-na-capital-3845517.html>.

⁴⁹ Fonte: <http://www.sul21.com.br/jornal/>

da construção civil e imobiliário para utilizar economicamente este importante espaço de interesse cultural da cidade, mudando de forma significativa a paisagem ambiental e cultural do seu entorno, e também, produzindo uma expectativa de maior desenvolvimento econômico e geração de empregos na cidade.

5.2.2 O Projeto Gigante para Sempre

Este Projeto Especial, enviado à Câmara Municipal de Porto Alegre no dia 03 de novembro de 2008, propôs a definição do regime urbanístico para as áreas do Complexo Beira-Rio. O projeto Gigante para Sempre apresentou como justificativa para a sua aprovação o fato de Porto Alegre ter sido confirmada como candidata a uma das subsedes da Copa de 2014, a partir de vistoria efetivada pela comitiva da FIFA sobre o Estádio Beira-Rio e da apresentação do Projeto de Modernização do Complexo Beira-Rio, tornando-se, desta forma, “incontornável e premente a elaboração dos Estudos Urbanísticos, Ambientais e dos Projetos Arquitetônicos, com vistas à tramitação dos processos legais e administrativos para as respectivas aprovações e licenciamentos [...]” (CMPA, 2008b, p. 3).

Desta forma, a configuração do Projeto de Modernização do Complexo Beira-Rio apresenta como principais objetivos:

[...] dotar a cidade de Porto Alegre de moderníssimo complexo esportivo, de eventos e empresarial junto à orla do Guaíba – Corredor de Urbanidade, de acordo com o PDDUA, alavancar o desenvolvimento e a consolidação socioeconômica de um dos mais emblemáticos bairros da capital – o Bairro Praia de Belas, reforçando sua centralidade, através da potencialização de seu patrimônio cultural e ambiental, da viabilização da sua vocação como polo de lazer, esportivo e turístico, da urbanização e integração da orla do Guaíba à cidade, através da valorização da paisagem, da visual urbana e do livre acesso da população; além de viabilizar para a cidade importantes investimentos de infraestrutura, produtivos e imobiliários, de captar e internalizar empresas de inovações tecnológicas e, incrementar a geração de empregos e renda, a partir da sua associação com a Copa do Mundo de 2014 e com o correspondente Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC. (CMPA, 2008b, p. 3). (grifo meu).

Assim, torna-se evidente que a Copa de 2014 oportunizou a realização deste Grande Projeto Urbano como associado às estratégias de desenvolvimento urbano, previstas no PDDUA, de acordo com a lógica empresarial, com as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, viabilizado através dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal. Ou seja, os grandes investimentos privados neste projeto

somente podem ser compreendidos a partir da disponibilidade de financiamento do Governo Federal para realizar as intervenções urbanísticas necessárias para reforçar a centralidade daquela região, valoriza-la economicamente, indo ao encontro dos interesses imobiliários da construtora Andrade Gutiérrez.

Além disso, para o internacional, foi confirmada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no mês de dezembro de 2012, a aprovação do financiamento de R\$ 271,5 milhões para a reforma e modernização do estádio Beira-rio, correspondendo a 71,8% dos investimentos totais necessários para tornar o estádio apto a receber os jogos da Copa⁵⁰. Dentre os 11 projetos de arenas e estádios apresentados para a Copa do Mundo de 2014, o estádio beira-rio era o único que ainda não havia recebido a linha de crédito do banco⁵¹.

Trata-se, em essência, de possibilitar ao empreendedor a apropriação de rendas monopolistas, dado o caráter especial, singular desta área da cidade, vinculado tanto à identidade dos torcedores do clube Internacional em relação ao Estádio Beira-Rio, como à própria região na qual este se situa. Segundo consta no projeto (CMPA, 2008 b, p. 4), esta área apresenta condições ótimas de acessibilidade, servida por duas das principais vias arteriais da cidade, a Avenida Edvaldo Pereira Paiva e a Avenida Padre Cacique (para as quais foram previstos, na Matriz de Responsabilidades, investimentos em obras de alargamento/ampliação), e os patrimônios natural, paisagístico e arquitetônico da região, enfatizando-se o Lago Guaíba, o Morro Santa Tereza e o Museu Iberê Camargo. Todos estes elementos reforçam a centralidade da região. Desta forma, todo o conjunto de investimentos programados para aquela área constitui uma etapa importante para a realização da parceria público-privada, que, certamente não se efetivaria sem os investimentos do Governo Federal.

A outra etapa da realização da parceria público-privada é a própria flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo para viabilizar o Grande Projeto Urbano na área do Estádio Beira-Rio, de acordo com os interesses da multinacional Andrade Gutiérrez, ainda que a justificativa seja para adaptar a cidade à Copa de 2014. Desta forma, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (CMPA, 2008 b, p. 4), atendendo às diretrizes, conceitos e estratégias do PDDUA, afirma que o Projeto Gigante Para Sempre apresenta como objetivo instituir as normas referentes ao uso e a ocupação do solo, que constituem o Regime Urbanístico, destacando-se os Dispositivos de Controle das Edificações, de modo a

⁵⁰ Fonte: notícia veiculada no jornal Zero-Hora, dia 20/12/2012, no Caderno de Esportes (disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/esportes>).

⁵¹ Idem.

[...] viabilizar o referido Projeto de Modernização do Complexo Beira-Rio, com vistas a sua utilização na Copa do Mundo de 2014 – tanto para a área do Estádio Beira-Rio, Ginásio Gigantinho, Parque Gigante e dos Campos Complementares, quanto para área junto à orla – adjacente ao parque Gigante – e para as áreas concedidas às escolas de academia de Samba Praiana e Imperadores do Samba. (CMPA, 2008b, p. 4).

Neste ponto, verifica-se a convergência entre a política de flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo e a nova política urbana prevista no PDDUA, a qual se fundamenta na atuação projetual sobre a cidade, principalmente, nas chamadas “Áreas Especiais”, que não tinham regime urbanístico definido, conforme já foi exposto.

De acordo com o PDDUA, o setor objeto da presente proposta de instituição de Regime Urbanístico, corresponderia à área de influência direta do Projeto de Modernização do Complexo Beira-Rio, **está subdividido e gravado como Áreas Especiais, portanto ainda sem Regime Urbanístico – RU definidos: área da Orla do Guaíba (Macrozona – MZ 01, Unidade de Estruturação Urbana – UEU 060, Subunidade 02) zoneada como Área de Interesse Cultural;** área ao norte do Estádio (MZ 01, UEU 062, Subunidade 01) como Parque Urbano; área correspondente ao Ginásio, Estádio e Campos Complementares (MZ 01, UEU 062, Subunidade 02) como Área de Interesse Institucional; e área concedida às Escolas de Samba (MZ 01, UEU 062, Sub 03), também como Área de Interesse Institucional. (CMPA, 2008b, p.4-5). (grifo meu).

Além disso, a adequação do zoneamento ao cenário volumétrico proposto pelo Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU, tornou necessário que se realizassem ajustes nos limites das Subunidades das UEUs envolvidas, e que se criassem novas Subunidades, de modo a estabelecer Regimes Urbanísticos diferenciados para viabilizar a implementação de edifícios e atividades diferenciadas os quais, “em conjunto se complementam, mas, isoladamente demandam tratamento urbanístico próprios – para resguardo e compatibilização com a paisagem do entorno, em especial, com o Morro Santa Tereza e a Orla do Guaíba” (idem, 2008 b, p. 5).

Ou seja, o projeto prevê ampla flexibilização urbanística para o empreendedor, não somente na área do Estádio Beira-Rio, mas, em uma ampla área, abrangendo, inclusive, o Parque Urbano Marinha do Brasil e a própria Orla do Guaíba, Áreas de Interesse Ambiental e Cultural da cidade, tratando-se, de fato, de concessão de áreas públicas à iniciativa privada. Desta forma, o projeto Gigante Para Sempre contrariou o posicionamento do Fórum das Entidades que se manifestava contra a política de flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo em Áreas Especiais da cidade.

Nesta conjuntura, também foram empregados os recursos do espetáculo e da publicidade como marketing urbano para divulgar o clube internacional e o projeto Gigante Para Sempre, com toda a sua arquitetura monumentalista, como um recurso de promoção da “cidade-espetáculo”, no sentido de acionar a identidade dos seus torcedores, e certamente, eliminar possíveis conflitos políticos contra o projeto (ver figuras 12 e 13). Naquele momento, como foi constatado a partir da análise da mobilização popular contra o projeto Pontal do Estaleiro, os conflitos políticos sobre a aprovação dos projetos dos clubes Grêmio e Internacional foram dissolvidos, não ocorrendo nenhuma mobilização significativa contra os mesmos. O patriotismo de cidade, a política de privilegiamento à candidatura da cidade à Copa de 2014, constituiu a marca deste momento em Porto Alegre.



Figura 12: Imagem do Projeto Gigante para Sempre. Fonte: portoimagem.wordpress.com/



Figura 13: imagem do Projeto Gigante para Sempre. Fonte: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

Enfim, o projeto Gigante para Sempre foi aprovado, por unanimidade, pelos vereadores da Câmara Municipal, no dia 29/12/2008, estabelecendo permissões para que o Sport Club Internacional realize construções na área localizada entre as avenidas Edvaldo Pereira Paiva e Padre Cacique. Definiu-se como objetivo a adequação do estádio do Beira-Rio e seu entorno às demandas da FIFA para que o local seja uma subseleção da Copa do Mundo de 2014. Deste modo, constata-se que o consenso sobre a necessidade de aprovar o projeto também foi estabelecido entre os vereadores, muito diferente do que havia ocorrido na conjuntura de tramitação do Projeto Pontal do Estaleiro, que previa muito menor flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo.

Na área do atual Beira-Rio, o projeto aprovado passou a prever⁵²: “a construção de duas torres com hotéis, espaços para treinamentos esportivos, pavilhão de exposições para feiras e estacionamento com cinco mil vagas” (sem página). Também estão previstos⁵³: outra edificação para abrigar um centro de medicina esportiva e “novas sedes para as escolas de samba Imperadores, Praiana, Banda Itinerante e Banda Saldanha e uma marina estão incluídas na mudança” (sem páginas). Quanto ao Estádio do Beira-Rio, programaram-se, “entre outras reformas, a instalação de cobertura, construção de novas cabines de imprensa e camarotes, ampliação de arquibancadas e novas lojas e restaurantes⁵⁴” (sem páginas).

Ou seja, esta conjuntura de aprovação do projeto e a ampla divulgação de suas imagens pela mídia, também se constituiu como uma estratégia para propor uma política de renovação urbana para a Orla da cidade, quando ainda não ocorria nenhuma divulgação de proposta de ordenamento territorial sobre a orla por parte do governo municipal. Conforme constatado, por questões políticas, este ordenamento territorial não foi definido juntamente com o Fórum das Entidades, durante o processo de revisão do Plano Diretor, até o mês de agosto de 2008.

Constata-se, desta forma, que a questão política sobre a falta de definição de uma política para a Orla, de regras para construção de empreendimentos sobre este território, ocorreu porque o governo municipal estava aguardando a oportunidade de atrair investimentos privados, e também, investimentos do governo federal, para viabilizar a construção de Grandes Projetos Urbanos e, para além disso, propor intervenções sobre o

⁵² Fonte: Câmara Municipal de Porto Alegre. Notícia do dia 29/12/2008, com o seguinte título: Aprovado Projeto Gigante Para Sempre. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7974&p_secao=56&di=2008-12-29>

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

espaço público da orla em locais próximos aos empreendimentos imobiliários projetados. Trata-se, portanto, da constatação de uma característica essencial das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo: a lógica do mercado constitui o modo de operação das políticas urbanas.

Durante a votação, nove emendas ao projeto de lei Gigante para Sempre foram aprovadas pelo Plenário da Câmara, conferindo-se destaque⁵⁵:

[...] a que prevê que os recursos oriundos das operações do Clube no local devam ser aplicados na manutenção do Parque Marinha do Brasil; a que proíbe o uso das construções para fins de habitação; a que preserva o uso público da orla do Guaíba permitindo passeios e caminhadas pela Avenida Edvaldo Pereira Paiva (Beira-Rio); a que reduz o índice de aproveitamento do regime urbanístico de 1.3 para 1.0; a que define a altura máxima das edificações na Avenida Padre Cacique para 52 metros, em uma distância de, no máximo, 60 metros a partir da referida avenida; a que exige que o parcelamento do solo das áreas públicas seja submetido à avaliação da Câmara Municipal antes de qualquer construção. (sem páginas)

A seguir, através de tabelas, será apresentada a mudança do regime urbanístico da área referente ao Complexo Beira-Rio, comparando-se os Regimes Urbanísticos previstos no II PDDUA e na LC número 609 (PMPA, 2009 f), resultante da tramitação do Projeto. Conforme se pode constatar, ocorreu uma substancial mudança do regime urbanístico das áreas do Complexo Beira-Rio.

Tabela 1: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA									
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total		
	25	Área Especial	CONFORME PROJETO ESPECÍFICO						
DENSIDADES BRUTAS – LC 609									
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total		
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	
	01	Área de Interesse Cultural	140	40	-	-	140	40	

⁵⁵ Fonte: Câmara Municipal de Porto Alegre. Notícia do dia 29/12/2008, com o seguinte título: Aprovado Projeto Gigante Para Sempre. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=7974&p_secao=56&di=2008-12-29>

Tabela 2: comparação entre os zoneamentos de usos do II PDDUA e a LC 609. Fonte: elaboração do autor

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15	Área de Interesse Cultural 15.1 – Parques Urbanos 15.2 – Interesse Cultural
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 609	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15.2	Área de Interesse Cultural com as Atividades da Zona Mista 03, exceto habitação.

Tabela 3: comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609. Fonte: elaboração do autor

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
Área de Ocupação Intensiva	25 obs.: Todos os empreendimentos poderão utilizar solo criado constituído de áreas construídas não adensáveis, nos termos dos artigos 107 e 110.	Área Especial		Regime urbanístico próprio Obs.: Nenhuma zona ou UEU terá índice de aproveitamento privado maior que 2,5. Nenhum projeto poderá usar índices de aproveitamento finais (IA+IAA) maiores que 3 + índice de ajuste.	-
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 609					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	01	Área de Interesse Cultural	1,0	1,0+IAA	300m ²

Tabela 4: comparação entre os Regimes Volumétricos em função da UEU do II PDDUA e da LC 609. Fonte: elaboração do autor

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA				
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS	TAXA DE OCUPAÇÃO
	25	Especial	Regime Urbanístico próprio.	
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 609				
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS	TAXA DE OCUPAÇÃO
	01	Área de Interesse Cultural	01 (um) pavimento	33,3%

Tabela 5: comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 2. Fonte: elaboração do autor

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA									
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total		
	25	Área Especial	CONFORME PROJETO ESPECÍFICO						
DENSIDADES BRUTAS – LC 609									
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total		
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	
	05	Área de Interesse Institucional	280	80	70	20	350	100	

Tabela 6: comparação entre os Grupamento de Atividades do II PDDUA e LC 609 – Subunidade 2. Fonte: elaboração do autor

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15	Área de Interesse Cultural 15.1 – Parques Urbanos 15.2 – Interesse Cultural
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 609	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
07	Área de Interesse Institucional com as Atividades da Zona Mista 03, exceto habitação.

Tabela 7: comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 2. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	25 Obs.: Todos os empreendimentos poderão utilizar solo criado constituído de áreas construídas não adensáveis, nos termos dos artigos 107 e 110.	Área Especial		Regime urbanístico próprio Obs.: Nenhuma zona ou UEU terá índice de aproveitamento privado maior que 2,5. Nenhum projeto poderá usar índices de aproveitamento finais (IA+IAA) maiores que 3 + índice de ajuste.	-
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 609					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + Solo Criado + IAA)	QUOTA IDEAL
	05	Área de Interesse Institucional	1,3	2,0 + IAA	75m ²

Tabela 8: comparação entre os Regimes Volumétricos do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 2. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS		TAXA DE OCUPAÇÃO	
	25	Especial	Regime Urbanístico próprio.			
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 609						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima(m)	Divisa(m)	Base(m)	
	09	Área de Interesse Institucional	42,00	12,50 e 18,00	4,00 e 9,00	75% no corpo e 90% na base

Tabela 9: comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 - Subunidade 3. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
				25	Área Especial	CONFORME PROJETO ESPECÍFICO		
DENSIDADES BRUTAS – LC 609								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha
		13	Mista	315	90	105	30	420

Tabela 10: comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 3. Fonte: elaboração do autor.

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15	Área de Interesse Cultural 15.1 – Parques Urbanos 15.2 – Interesse Cultural
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 609	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
07	Mista 03, exceto habitação.

Tabela 11: comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 3. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	25 (1)	Área Especial	(2) Regime urbanístico próprio		-
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 609					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + Solo Criado + IAA)	QUOTA IDEAL
	13	Mista	1,6	3,0 + IAA	75m ²

Tabela 12: Comparação entre os Regimes Volumétricos (UEU) do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 3. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
	25	Especial	Regime Urbanístico próprio.			
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 609						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima(m)	Divisa(m)	Base(m)	
	22	Mista	52,00	18,00	15,00	75% no corpo e 90% na base

Tabela 13: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 4. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
				25	Área Especial	CONFORME PROJETO ESPECÍFICO		
DENSIDADES BRUTAS – LC 609								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha
	03	Área de Interesse Institucional	140	40	-	-	140	40

Tabela 14: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – subunidade 4. Fonte: elaboração do autor.

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15	Área de Interesse Cultural 15.1 – Parques Urbanos 15.2 – Interesse Cultural
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 609	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
17	Área de Interesse Institucional com as Atividades da Zona Mista 03, exceto habitação.

Tabela 15: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – subunidade 4. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	25 (1)	Área Especial	(2) Regime urbanístico próprio		-
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 609					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + Solo Criado + IAA)	QUOTA IDEAL
	03	Área de Interesse Institucional	1,0	1,0 + IAA	75m ²

Tabela 16: Comparação entre os Regimes Volumétricos (UEU) do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 4. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS		TAXA DE OCUPAÇÃO	
		25	Especial	Regime Urbanístico próprio.		
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 609						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima(m)	Divisa(m)	Base(m)	
	01	Área de Interesse Institucional	9,00	9,00	-	75%

Tabela 17: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 5. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
				25	Área Especial	CONFORME PROJETO ESPECÍFICO		
DENSIDADES BRUTAS – LC 609								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha
	03	Área de Interesse Institucional	140	40	-	-	140	40

Tabela 18: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 5. Fonte: elaboração do autor.

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15	Área de Interesse Cultural 15.1 – Parques Urbanos 15.2 – Interesse Cultural
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 609	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
17	Área de Interesse Institucional com as Atividades da Zona Mista 03, exceto habitação.

Tabela 19: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 5. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
		25 (1)	Área Especial	(2) Regime urbanístico próprio	
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 609					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + Solo Criado + IAA)	QUOTA IDEAL
		03	Área de Interesse Institucional	1,3	1,3 + IAA

Tabela 20: comparação entre os Regimes Volumétricos (UEU) do II PDDUA e da LC 609 – Sub. 5. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
		25	Especial	Regime Urbanístico próprio.		
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 609						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima(m)	Divisa(m)	Base(m)	
	03	Área de Interesse Institucional	12,50	12,50	-	75%

Tabela 21: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 6. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
				25	Área Especial	CONFORME PROJETO ESPECÍFICO		
DENSIDADES BRUTAS – LC 609								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha
	01	Área de Interesse Institucional	140	40	-	-	140	40

Tabela 22: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 6. Fonte: elaboração do autor.

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
15	Área de Interesse Cultural 15.1 – Parques Urbanos 15.2 – Interesse Cultural
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 609	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
17	Área de Interesse Institucional com as atividades da Zona Mista 03, exceto habitação.

Tabela 23: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 6. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
		25 (1)	Área Especial	(2) Regime urbanístico próprio	
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 609					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
		03	Área de Interesse Institucional	1,0	1,0+IAA

Tabela 24: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 609 – Subunidade 6. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
		25	Especial	Regime Urbanístico próprio.		
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 609						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima(m)	Divisa(m)	Base(m)	
	02	Área de Interesse Institucional	9,00	9,00	-	75%

5.2.3 O Projeto Estádio dos Eucaliptos

O Estádio dos Eucaliptos, pertencente ao Sport Club Internacional, localiza-se no Bairro Menino Deus, na Região Radiocêntrica da cidade, e apresenta uma área de 22.170,85 m², conforme consta no projeto (CMPA, 2008 c, p. 1). A inauguração deste Estádio ocorreu em 1931, quando esta região da cidade ainda era uma chácara e, num prazo de três décadas, após ter sido palco de alguns Jogos da Copa do Mundo de 1950, foi desativado na década de 60 com a inauguração do novo Estádio, o Beira-Rio, sendo, a partir deste momento, conhecido como “antigo Estádio dos Eucaliptos” (idem, 2008 c, p. 1).

Esta área, conforme as deliberações dos Conselhos Fiscal, Consultivo e Deliberativo e da Diretoria do Sport Club Internacional, se tornou parte integrante do esforço para a realização do Projeto de Modernização do Complexo Beira-Rio, na condição de patrimônio a ser transacionado com a meta de arrecadar recursos financeiros para uso exclusivo na implementação da nova cobertura do Estádio Beira-Rio, a qual envolve um grande montante de capital (CMPA, 2008). Deste modo, a partir deste propósito, foi solicitada alteração do Regime Urbanístico da área do Estádio dos Eucaliptos. No dia 03 de novembro de 2008, a Câmara Municipal de Porto Alegre recebeu o projeto de lei que trata deste assunto.

Na justificativa deste projeto, o Executivo Municipal afirma a necessidade de sua aprovação para incrementar esforços para a realização da Copa do Mundo de 2014 na cidade de Porto Alegre, bem como, do próprio ordenamento urbano previsto no Plano Diretor, que prevê a indução à renovação do bairro, permitindo a substituição de residências unifamiliares por edificações multifamiliares, permitindo as intervenções urbanísticas com determinada qualificação urbano-ambiental:

O referido pleito, traduzido no presente Projeto de Lei Complementar, foi aprovado no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA, não somente por ser urbanisticamente exequível, na medida em que se considera o porte

da área – suficiente para absorvê-lo sem prejuízo à paisagem, à mobilidade e à estruturação urbana da região – **mas, por observar o ordenamento urbano vigente – indutor que é à renovação das atuais tipologias edilícias residenciais unifamiliares em edificações multifamiliares, por permitir valorizar o setor através da qualificação urbano-ambiental, e, especialmente, na perspectiva do interesse público, pela oportunidade de somar para a realização da Copa do Mundo 2014 em Porto Alegre.** (CMPA, 2008c, p. 2). (grifo meu).

A partir da consideração de que havia “externalidades negativas” produzidas pela subutilização do Antigo Estádio dos Eucaliptos, a conjuntura da Copa de 2014 favoreceu este projeto de renovação e reestruturação urbana do setor, por meio da implantação de um condomínio com características diferentes do seu entorno (idem, 2008 c, p. 2). Ou seja, basicamente trata-se de um projeto que atende aos interesses do setor da construção civil e imobiliário de construir edifícios residenciais multifamiliares em um bairro central e valorizado, como é o caso do Bairro Menino Deus.

Desta forma, este Projeto propôs modificar pontualmente o Regime Urbanístico, mudando o Índice de Aproveitamento (IA) de 1.3 para 1.9, o que foi considerado uma medida necessária para agregar valor comercial à área, além da mudança da altura máxima das edificações de 18,00m para 33,00m (CMPA, 2008 c, p. 2). Os demais itens do Regime Urbanístico continuaram inalterados, com o objetivo de manter o uso e ocupação do solo instituído pelo PDDUA de 1999. Com a aprovação da referida mudança, que passou a permitir a construção de prédios residenciais no local, o Internacional pôde vender a área para utilizar os recursos na ampliação do Complexo Beira-Rio.

Em 2010, a área foi vendida para a empresa Melnick Even, a qual se originou da associação entre a construtora Melnik, referência na construção de empreendimentos de alto padrão no estado, e Even, uma das maiores empresas no setor de construção civil no país, com ampla experiência em São Paulo. A Melnick Even tem seu foco de atuação em diferentes segmentos de mercado⁵⁶. Conforme notícia veiculada na mídia⁵⁷, com a aquisição do antigo Estádio dos Eucaliptos, a construtora demoliu o estádio e começou a construção, a partir daquele ano, de sete prédios residenciais, além de uma área para comércio e serviços com 200 m² e 595 vagas de estacionamento. Na mesma notícia, informava-se que, como contrapartida

⁵⁶Para mais informações, consultar o seguinte sítio: <http://www.melnickeven.com.br/>

⁵⁷ Fonte: Portal Clic RBS, notícia do dia 15/04/2011, com o seguinte título: Construção de condomínio na área do Estádio dos Eucaliptos deve iniciar 2012. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/>

pelo empreendimento, a construtora Melnick Even doou à cidade uma área de 4,4 mil m², onde será implantada uma praça pública.

A seguir, através das seguintes tabelas, será apresentada a modificação do regime urbanístico de uso e ocupação do solo da área referente ao antigo Estádio dos Eucaliptos, a partir da comparação entre os Regimes Urbanísticos previstos no II PDDUA e na LC número 608 (PMPA, 2009 g), resultante da tramitação do Projeto. Conforme será possível constatar, ocorreu uma substancial flexibilização do regime urbanístico.

Tabela 25: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 608. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS II PDDUA								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha
	17	Predominantemente Residencial	280	80	70	20	350	100

DENSIDADES BRUTAS LC 608								
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total	
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha
	17	Predominantemente Residencial	385	110	105	30	490	140

Tabela 26: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 608. Fonte: elaboração do autor.

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
01	Predominantemente Residencial

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES LC 608	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
01	Predominantemente Residencial

Tabela 27: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 608. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice Máximo por Terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	05 Obs.: Todos os empreendimentos poderão utilizar solo criado constituído de áreas construídas não adensáveis, nos termos dos artigos 107 e 110.	Predominantemente Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	1,3	2,0 + índice de ajuste	75m ²

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO - LC 608					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	IA	Índice Máximo por Terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	17	Predominantemente Residencial	1,9	3,0 + IAA	75m ²

Tabela 28: Comparação entre os Regimes Volumétricos (UEU) do II PDDUA e da LC 608. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU - II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURA			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima (m)	Divisa (m)	Base (m)	
	05 Obs.: Os imóveis com frente para os eixos constantes no Anexo 7.2 terão taxa de ocupação de 90% na base e 75% no corpo.	Predominantemente Residencial / Mistas	18,00	12,50	4,00	75%
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU LC 608						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURA			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima (m)	Divisa (m)	Base (m)	
	15	Predominantemente Residencial	33,00	12,50 e 18,00	4,00 e 9,00	75% no corpo e 90 % na base

5.2.4 O PROJETO ARENA

Este Projeto Especial, enviado à Câmara Municipal de Porto Alegre no dia 02 de novembro de 2008, define o regime urbanístico para as áreas da Arena do Grêmio, localizado na Zona Norte da cidade, no Bairro Humaitá; e do estádio Olímpico Monumental; localizado na Região Radiocêntrica da cidade, no Bairro Azenha.

A necessidade de construção de um novo estádio de futebol é justificada neste projeto especial a partir das limitações para a modernização do Estádio Olímpico Monumental, conforme “os novos padrões das arenas multiuso internacionais, impostas pela sua localização em bairro urbanisticamente consolidado e pela configuração fundiária da área, levaram à histórica decisão de sua realocação” (CMPA, 2008 a, p. 3). Além disso, ainda que o estádio Beira-Rio já tivesse sido escolhido como sede dos jogos, o projeto Arena também ressalta como justificativa para a sua aprovação a confirmação da cidade como candidata à Copa do Mundo de 2014, acionando a identidade dos torcedores com o seu clube, conforme pode ser apreendido no seguinte trecho:

Já, a confirmação de Porto Alegre como candidata à uma das subedes da Copa do Mundo de 2014, torna premente implementação desta decisão. Fato que certamente levará o Clube a novo patamar de qualidade e grandeza em sua história centenária. (CMPA, 2008 a, p. 3).

Os Estudos de Viabilidade Econômica e Financeira delinearão o Plano de Negócios o qual, “com vistas a sua viabilização e sustentabilidade, integram conceitualmente no mesmo projeto o uso e a ocupação de nova área junto ao bairro Humaitá com a tradicional área localizada no Bairro Azenha” (idem, 2008 a, p. 3). Desta forma, o megaevento se constitui como oportunidade para flexibilizar a legislação de uso e ocupação do solo para ambas as áreas da cidade, viabilizando a realização de Grandes Projetos Urbanos, o que encontra fundamento nas estratégias de desenvolvimento econômico previstas para aquelas áreas no Plano Diretor. Ou seja, trata-se da lógica empresarial da gestão do espaço urbano, na qual se atende, essencialmente, aos interesses da multinacional OAS. O projeto enfatiza o aspecto econômico, apresentando como principal objetivo a produção/reforço de centralidades regionais:

De acordo com os referidos cenários arquitetônicos e Estudo de Viabilidade, o Projeto Arena busca, basicamente, dotar a cidade de Porto Alegre e a Região Metropolitana de moderníssimo complexo esportivo, de eventos e empresarial no Bairro Humaitá, na zona norte do Município – Macrozona Corredor de Desenvolvimento, de acordo com o PDDUA e alavancar a revitalização de um dos mais tradicionais bairros de Porto Alegre, o Bairro da Azenha, reforçando sua centralidade e potencializando sua função como principal pólo de comércio e serviços da região, além de viabilizar para a cidade importantes investimentos de infra-estrutura, produtivos e imobiliários, captar e internalizar empresas e inovações tecnológicas e incrementar a geração de empregos e renda a partir da Copa do Mundo de 2014 e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – do Governo Federal. (CMPA, 2008a, p.3)

A análise do conteúdo do projeto Arena permite afirmar que se trata da promoção do setor mais moderno da economia: o terciário superior, voltado para as atividades de comércio e serviços e inovação tecnológica, além do setor imobiliário, conforme processo verificado em nível internacional, anteriormente analisado. Então, também em relação ao Projeto Arena, constata-se que a Copa de 2014 oportuniza a realização das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, com a captação de fluxos de capital através de um grande investidor internacional, a OAS, e também, do Governo Federal, que realiza grandes investimentos nesta conjuntura, via Programa de Aceleração do Crescimento.

Desta forma, os grandes investimentos da multinacional OAS neste projeto somente podem ser compreendidos a partir da disponibilidade de financiamento do Governo Federal para realizar grandes operações urbanísticas e de construção de infraestruturas de importância regional, como é o caso da BR-448, necessárias para produzir/reforçar as centralidades das respectivas regiões dos bairros Humaitá e Azenha, valorizando-as economicamente, indo ao

encontro dos interesses imobiliários do empreendedor. Todos estes investimentos constituem a consolidação de uma das etapas da parceria público-privada.

Na sequência, tem-se o detalhamento das estratégias de desenvolvimento urbano para as áreas abrangidas no projeto Arena, os Bairros Azenha e Humaitá e suas respectivas regiões.

5.2.4.1 O Empreendimento Azenha

Quanto ao empreendimento Azenha, em relação à estrutura urbana, gerará ocupação de “um grande quarteirão no entroncamento de eixos do sistema viário estruturador da cidade, nas margens do tecido radiocêntrico tradicional com áreas de transição e desenvolvimento mais recente” (CMPA, 2008 a, p. 3). A morfologia caracteriza-se como heterogênea, apresentando trechos de parcelamento e ocupação de padrão tradicional, com estagnação ou em processo de renovação/densificação, o qual “ocorre ao longo da Avenida Érico Veríssimo, com equipamentos, usos residenciais médios, comerciais e de serviços de padrão variado (ao longo das Avenidas Azenha, José de Alencar e adiante na Carlos Barbosa)” (idem, 2008 a, p. 3).

Ainda segundo este projeto, a partir deste cenário, o empreendimento responderia a esta conjuntura tornando a área dotada de nova forma urbana e arquitetônica, que possibilita (CMPA, 2008 a, p. 4): tornar acomodado e qualificado “os usos comerciais de rua, reforçando sua centralidade, abrigar os usos residenciais e de serviços em tipologias que atendam a urbanidade e centralidade previstas, e novas demandas dos usuários por conforto, habitabilidade, segurança e equipamentos de apoio”. Neste sentido, este projeto especial visa, evidentemente, alterar o padrão de uso e ocupação do solo para empreendimentos do setor terciário, promovendo o interesse imobiliário.

A ocupação, o aproveitamento construtivo e a volumetria propostas atendem esta hierarquia urbana, auxiliando na configuração da nova centralidade, marcando-a na estrutura da cidade. Ele é formatado como um complexo multifuncional com características de centro de bairro, de abrangência regional, composto de Centro Empresarial com prédios de escritórios/serviços, e blocos residenciais de apartamentos, sobre base extensiva em galeria periférica e lojas de rua, serviços de lazer/ recreação e apoio às atividades, e estacionamentos. O mix de atividades estabelece, aproximadamente, 1/4 (um quarto) da área adensável para comércio e serviços, e 3/4 (três quartos) para uso residencial. (CMPA, 2008a, p. 4).

Enfim, o empreendimento Azenha torna evidente o objetivo de inserção deste bairro aos fluxos de capital internacional, dentro do processo contemporâneo de renovação urbana em nível global.

5.2.4.2 O Empreendimento Humaitá

A área onde foi projetado o Empreendimento Humaitá era um Parque Estadual e, no dia 15/10/2008, foi transferido para a OAS pela então Governadora do Estado do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius, conforme notícia veiculada pela mídia⁵⁸. Devido ao fato de que esta área pertencia aos jesuítas e seria disponibilizada para a construção de uma universidade, a multinacional OAS realizaria a obra da instituição de ensino no Bairro Restinga⁵⁹.

O empreendimento Humaitá se localiza na zona norte da cidade, que compreende os Bairros Farrapos e Humaitá. Direcionando-se ao Sul, o Bairro Navegantes torna completo aquele setor da cidade (CMPA, 2008 a, p. 4). Desde a implantação da ferrovia, a zona de Navegantes passou a se caracterizar por vocação operário-industrial (idem, 2008 a, p. 4). Também é interessante analisar a conjuntura e estrutura urbana desta zona da cidade, referente a uma paisagem característica do período industrial em Porto Alegre, antes do seu atual processo de transformação devido às obras da Copa de 2014:

O setor norte permaneceu relativamente à margem, entre a ferrovia (e depois a rodovia para Canoas e a BR-116) e o Rio Gravataí, indicada inicialmente para a implantação de indústrias e logística. A construção do dique e da rodovia BR-290 nos anos 70 redefiniram seus limites junto à margem. No final dos anos 60, a implantação, pela COHAB, da Vila Farrapos definiu o limite sul com o uso residencial popular, que se mantém até hoje com sucessivas regularizações e implantações de conjuntos habitacionais através do Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC. (CMPA, 2008a, p. 4).

Entre as políticas implementadas naquela área, acima citadas, destaca-se o PIEC, cuja proximidade com a Arena do Grêmio se constitui como uma contradição territorial, condição que será analisada no outro capítulo desta dissertação. Oficialmente, o Bairro Humaitá foi criado em 1988, sendo que, conforme análise urbanística dos técnicos da Prefeitura Municipal

⁵⁸ Fonte: notícia do Jornal Digital Globo Esporte, do dia 16/10/2008, com o seguinte título: “Yeda Crusius assina transferência de área para construção da Arena gremista”. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/Esportes/Noticias>

⁵⁹ Idem.

de Porto Alegre, trata-se de região essencialmente residencial, dispondo de pequeno comércio, o qual atende aos habitantes locais (idem, 2008 a, p. 4). Direcionando-se ao Norte, situam-se as áreas lindeiras à BR-290, vazios urbanos que, a partir do zoneamento do PDDUA, se constituíram como Corredor de Desenvolvimento, estabelecendo o limite da cidade, que se localiza no centro geográfico da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA (CMPA, 2008 a, p. 4-5). Devido à sua localização, este espaço é estratégico para a integração metropolitana e, por esta razão, possibilita a apropriação de rendas monopolistas a partir da sua considerável acessibilidade.

Segundo análise técnico-urbanística da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Via férrea, o trem metropolitano, os diques, as rodovias BR- 116 e BR-290 produziram um setor urbano decadente, caracterizado pela “pouca mobilidade e acessibilidade geral, servido ao sul pelas Avenidas Voluntários da Pátria, Farrapos e A.J. Renner, a leste/nordeste por esta e pela continuação da Avenida Ernesto Neugebauer, que permite ligação com Canoas” (CMPA, 2008 a, p.5). Conforme se argumenta neste projeto, a partir de recente inauguração do Viaduto Leonel Brizola, sobre a Avenida dos Estados e a linha do trem, o bairro adquirirá importante conexão com a 3ª Perimetral (idem, 2008 a, p. 5). Ou seja, trata-se das obras viárias que reforçam as interconexões da metrópole, sendo que o empreendimento Humaitá está em um ponto geográfico estratégico para este propósito de desenvolvimento urbano-regional.

Desta forma, afirma-se a importância das obras viárias previstas para a realização da Copa de 2014, as quais vêm conferir nova centralidade a esta zona da cidade, que adquire uma importância regional, conforme exposto a seguir:

A extensão da Avenida Voluntários da Pátria ao longo da borda e a construção da BR-448 (Rodovia do Parque), importante perimetral metropolitana, com suas alças de acesso à BR-290 e à 3ª Perimetral no limite oeste da área, redefinirão totalmente os padrões de acessibilidade do setor, transformando-o em um nó viário essencial para o esquema de mobilidade metropolitana. **Nesse novo contexto, a implantação da Arena do Grêmio, e demais empreendimentos associados, vem consolidar uma nova centralidade de importância regional, redefinindo o perfil e o potencial de desenvolvimento de toda a zona norte.** (CMPA, 2008 a, p. 5). (grifo meu).

O projeto apresenta como objetivo consolidar o setor mais moderno da economia, vinculado ao processo contemporâneo de renovação urbana, propondo como atividades o complexo esportivo, de eventos, residencial, de comércio e de negócios de caráter

metropolitano, atendendo às metas definidas nas Estratégias de desenvolvimento expressas no PDDUA (CMPA, 2008 a, p. 5):

o reconhecimento da diversidade, através da caracterização das peculiaridades socioeconômicas e ambientais das Macrozonas, com a definição dos Corredores com incentivo para a diversidade de usos e a priorização de investimentos; a busca da descentralização através da policentralidade, e a disponibilidade de áreas estratégicas para projetos especiais; a miscigenação como princípio de reconhecimento da dinâmica urbana; a busca da integração metropolitana, que reconhece a grande acessibilidade da Zona Norte para a Região Metropolitana, em diversas direções, de forma a permitir que essas características sejam potencializadas; e a promoção econômica.

Conforme vimos, as intervenções urbanas da época contemporânea, em suas tendências predominantes, conciliam economia e cultura para alavancar o desenvolvimento urbano, implicando na globalização, tanto da economia, como da sociedade. Destacam-se, nesta proposta de desenvolvimento, a promoção das atividades de lazer e turismo como um fator impactante na qualidade do patrimônio cultural da cidade e, certamente para atração de fluxos de capital:

Conciliando acessibilidade e desenvolvimento sócio-econômico o empreendimento impactará de forma positiva os bairros lindeiros. As atividades de lazer e turismo podem também ter impactos significativos na qualidade do patrimônio cultural da cidade. **É possível supor que o impacto dos investimentos na economia local se traduzirá em geração de empregos e efeitos multiplicadores.** (CMPA, 2008a, p. 5). (grifo meu).

Desta forma, a expectativa de que este Grande Projeto Urbano gere benefícios econômicos e culturais para os bairros vizinhos, insere-se na concepção do instrumento do urbanismo flexível de projetos, o qual tem como fundamento os princípios da negociação e do acompanhamento, com a meta de maximizar as oportunidades circunstanciais oferecidas pelo mercado, por meio do desenvolvimento de operações específicas, os Grandes Projetos Urbanos, conforme visto a partir de Compans (2004). Além disso, como também verificamos na teoria, tais operações, apesar de se referirem a intervenções públicas na escala microlocal, há a crença de que, quando se concede a estas “uma abordagem compreensiva e integradora de ações multissetoriais, possam provocar reações determinadas e previsíveis dos agentes privados, alavancando processos de reestruturação, revitalização ou de renovação urbana” (idem, 2004, p. 124).

A área será zoneada em dois setores diferentes, com o objetivo de “resguardar e conciliar as características de uso das atividades propostas, e respectivas demandas de acessibilidade, localização, segurança, conforto e estacionamentos” (CMPA, 2008 a, p. 5). Para a área maior, “junto ao contorno da BR-290 ao norte, será implantado complexo esportivo, comercial e de lazer vinculados à nova Arena” (idem, 2008 a, p. 5-6). Nela, o clube construiu um estádio de acordo com o moderno conceito de Arena esportiva multiuso, que atende aos padrões FIFA para sediar competições internacionais.

Enfim, a justificativa e as concepções de desenvolvimento urbano presentes no projeto Arena revelam o seu conteúdo empresarial, inserido no processo de produção capitalista do espaço em nível global, promovendo atividades de comércio e serviços avançados, os setores tecnológicos e imobiliários, associando cultura e economia, com forte caráter identitário.

Nesta conjuntura de tramitação do projeto Arena, também se verificou a produção e difusão de imagens espetaculares pela mídia sobre este projeto (ver figuras 14 e 15), constituindo a mobilização dos recursos do espetáculo e da publicidade para dissolver os conflitos políticos, produzindo o consenso sobre a população de que o projeto é importante para o desenvolvimento urbano e regional da metrópole de Porto Alegre. E, de fato, como já foi exposto, não houve mobilização contra o projeto Arena.



Figura 14: imagem do Projeto Arena. Fonte: portoimagem.wordpress.com/



Figura 15: outra imagem, que apresenta diversas perspectivas do estádio e do seu entorno, caracterizando o marketing urbano. Fonte: portoimagem.wordpress.com/

Enfim, após a aprovação do projeto, ficou estabelecido que, em troca da construção da Arena, o Grêmio cede a área do Estádio Olímpico à OAS – a qual, por sua vez, tem interesse em demolir o estádio para substituí-lo por um empreendimento imobiliário naquele local. O resultado da votação foi 24 votos favoráveis, 9 votos contrários e uma abstenção. Ao contrário do consenso verificado entre os vereadores na aprovação do Projeto Gigante Para Sempre, no caso do Projeto Arena ocorreu conflito entre os mesmos devido à flexibilização da altura dos prédios em 72 metros, tanto na área localizada no Bairro Azenha, quanto na área situada no bairro Humaitá (PMPA, 2010 a, p. 93). Este conflito ocorreu porque a altura máxima permitida pelo Plano Diretor para construção de prédios era de 52 metros. Deste modo, para atender aos interesses econômicos do empreendedor, foi aprovada uma “lei de exceção”.

A aprovação do Projeto Arena também contrariou o posicionamento do Fórum das Entidades, de que não devesse ocorrer flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo de Áreas Especiais, inclusive aquelas de Interesse Institucional, como eram os casos das áreas dos Estádios Arena e Olímpico Monumental (PMPA, 2010 a, p. 111).

Segundo informações veiculadas pelo sítio da Câmara Municipal de Porto Alegre⁶⁰ o empreendimento da Azenha gerará ocupação em “um grande quarteirão no entroncamento de eixos viários da região” (sem páginas). Na área do Humaitá, foram propostos e aprovados

⁶⁰ Fonte: Câmara Municipal de Porto Alegre. Notícia do dia 29/12/2008, com o seguinte título: Vereadores aprovam projeto da Arena do Grêmio.

dois setores distintos⁶¹: no setor maior, a implantação do complexo esportivo (onde foi construída a Arena do Grêmio), vinculado à área de comércio e lazer, sendo que, “neste local também haverá um shopping Center e espaços culturais” (sem página); e no setor menor, a implantação de “um centro empresarial para sedes de empresas e blocos residenciais, compostos de cinco torres” (sem páginas). Nesta época, a Arena do Grêmio foi projetada para ser a mais moderna da América Latina, tornando-se essa a grande estratégia comercial do clube e da Construtora OAS⁶².

Constata-se que ocorreu uma substancial mudança do Regime Urbanístico, aumentando, consideravelmente, o valor dos terrenos, viabilizando os empreendimentos previstos no projeto. Portanto, as intervenções urbanísticas previstas seguem a lógica do processo contemporâneo de renovação urbana, vinculado à globalização da economia. Verifica-se, evidentemente, o caráter empresarial de produção do espaço urbano. A seguir, através das seguintes tabelas, será apresentada a mudança do regime urbanístico de uso e ocupação do solo da área referente ao Estádio Arena, a partir da comparação entre os Regimes Urbanísticos previstos no II PDDUA e na LC número 610 (PMPA, 2009 h), a qual constituiu o resultado da tramitação do Projeto Arena.

Tabela 29: Comparação entre as Densidades Brutas do II PDDUA e da LC 610. Fonte: elaboração do autor.

DENSIDADES BRUTAS – II PDDUA									
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total		
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	
	23	Área Especial de Interesse Institucional	Conforme projeto específico						
DENSIDADES BRUTAS – LC 610									
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	ZONA	Solo Privado		Solo Criado		Total		
			Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	Hab/ha	Econ/ha	
	22	Mista	280	80	70	20	350	100	

⁶¹ Idem.

⁶² Para esta compreensão, ver, por exemplo, o seguinte portal: <http://oasarenas.com.br/site/arena-do-gremio-nasce-como-a-mais-moderna-e-high-tech-da-america-latina/>

Tabela 30: Comparação entre os Grupamentos de Atividades do II PDDUA e da LC 210. Fonte: elaboração do autor.

GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – II PDDUA	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
17	Área de Interesse Institucional
GRUPAMENTO DE ATIVIDADES – LC 210	
CÓDIGO	ZONAS DE USO
07	Mista 03

Tabela 31: Comparação entre os Índices de Aproveitamento do II PDDUA e da LC 610. Fonte: elaboração do autor.

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – II PDDUA					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	Zona	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	23	Mista		Regime urbanístico próprio a critério da SMPG. Obs.: Todos os empreendimentos poderão utilizar solo criado constituído de áreas construídas não adensáveis, nos termos dos artigos 107 e 110.	
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – LC 210					
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	Zona	IA	Índice máximo por terreno (IA + IAA)	QUOTA IDEAL
	20	Mista	2,4	3,0 + IAA	m ²

Tabela 32: Comparação entre os Regimes Volumétricos (UEU) do II PDDUA e da LC 610. Fonte: elaboração do autor.

REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – II PDDUA						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURA			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima (m)	Divisa (m)	Base (m)	
	25	Especial	Regime urbanístico próprio			
REGIME VOLUMÉTRICO EM FUNÇÃO DA UEU – LC 210						
Área de Ocupação Intensiva	CÓDIGO	USOS	ALTURA			TAXA DE OCUPAÇÃO
			Máxima (m)	Divisa (m)	Base (m)	
	22	Mista	70,00	18,00	15,00	75% no corpo e 90 % na base

5.2.4.3 – A Inauguração da Arena do Grêmio

A construção da Arena do Grêmio iniciou em 2010 e após dois anos de obras, foi concluída, sendo inaugurada no dia 08/12/2012, com uma festa inaugural e um jogo amistoso contra o time alemão Hamburgo, com o qual o Grêmio disputou a decisão do Mundial de Clubes no Japão, em 1983, consagrando-se campeão⁶³. De fato, muito mais do que uma inauguração, este momento foi um grande espetáculo, amplamente divulgado pela mídia, jornais e televisão, que destacava o fato da Arena do Grêmio ser a mais moderna da América Latina. Mais de 60 mil torcedores gremistas compareceram a este evento, lotando o espaço.

A festa de inauguração teve apresentações de danças gaúchas, homenagens a ex-jogadores, shows com o grupo americano Blue Man, show de fogos de artifício e, em seu auge, apresentação em telão da cultura gaúcha e aspectos históricos do clube, com os principais títulos conquistados. Além destas atrações, o hino do clube foi cantado por diversos artistas. O hino do Rio Grande do Sul foi tocado por Renato Borghetti, ícone da música tradicionalista gaúcha, e o Corpo dos Fuzileiros Navais executou o hino nacional brasileiro⁶⁴. Em vários momentos do espetáculo, a Arena do Grêmio foi filmada a partir de cima e de dentro, mostrando sua arquitetura espetacular iluminada e a própria festa (ver figuras 16 e 17). Na partida de futebol, o Grêmio venceu o Hamburgo por 2 x 1.



Figura 16: festa de inauguração da Arena do Grêmio. Fonte: Jornal digital Zero Hora (08/12/2012).

⁶³ Fonte: Jornal digital Zero-Hora, do dia 08/12/2012. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/fotos/arena-do-gremio-e-inaugurada-com-festa-em-porto-alegre-34527.html>>

⁶⁴ Idem.



Figura 17: festa de inauguração da Arena do Grêmio. Fonte: Jornal Digital Zero Hora (08/12/2012).

Enfim, este momento da inauguração da Arena do Grêmio, conforme foi possível constatar, se configurou como marketing para o clube, a OAS Empreendimentos e o próprio bairro Humaitá, onde está programada a construção de diversos empreendimentos imobiliários. Nesta conjuntura, a mídia passa a ressaltar o caráter especial, particular e peculiar da Arena do Grêmio como a mais moderna da América Latina. Trata-se de um dado que a torna atrativa não somente em relação a jogos de futebol, mas também ao mercado imobiliário e ao turismo.

Segundo reportagem veiculada na mídia local⁶⁵, atualmente, no bairro Humaitá, a OAS está construindo um complexo residencial e comercial que já teve, na sua primeira fase, 916 apartamentos, em três torres, vendidos em 85 dias, comprovando que o megaempreendimento Arena tem provocado rápidas transformações no mercado imobiliário local. Um hotel, um shopping e um centro de eventos devem completar o bairro planejado construído pela OAS Empreendimentos no bairro Humaitá⁶⁶. Projeta-se que em 2015 o cenário deverá estar completo quando moradores, hóspedes e executivos das torres comerciais e frequentadores do centro de compras passarão a circular pela região, dinamizando socialmente uma nova área da cidade⁶⁷. Em razão do sucesso nas vendas, a parte residencial deve ter o lançamento da segunda fase no próximo ano pela construtora. O projeto ainda

⁶⁵ Dados da reportagem do Jornal Zero-Hora do dia 8/12/2012, intitulada “Humaitá: o bairro do futuro em Porto Alegre”, disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/esportes/gremio/noticia/2012/12/humaita-o-bairro-do-futuro-em-porto-alegre-3976250.html>.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

incluiria a construção de edifícios-garagem para o shopping e a Arena, e também, vagas para moradores das torres residenciais.

Com tantos investimentos programados, certamente o bairro Humaitá exercerá grande atração de moradores, empresas e turistas. O investimento de R\$ 475 milhões na construção da Arena⁶⁸ foi assumido pela OAS Empreendimentos, com financiamento do BNDES no valor de R\$ 275 milhões, sendo que a multinacional terá direito a 35% do lucro líquido do estádio, pelos próximos 20 anos⁶⁹.

Desta forma, constata-se a articulação de diversos níveis de governo para viabilizar a parceria público-privada do Projeto Arena, através da qual a OAS obteve muitos benefícios, destacando-se os seguintes: do governo estadual, a transferência do terreno onde se localizava um parque; do Governo Federal, o financiamento do BNDES, para a construção do Estádio Arena, e o financiamento do PAC para construção de infraestruturas urbanas no seu entorno; e do governo municipal, a aprovação da flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo para diversos tipos de empreendimentos imobiliários.

5.2.5 O Projeto Cais Mauá

Para a viabilização deste projeto foi realizada a parceria público-privada entre o Governo Estadual, o Governo Municipal e o Consórcio Porto Cais Mauá do Brasil S.A, formado por uma empresa brasileira, o Grupo Bertin (líder do consórcio), e quatro empresas da Espanha. Segundo notícia veiculada na mídia digital⁷⁰, o contrato, uma parceria público-privada, possui validade de 25 anos, com possibilidade de renovação. A mesma notícia informa que, após a revitalização, o consórcio vai gerir o Cais Mauá e deve promover a Feira

⁶⁸Fonte: notícia do Jornal Correio do Povo, do dia 19/03/2013, sob o seguinte título: “Custo da Arena do Grêmio teve aumento superior a 50%”. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Esportes/?Noticia=493247>>

⁶⁹ Fonte: Reportagem do Jornal Zero-Hora, do dia 30/05/2013, intitulado: “Novo contrato da Arena projeta faturamento de R\$ 1 bilhão ao Grêmio”. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/esportes/gremio/>>

⁷⁰ Fonte: Portal da Copa de 2014, notícia do dia 14/12/2011, com o seguinte título: “Novo Cais Mauá prevê integração maior com Porto Alegre”. Disponível em: <http://www.portal2014.org.br/noticias/8685/NOVO+CAIS+MAUA+PREVE+INTEGRACAO+MAIOR+COM+PORTO+ALEGRE.html>

do Livro e a Bienal do Mercosul, e também, com a parceria, o governo estadual receberá R\$ 2,5 milhões por ano do consórcio.

Desta forma, como etapa importante da consolidação da Parceria Público-Privada, este Projeto de Lei Complementar, recebido pela Câmara Municipal de Porto Alegre em 12/08/2009, estabelece o regime urbanístico de algumas áreas do Cais Mauá, referentes à “Macrozona (MZ) 01, Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 02, Subunidades 02, 04 e 05; altera os limites das Subunidades 01 e 02 e cria as Subunidades 04 e 05, e dá outras providências” (CMPA, 2009, p. 1).

Conforme a apresentação do projeto, por intermédio do Decreto Estadual nº 43.730/05 instalou-se Comissão de Revitalização do Cais Mauá, com o objetivo de retomar o Projeto Cais Mauá a partir de novo enfoque urbano-ambiental e institucional, voltado à preservação do Patrimônio Histórico Cultural por ele representado (CMPA, 2009, p. 1). Ou seja, trata-se de uma Área Especial gravada como de Interesse Cultural, o que a protege da descaracterização do projeto imobiliário proposto neste Projeto de Lei Complementar do Executivo.

A área objeto deste PLCE é formada de acréscimo por aterro junto à orla do Guaíba, de propriedade do Estado e, a partir de delegação Federal, “é utilizada como parte do Porto de Porto Alegre – Cais Mauá – sob jurisdição da Secretaria dos Transportes do Estado e administração da Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH” (CMPA, 2009, p. 1). As operações portuárias, por decisão do Conselho da Autoridade Portuária, em 2005, tiveram que ser transferidas para o Cais Navegantes (idem, 2009, p. 1).

Esta área onde se localiza o Porto apresenta uma grande importância histórica para o desenvolvimento da cidade de Porto Alegre. Em uma contextualização histórica, expõe-se no Projeto Cais Mauá que o povoamento das margens do Guaíba se originou com a vocação de centralizar e escoar a produção agrícola e industrial do Rio Grande do Sul por meio das rotas naturais, configuradas pela confluência dos principais rios navegáveis do Estado, sendo que a cidade de Porto Alegre cresceu e se desenvolveu em torno de seu Porto detendo precárias soluções de acesso às suas margens (CMPA, 2009, p. 1). No princípio do século XX os grandes investimentos do Estado se orientavam para a “construção do Cais do Porto mediante aterros mecânicos cujas obras perduraram por muitos anos e, mais aceleradamente, entre 1912 e 1930 – época marcada por números crescentes de volume de cargas transportadas e de embarcações atracadas” (idem, 2009, p. 2).

Desta forma, o Porto começou a se tornar muito presente na história da cidade de Porto Alegre, contribuindo para o seu desenvolvimento econômico. A efetiva operação do Porto foi iniciada em 1916 e, sua inauguração, aconteceu em 1921, sendo que, entre este ano e 1928, o Cais teve sua extensão até a Praça do Mercado, onde se construiu a primeira de suas docas – Doca das Frutas (CMPA, 2009, p. 2). O Porto continuou crescendo, posteriormente, segundo os objetivos de modernização e desenvolvimento que caracterizaram a Primeira República (idem, 2009, p. 2).

Também se expõe que, depois de várias décadas de operação do Porto, promovendo a consolidação do desenvolvimento da Capital, os navios mercantes passaram a demandar “maiores calados e, desta maneira, foram, de modo progressivo, eliminando rotas e selecionando os portos conforme a profundidade dos canais de navegação, capacidade de movimentação e armazenagem das cargas” (CMPA, 2009, p. 2). De forma lenta e contínua, a matriz dos modais de transporte foi sendo modificada e o Porto de Porto Alegre passou também a expressar essa realidade (idem, 2009, p. 2).

Segundo argumenta-se no Projeto Cais Mauá, não se trata somente da obsolescência de um grande equipamento urbano, pois, na prática foi a transformação de paradigma operacional da atividade portuária que determinou “os impactos negativos ao Cais Mauá original, tanto da natureza das hidrovias que lhe dão acesso, quanto de sua estreita configuração junto ao Centro Histórico” (CMPA, 2009, p. 2-3). A transformação na operação da atividade portuária provocou, de forma inédita o declínio do uso de suas instalações - especialmente de seus antigos armazéns (ver figuras 18 e 19).



Figura 18: Vista aérea do Porto de Porto Alegre e do Cais Mauá. Fonte: <http://blog.agenciapreview.com>.



Figura 19: o Porto de Porto Alegre e os Armazéns do Cais Mauá. Fonte: <http://blog.agenciapreview.com>.

Além disso, este projeto afirma sua vinculação ao processo de globalização, conforme pode ser apreendido a partir do seguinte trecho: “[...] praticamente todos os portos, independente do tamanho e importância logística, em algum momento de suas trajetórias viram-se diante do desafio de se adequarem à nova realidade, sob pena de fenecerem economicamente”. (CMPA, 2009, p. 3). Ou seja, em essência, todo este processo de decadência do Porto está inserido na nova política do governo central, de não investir mais em determinados Portos, diante da insustentabilidade econômica e para inseri-los nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo. Devido a esta insustentabilidade econômica e à falta de investimento do Governo Central, o governo local passa a ter uma paisagem portuária abandonada no centro e uma demanda para que haja novos usos para o porto, tanto para uma maior apropriação da população para as atividades culturais e de lazer, como para construção de empreendimentos imobiliários, promovendo novos usos econômicos, como alternativas para a geração de empregos. A decadência e abandono do porto passam a constituir o argumento para a realização das políticas contemporâneas de renovação urbanística de orlas portuárias, conforme se constata a partir da leitura do seguinte trecho do projeto Cais Mauá:

Neste contexto, entretanto, já há algumas décadas percebeu-se que tal fenômeno [a crise da atividade portuária] evidenciava **oportunidade de promoção da renovação dessas amplas áreas urbanas degradadas, devolvendo-as à população mediante reciclagem de uso, possibilitando a geração de empregos, de renda, de divisas pelo incremento do fluxo turístico e agregando qualidade urbano-ambiental ao entorno.** [...] Os exemplos são muitos: Puerto Madero em Buenos Aires, Porto de Belém no Estado do Pará, Porto de Recife em Pernambuco, Porto de Lisboa em Portugal e Porto de Barcelona na Espanha, dentre muitas outras iniciativas dessa natureza no âmbito mundial. (CMPA, 2009, p. 3). (grifo meu).

Constata-se, nesta argumentação, a ênfase no aspecto econômico, no potencial deste Grande Projeto Urbano de promover a geração de empregos e renda para a cidade através do aumento no fluxo de turistas, constituindo-se como uma alternativa de operação urbana bastante difundida em nível internacional, citando, inclusive, a reconversão do Porto de Barcelona, na Espanha, realizada na conjuntura de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 1992, conforme vimos anteriormente. Enfim, neste projeto defende-se a realização destas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo na área do Cais Mauá.

Nestas intervenções, a preservação do Patrimônio Cultural Arquitetônico constitui o aspecto mais notório a enfatizar.

Ressalvadas as peculiaridades econômicas, sociais e culturais destas intervenções urbanas, **percebe-se que a preservação do Patrimônio Cultural Arquitetônico é o aspecto mais notório a destacar.** Não poderia ser de outra forma, considerando-se que os Portos, pela dimensão sócio-econômica que representam ou representaram para as cidades, regiões ou mesmo países, são de longe os equipamentos urbanos que mais lhes imprimiram, ou ainda imprimem, caracterizações socioculturais peculiares. **É imperativo seu resgate, restauração e conservação, com vistas ao testemunho das referências e tradições mais caras aos aglomerados humanos. Porto Alegre espera e anseia por isso.** (CMPA, 2009, p. 3).

Confirma-se, então, a importância conferida à cultura, como o elemento central que é mobilizado nesta nova matriz urbanística, conforme vimos a partir de Arantes (2007), neste Grande Projeto Urbano para a Orla Portuária. A cultura constitui o principal elemento que confere um caráter especial, singular, único aos territórios e, por esta razão, estes são utilizados pela lógica do mercado global para a apropriação de rendas monopolistas. O Cais Mauá certamente é riquíssimo em cultura: primeiramente, deve-se destacar sua relação com paisagem do Lago Guaíba, ou seja, a própria Orla como o bem cultural e ambiental mais importante da cidade de Porto Alegre; em seguida, destaca-se o próprio patrimônio histórico representado pelos Armazéns do Cais Mauá, que também constitui uma paisagem com a qual o porto-alegrense se identifica.

O Cais Mauá, como Patrimônio Histórico e Cultural passou a ser legalmente protegido por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAE), o qual em 1983 procedeu ao tombamento da Usina do Gasômetro, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que no mesmo ano realizou o tombamento do Pórtico Central e dos Armazéns A e B, e que junto com o Conselho Municipal do Patrimônio Artístico,

Histórico e Cultural (COMPHAC), no ano de 1996, tombou os Armazéns A-1, A-2, A-3, A-4, A-5, B- 1, B-2, B-3 e Edifício Sede da SPH, chegando ao auge, em 2004, com o tombamento do Armazém A-6 (CMPA, 2009, p. 3-4). Deste modo, esta Área Especial está protegida legalmente contra intervenções urbanísticas que poderiam descaracterizar o seu caráter de interesse cultural, e, por esta razão, não constituiu objeto de grande conflito político, pois, o Cais Mauá já é legalmente delimitado como Área de Interesse Cultural (PMPA, 2010 a, p. 68).

Segundo a concepção de urbanismo defendida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre neste projeto, a ação de tombamento não se torna suficiente para a preservação dos bens arquitetônicos, pois, torna-se “indispensável” promover a “autossustentabilidade econômico-financeira” conforme as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, através de novos usos conferidos ao espaço, como prevê o projeto Cais Mauá:

A simples observação da realidade local demonstra ser inegável que o ato do tombamento não é medida suficiente para a preservação física dos bens culturais, em especial os bens arquitetônicos, muito embora constitua condição indispensável para tal. É indispensável conferir ao setor novos usos, novas atividades, restaurar a sua arquitetura antiga em harmonia com a contemporânea, em busca de sua autossustentabilidade econômico financeira. Nestes casos, considerando-se a natureza dos negócios potenciais e o volume de recursos necessários, **o concurso do capital privado através de Parcerias Público Privadas, da Concessão de Uso ou mesmo de Arrendamento, tem sido largamente utilizados como instrumentos de políticas públicas perfeitamente testados e consagrados.** (CMPA, 2009, p. 4). (grifo meu).

Desta forma, confere-se centralidade ao instrumento das parcerias público-privadas para o sucesso das políticas públicas de preservação do patrimônio arquitetônico. Ou seja, é uma proposta que se insere no modelo de gestão urbana empresarial, de conceder a gestão do espaço público para a iniciativa privada e de promover a lógica do mercado como o próprio modo de operação das políticas públicas, conforme vimos a partir de Smith (1996). Trata-se, enfim, de mais uma etapa do processo de gentrificação do centro histórico de Porto Alegre, que tem sido realizado desde a década de 90, por meio de diversas operações de restauração do patrimônio histórico desta área, conforme visto anteriormente, com base em Soares (2006). Este objetivo pode ser constatado no seguinte trecho do projeto Cais Mauá:

Nas intervenções mais exitosas observa-se que, para a valorização dos espaços e das edificações preexistentes, mediante a reciclagem com novos usos voltados para o lazer, a cultura, a gastronomia e atividades comerciais e de serviços que asseguram interesse e atratividade suficientes **para a sustentabilidade econômico financeira**

do conjunto, utilizou-se como premissa a restauração do antigo em contraste harmônico com o contemporâneo, tornando apazível para seus usuários a circulação, o convívio e a contemplação junto à paisagem circundante. (CMPA, 2009, p. 4-5). (grifo meu).

Ou seja, trata-se de um lugar muito especial, singular na cidade de Porto Alegre, devido à sua paisagem e conteúdo cultural que, certamente, possibilita a sua exploração pelo empreendedor para obter rendas monopolistas. Verifica-se, desta forma, um potencial para este espaço vir a se tornar gentrificado, mas, ainda não é possível ter certeza se isso de fato ocorrerá. A consolidação ou não deste processo dependerá da possibilidade de consumo de serviços e produtos por todas as classes sociais neste novo espaço projetado.

Afirma-se, desta maneira, a importância da parceria entre o Governo do Estado e o Município para encaminhar o Projeto Cais Mauá, com todas as ações de planejamento direcionadas “à preservação do Patrimônio Cultural Arquitetônico e a revitalização do Centro Histórico em conciliação com o interesse econômico-financeiro privado” (CMPA, 2009, p. 3). Portanto, promovem-se, essencialmente os interesses do setor da construção civil e imobiliário através da valorização econômica do Centro Histórico.

O Projeto Cais Mauá fundamenta-se no PDDUA e, desta forma, primeiramente destaca-se sua inserção em área cujo enquadramento legal a define como de Projeto Especial, da maneira como determina o art. 55 do PDDUA – , ou seja, aquele que demanda uma análise diferenciada, com obrigação de observar acordos e condicionantes específicos (CMPA, 2009, p. 5). Deste modo, o Plano Diretor já previa a realização deste tipo de operação urbana nesta área, conforme a estratégia de desenvolvimento econômico prevista. O Projeto Cais Mauá também se justifica a partir do art. 59, o qual estabelece que “caracteriza Empreendimento de Impacto Urbano o Projeto Especial que envolve a proposição de normas próprias ou que requer acordos programáticos prévios à sua urbanização, mediante Operações Concertadas” (idem, 2009, p. 5). Constata-se, então, a própria definição do instrumento da parceria público-privada que possibilita a realização deste tipo de empreendimento naquela área.

Deste modo, conforme o art. 60 do PDDUA, este Projeto Especial classifica-se como de “Segundo Nível” pois, segundo o art. 62, o Empreendimento de Impacto Urbano de Segundo Nível constitui o Projeto especial para setor da Cidade que, no seu processo de produção e pelas suas características, envolve diversos agentes, podendo representar novas formas de ocupação do solo. Além disso, o parágrafo 1º do mesmo artigo, o enquadra como de “Segundo Nível” devido ao fato de se tratar de: “I – projetos de renovação ou revitalização

urbana, II – projetos de reestruturação urbana ambiental, e, III – projetos de preservação de identidades culturais locais, [...]”. (CMPA, 2009, p.5).

Por estes motivos, o Projeto de Lei Complementar estabeleceu para o Projeto Cais Mauá regime urbanístico com o objetivo de torna-lo sustentável. Trata-se de instrumento urbanístico que apresenta como meta a reciclagem das edificações e espaços abertos, através de mudanças de uso, de atividades e de intervenções urbanísticas, “de modo a promover a reabilitação dos armazéns tombados, seus elementos construtivos característicos e adereços, bem como o contexto espacial, ambiental, paisagístico, urbanístico e arquitetônico onde se encontram inseridos” (CMPA, 2009, p. 6).

A partir das atividades e usos almejados pelo empreendedor, o Projeto Cais Mauá apresenta como objetivo determinar o Regime Urbanístico de uso e ocupação do solo: densidade, atividades, volumetria (altura e taxa de ocupação) índice de aproveitamento, e outros dispositivos. Além disso,

[...] constitui objetivo geral a promoção da reintegração físico-funcional das referidas instalações e correspondentes áreas à dinâmica da vida urbana, bem como recuperar os laços históricos de integração do Centro Histórico com o Porto e o Guaíba, através da ênfase às dimensões humanas da organização territorial. **A implementação deste empreendimento propiciará à cidade de equipamento de referência internacional à semelhança do Museu Iberê Camargo. Soma-se a estes aspectos a devolução do acesso à orla e disponibilização como importante infraestrutura turística para a Copa 2014.** (CMPA, 2009, p.6). (grifo meu).

Na conjuntura de tramitação do Projeto Cais Mauá também se verificou intensa propaganda na mídia, com veiculação de imagens deste projeto (ver figuras 20 e 21), constituindo-se como marketing urbano que influenciou na produção de consenso político para a sua aprovação. Além disso, estas imagens revelam que este espaço apresenta um caráter único e especial que o torna propício para a apropriação de rendas monopolistas.

Este projeto especial foi aprovado em 4 de março de 2010, gerando a Lei Complementar nº 638, que determina as regras para a utilização da área do Cais Mauá e propõe outras providências. Primeiramente, o Artigo 2º define que as seguintes atividades serão implantadas no referido espaço:

I – centro de educação ambiental permanente voltado à disponibilização de informações sobre o monitoramento das águas do lago Guaíba e ecossistemas associados; II – centro de convenções e museu de tecnologia, composto de espaço para feiras, auditório e salas de conferências e treinamentos, dotados de infraestrutura tecnológica; III – espaço específico para o ensino, o fomento e a

divulgação de inovação, ciência e tecnologia e a incubação de empreendimentos de base tecnológica, incluindo os agentes responsáveis pela articulação desses temas; IV – centro de referência do artesanato; e V – na extensão que o abrange, pontos de embarque e desembarque de passageiros de barcos turísticos, com a devida infraestrutura e local para compra e venda de bilhetes para os passeios. (PMPA, 2010 b, p. 1).



Figura 20: imagem do Projeto de Revitalização do Cais Mauá. Fonte: Portal Porto Imagem



Figura 21: Imagem local do Projeto de Revitalização do Cais Mauá Fonte: Portal Porto Imagem.

O parágrafo 3º define que, dentre os pontos referidos no inc. V do “caput” deste artigo, inclui-se 1 (um) na área da Usina do Gasômetro, um dos mais importantes pontos turísticos da cidade. Trata-se de atividades que se inserem na estratégia de associar patrimônio histórico e cultural com as atividades modernas da economia, ou seja, o setor terciário superior, vinculadas às áreas tecnológica, comercial e de serviços, favorecendo a promoção imobiliária

e turística. Além disso, conforme determinação do artigo 3º, ficam assegurados no Cais Mauá (PMPA, 2010 b, p. 2):

I – espaço para a instalação de terminal de passageiros para transporte hidroviário coletivo através do lago Guaíba; II – percentual de utilização dos espaços de seus armazéns para ações coletivas, eventos como feiras e, dentre outras manifestações culturais, artísticas ou esportivas, a constituição de um centro referencial de leitura; III – preservação dos trilhos ferroviários de bondes e do calçamento de composição granítica existentes no local; IV – junto ao terminal hidroviário existente, ou em outra área a ser definida, espaço para operação de barcos de turismo e passeio, com área em terra para a operacionalização dos serviços, cujos custos serão negociados com o consórcio vencedor; V – ponto de embarque e desembarque de passageiros de barcos de turismo em local próximo ao portão central da área do Cais Mauá, a ser revitalizada com infraestrutura de terra adequada e o fornecimento de água, luz e sala apropriada para a recepção de passageiros e a venda de bilhetes; e VI – manutenção do ponto de embarque e desembarque de passageiros de barcos de turismo já existente na área do Cais Mauá.

O artigo 5º estabelece que todos os projetos urbanísticos para a área do Cais Mauá terão a obrigação de prever a continuidade da realização da Feira do Livro de Porto Alegre no local (PMPA, 2010 b, p. 3). O artigo 7º define as diretrizes estratégicas para o Cais Mauá, entre as quais, destaca-se o inciso III: “a criação do equipamento público “Centro da Juventude – Laboratório de Desenvolvimento da Criatividade e Empreendedorismo em Cultura, Esporte e Inovação” para 1 (uma) área do Cais Mauá”. (PMPA, 2010 a, p. 3-4). Deste modo, verifica-se a importância da dimensão cultural neste projeto, aliando estratégia de desenvolvimento econômico e social. Ocorreu considerável flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo para permitir os empreendimentos imobiliários previstos no projeto, conforme se pode constatar a partir da análise do Anexo da Lei (figura 22).

O parágrafo 1º estabelece que o equipamento público referido no inciso III do “caput” do artigo 7º se definirá como 1 (um) espaço destinado, de maneira especial, à juventude porto-alegrense e rio-grandense, com acesso universal aos cidadãos em geral e com o objetivo de realizar trabalhos de resgate, prevenção e inclusão social, através “de atividades de cultura, arte, esporte, lazer, formação profissional e cidadã, inclusão digital, fomento ao empreendedorismo e à inovação” (PMPA, 2010 b, p. 4).

Conforme o artigo 13º não existe restrição de porte para o entretenimento noturno, tornando-se vedados: “templos e locais de culto em geral; comércio atacadista em geral; Serviços de Interferência Ambiental de Nível 3; instalação de indústrias poluentes ou com potencial efeito poluidor; e uso residencial” (PMPA, 2010 b, p. 5-6). Destaca-se este último

5.2.6 O Plano de Incentivos referente às Obras Viárias e de Mobilidade Urbana

No dia 06 de junho de 2012, a Câmara Municipal de Porto Alegre recebe o PLCE Nº 07/2012 (CMPA, 2012), que propôs, fundamentalmente, a instituição do Plano de Incentivo para as Transferências de Potencial Construtivo para a execução das intervenções urbanas necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014 e às políticas de transporte público, conforme expressa o projeto:

[...] o Plano de Incentivo para as transferências de potencial construtivo dos imóveis atingidos pelas obras viárias necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014, à implantação do Sistema “Bus Rapid Transit” (BRT) e à implantação do Metrô em Porto Alegre, cria o Fundo da Copa do Mundo de 2014 (FUNCOPA) e estabelece condições para a alienação de estoques construtivos públicos. (CMPA, 2012, p.1).

Este projeto tem como propósito incentivar as negociações administrativas, de modo a acelerar as desocupações das áreas para instalar os canteiros de obras e tornar reduzidos os prazos de realização dessas, adaptada ao planejamento e gestão da cidade, segundo previsto no PDDUA de 1999 (idem, 2012, p. 1). Deste modo, esta ação do Governo Municipal insere-se na concepção da nova matriz urbanística, a qual, conforme vimos, “passa pela eliminação da distância entre planejamento e gestão urbanos” (MARICATO, 2007, p. 169). Ou seja, sob o argumento da necessidade de adaptar a cidade à Copa de 2014, flexibiliza-se a legislação de uso e ocupação do solo para possibilitar a realização da gestão urbana empresarial, caracterizada pela facilitação dos negócios imobiliários.

Na exposição de motivos deste projeto afirma-se que o uso desse instrumento jurídico-urbanístico está previsto na legislação municipal de Porto Alegre desde a Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e foi incluída na prática administrativa desde a edição da Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994 (CMPA, 2012, p. 1). Além disso, segundo também exposto neste projeto de lei, a concessão de benefícios aos proprietários dos imóveis situados nos traçados viários definidos nos projetos da Matriz de Responsabilidades não constituiria novidade, pois, já tinha sido prevista na Lei Complementar nº 409, de 13 de janeiro de 1998, aprovada para viabilizar a construção da 3ª Perimetral (idem, 2012, p. 1). Portanto, na conjuntura em que a Administração Popular estava no governo municipal, as mesmas práticas de planejamento e gestão urbanos foram implementados.

Deste modo, o projeto foi aprovado, gerando a Lei Complementar Nº 703, de 28 de setembro de 2012. Em seu Artigo 1º, esta lei determina as diretrizes para as referidas intervenções urbanas, afirmando o seu atendimento às normas do PDDUA. Em seu artigo 2º institui o Plano de Incentivo às transferências de potencial construtivo, do qual tratam os arts. 51 e 52 do plano diretor, aos imóveis atingidos:

I – pelo traçado viário: a) da Av. Tronco; b) da Av. Edvaldo Pereira Paiva; c) da Av. Padre Cacique; d) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Av. Bento Gonçalves; e) do túnel da 3ª Perimetral sob a Av. Cristóvão Colombo; f) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Av. Plínio Brasil Milano; g) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Rua Anita Garibaldi; h) da passagem de nível da Av. dos Estados sob a Av. Farrapos; i) da Rua Voluntários da Pátria, entre a Rua da Conceição e a Av. Sertório; j) da Av. Severo Dullius; e k) do viaduto da Av. Júlio de Castilhos sobre a Rua da Conceição; II – pelo traçado do Sistema de BRTs; e III – pelo Traçado do Metrô de Porto Alegre. (CMPA, 2012, p. 1-2).

Portanto, trata-se de traçados viários que se localizam, em grande parte, nas mesmas regiões onde foram aprovados os Projetos Arena e Gigante Para Sempre. Estas novas vias e o Sistema BRTs, certamente produzirão/reforçarão as centralidades nestas regiões, favorecendo às multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário.

No parágrafo 2º do mesmo artigo, estabelece-se que os traçados viários referem-se aos trechos das vias contratados segundo “a Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo de 2014 e para os projetos executivos do BRT e do Metrô de Porto Alegre” (CMPA, 2012, p. 2). Segundo o art. 5º, o uso do potencial construtivo transacionado com base no Plano de Incentivos será realizado em qualquer Macrozona (MZ) dentro da Área de Ocupação Intensiva, respeitando determinado critério do monitoramento do adensamento (idem, 2012, p. 3). Constata-se, então, uma ampla flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo, a partir da possibilidade de adquirir o direito de “comprar” índices em outras regiões da referida área, o que constitui, de certa forma, a própria “venda” dos espaços. Trata-se de uma política que, a princípio, contradiz os interesses das associações de moradores dos bairros, pois o Plano de Incentivos, essencialmente, concebe o espaço como uma mercadoria, e não como um território, um espaço comunitário.

No art. 8º, estabelece-se a autorização para o Município de Porto Alegre alienar 279.433 m² referentes aos estoques construtivos públicos adensáveis e não adensáveis, conforme a reserva já existente, nos termos legais do PDDUA e alterações posteriores (CMPA, 2012, p. 3). Neste mesmo artigo, anuncia-se o seguinte parágrafo único: “os estoques

construtivos públicos dos quais trata este artigo serão denominados Índices da Copa de 2014” (idem, 2012, p. 4). O art. 13 estabelece que os Índices da Copa de 2014 adquiridos do Poder Público poderão ser comercializados de maneira livre, com a autorização expressa da SPM, observando a legislação vigente e suas alterações posteriores (idem, 2012, p.5).

Desta forma, a referida “venda” dos espaços da cidade, a possibilidade de comprar o direito de construir em outra Macrozona da Área de Ocupação Intensiva, encontra grande oportunidade de realização na conjuntura prévia à Copa de 2014, favorecendo o aquecimento econômico dos setores da construção civil e imobiliário. A Secretaria do Planejamento Municipal se torna um lugar onde se comercializa índices urbanísticos, contrastando com a época em que vigia o PDDU de 1979, quando havia forte regulação do regime urbanístico.

O art. 15 estabelece a criação do Fundo da Copa do Mundo de 2014 (Funcopa), fundo contábil especial que serve para arrecadar e aplicar valores originados da alienação dos “Índices da Copa de 2014”, para obtenção de recursos do orçamento próprio do Município de Porto Alegre, das transferências do Estado gaúcho, da União, de recursos de financiamento nacionais e internacionais e de doações, relacionadas à realização de melhorias urbanas descritas no art. 2º desta Lei Complementar, a ser regulamentado através de decreto (CMPA, 2012, p. 5). Confirma-se, deste modo, a dependência econômica, e política, do governo local em relação às fontes de recursos externos à municipalidade para realizar grandes operações de planejamento urbano.

Tal dependência se torna mais verificável quando se analisa onde poderão ser aplicados os recursos de financiamento do FUNCOPA, incluindo todos os tipos de ações de planejamento urbano, conforme prevê o parágrafo único do art. 15:

Os recursos do FUNCOPA poderão ser aplicados no financiamento da implantação das obras de infraestrutura, das aquisições e desapropriações, das despesas administrativas e judiciais dela decorrentes, das áreas vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado, da instalação dos equipamentos públicos, praças, parques, na preservação de bens tombados, nos programas de reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras e nas demais hipóteses previstas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001. (CMPA, 2012b, p. 5).

5.2.6.1 A Realização das Obras de Infraestrutura Viária

Primeiramente, destacam-se a implantação de cinco obras no corredor da Terceira Perimetral, que conecta as zonas norte e sul de Porto Alegre, referentes a três passagens

subterrâneas e dois viadutos ao longo da sua extensão de 12,3 quilômetros, conforme dados do Portal Transparência da Copa de 2014⁷¹. O objetivo desta obra é realizar uma ligação viária entre o Estádio Beira-Rio e o Aeroporto Salgado Filho sem passar pela Região Central. Pode-se constatar que, essencialmente, estas obras têm como objetivo promover as diversas estratégias de desenvolvimento urbano, sobretudo aquelas com enfoque econômico, como a integração metropolitana, as políticas de promoção de policentralidades, renovação urbana, entre outros.

Desta forma, confere-se importância fundamental ao projeto de obra da Av. Tronco, que prevê a intervenção em 5,3 quilômetros de via, segundo exposto no Portal Transparência na Copa⁷². A obra abrange o trecho a partir da rótula que será construída na Avenida Icaraí, localizado no bairro Cristal, até a nova rótula no cruzamento com a avenida Gastão Mazon e Carlos Barbosa, e outra configurada a partir da bifurcação: uma via até a Terceira Perimetral (na Avenida Teresópolis) e outra até a rótula do Papa (bairro Medianeira)⁷³. Também está prevista a implantação de ciclovia (5,3 quilômetros) em todo o trecho da duplicação da av. Tronco; corredor de ônibus e tratamento paisagístico⁷⁴. Esta avenida se constituirá como alternativa para conectar a Zona Sul ao restante da cidade, intensificando, também, o processo de renovação urbana do Bairro Cristal (onde já se verifica esta tendência, a partir, principalmente, da inauguração do BarraShoppingSul neste local, em 2008). A figura 23 revela o marketing urbano sobre o projeto viário, referente ao seu potencial de renovação da área.

Uma das principais implicações da duplicação da Avenida Tronco é a remoção de moradias ao longo da via, sobretudo, de vilas populares (ver figura 24). Segundo notícia do Portal Transparência na Copa⁷⁵, para a maior parte das famílias atingidas, a obra representará oportunidade de acesso à casa própria de modo regular, sendo em número de sete as comunidades envolvidas: vilas Cruzeiro do Sul, Silva Paes, dos Comerciantes, Gastão Mazon, Cristal, Tronco e Maria.

⁷¹ Fonte: Portal Transparência na Copa. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/obras/implantacao-de-5-obras-de-arte-na-iii-perimetral/82>

⁷² Fonte: Portal Transparência na Copa. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/obras/duplicacao-da-avenida-tronco/80>

⁷³ Idem.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Fonte: Portal Transparência na Copa. Notícia do dia 29/08/2012, com o seguinte título: “Copa 2014: Prefeitura atualiza andamento das obras”. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/noticias/copa-2014-prefeitura-atualiza-andamento-das-obras/68>



Figura 23: imagem vinculada ao Projeto da Avenida Tronco. Fonte: Portal Transparência na Copa



Figura 24: Trecho da Avenida Tronco em Obras. Fonte: Portal Transparência na Copa

Conforme a referida notícia⁷⁶, a Prefeitura estabeleceu escritório na região para dialogar com os moradores e realizar a formalização da alternativa escolhida pela população dentro do plano habitacional formulado pelo município. A partir do levantamento socioeconômico foi identificada uma população de 3,9 mil pessoas de 1,4 mil famílias, com 1,1 mil edificações, constando 121 comércios entre estas⁷⁷. Em acordo com a comunidade, ficou estabelecido a instalação de um centro comercial na Estação Cristal do BRT da Avenida Padre Cacique para abrigar comerciantes originários da av. Tronco⁷⁸. Prevê-se espaço para

⁷⁶ Fonte: Portal Transparência na Copa. Notícia do dia 29/08/2012, com o seguinte título: “Copa 2014: Prefeitura atualiza andamento das obras”. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/noticias/copa-2014-prefeitura-atualiza-andamento-das-obras/68>

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

cerca de 40 trabalhadores, cujas atividades apresentem compatibilidade com os serviços do espaço⁷⁹.

No ano de 2012, a prefeitura tinha adquirido 43 áreas no entorno da Avenida Tronco (com investimento de R\$ 22 milhões) e já estava realizando chamamento público para construção de 1,4 mil habitações através do programa Minha Casa Minha Vida, conforme informações do Portal Transparência na Copa⁸⁰. As áreas se localizam nas regiões Cristal, Cruzeiro, Glória, Sul e Centro Sul. Além destas opções, os moradores que almejam mudar-se para outro local, podem obter o bônus-moradia, segundo informações do mesmo Portal. Até o mês de agosto de 2012, foram concedidos 50 bônus, e 40 pedidos estavam em avaliação⁸¹.

Quanto à Avenida Edvaldo Pereira Paiva, também denominada de Beira-Rio, será de vital importância para a Copa do Mundo, e também, para conferir maior acessibilidade e centralidade econômica a esta região, uma vez que liga o Centro à Zona Sul com passagem pelo Estádio Beira-Rio. Nesta via serão acrescentadas três novas faixas nos 5,8 quilômetros entre a Usina do Gasômetro, espaço turístico na orla do Guaíba, e o viaduto da Pinheiro Borba⁸² (ver figura 25). A obra completa compreende, também, a construção da ponte sobre o Arroio Dilúvio, o viaduto estaiado junto à Pinheiro Borda e o corredor de ônibus da Avenida Padre Cacique, conforme o padrão do Sistema BRT, do viaduto até a Avenida José de Alencar.



Figura 25: imagem do projeto do Viaduto Pinheiro Borba.
Fonte: Portal Transparência na Copa

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Fonte: Portal Transparência na Copa, notícia do dia 29/08/2012, sob o seguinte título: “Copa 2014: Prefeitura atualiza andamento das obras”. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/noticias/copa-2014-prefeitura-atualiza-andamento-das-obras/68>

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

Outra obra importante é a referente ao prolongamento da Avenida Severo Dullius, a qual está em andamento. Esta avenida se situa na região do Aeroporto Salgado Filho. O objetivo deste prolongamento é a facilitação do acesso da Zona Norte aos dois terminais, sendo que, para cumprir este propósito, a via será estendida em 2,4 quilômetros, segundo informações do Portal Transparência na Copa⁸³. Ainda segundo este portal, além das três pistas será construída a calçada com iluminação e a canalização do esgoto pluvial.

No Portal Transparência na Copa⁸⁴ também se destacam outras obras: a de implantação do Viaduto entre a Avenida Júlio de Castilhos e a Avenida Castelo Branco, uma das principais vias que liga a capital à Região Metropolitana; e a de Implantação de estação de ônibus com acesso subterrâneo para eliminar o congestionamento na área da Rodoviária. Enfim, trata-se de uma obra de mobilidade urbana, que visa melhorar o trânsito nesta região de importância fundamental para a integração metropolitana.

Prosseguindo a análise sobre as obras viárias previstas na Matriz de Responsabilidades, há o projeto vinculado à Rua Voluntários da Pátria, no Centro de Porto Alegre, que prevê a duplicação de 3,5 km de extensão entre a Rua da Conceição e a Avenida Sertório, e a construção de um terminal de ônibus junto à estação São Pedro do Trensurb, o trem que liga Porto Alegre à Região Metropolitana⁸⁵. A obra também prevê a implantação de ciclovia, corredores de ônibus e qualificação paisagística do canteiro central⁸⁶.

Esta obra é necessária porque a Rua Voluntários da Pátria constitui-se como um importante eixo viário paralelo às avenidas Castelo Branco e Farrapos, com intenso tráfego, tanto de veículos de passeio como de carga, sendo utilizada como opção de trânsito em toda a região do Quarto Distrito⁸⁷. Desta forma, a duplicação da Rua Voluntários da Pátria também contribui para incrementar a centralidade da Zona Norte, onde já foi implementado o Projeto Arena.

⁸³ Fonte: Portal Transparência na Copa. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/>

⁸⁴ Fonte: Portal Transparência na Copa. Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/>

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Fonte: Câmara Municipal de Porto Alegre. Notícia do dia 25/05/2012, com o seguinte título: “Câmara prestigia assinatura de contato para duplicação da Voluntários da Pátria”. Disponível em: http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=17267&p_secao=56&di=2012-05-25#>

⁸⁷ Fonte: Portal Copa Transparente. Disponível em: <http://www.copatransparente.gov.br/acoefs/porto-alegre-rs-a.07-corredor-voluntarios-da-patria-trecho-i>

5.2.7 Considerações Gerais sobre os Grandes Projetos Urbanos

O ano de 2007 é marcado, primeiramente, pela confirmação da FIFA de que o Brasil será o próximo país-sede da Copa do Mundo de 2014 e, em seguida, pelo anúncio do Governo Federal da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento, o qual envolve um considerável aporte de recursos de financiamento em grandes infraestruturas, cuja construção tem como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico. Estas duas importantes decisões estão inter-relacionadas diretamente, pois, o megaevento se torna a grande justificativa para o Governo Federal realizar projetos estratégicos de grande porte nas escalas intra-urbana e urbano-regional, promovendo, de forma essencial, os interesses das multinacionais que atuam nos setores da construção civil e imobiliário.

A promoção dos interesses destes setores econômicos foi verificada em Porto Alegre, na conjuntura de sua confirmação pela FIFA como cidade-sede da Copa do Mundo de 2014, quando, o Governo Municipal, através do Legislativo Municipal, aprovou os diversos projetos especiais analisados neste capítulo: Pontal do Estaleiro, Arena, Gigante Para Sempre, Antigo Estádio dos Eucaliptos, Cais Mauá, e o projeto que estabeleceu o Plano de Incentivo para as transferências de potencial construtivo dos imóveis atingidos pelas obras viárias imprescindíveis à realização do megaevento, à implantação do Sistema BRT e à implantação do Metrô em Porto Alegre, e a criação do Fundo da Copa do Mundo de 2014 (FUNCOPA). Todos estes projetos especiais aprovados flexibilizam o regime urbanístico de uso e ocupação do solo de acordo com os interesses dos setores da construção civil e imobiliário, vinculados à promoção do setor terciário superior da economia, o que define o megaevento, em essência, como uma estratégia político-argumentativa para estabelecer as parcerias público-privadas, a própria realização do empresariamento urbano.

A Copa de 2014 se constitui como oportunidade para realizar as estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor, especialmente em relação ao aspecto econômico, às políticas de renovação urbana, conforme foi constatado a partir da análise do conteúdo dos projetos. Nesta conjuntura, constata-se que o verdadeiro poder de realizar o planejamento estratégico se encontra em determinada associação de forças mais amplas, compostas, principalmente, pelo Governo Federal e as multinacionais OAS e Andrade Gutiérrez, sendo que o governo local e a administração urbana somente agilizam e coordenam as decisões sobre os processos de planejamento. O governo local não tem os recursos orçamentários suficientes para promover o desenvolvimento econômico, dependendo sempre

dos recursos do Governo Federal e dos investimentos privados. O financiamento da construção/reforma dos Estádios de Futebol Arena e Beira-Rio, por exemplo, tiveram como fontes principais o BNDES e as próprias multinacionais.

Desta forma, o governo local, através do Legislativo Municipal, cumprindo seu papel de agilização e coordenação deste processo de gestão urbana, aprovou os referidos Grandes Projetos Urbanos nesta conjuntura prévia à Copa de 2014, privilegiando a economia política ao território. Esta política urbana desconsiderou os conflitos territoriais que ocorriam em função de polêmicas sobre os processos de planejamento urbano implicados no Plano Diretor, especialmente em relação à questão da definição de políticas e regras para a construção de empreendimentos nas Áreas Especiais, de interesse Ambiental e Cultural. Quase todos os projetos aprovados foram de encontro aos interesses do Fórum das Entidades, que se posicionavam contra a flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo em Áreas Especiais da cidade, e defendiam que primeiramente fossem discutidos a revisão do Plano Diretor e a definição de planos de ordenamento territorial, e depois, os projetos. Este posicionamento ocorreu, de forma especial, em relação à construção de prédios na Orla do Lago Guaíba, considerada a principal Área de Interesse Ambiental e Cultural da cidade.

Entretanto, naquela conjuntura anularam-se os conflitos políticos sobre estas questões através da utilização de diversos recursos, como a difusão de imagens dos projetos arquitetônicos espetaculares da Arena e Gigante Para Sempre, acionando a identidade dos porto-alegrenses com os seus respectivos clubes de futebol: o Grêmio e o Internacional. A “grenalização” da política justificou a construção de mais um estádio em padrão FIFA nesta cidade: a Arena do Grêmio. Deste modo, as referidas Áreas Especiais da cidade onde ocorreu a flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo, foram apropriadas pelos empreendedores para auferir rendas monopolistas.

Outro aspecto que se verifica nestes Projetos aprovados no Legislativo Municipal refere-se, especificamente à concepção de urbanismo envolvida, que se caracteriza pela ênfase nos projetos pontuais e pela flexibilidade do controle público sobre o uso e a ocupação do solo, orientando-se pelo imperativo da competição interurbana e pelo estabelecimento de parceria público-privada. Apesar de os Projetos Especiais, sobretudo os projetos Arena e Gigante para Sempre, consistirem em intervenções na escala microlocal, existe o objetivo estratégico dos mesmos alavancarem o desenvolvimento das respectivas regiões em que são implementados (ver figura 26), inserindo-se na concepção de urbanismo flexível de projetos, instrumento que confere uma abordagem compreensiva e integradora de ações multissetoriais

para provocar reações determinadas e previsíveis dos agentes privados, promovendo processos de renovação urbana, conforme visto anteriormente.

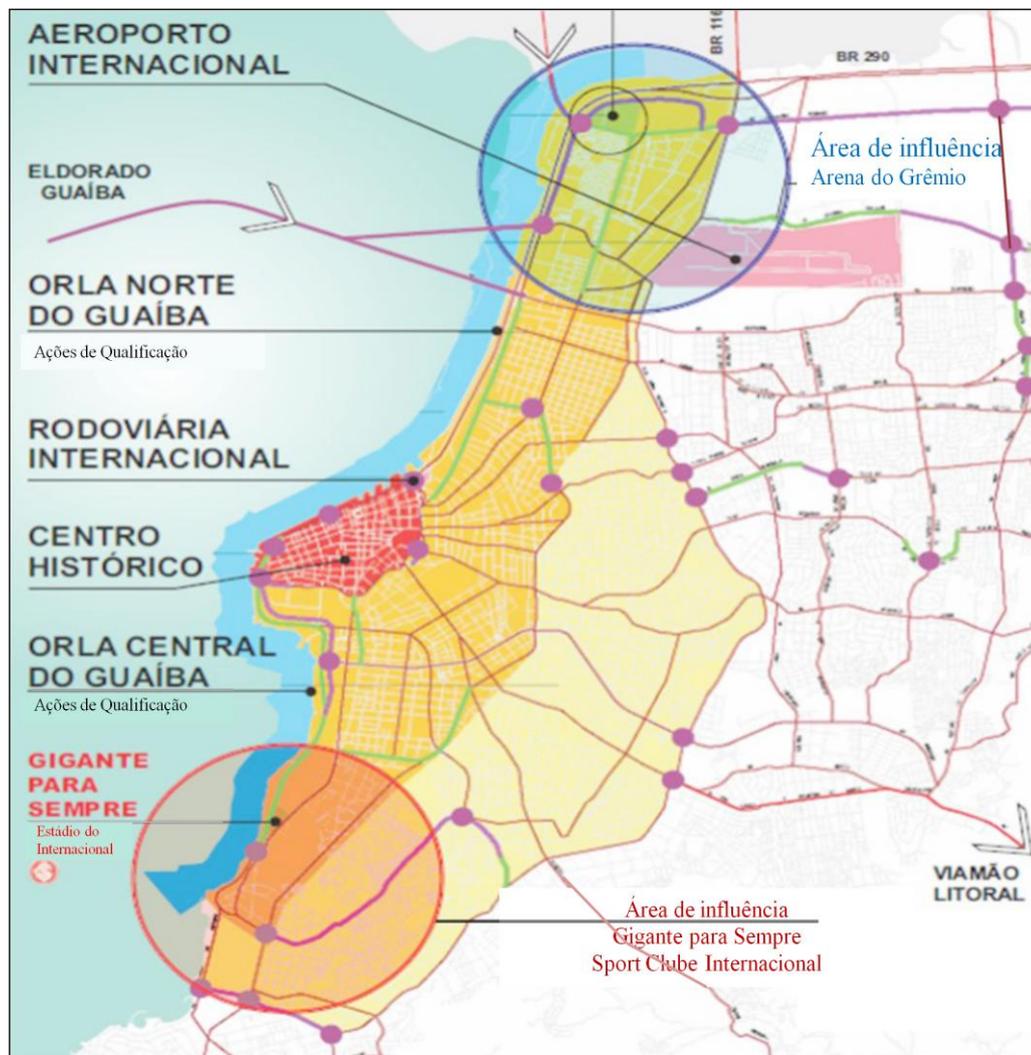


Figura 26: Áreas de Influência dos Projetos Arena e Gigante para Sempre Fonte: PMPA

O planejamento estratégico realizado através do instrumento do urbanismo flexível de projetos se justifica a partir do argumento básico de que existe situação de crise nas regiões da cidade onde os grandes projetos urbanos são propostos/implementados, e que os mesmos apresentam capacidade de promover os processos de renovação urbana. Constatase que tal argumento encontra-se na exposição de motivos dos projetos especiais: em relação aos Projetos Cais Mauá, Pontal do Estaleiro e, sobretudo o Gigante para Sempre, remete-se à situação de abandono e degradação da Orla do Lago Guaíba e o potencial destes projetos de favorecer a revitalização deste espaço; em relação ao projeto Arena, argumenta-se, principalmente sobre a situação de degradação dos equipamentos urbanos na Zona Norte da

cidade e o potencial de renovação urbana que apresenta o Estádio Arena do Grêmio, no sentido de atrair novos investimentos de empresas e muitos turistas.

A partir da realização desta concepção de urbanismo flexível de projetos, o planejamento das obras viárias e do sistema BRT, justificados para facilitar o deslocamento dos turistas / torcedores na cidade durante os jogos, conforme as exigências da FIFA, constituiu a estratégia de produção/reforço de centralidades de diversas áreas da cidade, de modo especial, das áreas do entorno dos estádios Beira-Rio e Arena. Constatou-se que a maior parte das obras viárias ligam as diversas zonas da cidade às áreas dos estádios, tornando-as mais valorizadas pelo capital imobiliário devido à sua acessibilidade.

Neste sentido, destacam-se as obras viárias e do Sistema BRTs no corredor da Terceira Perimetral, que liga as zonas Norte e Sul da cidade, as quais foram justificadas para atender às exigências da FIFA de facilitar o trânsito dos turistas / torcedores entre o aeroporto Internacional Salgado Filho e o Estádio Beira-Rio, sem passar pela região Central durante os jogos da Copa de 2014. Entretanto, estas obras não se limitam ao megaevento em si, constituindo a principal estratégia de desenvolvimento urbano de Porto Alegre, pois, integra diversas áreas da cidade (ver figura 27), produzindo / reforçando centralidades, sobretudo, nas regiões em que se situam os principais projetos especiais. Dentre as obras viárias previstas, a mais importante, certamente, é a duplicação do Corredor Avenida Tronco, que estabelecerá a ligação direta entre a zona sul e o restante da cidade.

Desta forma, na Zona Sul haverá maior impulso de renovação urbana, processo que já vem ocorrendo desde a construção de diversos equipamentos urbanos, como a Fundação Iberê Camargo, em 2006, o BarraShoppingSul, em 2008 e, mais recentemente, conforme vimos, com a aprovação do Projeto Pontal do Estaleiro e das obras do Complexo Beira-rio, além das diversas obras viárias, reforçando, principalmente, a centralidade do Bairro Cristal, em razão de sua localização estratégica (ver figura 28), sendo que, neste bairro ocorreu a maior valorização imobiliária da cidade na última década⁸⁸ (ver figura 29). Estes empreendimentos inserem-se no processo de planejamento da Orla do Lago Guaíba para a sua revitalização, através de diversas intervenções urbanísticas, favorecendo, sobretudo, a atração de empreendedores imobiliários para a Zona Sul da cidade⁸⁹, na qual tem se configurado a

⁸⁸ Fonte: Jornal Zero Hora/Caderno de Economia, do dia 24/11/2012. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2012/11/imoveis-da-capital-se-valorizam-na-ultima-decada-3961844.html>>

⁸⁹ Idem.

estratégia de promoção imobiliária de novos empreendimentos, como os condomínios fechados horizontais⁹⁰.



Figura 27: Os principais Grandes Projetos Urbanos e a Terceira Perimetral. Fonte: elaboração do autor / Google Earth, 2013.



Figura 28: Principais Projetos Urbanos que reforçam a centralidade do Bairro Cristal. Fonte: elaborado pelo autor / Google Earth, 2013.

⁹⁰ Para compreender a estratégia de promoção de condomínios fechados na cidade de Porto Alegre, ver Ueda (2005).

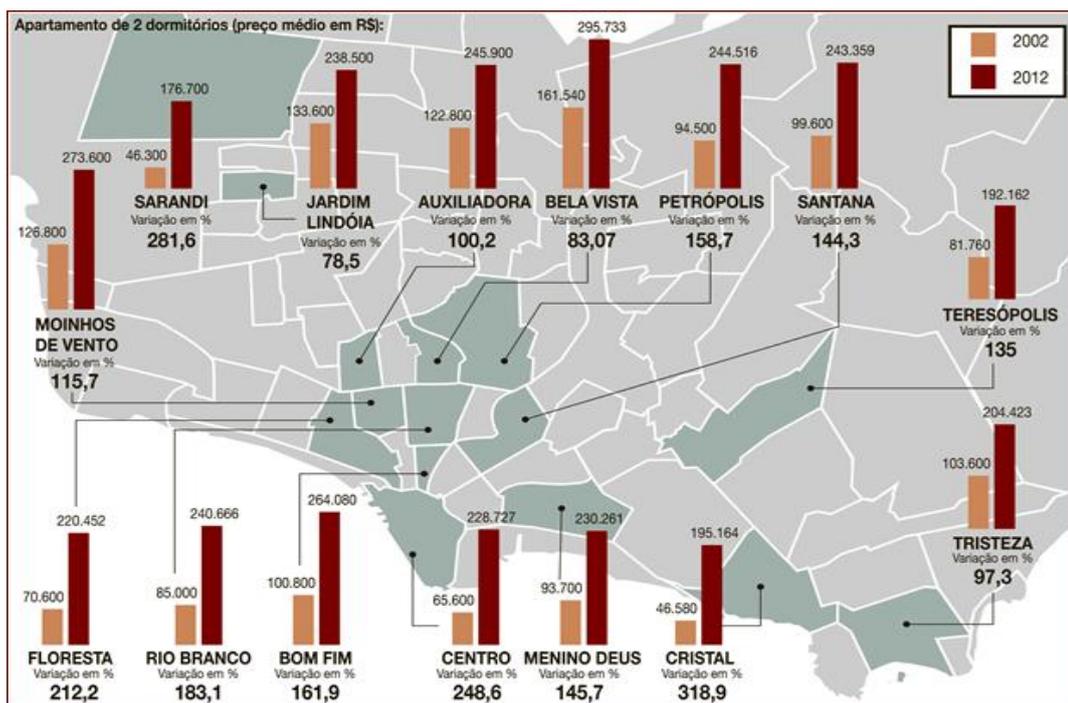


Figura 29: processo de valorização dos imóveis em diversos bairros da cidade. Conforme pode ser observado, o bairro Cristal apresentou maior variação de preços em relação aos outros. Fonte: Jornal Zero Hora/Caderno de Economia (dia 24/11/2012).

Finalmente, destaca-se a importância da construção da BR-448 e de sua conexão com a Terceira Perimetral, o que reforça a conexão da Zona Norte com o município, e deste com a região metropolitana de Porto Alegre, configurando a estratégia de integração da metrópole para promover o desenvolvimento regional, conforme foi previsto no Plano Diretor. Além disso, a construção da BR-448, ligando Porto Alegre, Esteio, Canoas e Sapucaia do Sul, e a recente notícia da existência de um projeto de seu prolongamento até o município de Estância Velha⁹¹, e ainda, a possível aprovação, em um futuro próximo, do seu prolongamento até Picada Café⁹², município localizado na Região da Serra, reforça a tendência de formação de uma macro-metrópole ou “cidade-região” de Porto Alegre (ver figura 30).

⁹¹ Fonte: Jornal Zero-Hora / Caderno de Política, do dia 09/08/2013, notícia com o seguinte título: “Obras em três rodovias prometidas pela presidente Dilma Rousseff podem atrasar”. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/noticia/2013/08/obras-em-tres-rodovias-prometidas-pela-presidente-dilma-rousseff-podem-atrasar-4228538.html>>

⁹² Fonte: Portal Clic RBS, do dia 24/08/2013, notícia com o seguinte título: “A Cobrança Continua”. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/pioneiro/rs/impressa/11,4245072,1228,22623,impressa.html>>

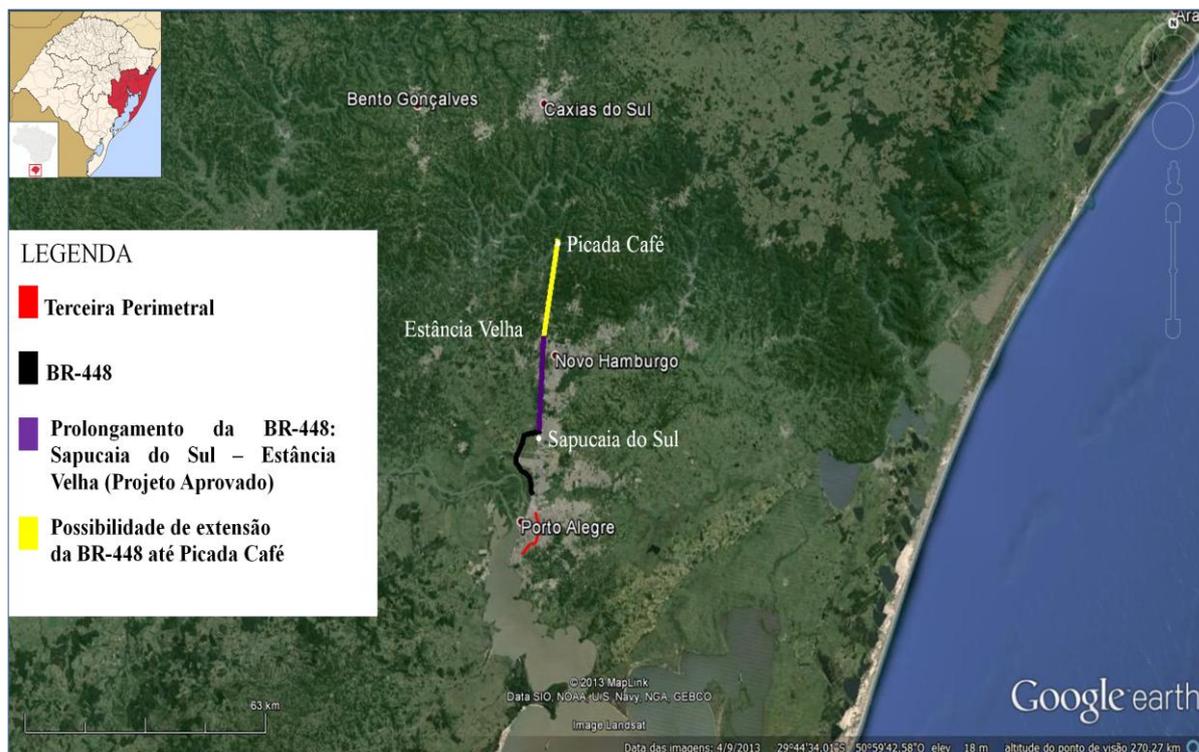


Figura 30: A tendência de configuração da “cidade-região” de Porto Alegre. Fonte: elaboração do autor / Google Earth, 2013 / Wikipedia.

6. O Planejamento Estratégico na Conjuntura Prévia à Copa de 2014

Os Grandes Projetos Urbanos aprovados no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre, na conjuntura prévia à Copa de 2014, se inserem nos projetos de renovação urbana planejados desde a primeira metade da década de 2000. Trata-se dos seguintes projetos: Projeto Orla (PORTO ALERE, 2006), Projeto de Revitalização do 4º Distrito (PORTO ALEGRE, 2009) e Projeto Portais da Cidade (para implantação do Sistema “BRT”). Todos estes projetos são vinculados aos objetivos e às diretrizes de renovação urbana previstas no PDDUA.

Desta forma, no contexto prévio à Copa de 2014, também se realiza o planejamento da cidade para além deste megaevento, com a programação de obras de infraestrutura viária, construção de moradias populares, remoção de populações de áreas irregulares, entre outras. Estes projetos têm promovido a estratégia de renovação urbana e desenvolvimento econômico das referidas áreas da cidade, que se associam à promoção de empreendimentos imobiliários, tanto de caráter comercial, como residencial.

Isso se torna mais evidente a partir da análise da Matriz de Responsabilidades, a qual, detalhadamente se refere aos projetos necessários para a realização da Copa do Mundo de 2014, dos seus recursos financeiros e a origem dos mesmos (financiamento ou capital próprio da Prefeitura Municipal). Em Porto Alegre, este documento (ver tabela 33) expressa que os projetos urbanos não se vinculam somente à região onde se situa o Estádio Beira-Rio, a sede dos jogos, mas também, à região do 4º Distrito, onde se encontra a Arena do Grêmio, confirmando, mais uma vez, que o megaevento se constituiu, de fato, como oportunidade de o governo municipal promover o desenvolvimento urbano de acordo com a lógica do mercado, atendendo, de modo essencial, aos interesses das multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário, sobretudo da OAS e Andrade Gutierrez, através de intervenções urbanas que produzem/reforçam as centralidades, valorizam economicamente estas áreas onde são projetados os novos produtos imobiliários.

Tabela 33: Matriz de Responsabilidades para a cidade de Porto Alegre

Origens de Recursos (Financiamentos e Capital Próprio da Prefeitura de Porto Alegre)			
Obras da Copa 2014	Valor (R\$) Financiamento	Valor (R\$) Contrapartida	Total (R\$) Investimento
Corredor Avenida Tronco	129.300.000,00	4.300.000,00	133.600.000,00
Corredor Terceira Avenida Perimetral	94.600.000,00	99.527.369,20	194.127.369,20
Corredor Avenida Padre Cacique/Avenida Edvaldo Pereira Paiva (Esta obra se completa com os Trech)	78.200.000,00	40.980.175,20	119.180.175,20
Monitoramento dos 3 Corredores	13.700.000,00	0,00	13.700.000,00
BRT Avenida Protásio Alves	53.000.000,00	24.900.795,19	77.900.795,19
BRT Avenida João Pessoa	28.000.000,00	36.520.000,00	64.520.000,00
Corredor Rua Voluntários da Pátria	24.000.000,00	71.300.000,00	95.300.000,00
Prolongamento da Severo Dullius	21.600.000,00	61.400.000,00	83.000.000,00
Complexo da Rodoviária	19.000.000,00	12.521.979,24	31.521.979,24
BRT Avenida Bento Gonçalves	23.000.000,00	29.669.446,27	52.669.446,27
Totais	484.400.000,00	381.119.765,10	865.519.765,10

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base no documento Matriz de Responsabilidades (disponível em: <http://www.transparenciacopa.com.br/>).

Nos próximos subcapítulos será analisado como ocorreu o planejamento estratégico das regiões onde foram aprovados os principais Grandes Projetos Urbanos na conjuntura prévia à copa de 2014, Arena, Gigante para Sempre, Cais Mauá, Pontal do Estaleiro e Grandes Obras de Infraestrutura viária e do Sistema “BRT”. Conforme será possível constatar, a conjuntura do megaevento também constituiu uma oportunidade para aprovar e implantar projetos, políticas públicas que já vinham sendo elaborados no âmbito da Prefeitura Municipal desde o início da década de 2000, e que favoreceram, essencialmente, o processo de renovação urbana de acordo com a lógica do mercado.

Trata-se dos Projetos Integrados, que compõem as ações e programas habitacionais da Prefeitura, buscando a renovação urbana de áreas com problemas socioambientais, promovendo a inclusão social através da ação conjunta das secretarias e departamentos municipais⁹³. Financiamentos externos e investimentos originados do município são alocados para a resolução de problemas mais graves de ordem habitacional, saneamento, sistema viário e para tornar qualificados os equipamentos culturais⁹⁴.

Aproximadamente no início da década de 2000 os seguintes programas integrados foram implementados pela PMPA: o projeto socioambiental (PISA), Entrada da Cidade, Lomba do Futuro, Porto Seco e Terceira Perimetral (MIRON, 2008, p. 29). Neste trabalho destacam-se dois projetos: o Projeto Integrado Sócioambiental (Pisa), cujo objetivo é a elevação do índice de tratamento de esgoto da cidade de 27% para 77% e a recuperação da balneabilidade do Lago Guaíba⁹⁵; e o Projeto Integrado Entrada da Cidade (Piec), que apresenta como objetivo o desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental da Região Humaitá-Navegantes, prevendo um investimento de R\$ 140 milhões⁹⁶. Estes projetos integrados serão detalhados mais adiante.

A partir de 2009, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre adotou um modelo de gestão que atua através de 12 programas, os quais concentram as 541 ações municipais de prestação de serviços e execução de obras para a comunidade⁹⁷. Compõem o eixo ambiental os programas Transforma Porto Alegre, Porto do Futuro e Cidade Integrada. No eixo social encontram-se os programas Lugar de Criança é na Família e na Escola, A Receita é Saúde,

⁹³ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=101>

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/gpe/default.php?p_secao=60>

⁹⁶ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/gpe/default.php?p_secao=59>

⁹⁷ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=105312&p_secao=3&di=2009-04-01>

Vizinhança Segura e Porto de Inclusão⁹⁸. Quanto ao eixo econômico/financeiro, é integrado pelos programas Cresce Porto Alegre, Cidade Inovadora e Mais Recursos, Mais Serviços⁹⁹. E o eixo de gestão compõe-se dos programas Gestão Total e Cidade Solidária e Participativa¹⁰⁰. Considerando os objetivos deste trabalho de analisar a aprovação e implantação de grandes projetos urbanos em Porto Alegre, na conjuntura prévia à Copa de 2014, como uma política que se insere nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, destacamos e apresentamos os dois programas estratégicos do governo municipal: Transforma Porto Alegre e Porto Alegre Copa 2014. Ambos os programas se vinculam mais diretamente ao megaevento e às próprias áreas/regiões da cidade onde foram aprovados os Grandes Projetos Urbanos da iniciativa privada, anteriormente analisados.

O Programa Transforma Porto Alegre, segundo apresentado no sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre¹⁰¹ apresenta como objetivo estratégico a revitalização e a preservação de áreas da cidade, através de projetos especiais que recebem financiamentos externos internacionais e de organismos nacionais. Segundo informações do mesmo sítio, entre esses projetos incluem-se o Entrada da Cidade, o Socioambiental, o Portais da Cidade e todas as melhorias cujo financiamento se origina do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Programa Porto Alegre Copa 2014, criado em 2011, tem como justificativa a necessidade de intervenções reestruturantes em áreas da cidade, as quais venham a contribuir para a mobilidade urbana com qualidade, infraestrutura e acessibilidade urbana, apresentando como objetivo assegurar e otimizar a mobilidade urbana através da renovação urbana e reestruturação da malha viária em função da Copa de 2014¹⁰².

6.1 O Projeto Orla

Os Projetos Especiais Pontal do Estaleiro, Gigante para Sempre e Cais Mauá foram inseridos no projeto de revitalização da Orla do Lago Guaíba. Conforme vimos, anteriormente, o PDDUA de 1999 define em seu artigo 83, inciso III, que a orla do Guaíba é uma área de revitalização, com 70 km de extensão sob a jurisdição do município de Porto Alegre (ver figura 31), a qual deverá ser objeto de planos e projetos específicos com o

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=105312&p_secao=3&di=2009-04-01>

¹⁰² Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/gpe/default.php?p_secao=46>

objetivo de integrar a cidade com o seu lago por meio “da valorização da paisagem e visuais urbanas, exploração do potencial turístico e de lazer e o livre acesso da população” (PMPA, 2001, p. 13).

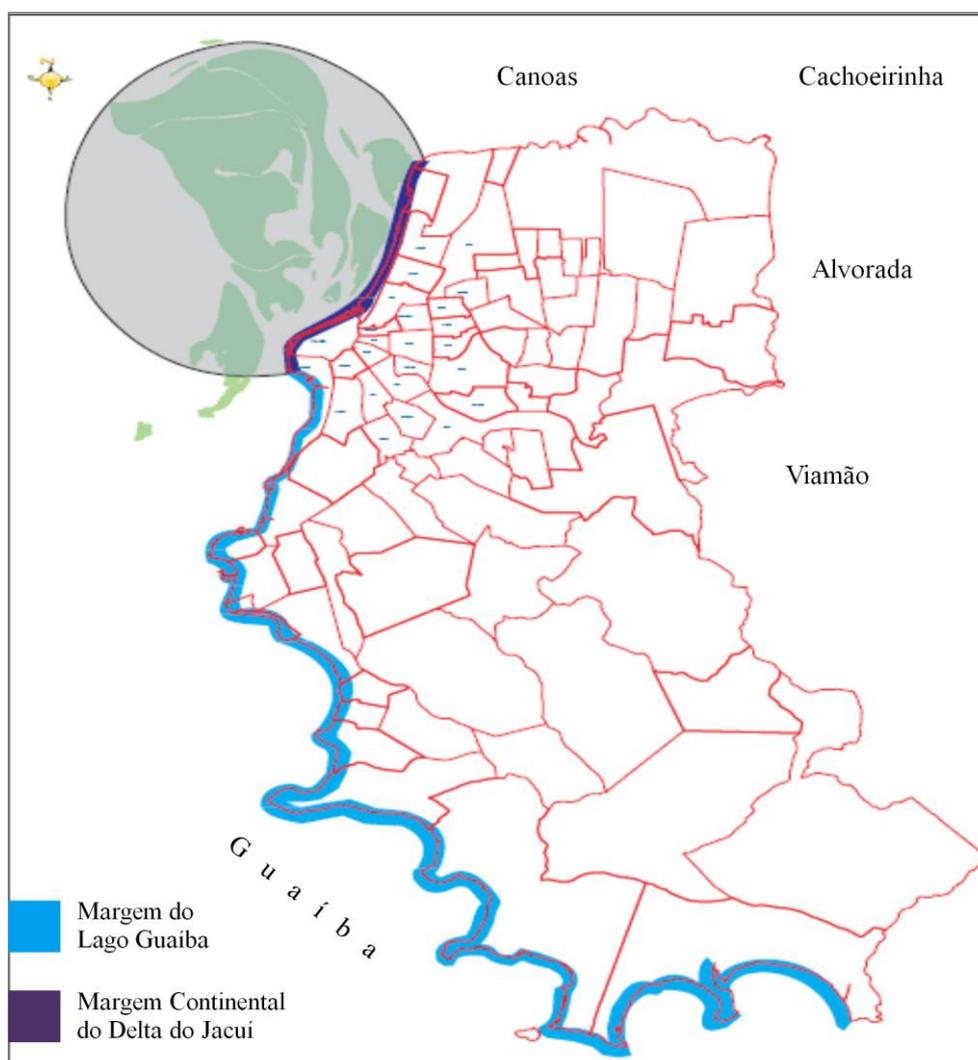


Figura 31: Orla do Guaíba sob a jurisdição do Município de Porto Alegre. Fonte: PMPA

O planejamento estratégico de renovação urbanística da Orla do Guaíba tem sido elaborado pelo Grupo de Trabalho Orla, uma instância de trabalho intersecretarias que atua desde 1999, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento Municipal. Conforme expresso no documento “Íntegra do Relatório Orla: Condições Atuais, Possibilidades e Instrumentos para a Qualificação e o Resgate da Orla de Porto Alegre”, o objetivo deste planejamento tem sido o “resgate das articulações físicas e funcionais entre o território da cidade e as águas do lago Guaíba” (PMPA, 2006, p. 6). Argumenta-se que estas articulações foram, cada vez mais, sendo suprimidas, devido a diversos fatores histórico-geográficos do planejamento urbano de

Porto Alegre, destacando-se: a construção do Porto, a realização de sucessivos aterros juntamente às margens originais da cidade e a introdução, sobre estes últimos, do sistema de diques de proteção contra enchentes nos anos setenta (idem, 2006, p. 6). Enfim, neste contexto prévio à Copa do Mundo de 2014, este Grupo de Trabalho encontrou oportunidade de realizar o planejamento estratégico para este espaço da cidade, promovendo o debate sobre as questões históricas e geográficas de planejamento do mesmo.

Em relação ao aspecto geográfico, destaca-se a posição topográfica da cidade de Porto Alegre como favorável à ocorrência de enchentes e alagamentos, segundo avaliação técnica da PMPA¹⁰³. A cidade abrange 471.160 hectares, que apresentam uma topografia bastante complexa, constituída por morros e áreas planas e baixas, contendo 27 arroios e seus braços, fazendo fronteira com o Rio Gravataí, o Lago Guaíba e, no sentido sul, com a Lagoa dos Patos. As regiões baixas detêm, de maneira aproximada, 35% de sua área urbanizada abaixo da cota de três metros acima do nível do mar, portanto, situam-se quase no mesmo nível médio das águas dos rios, sendo que, grande parte destas áreas encontra-se na Zona Norte da cidade, conforme informações técnicas que constam no sítio da PMPA¹⁰⁴.

A bacia hidrográfica do Guaíba escoas as águas de uma região que compreende 30 % da totalidade da área geográfica do Estado, sendo que, num estreito de somente 900 metros, que se localiza entre a Usina do Gasômetro e a Ilha da Pintada, encontram-se os rios Jacuí, Gravataí, Sinos e Caí, segundo informações topográficas expostas no sítio da PMPA¹⁰⁵. Torna-se importante citar estes dados geográficos porque, coincidentemente, o ponto em que as águas estão mais represadas coincide com o espaço de maior densificação urbana, o centro histórico da cidade de Porto Alegre, somando-se a todos estes fatores que contribuem para explicar as grandes cheias que constituem a história do Lago Guaíba e da capital¹⁰⁶. Ou seja, trata-se de acontecimentos naturais que influenciaram sobre o planejamento urbano deste espaço da cidade, e sua própria relação com as águas do Guaíba.

Ainda segundo informações técnicas da PMPA¹⁰⁷, as cheias que acontecem no Lago Guaíba decorrem de diversos fatores ambientais inter-relacionados, sobretudo das fortes chuvas que ocorrem nas cabeceiras dos rios afluentes, somando-se ao efeito de represamento

¹⁰³ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_secao=65

¹⁰⁴ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_secao=65

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Informações disponíveis em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_secao=65

que se origina do vento Sul. A partir de um estudo estatístico realizado pelo extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), baseado em dados históricos de cheias do Lago Guaíba, gerou-se um gráfico de cotas que se vinculam, cada uma, com o período, em anos, para que a enchente aconteça novamente¹⁰⁸. Destaca-se a enchente de 1941, que foi a maior registrada em Porto Alegre (ver figura 32), a qual inundou diversos bairros e atingiu a cota 4,75 metros com um tempo de recorrência de 370 anos¹⁰⁹. Franco (2006, p. 146) é um dos autores que registra detalhadamente este momento histórico da cidade:

A maior e última das grandes enchentes de Porto Alegre ocorreu em maio de 1941. A partir de 10 de abril até 14 de maio, houve 22 dias de chuva em Porto Alegre, caindo a altíssima cifra de 619,4 milímetros de chuva. Simultaneamente, chovia de igual modo em toda a bacia do Guaíba. Em consequência, desde os primeiros dias de maio a inundação se manifestou violenta, alcançando o nível máximo a 8 do referido mês, quando as águas marcaram a altura recorde de 4,73m na régua da administração portuária, frente à Praça da Harmonia. No centro da cidade, as águas cobriram toda a Praça da Alfândega e ocuparam a Rua dos Andradas, desde o seu início até quase a esquina da Rua Uruguai. A própria Av. Otávio Rocha ficou inundada. Nos bairros, a água avançou além da Avenida Farrapos e bordejou a Av. Benjamin Constant; cobriu grande parte da Azenha, do Menino Deus, de Santana. Mais de quarenta mil flagelados precisaram ser atendidos pela autoridade pública. (FRANCO, 2006, p. 146).

Figura 32: imagem do Mercado Público na enchente de 1941



Fonte: <http://colunas.revistaepoca.globo.com>

Entretanto, outras enchentes devastaram e preocuparam a capital gaúcha, como pode ser verificado no quadro cronológico elaborado por técnicos da prefeitura (tabela 34). Pode-se observar na cronologia das enchentes, que a última grande cheia ocorreu em 1967. Conforme Menegat (2006, p. 175), o problema das enchentes marcou, consideravelmente o planejamento da orla do lago Guaíba ao ponto de, na década de 1970, ter sido implantado um

¹⁰⁸ PMPA. Informa es disponíveis em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_secao=65

¹⁰⁹ Idem.

Sistema de Proteção contra enchentes, de responsabilidade do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), “projetado para cheias com altitude de até cinco metros, as quais podem ocorrer a cada 370 anos”. Ainda de acordo com Menegat (2006, p. 175), “a proteção das regiões inundáveis foi feita pela construção de 68 km de diques externos, diques internos e de uma cortina de proteção, chamada de Muro da Mauá [...]”.

Tabela 34: Quadro comparativo das cheias em Porto Alegre

Ano	Cota (altura das águas em relação ao nível do mar)	Tempo de Recorrência (probabilidade, em anos, para que um evento ocorra novamente)
1824	Cota desconhecida	Sem registro
1833	Cota desconhecida	Sem registro
1873	Cota de 3,50 metros	38 anos
1914	Cota de 2,60 metros	5,5 anos
1928	Cota de 3,20 metros	19 anos
1936	Cota de 3,22 metros	20 anos
1941	Cota de 4,75 metros	370 anos
1967	Cota de 3,13 metros	18 anos
1973	Forte chuvas causam preocupação com enchentes do Lago Guaíba	Sem registro
1983	Cota de 2,32 metros	3,8 anos
2001	Cota de 2,40 metros	4,5 anos

Fonte: PMPA. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_secao=65

Segundo o Grupo de Trabalho Orla (PMPA, 2006, p. 6), a ausência quase absoluta de itens fundamentais de urbanização nos aterros interpostos entre a cidade e as águas do Lago se constitui como razão do impedimento ao seu uso mais intenso e, por conseguinte, o desenvolvimento de atividades econômicas que poderiam ser geradas neste espaço, deixando, desta forma, “a frente aquática da cidade a uma situação crônica de abandono, subutilização e degradação ambiental”.

Conforme Menegat (2006, p. 175) os diques externos foram implantados nas margens do lago e do Rio Gravataí, e conciliam a infraestrutura de transporte com a de proteção, estendendo-se a partir da “confluência da Avenida Assis Brasil com a Auto-Estrada, passando pela Avenida Castelo Branco, Muro da Mauá e Avenida Edvaldo Pereira Paiva, até a Avenida

Diário de Notícias”. Desta forma, configurou-se uma grande desarticulação entre a população e as águas do lago Guaíba.

A partir de um diagnóstico geral dos espaços da orla do município de Porto Alegre, tornou-se possível ao GT Orla a sua classificação em diferentes setores, a definição de diretrizes gerais e específicas de uso e ocupação e, como exercício exploratório, foi proposto um conjunto articulado de intervenções urbanísticas direcionadas ao “aproveitamento das potencialidades paisagísticas, turísticas e econômicas, bem como de lazer e recreação, então identificadas no trecho entre a Usina do Gasômetro e a foz do Arroio Dilúvio”. (PMPA, 2006, p. 7). Trata-se de um trecho de Orla situado, em sua maior parte, no Centro Histórico, onde já têm sido realizadas diversas operações de renovação urbana, como a implementação de equipamentos de lazer, como canchas esportivas, academia ao ar livre, etc., sob o patrocínio da Pepsi, e a construção de uma via pavimentada junto ao parque Maurício Sirotsky Sobrinho.

O GT Orla (PMPA, 2006, p. 7) argumenta que a presença de potencialidades, não somente neste trecho, mas de modo especial, entre a foz do Arroio Dilúvio e a Ponta do Dionísio, constitui um destes aspectos, cuja importância se refere à sua localização intra-urbana privilegiada. Como primeiro aspecto, cita-se a sua geografia: desde o centro histórico da cidade, uma extensa faixa de orla (com grande acessibilidade urbana) que abrange em sua fronteira os bairros Centro, Praia de Belas, Menino Deus, Santa Teresa e Cristal (ver figura 33), os quais apresentam uma população (e também, um mercado consumidor) de 20 mil habitantes. (idem, 2006, p. 7). E como segundo aspecto, ressalta-se

[...] um imaginário social urbano emergente, marcado pela absoluta simpatia à idéia da qualificação destes espaços. Sua relevância reside, conforme permite supor este consenso, na demanda reprimida por espaços e equipamentos de turismo, lazer e recreação qualificados na orla de Porto Alegre. Ou seja, sua relevância reside nas oportunidades de êxito político, social e econômico, a partir das eventuais intervenções qualificadoras que o governo local e a sociedade porto-alegrense conseguirem alavancar. (PMPA, 2006, p. 8).

Constata-se, desta forma, a preferência pela realização de intervenções urbanísticas neste trecho da orla, exatamente onde foram aprovados os Projetos Especiais Gigante para Sempre, Pontal do Estaleiro, Cais Mauá e diversas obras de infraestrutura viária na área do entorno ao Estádio Beira-Rio. A política urbana proposta para esta área insere-se nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, referente às políticas de renovação urbana das áreas centrais das cidades, para promover espaços de consumo e lazer, próprias, também, ao turismo. Além disso, a política de privilegiar a renovação urbana deste trecho da

Orla vêm ao encontro dos interesses dos setores da construção civil e imobiliário de valorização dos empreendimentos imobiliários projetados nos bairros fronteiriços ao mesmo espaço.

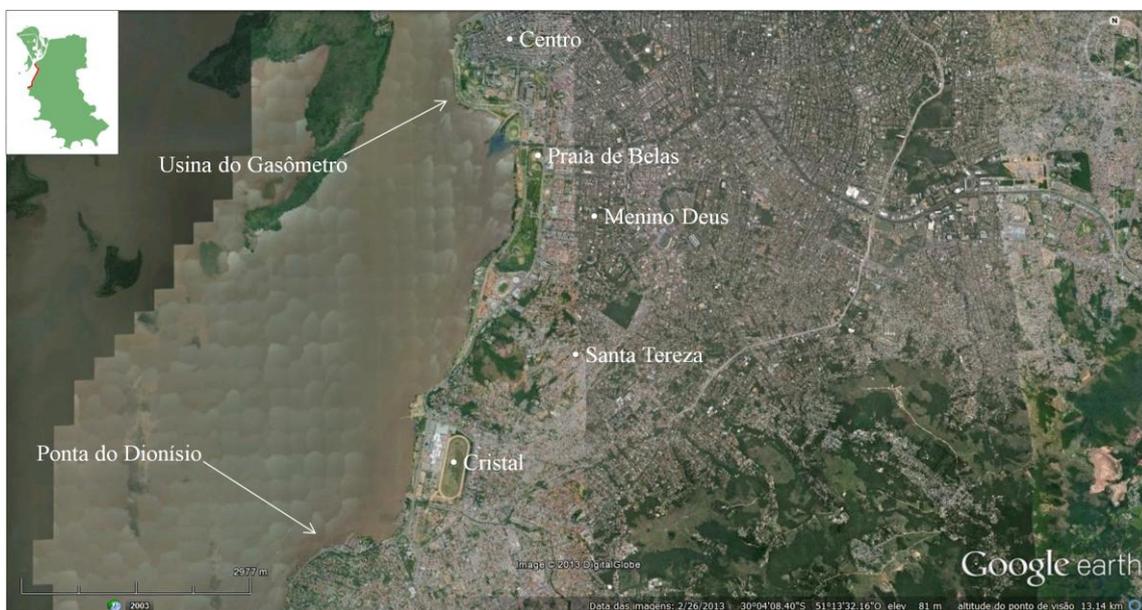


Figura 33: situação intra-urbana privilegiada: de cima para baixo, os bairros Centro, Praia de Belas, Menino Deus, Santa Tereza e Cristal. Fonte: Elaboração do autor com base no mapa da PMPA (2006) / Google Earth, 2013.

Outro elemento que indica a vinculação desta proposta com as políticas contemporâneas de renovação urbana refere-se à tentativa de construção do consenso político para as intervenções urbanas, através de estratégias argumentativas que destacam a situação de degradação e abandono da Orla e como este espaço poderia ser mais qualificado para a população.

Desta forma, a próxima etapa do projeto de revitalização da Orla do Lago Guaíba teve como meta a geração de subsídios e a elaboração de planos e projetos específicos para aproveitar as referidas potencialidades do trecho mais central deste território e sua própria qualificação, de acordo com as estratégias que configuram o PDDUA e, de modo especial, os artigos 81, 82 e 83 (PMPA, 2006, p. 8). O objetivo final deste processo era a elaboração de um Plano Estratégico para a Orla do Guaíba:

Esta função consiste em oferecer uma síntese descritiva dos elementos que compõem hoje a questão da qualificação dos espaços da orla de Porto Alegre, capaz de balizar o governo local e os diversos agentes da sociedade na **tarefa que aqui propomos: a elaboração conjunta de um Plano Estratégico voltado para o gradativo resgate das articulações físicas e funcionais entre o território da cidade e as águas do Guaíba.** (PMPA, 2006, p. 8). (grifo meu).

Deste modo, estabeleceu-se o objetivo de promover a integração entre o Lago e a população da cidade. Ainda que neste momento o objetivo do Projeto Orla fosse realizar intervenções urbanísticas somente no trecho mais central da Orla, este não deixou de expressar a intenção de aproveitar as potencialidades existentes em toda a extensão deste território, propondo viabilizar os projetos de renovação urbanística através da utilização do instrumento das parcerias público-privadas:

É o caso, por exemplo, do verdadeiro desperdício do potencial de dinamização econômica inerente às áreas de orla da cidade em geral, e especialmente àquelas aqui indicadas, cuja reestruturação urbanística para implantação de atividades de animação, entretenimento, lazer público e turismo qualificado encontra possibilidades de viabilização financeira - ainda não localmente tentadas - através do instrumento das Parcerias Público-Privadas. Se considerarmos a privilegiada condição geográfica - de borda aquática - destes 70 Km de espaços abertos, fica evidente o desperdício, também, do seu potencial de estruturação urbanística, qualificação da paisagem urbana, desfrute cotidiano de panoramas aquáticos e, portanto, do potencial que representam em termos de atratividade turística e maior permanência do visitante na cidade. (PMPA, 2006, p. 28). (grifo meu).

Em suma, essencialmente concebe-se esta Área Especial da cidade, com seu caráter de interesse ambiental e cultural, como um espaço que apresenta grande potencial para a obtenção de rendas monopolistas a partir da sua exploração pela iniciativa privada. Desta forma, existe a intenção de planejar a Orla para que cumpra a função estratégica de atração de fluxos de capital para a cidade, através de atividades econômicas como o turismo.

Entretanto, politicamente, a tarefa de planejar o uso e a ocupação da Orla e sua exploração econômica tem se revelado difícil. Conforme vimos no capítulo em que analisamos a aprovação dos Projetos Especiais, o planejamento deste território se tornou uma questão central no conflito político entre o governo municipal e as diversas entidades, como associações de bairro, ambientalistas, ONGs e outras, que passaram a se mobilizar para que ocorresse o seu planejamento racional, no sentido de que fossem estabelecidas, legalmente, regras claras para a construção civil nesta área especial, para garantir que esta não perdesse seu caráter de interesse ambiental e cultural, diante do receio de um possível desencadeamento de um processo de especulação imobiliária predatória. Passou-se a demandar, fundamentalmente, que a lógica econômica dos interesses dos setores da construção civil e imobiliário não prejudicasse a dinâmica e a qualidade do meio ambiente e que a exploração econômica da orla privilegiasse a sustentabilidade ambiental e a manutenção

do interesse cultural. Todo este conflito pode ser apreendido na conjuntura em que a revisão do Plano Diretor tinha sido suspensa em 2008, conforme expresso em PMPA (2010 a).

Se a ocupação geral da Orla do Guaíba será ou não realizada de forma sustentável, esta ainda é uma questão em aberto, que dependerá da dinâmica política local e da capacidade técnica dos profissionais envolvidos neste projeto de revitalização. Além da parceria público-privada, o projeto orla prevê a utilização dos outros instrumentos que conformam o modelo de gestão urbana empresarial: o próprio planejamento estratégico, o Marketing Público e o Urbanismo de Intervenções Localizadas. Neste projeto, os técnicos defendem a aplicação destes instrumentos e das políticas urbanas de caráter empresarial, citando como exemplo de sucesso deste modelo de gestão urbana o caso da cidade de Curitiba, no final do século XX, sob a Gestão do então Prefeito, e renomado urbanista, Jaime Lerner¹¹⁰:

No Brasil, o trabalho do arquiteto e urbanista Jaime Lerner como prefeito de Curitiba por três gestões (1971/75;1979/83;1989/92) é a manifestação mais evidente desta abordagem, tendo projetado positivamente a cidade no cenário internacional, por conta de um conjunto de intervenções urbanísticas nas áreas de recuperação ambiental, transportes, reciclagem e reestruturação de espaços públicos, dentre outras. [...] Neste sentido, as intervenções estratégicas de Curitiba e as reflexões de Jaime Lerner indicam, a nosso juízo, a procedência do seu já famoso bordão: “cidade não é problema, cidade é solução”. (PMPA, 2006, p. 34).

Deste modo, a partir da utilização dos referidos instrumentos de gestão urbana, o governo municipal de Porto Alegre teve como propósito fundamental a atuação projetual sobre a cidade para promover o desenvolvimento urbano de acordo com a lógica capitalista dos setores da construção civil e imobiliário. Naquele momento, pretendia-se realizar este modelo urbanístico somente no trecho mais central da Orla.

A seguir, serão apresentados e analisados a conceituação básica e equipamentos de animação propostos para esta área intra-urbana da orla do Guaíba que apresenta localização privilegiada, com base na setorização proposta pelo G.T Orla (ver figura 34), onde tem sido aprovados / implementados os principais Grandes Projetos Urbanos, Pontal do Estaleiro, Gigante para Sempre (e adjacente à área de outro projeto importante, o Cais Mauá), na conjuntura prévia à Copa do Mundo de 2014, inserindo-se no planejamento da renovação urbana deste espaço. Para cada setor (ver figuras, 35, 36, 37, 38 e tabelas 35, 36, 37, 38 e 39), serão apresentadas as considerações sobre os equipamentos, suas respectivas funções

¹¹⁰ Para saber mais como o então Prefeito Jaime Lerner projetou a imagem da cidade de Curitiba em nível internacional, ver Sánchez (2003).

principais e um programa mínimo para a intervenção em cada um deles, de acordo com o G.T Orla.

Figura 34: setores de intervenção na orla intra-urbana com localização privilegiada.



Fonte: elaboração do autor conforme modelo espacial da PMPA (2006) / Google Earth, 2013.

Figura 35: imagem espacial do planejamento do setor número 5 da Orla.



Fonte: elaboração do autor conforme modelo espacial da PMPA (2006) / Google Earth, 2013.

Figura 36: imagem espacial do planejamento do setor número 6 da Orla.



Fonte: elaboração do autor conforme modelo espacial da PMPA (2006) / Google Earth, 2013.

Figura 37: imagem espacial do planejamento do setor número 7 da Orla.



Fonte: elaboração do autor conforme modelo espacial da PMPA (2006) / Google Earth, 2013.

Figura 38: imagem espacial do planejamento do setor número 8 da Orla.



Fonte: elaboração do autor conforme modelo espacial da PMPA (2006) / Google Earth, 2013.

Equipamento (Empreendimento)	Conceituação Básica	
	Funções Principais	Programa Mínimo
Cais da Usina 5 A	Dotar o local de condições adequadas para o exercício de atividades de lazer público, recreação e entretenimento turístico, especialmente no que se refere à organização, conforto e segurança dos procedimentos de atracação, embarque e desembarque dos passeios de turismo pelo Guaíba. Contribuir para a singularização da paisagem local, conferindo-lhe efetiva e elevada capacidade de atração e animação turística.	- Cais de Turismo / Bilheteria - Bulevares / Passagens de Nível - Bar / Café / Restaurante com mesas em área aberta; - Heliponto
Urbanização das Faixas de Praia 5 B	Dotar o local de condições de urbanização e instalações adequadas para o exercício de atividades de lazer público, recreação e entretenimento turístico, especialmente no que se refere ao desfrute de percursos e espaços contemplativos dos panoramas aquáticos. - Contribuir para a singularização da paisagem local, conferindo-lhe efetiva e elevada capacidade de atração e animação turística	- Sistema Passeios Convencionais; Recantos Contemplativos/Mobiliário Urbano/Sinalização/iluminação Pública; - Módulos Quiosques – Bar/Café/Serviços de Entretenimento/Sanitários Públicos com mesas em área aberta. - Sistema Passeios / Deques Palafitados; Passagens de Nível; -Conjunto Escultura Vitória.

Setor nº 5

Tabela 35: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – Setor 5.
 Fonte: PMPA (2006)

Equipamento (empreendimento)	Conceituação Básica	
	Funções Principais	Programa Mínimo
Marina Pública 5 C	<ul style="list-style-type: none"> - Dotar a cidade de um equipamento público de incentivo e acesso à cultura da navegação de lazer - Dotar a cidade de um equipamento público de eventos festivos associados à cultura da navegação de lazer. - Incorporar na paisagem local forte referência à presença da navegação de lazer na região central da cidade; 	<ul style="list-style-type: none"> - Bulevar/Passeio Público sobre o enrocamento; - Estacionamento; - Passagens de Nível; - Escola de Vela/Administração e Instalações de apoio; - Pequenas locas para serviços e produtos temáticos; - bar/Café/Restaurante - Vagas Molhadas; - Vagas Secas/Áreas de Reparos.
Torre Esplanada Arroio Dilúvio 5 D	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir para a singularização da paisagem local, conferindo-lhe elevada e efetiva capacidade de atração e animação turística; - Dotar a cidade de um novo marco visual, explorando o potencial de qualificação morfológica representado pela linearidade da av. Ipiranga; - Estabelecer unificação e articulação físico-funcionais entre as áreas do Parque Maurício Sirotsky Sobrinho e Parque Marinha do Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esplanada dotada de boxes para prática de pesca individual de lazer; - Torre/elevador panorâmico - Restaurante panorâmico/Mirante público; - Passagens de nível; - Estacionamento.

SETOR Nº 5

Tabela 36: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – Setor 5.
Fonte: PMPA (2006).

Equipamento (empreendimento)	Conceituação Básica	
	Funções Principais	Programa Mínimo
Arena Desportiva 6 A	- Dotar a cidade de um equipamento público permanente capaz de inserir Porto Alegre como sede de competições dos circuitos nacional e internacional de esportes de areia, bem como estimular a consolidação da prática desta modalidade esportiva pela comunidade, junto aos espaços de orla.	- Conjunto Quadras Oficiais para Esportes de Areia/Arquibancadas/Vestiário s-sanitários/ Cabine e Sala de Imprensa. - Escola de Esportes de Areia/ Administração e Instalações de Apoio; Pequenas lojas para serviços e produtos temáticos; - Sistema Passeios e Deques palafitados / Passeios convencionais e recantos contemplativos; - Passagens de nível; - Estacionamentos.
Pier Cidade de Porto Alegre 6 B	- Contribuir para a singularização da paisagem local, conferindo-lhe efetiva e elevada capacidade de atração e animação turística; - Dotar a cidade de um espaço público aberto sobre as águas do Lago Guaíba, de modo a permitir o exercício cotidiano de práticas sociais de lazer, recreação e entretenimento em meio ao desfrute intenso e privilegiado da paisagem de frente aquática da cidade.	Pier/Bulevar Palafitado contendo: percursos e espaços contemplativos; Cais para pequenas embarcações de turismo e lazer; Bar/Café com mesas em espaço aberto; Memorial da Cidade de Porto Alegre / Nova biblioteca pública; Pequenas lojas para serviços e produtos temáticos; Boxes para prática de pesca individual de lazer; Estacionamentos; Passagens de nível.

SETOR Nº 6

Tabela 37: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – setor 6.
Fonte: PMPA (2010).

Equipamento (empreendimento)	Conceituação Básica	
	Funções Principais	Programa Mínimo
Aeródromo Aquático D. Vicente Scherer 7 A	<ul style="list-style-type: none"> - Oferecer à comunidade Local e aos visitantes a possibilidade – com embarque e desembarque junto à região central da cidade – de passeios aéreos de turismo e lazer sobre o Guaíba, a Orla de Porto Alegre, Municípios Vizinhos e arredores - contribuir para a singularização da paisagem local, conferindo-lhe efetiva e elevada capacidade de atração e animação turística. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trapiche dotado de heliponto e condições para atracação de ultraleves e pequenos hidroaviões; - Bilheteria, Sanitários Públicos e demais Instalações de Apoio; - Bar/Café; - Percursos e espaços contemplativos, Deques e Passeios Palafitados junto às faixas de praia; - Passagens de Nível; - Estacionamento.
Bulevar Estaleiro Só (calçadão para pesca de lazer) 7 B	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular na população local a ampliação do hábito da pesca individual de lazer nas margens do Guaíba, incorporando-o à cena cotidiana da região da Orla Central da cidade. - Oferecer à comunidade local e ao visitante um espaço público adequado, privilegiado e referencial para prática da pesca de lazer na cidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Passeios Convencionais; - Passeios e Deques Palafitados dotados de boxes para pesca de lazer; - Percursos e espaços contemplativos; - Módulos Quiosques – Bar/café/serviços de entretenimento/Sanitários públicos com mesas em área aberta; - Estacionamentos; - Passagens de nível.

SETOR Nº 7

Tabela 38: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – Setor 7.

Fonte: PMPA (2006).

Equipamento (empreendimento)	Conceituação Básica	
	Funções Principais	Programa Mínimo
Complexo Municipal de Lazer e Desporto Aquático 8 A	<ul style="list-style-type: none"> - Resgatar e ampliar na cidade a cultura do exercício regular de práticas de lazer e desportos náuticos; - Abrigar um conjunto integrado de atividades de lazer público, comércio, serviço e ensino temáticos, capaz de constituir Porto Alegre como um centro de excelência nacional em práticas desportivas aquáticas; - contribuir para a singularização da paisagem local, conferindo-lhe efetiva e elevada capacidade de atração e animação turística. 	<ul style="list-style-type: none"> - Universidade Livre de Lazer e Desporto Aquático; - Esplanada pública para realização de eventos festivos e comerciais de caráter temático; - Centro de Comércio, lazer e serviços temáticos; - Passeios convencionais e espaços contemplativos; - Passeios e Deques palafitados; - Estacionamento e passagem de nível.
Estação Hidroviária Ponta do Dionísio 8 B	<ul style="list-style-type: none"> - Permitir o resgate do serviço de transporte público fluvial entre os bairros da zona sul e a região central da cidade, bem como entre a capital, as demais cidades ribeirinhas das regiões sul e norte do Estado; - Resgatar o imaginário da Zona Sul como Região privilegiada da cidade para a travessia fluvial entre Porto Alegre e os municípios da Orla Oeste do Lago Guaíba. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cais de atracação específico; - Estação de embarque e desembarque dotada de instalações para comércio e serviços de pequeno porte e sanitários públicos; - Esplanada pública/área de dispersão; - Estacionamento; - Passagens de Nível.

SETOR Nº 8

Tabela 39: Conceituação Básica das Instalações e Equipamentos de Animação Propostos – Setor 8.
Fonte: PMPA (2006).

Conforme se pode constatar, em seu conteúdo, a proposta de intervenção urbanística neste trecho mais central da orla do município, tem como objetivo conciliar o caráter público, de bem-estar da população e do interesse cultural, com os propósitos de atração turística, da exploração econômica, de acordo com as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, através da instalação de equipamentos para atividades comerciais, esportivas, culturais, de lazer, entre outros. Deste modo, ainda que inicialmente a aprovação dos projetos especiais do Pontal do Estaleiro e do Gigante Para Sempre tivesse se realizado antes da

discussão pública, no âmbito do processo de revisão do PDDUA, sobre o estabelecimento de políticas e regramentos urbanísticos para a Orla, estas atividades e intervenções propostas pelo G.T. Orla parece vir ao encontro dos anseios da população para realizar a maior integração da cidade com o Lago Guaíba. Ao mesmo tempo, valorizará ainda mais a Orla e os empreendimentos imobiliários projetados junto à mesma, possibilitando auferir maiores rendas monopolistas através da exploração econômica desta área especial e singular da cidade.

Após a etapa de elaboração das referidas propostas de qualificação urbanística da Orla no seu trecho mais central, a próxima etapa do Projeto de Revitalização da Orla passou a ser a definição de uma metodologia de planejamento estratégico para tornar sustentável o desenvolvimento das etapas posteriores, de maneira especial, em relação “aos procedimentos técnicos de planejamento e projeto que se farão necessários, às relações permanentes com a comunidade no intuito da construção de consensos e, sobretudo, no que se refere à implementação gradual das intervenções [...]” (PMPA, 2006, p. 66). Ou seja, busca-se utilizar um dos principais instrumentos do modelo de gestão urbana empresarial, o Planejamento Estratégico, semelhante à forma como foi utilizado na cidade de Barcelona na conjuntura de sua preparação para os Jogos Olímpicos de 1992. Entretanto, a PMPA não dispõe de condições operacionais para adotar este modelo de planejamento, conforme pode ser apreendido através do seguinte trecho:

Considerado o ineditismo de processos desta natureza no ambiente da PMPA, não dispomos atualmente de condições operacionais adequadas para a execução efetiva destes procedimentos, sendo, no entanto necessárias, e possíveis, algumas providências iniciais para que comecemos gradualmente a nos capacitar neste sentido. (PMPA, 2006, p. 66).

Desta forma, a partir desta deficiência administrativa, os técnicos envolvidos com o Projeto de Revitalização da Orla do Lago Guaíba propuseram a estruturação e o encaminhamento das providências, referente às três fases subsequentes deste processo de transição ao modelo de planejamento estratégico, apresentadas em formato de tabela (ver tabela 40).

Enfim, trata-se de uma metodologia que já tem como princípio a adaptação político-administrativa da cidade e a necessidade de projeção da sua imagem em nível internacional a partir da estratégia político-argumentativa que afirma o imperativo da competição interurbana para atração de fluxos de capital como a única alternativa dos governos locais para promover

o desenvolvimento econômico dos seus territórios. Ou seja, os princípios e a metodologia se referem ao modelo de gestão urbana empresarial, difundido amplamente na América Latina através do modelo Barcelona, conforme visto anteriormente.

Processo De Transição Para o Formato de Planejamento Estratégico		
FASES	PROVIDÊNCIAS	PRODUTO
1ª Fase – desenvolvimento do Plano Básico de Intervenções	- Ampliação da Capacidade técnica do GT Orla, agregando-lhe competência interdisciplinar; - Ampliação da capacidade operacional do GT Orla, agregando recursos computacionais adequados liberação da verba orçamentária prevista para o custeio de assessorias especializadas, produção e confecção de material de apresentação.	Estudo Preliminar de Qualificação Urbanística da Orla de Porto Alegre.
2ª Fase – Primeira Apresentação para a Comunidade	- Elaboração de formatos de comunicação específicas para a divulgação, apresentação e debates iniciais do Estudo Preliminar junto aos diversos segmentos da comunidade.	- Plano de Comunicação Específico. - Realização dos Eventos Segmentados - Posição Inicial da Comunidade a Respeito
3ª Fase – Desenvolvimento de Metodologia Específica	Contratação de consultoria e ou treinamento na Área de Planejamento Estratégico de cidades	Metodologia Específica
Plano Estratégico de Qualificação Urbanística da Orla de Porto Alegre	- Formalização das Articulações entre os Atores Sociais Envolvidos.	Deflagração Interinstitucional do Processo Contínuo de Planejamento Estratégico

Tabela 40: Processo de Transição para o Planejamento Estratégico. Fonte: PMPA (2006)

Deste modo, o referido objetivo desta etapa de buscar o consenso político acerca do planejamento da Orla envolve a mesma questão da democracia em outras cidades do mundo onde se promove o modelo de planejamento estratégico, referente à priorização de investimentos públicos nas áreas mais centrais da cidade, de acordo com os interesses dos setores da construção civil e imobiliário. O fato é que de antemão já está definido a priorização de investimentos em intervenções urbanísticas nesta área mais central da cidade,

ao invés de outras áreas que apresentam maior deficiência de infraestruturas, como de saneamento básico, postos de saúde, etc., localizadas na periferia do município de Porto Alegre. Portanto, nesta cidade, não se verifica a subordinação do desenvolvimento econômico ao social.

As propostas de intervenção urbanística no trecho mais central da Orla do Guaíba, certamente terão o amplo apoio da população, que anseia por uma maior integração com as águas do lago nesta área que é uma referência simbólica e histórica para a cidade, o ponto principal onde esta se originou. Entretanto, estas propostas de reovação urbana nesta área ocorrem, sobretudo, porque tem se verificado um reaquecimento dos setores econômicos da construção civil e imobiliário na conjuntura prévia à Copa de 2014, após a aprovação dos Grandes Projetos Urbanos anteriormente analisados, que vem a reforçar / produzir centralidades urbanas e regionais.

Desta forma, o contexto prévio ao megaevento se constituiu como a oportunidade para colocar em prática o planejamento estratégico da Orla. No final do ano de 2011, o Prefeito José Fortunati e o renomado arquiteto Jaime Lerner assinaram o contrato para revitalizar os 5,9 quilômetros da Orla do Lago Guaíba, no trecho entre a Usina do Gasômetro e o Arroio Cavalhada, segundo notícia veiculada na mídia local¹¹¹. Nesta mesma notícia é informado que o escritório de Lerner ficou encarregado do desenvolvimento do plano conceitual para o Parque Urbano da Orla do Guaíba, além dos “projetos executivos de arquitetura e paisagismo da primeira etapa de execução, que compreende o trecho entre a Usina do Gasômetro e a primeira curva da Avenida Beira Rio, sentido centro-bairro” (sem página).¹¹² Trata-se do trecho da orla que mais será utilizado durante a Copa de 2014, dada sua proximidade com o Estádio Beira-Rio e o Centro Histórico da cidade de Porto Alegre.

Poucos meses após a assinatura do referido contrato, o arquiteto Jaime Lerner voltou a Porto Alegre para se reunir com o prefeito, os secretários e os técnicos que tratam sobre o tema da revitalização da Orla, e explicou o conceito adotado por sua equipe, apresentando esboços do projeto, conforme notícia veiculada pela mídia¹¹³. Depois desse encontro, a

¹¹¹ Fonte: Jornal Zero-Hora, dia 16/12/2011. Notícia com o seguinte título: Prefeitura assina contrato para revitalização da Orla do Guaíba. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/noticia/2011/12/prefeitura-assina-contrato-para-revitalizacao-da-orka-do-guaiba-3598698.html>>

¹¹² Idem.

¹¹³ Fonte: Jornal Zero-Hora, dia 06/02/2012. Notícia com o seguinte título: “Arquiteto responsável pela nova orla do Guaíba apresenta detalhes do projeto na Capital”. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/02/arquiteto-responsavel-pela-nova-orka-do-guaiba-apresenta-detalhes-do-projeto-na-capital-3664724.html>>

Prefeitura Municipal de Porto Alegre divulgou os primeiros esboços do projeto da orla (por exemplo, ver figuras 39 e 40).



Figura 39: esboço do projeto do trecho da Orla a ser primeiramente revitalizado.
Fonte: Jornal Zero Hora (06/02/2012).



Figura 40: esboço do projeto de revitalização do primeiro trecho da Orla em visão noturna para a Usina do Gasômetro. Fonte: Jornal Zero Hora (06/02/2012)

Estes esboços do projeto, estas imagens, constituem a própria aplicação do instrumento do Marketing Urbano, que serve para “vender” a cidade ao público externo, e também, para a população local, no sentido de promover o consenso sobre o potencial de qualificação urbanística que se propõe a ser realizado nesta área da cidade. Identifica-se, claramente, nesta conjuntura, a ênfase no uso da linguagem visual como principal recurso de promoção da chamada cidade-espetáculo. Ou seja, trata-se da adoção do modelo de gestão

urbana empresarial, em que a promoção da imagem da cidade se torna o objetivo principal da política urbana.

Enfim, esta é a tendência atual de renovação urbanística deste trecho da Orla do Guaíba. Entretanto, deve-se destacar que este processo de planejamento urbano da área tem sido operado há mais tempo, através de outros projetos e programas implementados pelo governo municipal, que apresentam o mesmo objetivo, em essência. Na verdade, as intervenções nestes setores da Orla consolidam o processo de renovação urbana que tem ocorrido em seus bairros fronteirios desde a segunda metade da década de 1990, especialmente no bairro Cristal, onde existiam, e ainda existem, graves problemas socioambientais, devido à presença de inúmeras famílias vivendo em condições precárias, em áreas irregulares, como as margens de arroios. Como uma primeira etapa importante deste processo, destaca-se a aprovação, em 1997, da construção do shopping Center BarraShoppingSul, no bairro Cristal, em um terreno cedido pela prefeitura municipal, sob o governo da Administração Popular.

Conforme informações do sítio do BarraShoppingSul¹¹⁴, como contrapartida desta doação, o empreendedor adquiriu um terreno na Avenida Cristiano Kraemer, no Bairro Vila Nova (Zona Sul de Porto Alegre) e reassentou 780 famílias, construindo “sobrados com infraestrutura de saneamento básico, ruas pavimentadas, uma escola e um posto de saúde” (sem páginas). Estas famílias foram retiradas das antigas vilas Campos do Cristal, Estaleiro Só e de áreas de risco que se localizavam às margens do Arroio Cavalhada¹¹⁵. Ainda segundo o referido sítio¹¹⁶, o empreendedor também realizou investimento na prevenção de inundações através da “reforma completa da Casa de Bombas número 11 – sistema de bombeamento de águas pluviais e esgoto – que fica na Avenida Icaraí, na margem esquerda da Foz do Arroio Cavalhada” (sem páginas). Em suma, foi desta maneira que se realizou a parceria público-privada naquela época, com consideráveis contrapartidas por parte do empreendedor.

No ano 2000 começou a ser concebido o Projeto Integrado Sócioambiental (Pisa), o qual se constituiu, fundamentalmente como ação de revitalização da orla, a partir do seu principal objetivo de aumentar a capacidade de tratamento de esgotos da cidade de Porto Alegre, de 27% para 77%¹¹⁷. Projeta-se, desta forma, garantir a balneabilidade das águas do

¹¹⁴ Fonte: BarraShoppingSul. Disponível em: <<http://www.barrashoppingsul.com.br/oshopping>>

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=4>5

Guaíba, conforme expressa o seguinte trecho do sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre¹¹⁸:

A implantação do Pisa, em um prazo de 20 anos, garantirá a balneabilidade das águas do Guaíba, com a redução de mais de 90% na densidade de coliformes lançados na extensão, que vai desde a foz do arroio Dilúvio até a praia de Ipanema. O sistema de abastecimento de água também será melhorado, uma vez que será reduzida a carga de poluentes orgânicos e a grande densidade de coliformes na água captada, diminuindo a necessidade da utilização para o tratamento. (sem páginas).

Segundo pode se constatar, certamente o cumprimento destas metas gerará maior integração entre a população e as águas do Lago Guaíba. Quanto às parcerias estabelecidas, no ano 2000, quando foi projetado o Programa Integrado Sócioambiental (Pisa), ocorreu “negociações para financiamento junto ao Japan Bank for International Cooperation (JBIC)” (sem páginas)¹¹⁹. No ano de 2002, o JBIC se retirou da negociação, sendo substituído pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e, no ano seguinte, ocorreram cinco missões de preparação com os técnicos desta instituição. As negociações não tiveram avanço “por conta do déficit nas contas da Prefeitura, sendo retomada em 2005 com o envio de uma comitiva a Washington” (sem páginas)¹²⁰. O BID apresentou papel central na concepção deste programa socioambiental. Nos anos de 2006 e 2007 o programa passou a contar com outras fontes de financiamento, inclusive do Governo Federal¹²¹:

Em 2006, ocorreram duas missões de preparação [...]. No mesmo ano, a Prefeitura obteve financiamento por intermédio do Programa de Saneamento para Todos, assegurando a execução de obras nos bairros Restinga e Cavalhada. Em 2007, o município garantiu recursos, via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para a implantação do emissário e de uma estação de tratamento de esgoto na zona sul da capital. (sem páginas).

Deste modo, segundo dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, totalizando um investimento de R\$ 416 milhões, o Pisa conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal (através do Programa de Aceleração de Crescimento), e contrapartida da Prefeitura por meio de recursos próprios. Dividiu-se o programa em três sistemas: cavalhada, Ponta da Cadeia e Restinga. Além disso, o Pisa

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Idem.

também realiza ações e programas habitacionais para as famílias que vivem em áreas de risco, como as margens de arroios, reassentando-as em conjuntos habitacionais ou concedendo bônus-moradia¹²²:

A implantação do programa terá na região do Arroio Cavalhada, no Bairro Cristal, a execução de Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas e, conseqüentemente, o reassentamento de 1.680 famílias. Estas serão beneficiadas pela política habitacional e social, podendo optar por um novo imóvel em conjunto habitacional (reassentamento tradicional realizado pelo Departamento Municipal de Habitação) ou receberão um bônus de até R\$ 40 mil para a aquisição de nova moradia. (sem páginas).

Ainda segundo informações da PMPA¹²³, as primeiras medidas para as obras de reassentamento do Programa Integrado Socioambiental – Pisa –, foram tomadas em 2008, quando 91 famílias da vila Foz se transferiram à parte nova do condomínio Cristal, no bairro Vila Nova (onde vivem as famílias reassentadas a partir da construção do BarraShoppingSul). A remoção destas famílias corresponde à primeira parte das referidas 1.680 famílias que habitam em áreas de risco às margens do arroio Cavalhada, no Bairro Cristal¹²⁴. Deste modo, no âmbito do Pisa, está prevista a reestruturação da região do Arroio Cavalhada, com o objetivo de remover os moradores da área de situação de risco. Incluem-se entre as ações do programa, as obras de proteção contra cheias, a construção de novas unidades habitacionais e a construção de via na margem do arroio cavalhada, de acordo com informações que constam no sítio da PMPA¹²⁵.

Diante de todas estas informações sobre o Bairro Cristal, constata-se que as ações de planejamento urbano realizadas nesta área, desde o final da década de 90, envolvem a transferência de famílias de baixa renda para uma área periférica da cidade, o Bairro Vila Nova e a concessão de Bônus-moradia cujo valor não é suficiente para as famílias adquirirem imóveis nas áreas centrais da cidade, o que caracterizaria exatamente o processo de gentrificação. Portanto, considerando esta informação, pode-se afirmar que a lógica do mercado constitui o modo de operação das políticas públicas do PISA, sendo que o governo municipal tem utilizado os recursos do BID para promover primeiramente a renovação urbana do bairro Cristal, uma área que tem adquirido grande centralidade nesta conjuntura de grandes

¹²² Idem.

¹²³ Fonte: PMPA. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?reg=5&p_secao=65

¹²⁴ Idem

¹²⁵ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?reg=5&p_secao=65>

transformações urbanísticas em função da Copa de 2014. Por outro lado, conforme vimos, também há projetos habitacionais da Prefeitura Municipal, neste bairro, que apresentam como objetivo realocar os moradores para os arredores do mesmo, como é o caso das famílias que viviam na área onde foi projetada a construção da Avenida Tronco. Deste modo, ainda não é possível afirmar se de fato se consolidará o processo de gentrificação nesta área/região da cidade. Tudo dependerá da efetivação do plano habitacional da Prefeitura para as famílias atingidas pela obra da referida avenida.

Enfim, de qualquer forma, todos os projetos imobiliários aprovados e as intervenções urbanísticas propostas para o trecho mais central da Orla do Guaíba vão ao encontro da renovação urbana dos bairros da região. Comprova-se, assim, que a Copa de 2014 tem se constituído como oportunidade de privilegiar esta área para a realização de operações urbanas que atendam aos interesses dos setores da construção civil e imobiliários, essencialmente.

6.2 O Projeto 4º Distrito

O Projeto Arena do Grêmio no bairro Humaitá insere-se no planejamento estratégico do Grupo de Trabalho do 4º Distrito da Secretaria do Planejamento Municipal, o qual, segundo informações do sítio da PMPA¹²⁶, apresenta como objetivo “formular diretrizes, projetos e programas que contribuam para qualificar o espaço urbano de forma ordenada e planejada, buscando o desenvolvimento sustentável da região e melhoria da qualidade de vida” (sem páginas). Ainda segundo o referido sítio, tais ações devem ter caráter público e privado¹²⁷. Ou seja, previamente já se afirma que a renovação urbana da região do 4º Distrito se realizará através da utilização do instrumento das parcerias público-privadas.

Os estudos compreendem a área desde a Estação Rodoviária, seguindo o trajeto da Rua Voluntários da Pátria, um eixo estruturador com enorme potencial de renovação, até o Bairro Humaitá (ver figura 41), onde foi construída a Arena do Grêmio¹²⁸. Conforme poderá ser constatado, a decisão de construir o estádio Arena no Bairro Humaitá orientou decisivamente as propostas de renovação urbana da região do 4º Distrito.

¹²⁶ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=150>

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=150>

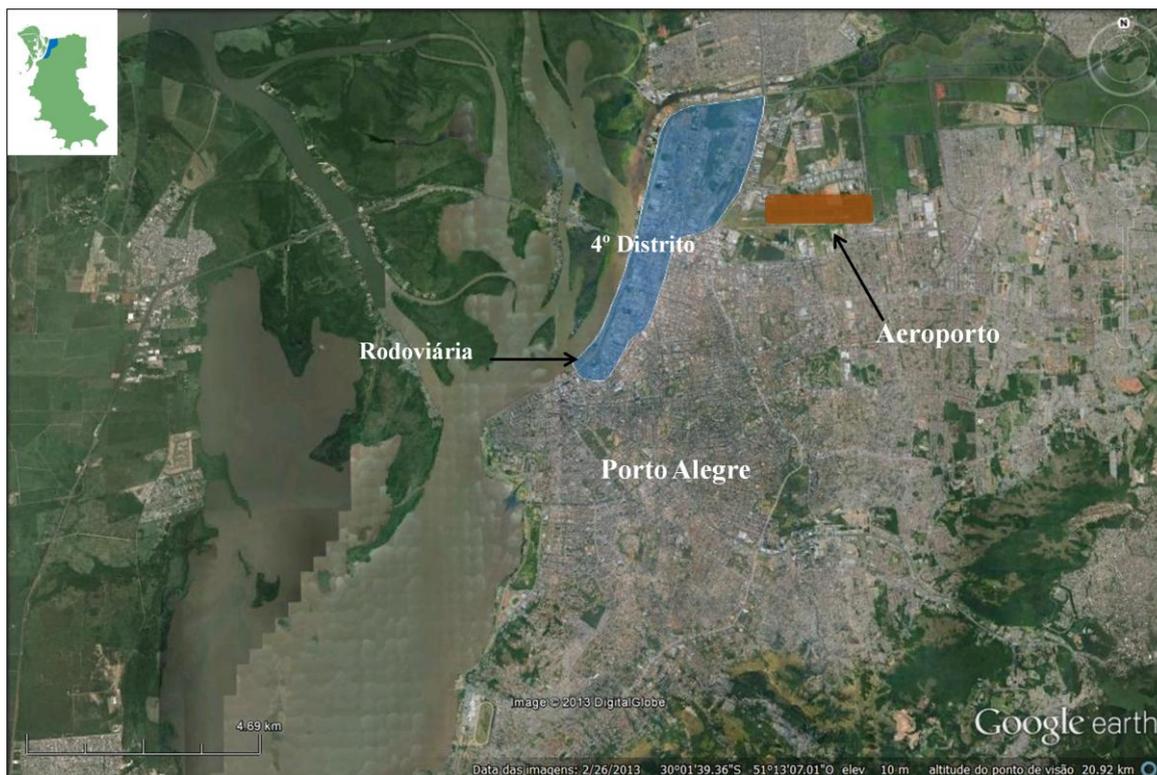


Figura 41: Região do 4º Distrito. Fonte: elaboração do autor com base na PMPA / Google Earth / 2013.

Em agosto de 2009, o Grupo de Trabalho do 4º Distrito esteve reunido, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre, com a Relatoria Temática I do PDDUA, a qual trata do tema Desenvolvimento Urbano: Estratégias e Modelo Espacial¹²⁹. O objetivo da reunião era a apresentação das propostas do Executivo Municipal para a Região do 4º Distrito. Deste modo, a conjuntura prévia à Copa de 2014 tem se constituído como oportunidade para realizar as estratégias de desenvolvimento urbano previstas no PDDUA, a própria renovação urbana da referida região da cidade.

Segundo a Proposta de Trabalho do GT 4º Distrito (PMPA, 2009 a), entre as estratégias de desenvolvimento urbano para esta região da cidade, está a integração metropolitana, conforme previsto no PDDUA. A sua localização geográfica estratégica, conectada aos principais eixos viários da metrópole, especialmente a Zona Norte do município, favoreceu, como vimos no capítulo anterior, a programação de diversas obras viárias na conjuntura prévia à Copa de 2014, para integrar os municípios da metrópole e, ao mesmo tempo, promover os interesses dos setores da construção civil e imobiliário, sobretudo

¹²⁹ Fonte: Câmara Municipal de Porto Alegre, notícia do dia 27/08/2009, com o seguinte título: “Relatoria Temática I recebeu GT do 4º Distrito da SPM”. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=10095&p_secao=56&di=2009-08-27>

da multinacional OAS, que terá possibilidade de obter maiores rendas monopolistas na zona onde se localiza, devido à sua maior acessibilidade.

A atual política de revitalização urbana desta região da cidade é mais bem compreendida a partir de sua contextualização histórica. Primeiramente, o 4º Distrito se configurou, entre o século XIX e metade do XX, como território industrial e operário cuja característica posteriormente foi consolidada pela Lei Complementar 43/79 (1º PDDU) (PMPA, 2009 a, p. 7). Ou seja, durante este período, esta região foi o centro econômico do município de Porto Alegre e, por esta razão, apresenta um grande valor histórico atualmente.

Após este período, verificou-se processo de êxodo das indústrias, as quais se transferiram “à Região Metropolitana e a outros polos industriais, onde o custo do solo era mais atrativo, havia maior oferta de mão-de-obra e incentivos fiscais” (PMPA, 2009 a, p. 7). O êxodo das indústrias desta região e outros fatores de ordem urbanística (como alagamentos e barreiras físicas geradas pelos corredores de ônibus e linha do trem) “transformaram o 4º Distrito em uma região de pouca atratividade imobiliária e comercial, e de dinâmicas sociais decadentes” (idem, 2009 a, p. 7).

Este processo de decadência do antigo centro industrial, conforme visto, corresponde à emergência da nova fase do desenvolvimento capitalista, que ocorreu primeiramente nas principais cidades de capitalismo avançado, na Europa e Estados Unidos. A situação de crise urbana e a busca de novas soluções para o desenvolvimento econômico das cidades apresenta grande relação com esta nova dinâmica do setor industrial. Na cidade de Porto Alegre, portanto, ocorre o mesmo processo.

A partir desta situação, a PMPA (2009 a, p. 8) lembra que o PDDUA aprovado em 1999 “identifica o 4º Distrito como território para ações conjuntas e articuladas entre o Poder Público e o Setor Privado, visando promover e dinamizar a reconversão econômica, a melhoria da qualidade de vida e da cidadania”. Diante deste objetivo, concebe-se que a reconversão econômica exige a “formação de Parcerias Público-Privadas - PPPs em obras de infraestrutura, qualificação de espaços urbanos e serviços, devendo vir acompanhadas da densificação habitacional e miscigenação de usos” (PMPA, 2009 a, p. 8).

Desta forma, todas estas ações inserem-se nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, marcadas por uma atuação projetual sobre a cidade através da associação entre os setores público e privado, para promover a gentrificação do espaço urbano de regiões decadentes, que apresentam maior atratividade do capital imobiliário por possibilitar a obtenção de maiores rendas diferenciais urbanas. Conforme visto a partir de Smith (1996), o

processo de gentrificação tem como fundamento a realização da estratégia econômica dos setores da construção civil e imobiliário, de construir edifícios residenciais e comerciais e espaços de lazer e consumo, voltados, principalmente para as classes média e média alta.

Esta vinculação do projeto de revitalização do 4º Distrito em relação ao contexto geral das tendências predominantes do urbanismo contemporâneo pode ser constatada através do Plano de Trabalho do GT 4º Distrito para o ano de 2009, que passou a prever:

Desenvolvimento das etapas de levantamentos, conceituação e proposição de diretrizes com vistas à elaboração do projeto urbano para a duplicação da rua Voluntários da Pátria (trecho entre Viaduto da Conceição / Rodoviária e a Ponte do Guaíba / av. Sertório). “Prospecção de Áreas Habitacionais com Vistas à Revitalização do 4º Distrito” (reciclagem de uso de prédios inventariados e / ou subutilizados). Elaboração do diagnóstico e diretrizes das áreas de interface com a Orla Norte X 4º Distrito, em conjunto com o Gt Orla. Desenvolvimento de diretrizes conforme demandas da SECOPA. Conceituação e diagnóstico de setores da Área 2 e 3 Navegantes / Humaitá em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Metodista IPA. (PMPA, 2009 a, p. 14-15)

Tem se desenvolvido, assim, um projeto de ampla reconversão urbanística desta área da cidade. Além disso, a realização de questionário e reuniões com moradores do 4º Distrito e depoimentos de representantes da área, como os presidentes da Associação dos Moradores de Bairro, da Associação dos Lojistas, e de outros, foram alguns dos instrumentos utilizados pelo projeto para complementar a história e auxiliar no diagnóstico da região (PMPA, 2009 a, p. 17). O Grupo de Trabalho do 4º Distrito classificou esta região em três áreas (ver figura 42): o Perímetro Preferencial (área 1); o Perímetro de Transição (área 2) e o Perímetro do PIEC e Arena do Grêmio (área 3). Há diversos objetivos gerais do Projeto para cada uma destas áreas.

Para o Perímetro Preferencial (Área 1) há o objetivo de renovação urbana e reconversão econômica, através das seguintes ações: busca de oportunidades para novos empreendimentos; mistura de usos; densificação / prospecção de unidades de habitação mediante a reciclagem dos prédios que não estão sendo utilizados e obras novas; opções para romper a barreira da av. Farrapos; opção de conexão com o Centro Histórico; alternativas de romper a barreira física do Trensurb; valorização do patrimônio cultural x novas oportunidades de empreendimentos” (PMPA, 2009 a, p. 21). Quanto ao Perímetro de Transição, têm-se como objetivos: “qualificação do espaço Público; resgate da conexão entre a Orla e a Área da Igreja dos Navegantes; alternativas de conexão entre as Áreas 1, 2 e 3” (PMPA, 2009 a, p. 21). Finalmente, para o Perímetro PIEC e Arena do Grêmio, o projeto

apresenta os seguintes objetivos: “acesso à cidade e à habitação; desenvolvimento sócio-econômico da região; integração metropolitana” (idem, 2009 a, p. 21).



Figura 42: Áreas do 4º Distrito. Fonte: elaboração do autor com base em figura da PMPA (2009 a) / Google Earth, 2013.

Para os propósitos desta dissertação, torna-se importante expor mais detalhadamente o projeto para a Área 3. Segundo avaliação do GT 4º Distrito, a área correspondente ao Perímetro PIEC e Arena do Grêmio apresenta diversos limites e potencialidades (PMPA, 2009 b, p. 1):

Limites definidos por barreiras físicas significativas como linha da TRENURB, Av. Farrapos, Av. dos Estados e a *free-way*/ RS- 290; espaço adequado para novas atividades alavancadoras de desenvolvimento socioeconômico (Corredor de Desenvolvimento); espaço com potencialidade para grandes empreendimentos e intervenções do setor privado e do poder público (empreendimentos residenciais; continuidade da Av. 3ª Perimetral e da av. Voluntários da Pátria; conexão com a futura BR- 448; 4ª Perimetral (Av. A.J.Renner X Av. Fernando Ferrari) e futura localização do novo Complexo Multifuncional Arena do Grêmio.

Conforme pode ser verificado, o governo municipal manifesta grande disposição para realizar investimentos em Grandes Projetos Urbanos nesta área da cidade, especialmente em obras de infraestrutura viária. A ênfase neste tipo de investimento remete à necessidade de

conferir maior acessibilidade a esta área para promover a estratégia de integração metropolitana, prevista no PDDUA, e também, valoriza-la para atrair empreendedores dispostos a construir empreendimentos imobiliários residenciais. Desta forma, além da construção da Arena do Grêmio, a acessibilidade e localização estratégica desta área da cidade a torna especial e sua exploração possibilita a obtenção de rendas monopolistas pelas multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário, sobretudo a OAS, a empresa que mais tem se beneficiado dos investimentos públicos em infraestruturas urbanas.

Entretanto, esta política de renovação urbana apresenta uma grande contradição territorial, pois, conforme visto a partir da análise do Projeto Arena, nesta área da cidade também tem sido implementado o Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC), que tem como objetivo promover o acesso à cidade e à habitação. O PIEC tem sido coordenado pela Secretaria Municipal de Gestão, com sua implementação iniciada em 2004, obtendo impulso a partir de 2005, segundo informações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre¹³⁰. O projeto é realizado através de cinco subprojetos e tem como meta a reestruturação urbana e recuperação ambiental do acesso Norte do município de Porto Alegre¹³¹. A área de intervenção do PIEC refere-se a uma parcela do Bairro Anchieta, outras parcelas dos Bairros Navegantes e Marçílio Dias e à totalidade dos bairros Humaitá e Farrapos (MIRON, 2008, p. 159). Todos estes bairros pertencem à Região do Orçamento Participativo nº 1: Humaitá-Navegantes¹³² (ver figura 43).

Portanto, a Arena do Grêmio foi construída sobre uma das áreas destinadas ao PIEC. Esta constitui a maior contradição territorial da política de renovação urbana que tem sido implementada na região do 4º Distrito. Deve-se lembrar de que esta área do Bairro Humaitá, conforme exposto no capítulo anterior, foi transferida pelo Governo Estadual, pela então governadora Yeda Crusius, para a multinacional OAS. Esta se constituiu como uma das etapas de realização da parceria público-privada, além da flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, para viabilizar os empreendimentos da OAS, e do financiamento do BNDES para contribuir na construção da Arena do Grêmio.

Para compreender o que significou, de fato, esta decisão de planejamento urbano para a política habitacional estabelecida pelo PIEC, torna-se necessário analisar mais detalhadamente de que é composto este programa, seus princípios, subprogramas e suas

¹³⁰ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=23>

¹³¹ Idem.

¹³² Até o Plano de Investimentos de 2007, a Região do Orçamento Participativo nº 1 incluía as Ilhas do Delta do Jacuí. A Partir de 2008, as Ilhas passam a pertencer à Região do OP nº 17.

contribuições para o desenvolvimento socioeconômico da comunidade local. E, após esta compreensão, tentar analisar qual a possibilidade de sucesso deste programa habitacional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a partir da construção da Arena do Grêmio naquele local.

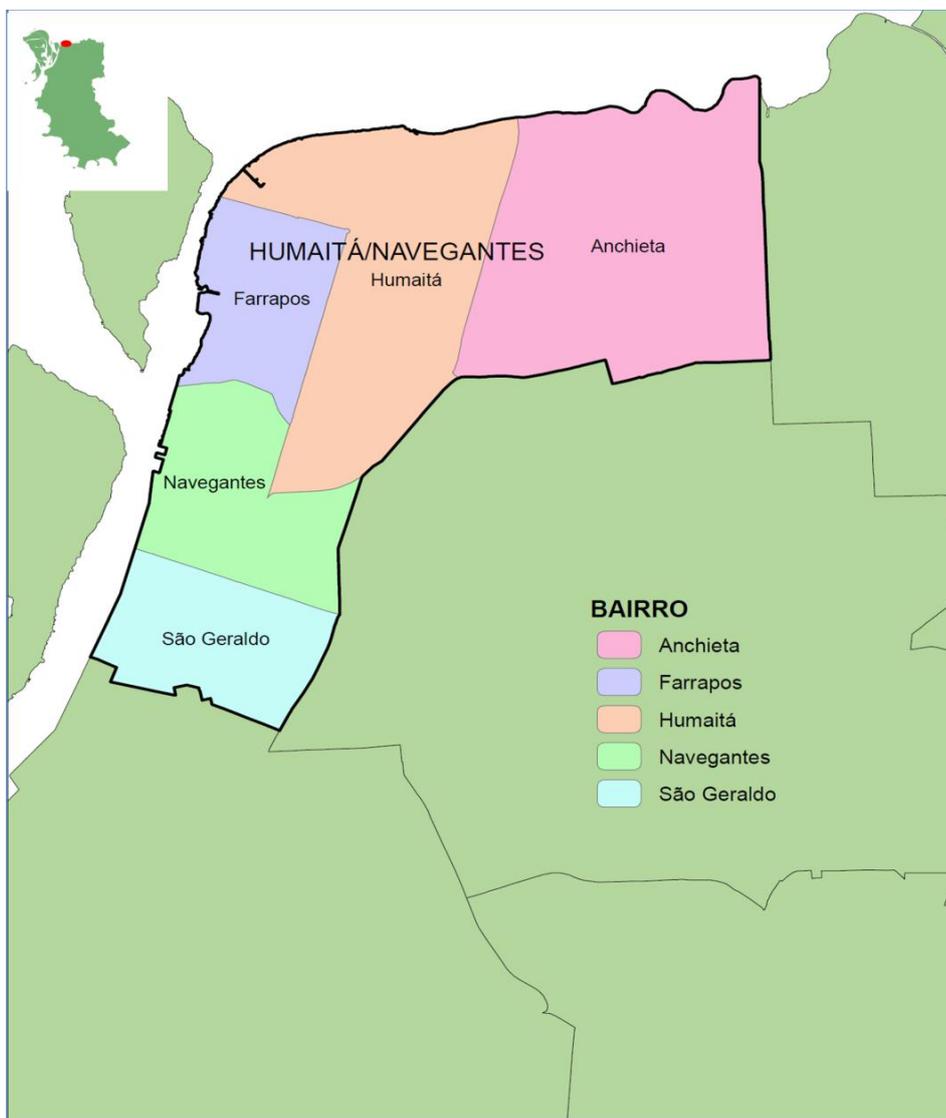


Figura 43: Região do Orçamento Participativo Humaitá / Navegantes. Fonte: Observatório das Metrôpoles.

Conforme Miron (2008), no decorrer da concepção e implementação do PIEC, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre gravou toda aquela área, anteriormente citada, como Área Especial de Interesse Social, a partir da constatação do seu grave déficit habitacional, dos seus problemas ambientais e sociais gerados por sua histórica ocupação subnormal por migrantes originados do meio rural, na segunda metade do século XX. Segundo a exposição e argumentação da referida autora:

Diversos assentamentos [formados por migrantes] se estabeleceram sobre áreas reservadas para a implantação futura de vias (alargamento de vias existentes ou implantação de novas vias, as denominadas diretrizes) ou como faixa de domínio de rodovias. A maioria dos assentamentos subnormais nos bairros Navegantes, Farrapos e Humaitá desenvolveram-se em áreas impróprias para ocupação conferindo situação de risco e insalubridade à população [...]. A precariedade se estende à ausência de infraestrutura adequada e à inadequação dos materiais utilizados para construção. (MIRON, 2008, p. 164).

Desta forma, trata-se de uma das áreas da cidade com maior precarização social e urbanística, com uma população que aguarda a resolução destes problemas por parte das autoridades públicas. Além disso, segundo Miron (2008), o fato de haver áreas livres e áreas públicas nesses bairros tornou possível a implementação do projeto de reassentamento desses assentamentos subnormais, ou seja, a própria gravação daquela região como Área Especial de Interesse Social. As áreas de intervenção do PIEC abrangem uma superfície de cerca de 534.700 m² (0,53 km²) e foram agrupadas de acordo com “a natureza de propriedade em: Áreas municipais disponíveis: 168.500 m² (0,17km²); Áreas particulares para aquisição: 94.600m² (0,09km²); Áreas do Estado e da União para negociação: 271.400m² (0,27km²)” (MIRON, 2008, p. 165). Conforme vimos, entre as referidas áreas estaduais, incluía-se a área do bairro Humaitá, disponibilizada pelo Governo Estadual à construção da Arena do Grêmio.

O PIEC tem sido considerado um dos maiores programas de habitação do país, tanto em quantidade de moradias como de beneficiados, cerca de 30 mil pessoas¹³³. O financiamento externo advém do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata), prevendo 27,5 milhões de dólares e contrapartida de 37,5 milhões de dólares da Prefeitura Municipal de Porto Alegre¹³⁴. O PIEC compõe o programa estratégico Transforma Porto Alegre¹³⁵.

O programa habitacional se destaca, também, por apresentar relação com mecanismos de democracia participativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como por exemplo, o próprio Orçamento Participativo. Deste modo, o OP se tornou um dos instrumentos da política habitacional do município, tornando propícia a concepção deste programa (MIRON, 2008, p. 155).

¹³³Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=23

¹³⁴ Idem

¹³⁵ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=23

O PIEC apresenta como objetivo o desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental da Região Humaitá-Navegantes, através de um investimento de R\$ 140 milhões, contando com ações direcionadas à habitação, que atendem a 3.775 famílias com um investimento de R\$ 71,4 milhões; tendo-se construído 3.061 novas casas e urbanizado 714 lotes¹³⁶. Os subprojetos que integram o PIEC são os seguintes¹³⁷: Projeto de Habitação de Interesse Social; Projeto de Infraestrutura Viária; Projeto de Valorização Paisagística; Projeto de Geração de Trabalho e Renda; Projeto de Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental. A seguir serão expostos os referidos subprogramas a partir de informações disponíveis no sítio da PMPA¹³⁸:

- Projeto de Habitação de Interesse Social - apresenta como meta a melhoria das condições de vida da população que vive na região, assegurando moradias dignas e eliminando as situações de risco. Inclui a construção de 3.061 unidades habitacionais e a qualificação da infraestrutura urbana de 714 lotes, o que beneficia 3.755 famílias.
- Projeto de Infraestrutura viária - tem como objetivo estruturar a malha viária da região, sendo que a principal obra realizada até o momento é o Viaduto Leonel de Moura Brizola, o qual oferece aos motoristas outra opção de acesso ao Bairro Humaitá e, saída de Porto Alegre com acesso direto à BR-290, por meio da Terceira Perimetral e da Avenida Dona Teodora. Sua projeção visa qualificar a circulação de veículos, conferir maior fluidez ao trânsito, disciplinar o tráfego e incrementar a capacidade viária. Quanto ao investimento, foram aproximadamente de R\$ 30 milhões para a construção do Viaduto Leonel Brizola e obras complementares. O Projeto também é composto por ações de saneamento, com a construção de rede de esgoto cloacal e rede coletora.
- Projeto de Valorização Paisagística – projeta recuperar 25 praças da Vila Farrapos e revitalizar o Parque Mascarenhas de Moraes. Também foi incluída a implementação de um jardim linear na extensão da Avenida Voluntários da Pátria.

¹³⁶ Fonte: PMPA – Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB). Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=101>

¹³⁷ Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=24>

¹³⁸ Idem.

Em cada um dos loteamentos habitacionais já construídos foi disponibilizada uma nova praça.

- Projeto de Geração de Trabalho e Renda - apresenta como meta promover alternativas para gerar trabalho e renda à população da área de abrangência do PIEC, através da construção de duas unidades de resíduos sólidos originados da coleta de lixo urbano e de um Centro de Apoio ao Desenvolvimento Econômico o qual, prevê entre suas atividades a oferta de cursos de formação e qualificação profissional, direcionados para as demandas dos negócios instalados na região.
- Projeto de Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental - Políticas sociais que envolve o acompanhamento das famílias reassentadas, tornando viável a solução de problemas gerados a partir desse processo. Para este propósito, desenvolvem-se diversas atividades: de educação, saúde, lazer, assistência social e cidadania, entre outras.

Segundo Miron (2008, p. 29) as características expressas nestes subprogramas tornariam o PIEC diferenciado de outros programas habitacionais que existem no Brasil, devido ao fato de “ter como cliente participante a população a ser atendida”. Entretanto, no decorrer do processo de implementação do PIEC através de obras viárias, habitacionais e de saneamento, ocorreram alguns impactos que não foram previstos nos documentos de formatação deste projeto, segundo Miron (2008, p. 300). A autora constatou, com base em dados do SINDUSCON (Sindicado das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul), que o bairro Humaitá apresentou o maior volume de imóveis comercializados no ano de 2008, em Porto Alegre, correspondente a 14,42% do total (idem, 2008, p. 300).

Este dado se torna relevante porque, conforme exposto anteriormente, o bairro Humaitá, em sua totalidade, compõe a área de intervenção do PIEC. Outro fato importante, também constatado por Miron (2008), foi a própria decisão de construir a Arena multiuso do Grêmio, e uma série de projetos imobiliário-comerciais associados, neste mesmo bairro, no ano de 2008, quando o Projeto Arena foi aprovado pela Câmara Municipal de Porto Alegre. Portanto, a população que teria direito aos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social nesta área da cidade não participou deste processo decisório, contrariando o princípio fundamental do PIEC.

Naquele momento, segundo Miron (2008, p. 301) o conteúdo de tais informações já sinalizava “a valorização da área de intervenção do PIEC e entorno imediato”. A autora argumenta que “tal valorização está relacionada à reestruturação urbana implementada pelo programa e, possivelmente, mais fortemente relacionada às melhorias de infra-estrutura viária” (idem, 2008, p. 301). Ou seja, no Bairro Humaitá e imediações, até o ano de 2008, os grandes investimentos em infraestrutura, viária, de drenagem e de saneamento, foram realizados com o financiamento do projeto de caráter social, no entanto, os benefícios passaram a ser utilizados pelos investidores do Projeto Arena do Grêmio, sem que tivesse ocorrido a devida contrapartida para a população deste local.

Somado a estes investimentos públicos, a partir daquele período, ocorreu a construção da Arena do Grêmio (e a projeção dos empreendimentos associados) e foram iniciadas as obras de infraestrutura viária na conjuntura prévia à Copa de 2014 (como obras da BR-448, de ampliação da Rua Voluntários da Pátria, entre outras), o que ocasionou o aumento em 40%, desde 2007, do preço dos imóveis nos Bairros Humaitá, Navegantes e Farrapos, segundo reportagem publicada na imprensa local¹³⁹. Em relação aos empreendimentos associados ao Projeto Arena, destaca-se a projeção de um bairro Planejado pela OAS nesta área, que passou a ser chamada de bairro Liberdade, o qual foi concebido como um grande empreendimento imobiliário com potencial de promover a renovação urbanística da região, prevendo a construção de torres residenciais, comerciais e até mesmo um Shopping Center e a movimentação de aproximadamente R\$ 1 bilhão pelo mercado imobiliário¹⁴⁰. Ainda segundo a referida reportagem, desde 2008, foram licenciados 40 novos empreendimentos no Bairro Humaitá, sendo que, pelo menos cinco megaconstrutoras gaúchas e paulistas apresentam projetos para o bairro¹⁴¹.

Diante deste quadro de valorização imobiliária na Zona Norte da cidade, está se tornando inviável a continuidade do PIEC por parte da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. De fato, esta grande reestruturação urbana da área pode provocar uma pressão imobiliária que venha a desencadear um processo de gentrificação na região, a gradativa expulsão da população carente que habita a mesma.

¹³⁹ Fonte: Jornal Zero-Hora, 30/05/2012, com o seguinte título: “Arena do Grêmio promete dar outra cara ao Humaitá e a outros bairros da zona norte de Porto Alegre”. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/05/arena-do-gremio-promete-dar-outra-cara-ao-humaita-e-a-outros-bairros-da-zona-norte-de-porto-alegre-3773907.html>>

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Idem.

Deste modo, na verdade, o Projeto Arena influenciou decisivamente o processo de planejamento estratégico realizado pelo GT 4º na conjuntura prévia à Copa de 2014. Isso pode ser constatado a partir do objetivo da proposta deste Grupo de Trabalho para a área (PMPA, 2009 b, p. 2): programar empreendimentos residenciais, com alavancagem do desenvolvimento socioeconômico, contrapartidas e Parcerias Público-Privadas; e, baseado nas estratégias de Mobilidade e Estruturação Urbana, definir diretrizes para configurar o Sistema Viário com o propósito “de dar suporte físico às ofertas de centralidades, miscigenação e diversidade de atividades, e legibilidade do tecido urbano na região e para a cidade”. Confirma-se, portanto, a estratégia de melhorias da infraestrutura viária realizada através do PIEC para a valorização desta área de acordo com os interesses dos setores da construção civil e imobiliário, especialmente da OAS.

A estratégia de implementação de projetos imobiliários na zona Norte da cidade pode ser mais bem compreendida a partir do aspecto histórico (PMPA, 2009 b, p. 3): o bairro Humaitá foi criado, oficialmente, através da lei nº 6218 em 17/11/1988, tendo sua origem em zona de aterro sanitário, caracterizando-se, atualmente, por ser uma região residencial. A partir da década de 1960, os problemas da cidade são ampliados, juntamente com o constante incremento populacional provocando problemas habitacionais, de transportes e de infraestrutura e, “neste contexto a expansão para a zona norte/nordeste da capital torna-se mais efetiva, pois os custos de moradia eram mais acessíveis” (idem, 2009 b, p. 3).

Ainda conforme dados do GT 4º Distrito, o bairro Humaitá constituiu um dos setores residenciais projetados pela iniciativa privada na década de 1970, com a meta de solucionar os problemas habitacionais da cidade, sendo que “a ocupação dessa área aconteceu ao longo dos anos 80 do século passado, bem como a ampliação dos edifícios residenciais” (PMPA, 2009 b, p. 4). Os primeiros edifícios construídos no bairro alcançavam 4 pavimentos, sem elevadores e, mais tarde, os edifícios construídos eram maiores, alcançando dez andares e com elevadores (PMPA, 2009 b, p. 4). Portanto, desde a década de 80, observam-se ações de planejamento urbano para promover cada vez maior densificação naquela área através da construção de edifícios residenciais cada vez mais altos. Entretanto, as residências ainda não eram destinadas para as classes média e média alta.

Este quadro se altera quando o bairro Humaitá passou a exercer atratividade sobre o ramo imobiliário no final da década de 1990 e início de 2000, quando “algumas empresas da construção civil viram o potencial residencial que o bairro apresentava, sobretudo para a classe média” (PMPA, 2009 b, p. 4). Iniciou-se, na região, o processo de construção de novos

condomínios, “aumentando significativamente o número de moradores que, de acordo com o Censo de 2000, já contava com uma população de 10.470 habitantes, distribuídos em uma área de 417 hectares” (idem, 2009 b, p. 5). Assim, constata-se que as estratégias de desenvolvimento econômico previstas no PDDUA vieram ao encontro dos interesses dos setores da construção civil e imobiliário para esta área da cidade, ao prever a sua renovação urbana e a produção de uma nova centralidade de importância regional.

Adjacente ao Bairro Humaitá, encontra-se o Bairro Farrapos, cujo território pertence à Região do Orçamento Participativo 1 / Humaitá-Navegantes e, em sua quase totalidade, tem sido atingido pelas ações e intervenções do PIEC (PMPA, 2009 b, p. 6). Além disso, este bairro é conhecido como Vila Farrapos, que constitui uma das regiões mais carentes da cidade, com população de classe popular (idem, 2009 b, p. 6). Enfim, trata-se de um bairro onde há grande tendência de ser operado um processo de gentrificação, devido à projeção de uma grande quantidade de empreendimentos imobiliários para a Zona Norte da cidade.

Desta forma, a partir deste diagnóstico sobre a Área 3, o GT 4º Distrito identificou dois tipos de projetos para a mesma: os Projetos Pontuais, voltado à qualificação ambiental em nível local; e os Projetos Estratégicos, alavancadores de transformação da imagem do setor (PMPA, 2009 b, p. 8). Os Projetos Pontuais são os seguintes (PMPA, 2009 b, p. 9):

1-Acompanhamento das ações vinculadas ao PIEC (estruturação de áreas verdes,sistema viário,sócio-econômico). 2- Acompanhamento das propostas e discussões da BR 448 – Via do Parque (novo marco de “entrada da Cidade”). 3- Parque Linear junto à Av. Voluntários da Pátria. 4- Nova Ponte do Guaíba / Av. Dona Teodora, Viaduto Leonel Brizola, A.J. Renner. 5- Parque Náutico / Memorial da Ponte/ Interface Projeto Orla.

Em sua maioria, trata-se de projetos que aumentam consideravelmente a acessibilidade daquela zona da cidade. Também foi elaborado o Macro Zoneamento de usos (ver figura 44), identificando projetos pontuais.



Figura 44: Macro Zoneamento de Usos para a Área 3 do 4º Distrito. Fonte: elaboração do autor conforme modelo espacial da PMPA (2009 b) / Google Earth, 2013.

Conforme pode ser constatado, o Macro Zoneamento de Usos para a Área 3 já prevê a transferência do PIEC para outra área da cidade, próxima à original onde este projeto seria implementado. Portanto, o GT 4º Distrito já havia adaptado o planejamento urbano desta área de acordo com o interesse de programar um Grande Projeto Urbano no bairro Humaitá: o Estádio Arena do Grêmio e projetos imobiliários associados. A nova área do PIEC parece atender aos objetivos de promover o acesso à cidade e à moradia, mas, ainda não há como prever como será a continuidade deste programa habitacional diante do processo de valorização e especulação imobiliária que tem sido operado na região do 4º Distrito. Tudo indica que há um grande potencial deste programa se tornar inviabilizado e ocorrer o processo de gentrificação.

Entretanto, na conjuntura prévia à Copa de 2014 ainda há políticas públicas do PIEC sendo executadas na Área 3 do 4º Distrito: no ano de 2009 mais de seis loteamentos estavam em fase de licitação, somando, ao total, 810 unidades habitacionais (PMPA, 2009 b, p. 21). Também foram recuperadas algumas praças e construídas 25 novas praças, e recuperada e ampliada a Casa de Bombas nº 5, sendo que os recursos para estas obras se originaram do Município, do Governo Federal (Programa Habitar, do BID) e do FONPLATA (idem, 2009 b, p. 21). Todas estas obras modificaram a paisagem urbana e a qualidade de vida de uma parte da população da área 3: em alguns locais onde predominava situação irregular de moradias

(ver figura 45), gradativamente tem se verificado a regularização habitacional (ver figura 46). Estas ações, essencialmente se constituem como política de renovação urbana para a valorização desta área da cidade, comprovando que no PIEC a lógica do mercado constitui o modo de operação das suas políticas públicas.

Figura 45: situação de moradia irregular antes das ações do PIEC.



Fonte: Porto Alegre (2009 b).

Figura 46: Moradias construídas através do PIEC.

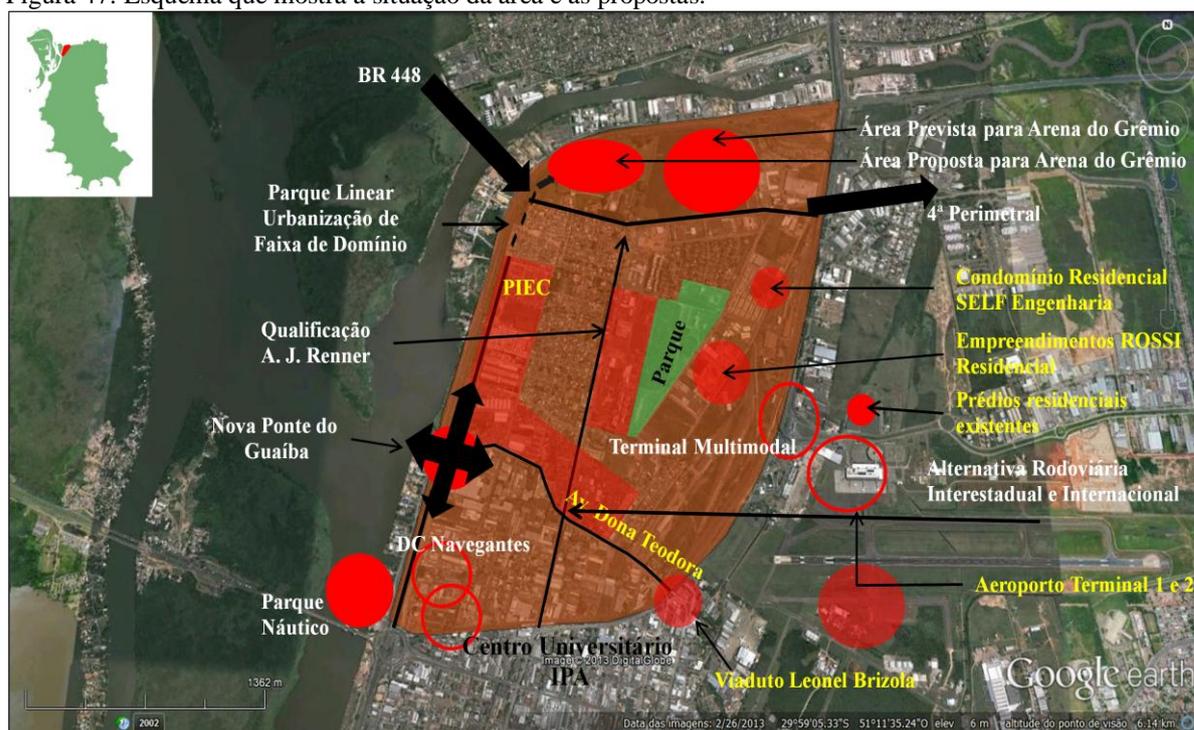


Fonte: Porto Alegre (2009 b).

Quanto aos Projetos Estratégicos (ver figura 47), foram/têm sido discutidos e planejados os seguintes (PMPA, 2009 b, p. 23):

- 1-Projeto Urbanístico rua Voluntários da Pátria, trecho a partir da rua dona Teodora até inserção junto à Av. Leopoldo Brentano,extremo norte do Bairro Humaitá
- 2-Nova Ponte do Guaíba X Av. Dona Teodora; A.J. Renner X 4ª Perimetral
- 3-Estruturação do Pólo Logístico e Tecnológico da região
- 4-Empreendimentos Residenciais e Comerciais de grande porte X contrapartidas
- 5- Empreendimento Complexo multifuncional esportivo – Arena do Grêmio.

Figura 47: Esquema que mostra a situação da área e as propostas.



Fonte: elaborado pelo autor conforme modelo espacial da PMPA (2009 b) / Google Earth, 2013.

Outra vez comprova-se que o planejamento urbano foi adaptado aos interesses do empreendedor. Conforme revela o esquema acima, a Área que tinha sido prevista pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre para a construção da Arena do Grêmio é diferente de onde acabou sendo aprovado este projeto. Confirma-se, também, a importância das obras de infraestrutura viária, que conferem suporte à nova centralidade que está surgindo nesta área.

Desta forma, conforme dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2009 c, p. 1), a região tem recebido grandes investimentos públicos, tanto na área de infraestrutura (Conduto Forçado Álvaro Chaves - Goethe), como na área de habitação (PIEC e reassentamento habitacional da Vila Santa Terezinha) e infraestrutura viária (prolongamento da Rua Voluntários da Pátria, duplicação da Dona Teodora, Viaduto Leonel Brizola e as linhas reguladoras para a conexão do anel viário da BR-448). Também se destaca a recuperação parcial do parque Marechal Mascarenhas de Moraes, com contrapartida da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através de obras que compõem o PIEC (idem, 2009 c, p. 1). Esta última informação, em especial, constitui outra evidência de que a lógica do mercado tem orientado as políticas públicas do PIEC.

Dentre os investimentos públicos acima citados, os mais importantes para promover a renovação urbana desta área, são aqueles referentes à infraestrutura viária, programados para

redefinir totalmente o padrão de acessibilidade da Zona Norte, convertendo-a em um nó viário fundamental para o esquema de mobilidade metropolitana e para conferir suporte à consolidação de uma nova centralidade de importância regional, que ocorre através da construção do Estádio Arena do Grêmio e empreendimentos associados, conforme já previa o Projeto Arena (CMPA, 2008 a).

Deste modo, comprova-se que a conjuntura da Copa de 2014 e a decisão de construir a Arena do Grêmio no Bairro Humaitá tem favorecido a realização das estratégias de desenvolvimento previstas no PDDUA, referentes à política urbana de promoção de espaços abertos e a integração metropolitana. A construção da Arena do Grêmio induziu a projeção de mais investimentos em infraestrutura viária, destacando-se a obra de prolongamento da Rua Voluntários da Pátria, que está prevista no documento Matriz de Responsabilidades da FIFA, ainda que não seja necessária para a realização da Copa de 2014.

Todos estes investimentos públicos valorizam esta área da cidade e a tornam propícia e atrativa aos investimentos privados. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na conjuntura atual, a Zona Norte da cidade tem atraído o setor privado, com a construção de edifícios residenciais e comerciais (ver tabela 41) que atendem ao objetivo de renovação urbana desta área, através da renovação de usos e atividades, conforme previsto no Projeto de revitalização do 4º Distrito. Todos estes dados revelam que o objetivo de produzir uma centralidade de importância regional na Zona Norte apresenta um grande potencial de ser efetivado em pouco tempo.

Empreendimentos	Construtora-Incorporadora	Localização
Residencial: 1400 unidades de habitação coletiva	Incorporadora Rossi S/A	Bairro Humaitá, junto ao Parque Mascarenhas de Moraes
Residencial: prédio de habitação coletiva com 8 pavimentos	Construtora Incorporadora Espaço Novo	Bairro Navegantes/Rua Com. Tavares, 181
Residencial: dois prédios de habitação coletiva com 8 pavimentos	Construtora Cádiz	Bairro São Geraldo / Avenida Polônia
Projeto Fiaterci-Vonpar/Rossi. Um prédio comercial e 4 prédios residenciais de 17 pavimentos	Incorporadora Fiaterci	Bairro São Geraldo
Complexo Multifuncional: arena, hotel, centro de convenções, prédios de habitação coletiva e shopping Center.	Construtora OAS	Bairro Humaitá

Tabela 41: empreendimentos acordados com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre para o 4º Distrito. Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados apresentados em Porto Alegre (2009 d).

Na conjuntura atual, além destes empreendedores, o GT 4º Distrito tem tentado atrair outros, apresentando as vantagens indicadas pelo Setor Econômico para investimentos: menor concorrência para compra de grandes glebas; possibilidade de atender público alvo é maior; queda dos juros e financiamentos mais acessíveis; abertura de capital das empresas construtoras e incorporadoras; programas habitacionais do poder público. (PMPA, 2009 c, p. 6). Dentre estas vantagens, destacam-se as políticas públicas habitacionais, comprovando sua importância para os interesses econômicos dos empreendedores.

Enfim, nesta região da cidade tem sido realizado o modelo de gestão urbana empresarial, no qual a administração municipal utiliza-se de todas as ferramentas disponíveis para atrair investidores privados, como a parceria público-privada, o Marketing Urbano, o Urbanismo Flexível de Projetos e o próprio planejamento estratégico. Portanto, o Projeto de Revitalização do 4º Distrito insere-se nas tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, em que a promoção da imagem da cidade adquire papel central como política urbana.

6.3 O Projeto Portais da Cidade: a modernização do sistema de transporte coletivo

A conjuntura prévia à Copa de 2014 também ofereceu a oportunidade de realizar a política de modernização do transporte público coletivo, com a implantação do Sistema BRT, como investimento para adaptar a cidade ao megaevento, conforme previsto no documento Matriz de Responsabilidades da FIFA. Neste mesmo contexto foi aprovado o Plano de Incentivos para as transferências de potencial construtivo dos imóveis atingidos pelas obras viárias necessárias à implantação do Sistema BRT, segundo analisamos anteriormente. Esta política tem sido implementada na cidade de Porto Alegre a partir da concepção do Projeto Portais da Cidade (PMPA, 2007), que estabelece os princípios, objetivos e diretrizes para implementar este sistema.

Segundo avaliação técnica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2007, p. 3) as condicionantes geográficas e a topografia da capital gaúcha determinaram a configuração da rede de transporte coletivo em um modelo radial monocêntrico, no qual, preponderantemente as linhas se destinam ao centro histórico, verificando-se poucas viagens inter-bairros ou transversais. O Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo de Porto Alegre, aprovado em 2000, “preconiza a ampliação da rede transversal e a integração física e tarifária do sistema a

partir de um conjunto de terminais de conexão e de retorno, além da bilhetagem eletrônica” (idem, 2007, p. 3).

Portanto, a modernização do Transporte Coletivo de Porto Alegre já tinha sido concebida desde o governo da Administração Popular, logo após a aprovação do PDDUA. O objetivo do referido plano era que esta nova rede tornasse possível a ocorrência de “livres trocas entre as linhas de diferentes origens e destinos, ampliando a abrangência do sistema de transporte coletivo como um todo” (PMPA, 2007, p. 3). Ou seja, havia a intenção de descentralizar o fluxo dos veículos de transporte coletivo, estabelecendo uma maior integração entre as diferentes zonas da cidade de Porto Alegre.

Entretanto, segundo a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2007, p. 3) pesquisas recentes demonstram que, apesar dos esforços de desenvolvimento de “uma rede mais equilibrada em relação à demanda, a área central da cidade continua sendo o local de destino de grande parte das viagens, em que uma parcela destas viagens se deve à necessidade de transbordo”. Conforme as referidas pesquisas, os dados revelam ainda que os veículos de transporte coletivo alcançam o centro com somente cerca de 30% da ocupação e, por conseguinte, há “um elevado número de ônibus circulando na área central com rotas superpostas, em grande parte, com capacidade ociosa, refletindo numa ineficiência sistêmica” (idem, 2007, p. 3). Neste projeto, ainda se afirma que outra incidência deste modelo refere-se a um ambiente urbano degradado e a péssima qualidade do ar, sendo que, “com isto, as questões ambientais surgem como o novo desafio a ser encarado e resolvido” (idem, 2007, p. 3).

Desta forma, a questão da sustentabilidade adquire papel central na definição da política de implantação de um novo sistema de transporte coletivo na cidade de Porto Alegre, o que significa, também, a avaliação dos impactos positivos sobre o meio ambiente. A inserção deste último tema na política urbana certamente contribui para a projeção da imagem da cidade em nível internacional, no contexto de recente surgimento da crise ambiental no mundo e ao papel central conferido aos governos locais para buscar soluções para esta questão. No caso das políticas de transporte coletivo, a diminuição da emissão de gases poluentes se tornou uma das principais metas para promover a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida.

Diante de todos os referidos problemas, o Projeto Portais da Cidade adotou como única solução a implantação do Sistema *Bus Rapid Transit*, uma definição moderna “de corredor exclusivo de ônibus, que conta com elementos de redução dos tempos de embarque e

desembarque de passageiros, como plataformas niveladas ao piso do ônibus, pagamento externo e veículos de alta capacidade com maior número de portas” (PMPA, 2007, p. 3). Após esta definição, o Projeto Portais da Cidade concede ênfase à imagem deste novo sistema: “trata-se de um modo sobre pneus, rápido, flexível, de alto desempenho, que combina uma série de elementos físicos e operacionais em um sistema integrado, com uma imagem de qualidade e identidade única”. (idem, 2007, p. 3). Ou seja, constata-se que a implantação deste novo sistema de Transporte Coletivo também se constitui como marketing urbano, pois torna melhor qualificado este importante serviço público.

Mais adiante, afirma-se que o conceito de BRT teve sua evolução “a partir dos corredores exclusivos para ônibus, como alternativa ao metrô para transporte de massa” (PMPA, 2007, p. 4). E também, mais uma vez, o Projeto Portais da Cidade confere ênfase à imagem do sistema “como parte relevante do conceito: confiabilidade, informação, layout diferenciado, procurando assimilar-se as características de atratividade dos sistemas sobre trilhos” (idem, 2007, p. 4). Esta importância conferida à imagem refere-se ao fato de se tratar de um modelo de sistema de transporte coletivo mundialmente reconhecido, que apresenta elementos característicos que o diferenciam do transporte coletivo comum:

O termo BRT teve origem em sua aplicação nos EUA e na Europa. A premissa básica é de um serviço de alta qualidade com custos razoáveis. Esse sistema sobre pneus é bem diferenciado dos serviços comuns de ônibus por algumas características: faixas exclusivas, embarque e desembarque rápidos, pagamento fora do veículo, estações fechadas, seguras e confortáveis, mapas e informação em tempo real, tecnologia de localização automática de veículos, integração modal nas estações, veículos não poluentes e marketing. (PMPA, 2007, p. 4).

Enfim, diante de todas estas características especiais, pode-se constatar que a escolha de um governo local pela implantação do Sistema BRT é um fator determinante para a projeção da imagem da cidade em nível internacional. Por esta razão, certamente a conjuntura de preparação de uma cidade para determinado megaevento, como a Copa do Mundo FIFA, se torna a grande oportunidade para implantar este sistema, sob o argumento da necessidade de prestar um serviço qualificado aos turistas e projetar a imagem da cidade em nível internacional, também através da realização de melhorias urbanísticas na área central.

Com esta perspectiva, o Projeto Portais da Cidade propõe para Porto Alegre a implantação do Sistema BRT “como solução para problemas de degradação ambiental ocasionados pela grande demanda de viagens para o centro da cidade” (PMPA, 2007, p. 4).

Segundo os dados, a região, que constitui “o centro histórico, administrativo e de negócios, atrai 12% dos deslocamentos diários por ônibus (aproximadamente 130.000 viagens/dia)” (idem, 2007, p. 4). Desta forma, a avaliação técnica deste projeto afirma que a grande atração de ônibus para esta área da cidade causou a degradação do centro histórico e que a solução encontrar-se-ia na implantação do Sistema BRT:

O grande potencial de atração da zona central levou a um modelo de deslocamentos radiais pendulares, que imprimiu essa mesma configuração à infraestrutura viária e à rede de transporte coletivo. Gradativamente, a ocupação de antigas praças que foram sendo ocupadas por terminais de ônibus, a falta de vagas para estacionamento, as restrições à circulação, a falta de infraestrutura adequada para os pedestres e a poluição ambiental degradaram a área central. [...] A partir do centro é possível acessar todos os bairros de Porto Alegre e a maior parte dos municípios da região metropolitana. Das 130.000 viagens diárias, 13% têm por objetivo o transbordo para atingir seu destino final. **A revitalização da área central tem sido objeto de diversos projetos ao longo dos últimos anos, sem ter alcançado, ainda, resultados concretos. A implantação de um sistema BRT** atendendo a área central em sistema de passagem, em substituição das centenas de linhas que têm ali terminal atualmente, **contribuirá significativamente para o resgate urbanístico da região.** (PMPA, 2007, p. 4-5). (grifo meu).

Ou seja, o Sistema BRT se constitui como mais uma etapa da estratégia de renovação urbana da área central, que tem sido operada, conforme visto, desde a década de 90, com a reforma do patrimônio arquitetônico. Constata-se que a qualificação ambiental do centro e a consequente promoção da sua imagem adquire papel central nesta política de transporte coletivo. Somado ao projeto Cais Mauá, esta intervenção urbanística pode vir a consolidar o processo de gentrificação no centro histórico.

A partir deste objetivo, o BRT de Porto Alegre foi definido como uma rede tronco-alimentada que, na primeira fase, estabelecerá a ligação das regiões norte/nordeste e sul/sudeste, com passagem pela área central (ver figura 50) (PMPA, 2007, p. 5). Portanto, projetou-se a desconcentração da rede do sistema de transporte coletivo sobre o centro da cidade. Entretanto, este projeto está muito além do objetivo de modernização do transporte coletivo e da recuperação urbanística da área central. A proposta de implantação do Sistema BRT também apresenta como propósito instalar Shoppings Center em áreas estratégicas de integração deste sistema:

Este projeto está inserido em uma proposta mais ambiciosa, que **inclui em seu escopo a instalação de shoppings nos locais estratégicos de integração, denominados de portais.** O conceito de portal de integração agrega, em um mesmo local, a integração física e tarifária do BRT aos sistemas complementares de ônibus, outros modos (lotação, automóvel, bicicleta, táxi, etc.) e a **oferta de serviços e**

comércio. Facilidades como estacionamento e bicicletário permitirão acesso seguro e confortável ao sistema. Estas medidas consolidam o Projeto Portais da Cidade como uma nova e moderna proposta para a qualificação da mobilidade e da qualidade ambiental de Porto Alegre. (PMPA, 2007, p. 5). (grifo meu).

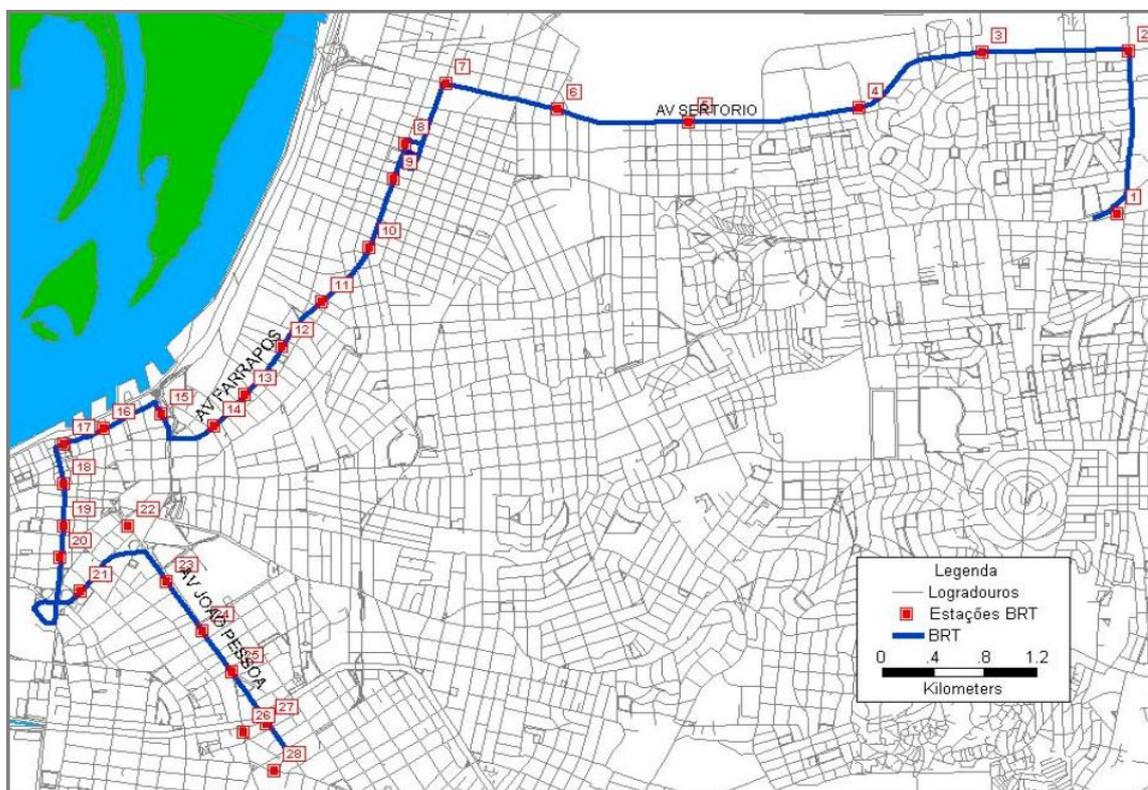


Figura 48: trajeto do Sistema BRT Porto Alegre. Fonte: PMPA (2007).

Deste modo, este projeto vem ao encontro dos interesses empresariais ao possibilitar a exploração dos chamados Portais da cidade para auferir rendas através das atividades comerciais e de serviços. Esta proposta, junto com as facilidades de estacionamento e bicicletários, neste mesmo espaço, vinculam o Projeto Portais da Cidade às tendências predominantes do urbanismo contemporâneo. Portanto, constata-se que a lógica do mercado tem orientado as políticas públicas de transporte coletivo, a sua modernização.

Na conjuntura prévia à Copa de 2014, o Projeto Portais da Cidade passou a ser mais divulgado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, verificando-se todos estes argumentos sobre o potencial de renovação urbana que o Sistema BRT representa. A partir deste propósito de divulgação do Projeto, ocorre ampla difusão de imagens comparativas entre a situação atual de degradação das paradas de ônibus (ver figura 49) e o projeto urbanístico do sistema BRT (ver figura 50), representando espaços muito mais qualificados.

Quanto ao modelo de financiamento, o Projeto Portais da Cidade conta com a iniciativa privada para ser implementado, sendo que, “para a construção da infraestrutura e a manutenção do projeto, poderá ser utilizada a modalidade de Parceria Público-Privada – PPP” (PMPA, 2007, p. 6). A partir deste instrumento de gestão urbana, o Projeto Portais da Cidade tem como expectativa “obter investimento na infraestrutura para a operação do sistema de transporte, com recursos advindos da exploração e dos benefícios auferidos por outras atividades provenientes da implantação do projeto”. (idem, 2007, p. 6).



Figura 49: situação atual das paradas de ônibus do centro: av. Salgado Filho.
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.



Figura 50: imagem do Projeto Portais da Cidade – Estação-Padrão BRT. Fonte:
<http://www.transparencianacopa.com.br/>

Portanto, a utilização do instrumento da parceria público-privada constitui o fundamento deste projeto, a própria garantia que o governo municipal concede ao mercado de que a administração e operação do Sistema BRT se realizará de acordo com a lógica empresarial. Deste modo, este projeto insere-se no modelo de gestão urbana empresarial, ao conceber que a eficiência e a sustentabilidade econômica deste sistema se viabilizarão a partir

da concessão deste serviço e, especialmente dos chamados Portais da Cidade, à iniciativa privada. De maneira específica, projeta-se que a parceria público-privada se consolidará através da exploração comercial dos espaços de integração da rede do sistema BRT:

O objetivo precípua do projeto reside na intenção de que as atividades comerciais desenvolvidas nos portais suportem a construção dos mesmos, assim como as demais obras necessárias para a implementação do projeto como um todo. Os riscos de receita estão relacionados às atividades comerciais em si. **A demanda pelo comércio, que constituirá a receita do projeto, advirá dos usuários do transporte público que farão integração nos portais, bem como das zonas adjacentes e circundantes de cada portal, as quais apresentam indícios de insuficiência de comércio** como os inicialmente propícios a comporem o Mix de atividades comerciais dos portais (PMPA, 2007, p. 7). (grifo meu).

Ou seja, trata-se de um projeto que vem ao encontro dos interesses dos setores da construção civil e imobiliário, pois, os Portais da Cidade também são concebidos como Shopping Centers, possibilitando, inclusive, a valorização econômica das áreas da cidade onde estes se inserem, realizando-se como política de renovação urbana. Desta forma, o Projeto Portais da Cidade pode induzir os investimentos privados em determinados locais da cidade e sua própria dinamização econômica.

A proposta de implementar um sistema BRT na cidade de Porto Alegre apresenta “como objetivos principais a promoção da mobilidade sustentável e o resgate dos espaços públicos na área central” (PMPA, 2007, p. 8). Como justificativa para a implantação do BRT, argumenta-se que o sistema atual se revela ineficiente, apresentando elevado número de viagens com porcentagem de ocupação baixa chegando à área central da cidade, superposição de linhas nos principais corredores e supressão dos deslocamentos em razão da falta de integração tarifária, e também, como último argumento, “a concentração de terminais de ônibus degradou a região central, devido à poluição atmosférica e visual e ao congestionamento” (PMPA, 2007, p.8).

Conforme argumenta a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2007, p. 9) com a implantação do BRT, ônibus de alta capacidade com ocupação otimizada alcançarão o centro em menor quantidade do que a atual, o que implicará em uma diminuição considerável nas emissões de poluentes, e também, “a frota do BRT será formada por veículos com baixos níveis de emissões, utilizando-se de combustíveis como gás natural e/ou biodiesel”. Deste modo, com a implementação deste projeto passa a ocorrer a renovação urbana do centro para permitir sua maior ocupação pela população, e também, a promoção da sustentabilidade ambiental:

As áreas centrais atualmente ocupadas por terminais de ônibus poderão ser devolvidas à população, revertendo a seus usos primitivos, como praças e outros espaços de convivência. Juntamente com a modernização tecnológica do transporte urbano, **o projeto contribui para dar a Porto Alegre um status de cidade ambientalmente responsável.** (PMPA, 2007, p. 9). (grifo meu).

Portanto, trata-se de um projeto que, em essência, concede importância fundamental à imagem da cidade, em relação à sua área central e ao próprio status de local que promove a política urbana de maneira ambientalmente responsável. Tudo isso constitui a utilização do instrumento do marketing urbano, que contribui para “vender” a cidade aos empreendedores dispostos a investir na renovação urbanística.

No final de 2009, a Prefeitura Municipal firmou cooperação técnica com a CAF (Corporação Andina de Fomento), apresentando o objetivo de complementar e finalizar o projeto de *Bus Rapid Transit* – BRT – chamado de Portais da Cidade¹⁴². Os técnicos da Prefeitura Municipal colaboraram na análise dos produtos apresentados pela empresa consultora contratada pela CAF para a formulação de elementos do projeto operacional. Desta forma, foram estabelecidas as seguintes regras: a operação do corredor de BRT será de responsabilidade da iniciativa privada, e o modo de remuneração do operador será a tarifa¹⁴³. Destaca-se que a arrecadação estará sob controle da iniciativa privada, sendo que se projeta a implantação de uma Câmara de Compensação, a qual será responsável pela remuneração dos operadores, e também, estão previstos negócios vinculados à operação do corredor¹⁴⁴.

Enfim, a análise geral do projeto Portais da Cidade permite concluir que a implantação do sistema BRT se realiza com a utilização de todos os instrumentos do modelo de gestão urbana empresarial: as parcerias público-privadas, o marketing urbano, o urbanismo flexível de projetos (referente à aprovação do Plano de Incentivos para transferência de potencial construtivo dos imóveis atingidos pelas obras viárias necessárias à implantação deste sistema) e o próprio planejamento estratégico. Portanto, a conjuntura de preparação da cidade para a Copa de 2014 também ofereceu a oportunidade para modernizar o transporte coletivo de acordo com as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, com a perspectiva de projetar a imagem da cidade nacional e internacionalmente.

¹⁴² No dia 16 de novembro de 2009, o então Prefeito José Fogaça, participa da “Solenidade de Assinatura do Convênio de Cooperação Técnica com a Corporação Andina de Fomento – CAF para qualificar o Projeto ‘Portais da Cidade’”. Notícia disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=117983&p_secao=7.

¹⁴³ Fonte: BRT Brasil. Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt-brasil/cidades-com-sistema-brt/porto-alegre#.Uchwt9gf0cQ>>

¹⁴⁴ Idem.

6.4 Os Projetos de Renovação Urbana e a Programação dos Investimentos no âmbito do OP

Conforme constatamos, os projetos de renovação urbana das áreas do 4º Distrito e da Orla e o Projeto Portais da Cidade tem encontrado maior oportunidade de realização na conjuntura prévia à Copa de 2014, através de programas estratégicos de governo municipal, do PIEC, do PISA, das obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana. Também foi constatado que todos estes projetos e políticas públicas apresentam como objetivo essencial conferir suporte à promoção econômica dos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada, notadamente das empresas OAS e Andrade Gutiérrez, o que se realiza enquanto estratégia de desenvolvimento urbano que encontra seu fundamento do PDDUA.

Para a compreensão total do processo de planejamento estratégico da cidade de Porto Alegre no contexto atual de sua preparação para a Copa de 2014 ainda torna-se necessário analisar como foram decididos os recursos de investimentos dos referidos projetos e políticas públicas no âmbito do Orçamento Participativo. Desta forma, destaca-se, primeiramente, o PIEC e o PISA, dois programas de caráter habitacional e socioambiental que apresentam grande importância na atual política de renovação urbana, conforme visto.

Os investimentos para estes projetos atendem a demandas técnico-institucionais das Secretarias Municipais junto às plenárias regionais do OP, por se definirem como ações de suporte para alcançar os objetivos das políticas públicas de caráter habitacional e socioambiental. Também se trata de projetos que são de interesse estratégico, contando, inclusive, com financiamento de organismos internacionais: o BID e o FONPLATA. Estas demandas de investimentos técnico-institucionais passam pelas instâncias de apropriação da população no Orçamento Participativo, mas não podem ser alteradas pelos cidadãos, dado o seu caráter técnico. Desta forma, têm sido legitimadas, através do OP, as decisões sobre os recursos de investimentos direcionados ao PIEC e ao PISA.

Quanto ao PIEC, o Orçamento Público do ano de 2009 (PMPA, 2009) revela a grande porcentagem de recursos destinados a este programa, levando em conta que este atende somente a uma área da cidade, ao contrário dos outros programas, que atendem a todas as regiões da cidade (ver gráfico 1). Outro dado importante referente ao Orçamento daquele ano foi a destinação de grande montante de recursos ao Programa Socioambiental, conforme é possível constatar a partir do referido gráfico. Entre os projetos propostos constavam as Obras do Projeto de Proteção Contra as Cheias no Sistema Cavallhada, onde o Projeto Integrado

Socioambiental também realizou o seu primeiro projeto habitacional, destinado às famílias da Vila Foz, como visto anteriormente.

Em 2010 foi criado o Programa Transforma Porto Alegre o qual, conforme verificado, apresenta como objetivo estratégico a revitalização e a preservação de áreas da cidade, mediante projetos especiais que recebem financiamentos externos internacionais e de organismos nacionais. Este programa passa a incluir os Projetos Integrados Entrada da Cidade e Socioambiental, além do Projeto Portais da Cidade e todas as melhorias cujo financiamento advém do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

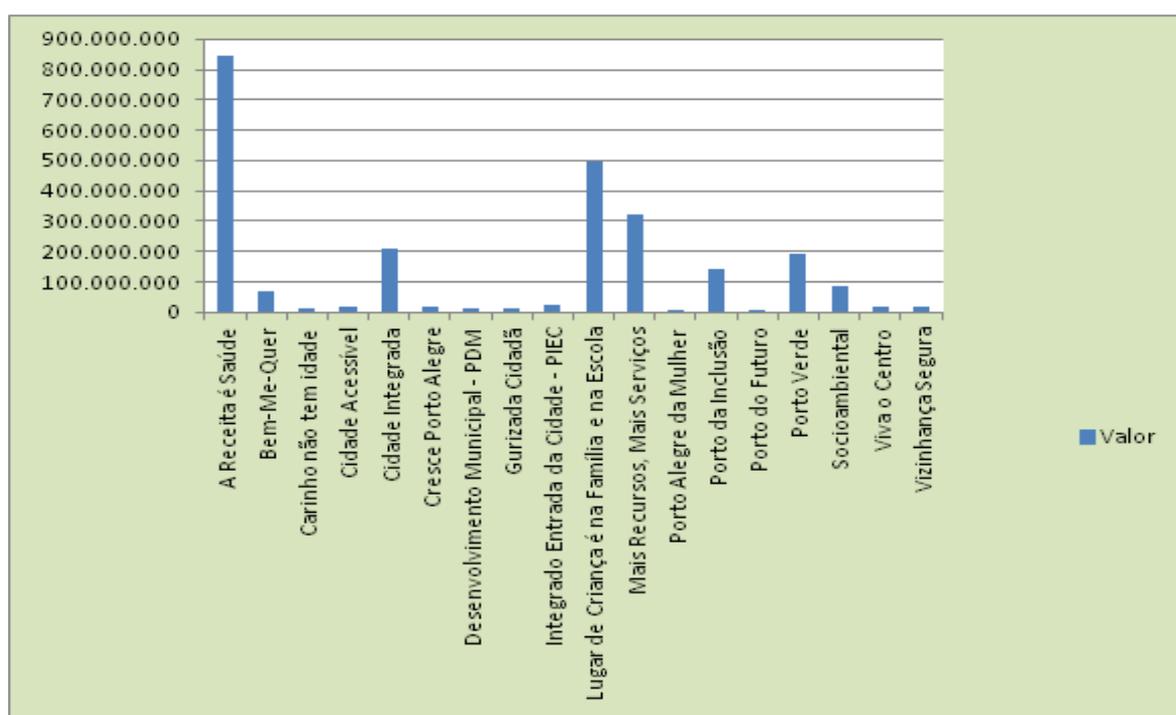


Gráfico 1: Orçamento 2009 – Plano de Investimentos. Fonte: PMPA (gráfico elaborado pelo autor)

Naquele ano, o Programa Transforma Porto Alegre apresentou grande porcentagem do valor total do orçamento, o que revela sua importância estratégica para o processo de planejamento da cidade na conjuntura prévia à Copa de 2014 (ver gráfico 2). A maior parte deste valor se destina aos projetos do Programa Entrada da Cidade, referentes a intervenções de urbanização e de obras viárias nesta região onde se localiza o Estádio Arena do Grêmio (ver tabela 42).

Portanto, além da construtora multinacional OAS ter se beneficiado dos grandes investimentos em infraestrutura, viária, de drenagem e de saneamento, realizados com o financiamento do projeto de caráter social até 2008, a partir daquele ano ainda continua se beneficiando de recursos de investimentos do PIEC, principalmente através das obras de

infraestrutura viária. Este dado reforça o argumento de que pode ocorrer um processo de gentrificação naquela área.

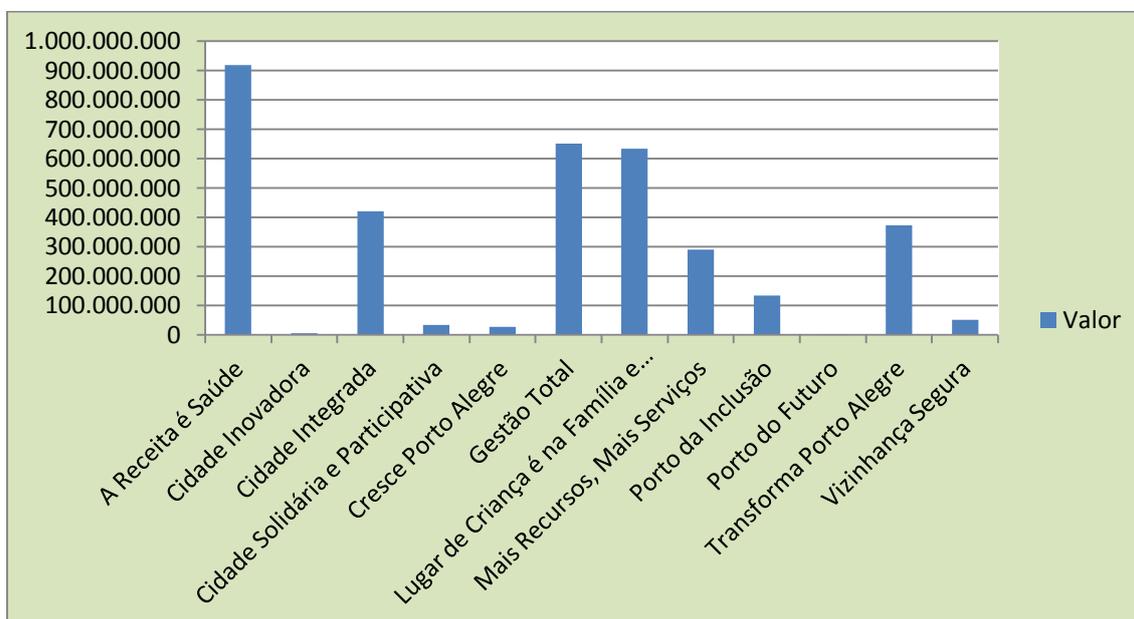


Gráfico 2: Orçamento 2010 – Plano de Investimentos. Fonte: PMPA (2010) (gráfico elaborado pelo autor)

Tabela 42: Principais Projetos e Atividades do Programa Transforma Porto Alegre – PI 2010.

Programa Transforma Porto Alegre	Valor Orçado
Ampliação do Sistema Priorizado de Transporte Público - BRT	21.500.000
Intervenções de Urbanização na Entrada da Cidade	17.234.487
Melhoria da Qualidade das Águas – Sistema de Esgoto Sanitário	4.551.000
Obras habitacionais do Programa de Aceleração do Crescimento	12.362.000
Obras Viárias da Entrada da Cidade	5.904.494
Recuperação Melhoria e Manutenção de Áreas de Lazer Existentes na cidade	1.464.080

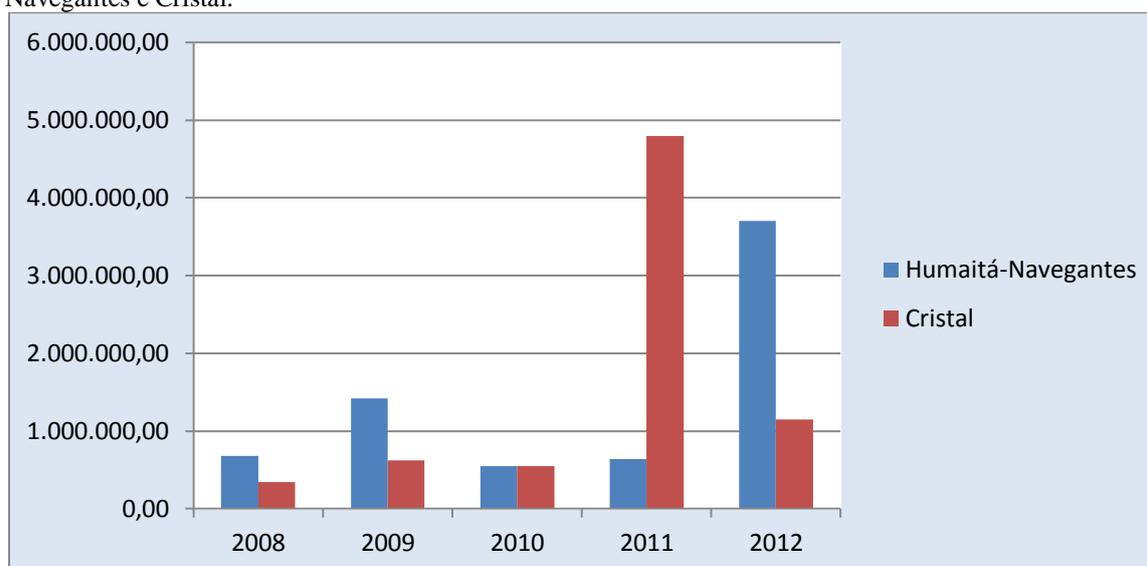
Fonte: PMPA (2010) (tabela elaborada pelo autor).

Nas Regiões do OP Humaitá-Navegantes e Cristal (esta última é a região próxima ao estádio Beira-Rio, onde foi aprovada a construção de diversos grandes projetos urbanos, como a Avenida Tronco), pode-se verificar que, na conjuntura de preparação da cidade para a Copa de 2014, ocorreu considerável aumento de recursos de investimento disponíveis para habitação (ver gráfico 3).

Conforme é possível constatar, no Plano de Investimentos 2009 (PMPA, 2009) já é disponibilizado grande montante de recursos orçamentários para a temática habitação na Região do OP Humaitá-Navegantes. Naquele ano, foram demandados recursos pelo Programa

Estratégico Porto da Inclusão para dois projetos habitacionais: o primeiro refere-se à compra de área para não cadastrados no PIEC – moradores nas Vilas Beco X, Liberdade, São Geraldo, Cooperativa Santo Antônio, Vila Nossa Senhora da Paz, AJ Renner, Dona Teodora, Tio Zeca e Casa de Passagem; o segundo é a complementação para compra de área – Moradores de favor e aluguel do Barcelona. Para cada projeto foi disponibilizado R\$ 710.721,50.

Gráfico 3: Variação do valor orçamentário disponível para a temática habitação nas Regiões do OP Humaitá-Navegantes e Cristal.



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados da PMPA.

No Plano de Investimentos 2011 (PMPA, 211) foi disponibilizado o recurso orçamentário no valor de R\$ 4.350.000,00 para a temática habitação na Região do OP Cristal, sob demanda do Projeto Integrado Socioambiental (Pisa), para o seguinte projeto de habitação: urbanização da Vila Hípica. No Plano de Investimentos 2012 (PMPA, 2012), novamente é disponibilizado grande recurso orçamentário para a temática habitação na Região do OP Humaitá-Navegantes para os seguintes projetos habitacionais: complementação para compra de área para os não cadastrados da Vila Liberdade, com atendimento através do Programa Minha Casa, Minha Vida (não consta o valor orçado), sob demanda da Associação de Moradores da Vila Liberdade; complemento da demanda 20100302 para a Associação Barcelona (valor orçado em R\$ 200.000,00); compra da área para as famílias do Beco X não cadastradas no PIEC e já com ordem de despejo cadastradas no MCMV (valor orçado em R\$ 1.500.000,00), como demanda do Beco X; e compra da área para famílias da Vila Santo André não cadastradas no PIEC (R\$ 2.000.000,00), demandado pela Associação dos

Moradores da Vila Santo André. No total, os projetos alcançam o montante de R\$ 3.700.000,00.

Desta forma, as políticas públicas de habitação popular vêm ao encontro dos interesses dos empreendedores dos setores da construção civil e imobiliário, principalmente da OAS e Andrade Gutiérrez, para promover a valorização econômica das regiões da cidade e, por assim dizer, dos próprios empreendimentos imobiliários projetados e em construção. O aumento substancial dos investimentos em Projetos de habitação popular nas referidas áreas realiza-se como política de promoção da imagem da cidade para atrair fluxos de capital.

Em relação às obras viárias programadas na conjuntura em que a cidade tem sido planejada para sediar a Copa de 2014, constata-se que muitas não estão incluídas na Matriz de Responsabilidades. No 4º Distrito, por exemplo, o projeto viário inicial previsto neste documento referia-se somente à duplicação da Avenida Voluntários da Pátria. A partir da aprovação de novos recursos originados do PAC para a área de mobilidade urbana¹⁴⁵ foram incluídos outros itens, os quais têm como propósito realizar a renovação urbana do entorno do Complexo Arena do Grêmio e levar infraestrutura até os empreendimentos imobiliários projetados e construídos, como aqueles citados no subcapítulo 6.2. Destacam-se os projetos de duplicação da Rua Dona Teodora, a qualificação da Avenida A.J. Renner, entre outros, apresentados no subcapítulo 6.2.

As obras de mobilidade do PAC Copa constituem financiamentos adquiridos pelo município, portanto, pressupõem endividamento municipal, pois afetam diretamente o orçamento. Por esta razão, a decisão sobre a alocação de recursos de investimentos nestes projetos passou pelas instâncias apropriadas pela população no Orçamento Participativo, conforme verificado a partir dos Planos de Investimentos de 2011 (PMPA, 2011) e de 2012 (PMPA, 2012).

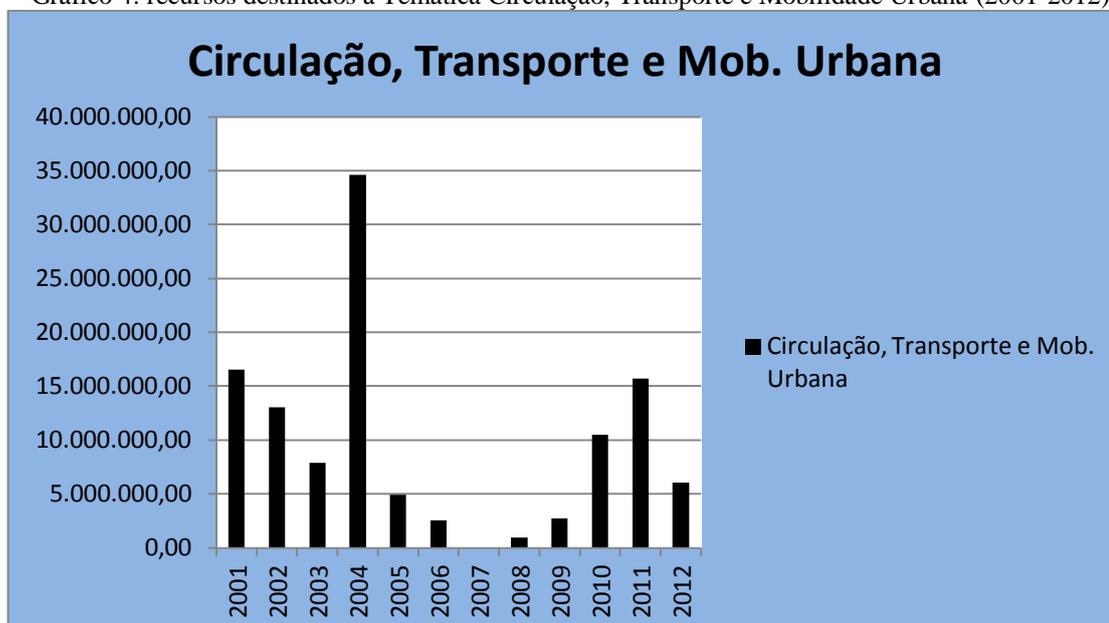
Entretanto, os projetos vinculados à Copa de 2014 foram incluídos nas chamadas “Demandas Institucionais”, cujos investimentos são discutidos no âmbito do Orçamento Participativo, mas constituem gastos que não podem ser mudados através do mesmo, ou seja, os recursos empregados apresentam destinação certa, não havendo possibilidades de serem utilizados em outra área. De maneira essencial, isso se deve ao fato de que estes projetos são fundamentais para conferirem suporte à promoção econômica de projetos imobiliários,

¹⁴⁵ Fonte: Governo Federal (Imprensa). Notícia do dia 24/04/2012, com o seguinte título: “Presidenta Dilma anuncia projetos selecionados para o PAC Mobilidade Grandes Cidades”. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/releases/presidenta-dilma-anuncia-projetos-selecionados-para-o-pac-mobilidade-grandes-cidades>>.

sobretudo dos Projetos Arena e Gigante Para Sempre, realizando-se enquanto estratégia de desenvolvimento urbano.

Conforme podemos verificar a partir dos dados dos Planos de Investimentos do Orçamento Participativo, no âmbito das plenárias temáticas (ver gráfico 4), o montante dos recursos de investimento destinados à Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana aumentou, consideravelmente no ano de 2010 (PMPA, 2010), chegando ao maior nível em 2011 (PMPA, 2011). Podemos comparar este momento à primeira metade da década de 2000, quando foi utilizado grande volume de recursos para a construção da Terceira Perimetral, cujo projeto também tinha sido considerado uma “Demanda Institucional”, conforme Silva (2004).

Gráfico 4: recursos destinados à Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana (2001-2012).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da PMPA.

Isso se deve ao fato de que o Orçamento 2011 priorizou investimentos para a Copa de 2014 e OP. Naquele ano tinham sido disponibilizados R\$ 4,1 bilhões para a execução do orçamento da prefeitura e, deste montante de recursos, R\$ 667 milhões foram previstos para investimento nas obras preparatórias ao megaevento e para cumprir as demandas do OP (PMPA, 2011). Naquele ano foi criado o Programa estratégico de governo Porto Alegre Copa 2014, o qual previu iniciativas no total de R\$ 271 milhões (idem, 2011). O programa incluiu a matriz de responsabilidades firmada pela prefeitura e outros projetos governamentais que visam preparar a cidade para o megaevento, projetando obras viárias, de transporte público (com destaque ao Sistema BRT), habitacionais, artísticas e, até mesmo, a remoção de populações e desapropriações vinculadas à Copa de 2014 (ver tabelas 43 e 44).

Programa Porto Alegre Copa 2014	Valor Orçado
Ampliação do sistema priorizado de transporte público – brt	43.789.474
Obras habitacionais do programa de aceleração do crescimento – COPA	44.975.000
Duplicação da Avenida Edvaldo Pereira Paiva	34.559.072
Duplicação da Avenida Voluntários da Pátria	12.000.000
Prolongamento da Avenida Severo Dullius	9.600.000
Implantação da Avenida Tronco	23.728.296
Complexo da Rodoviária	8.400.000
Implantação das obras de arte na III Perimetral	48.160.000
Processo de monitoramento eletrônico dos corredores de transporte coletivo	11.176.016
Desapropriações – Copa	28.000.000

Tabela 43: Plano de Investimentos 2011 - Principais Projetos e Atividades do Programa Porto Alegre Copa 2014. Fonte: PMPA (2011).

Programa Porto Alegre Copa 2014	Valor Orçado
Ampliação do Sistema Priorizado de Transporte Público - BRT	75.789.474
Obras Habitacionais do Programa de Aceleração do Crescimento – COPA	49.251.359
Duplicação da Avenida Edvaldo Pereira Paiva	44.589.400
Implantação das Obras de Arte na III Perimetral	43.160.000
Implantação da Avenida Tronco	23.728.296
Desapropriações – COPA	22.900.000
Duplicação da Avenida Voluntários da Pátria	12.000.000
Processo de Monitoramento Eletrônico dos Corredores de Transporte Coletivo	11.176.316
Prolongamento da Avenida Severo Dullius	9.620.000
Complexo da Rodoviária	8.400.000
Apoio Operacional ao Programa Porto Alegre Copa 2014	4.034.946
Metrô de Porto Alegre (Metrôpoa)	800.000

Tabela 44: Plano de Investimentos 2012 - Principais Projetos e Atividades do Programa Porto Alegre Copa 2014. Fonte: PMPA (PMPA, 2012).

Desta forma, através do Orçamento Participativo tem sido realizada a política de renovação urbana conforme as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, que se fundamentam no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Em essência, esta política tem como principal objetivo conferir suporte às novas centralidades urbanas das regiões dos bairros Humaitá e Cristal e promover a imagem destes espaços de maneira a facilitar os negócios imobiliários e comerciais como estratégia de desenvolvimento urbano, beneficiando, principalmente as empresas multinacionais OAS e Andrade Gutiérrez. Ou seja, constata-se que a lógica do mercado orienta as políticas e investimentos públicos decididos através do OP.

Em Porto Alegre, as intervenções urbanas visando à Copa de 2014 tem constituído um grande impulso de modernização da cidade, favorecendo sua consolidação nos fluxos econômicos globais. Entretanto, nesta conjuntura, o Orçamento Participativo também

possibilita que as populações das diversas regiões do OP financiem sua cultura local, conforme é possível verificar a partir do valor orçado para este tema no âmbito das plenárias regionais do OP Humaitá-Navegantes e Cristal (ver gráficos 5 e 6), onde têm ocorrido as maiores transformações urbanas no contexto de preparação da cidade para a Copa de 2014.

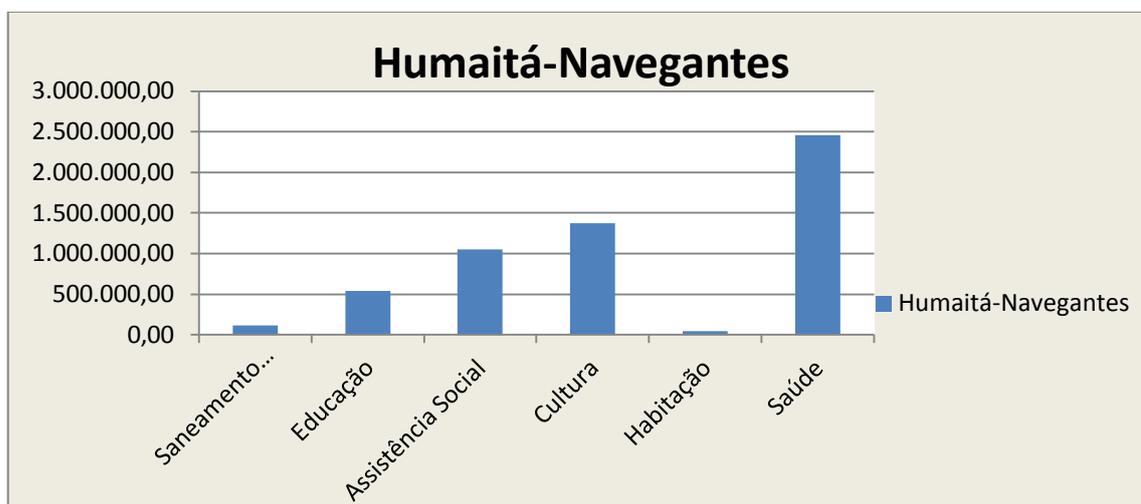


Gráfico 5: valor orçado para os diversos temas no âmbito das Plenárias Regionais – OP 2011.

Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir de dados da PMPA (2011).

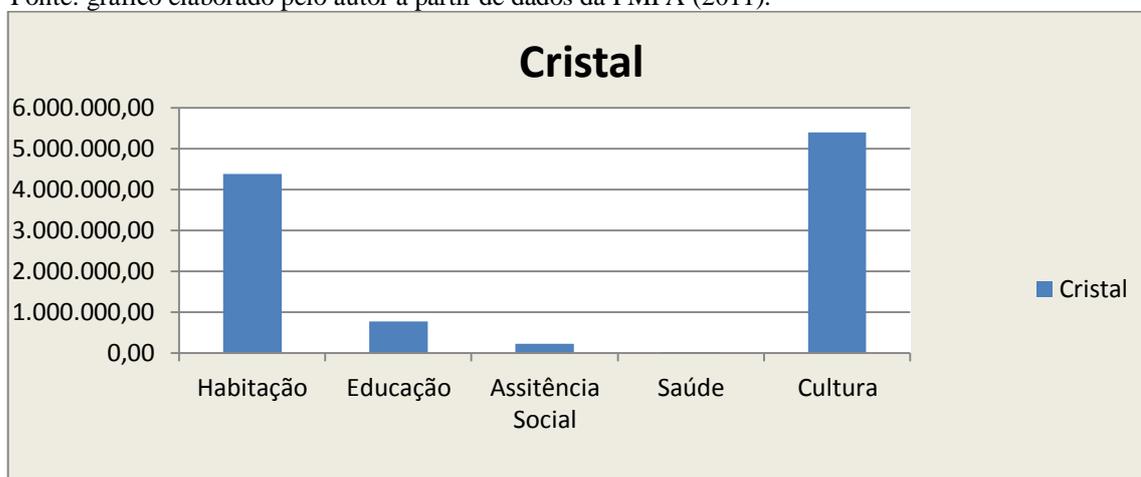


Gráfico 6: valor orçado para os diversos temas no âmbito das Plenárias Regionais – OP 2011.

Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir de dados da PMPA (2011).

Na Região do OP Humaitá-Navegantes foi disponibilizado recurso orçamentário total de R\$ 1.376.023,30 no Plano de Investimentos de 2011 (PMPA, 2011) para os seguintes projetos: Oficina de artesanato afro, administrada por oficinairos da região, Oficina de dança afro e Curso de dança de salão. Para a Região do OP Cristal, disponibilizou-se recurso orçamentário total de R\$ 5.397.803,97 para os projetos citados a seguir: Oficinas de capoeira

– dança, oficina de dança de salão, teatro, literatura, artesanato, música e artes plásticas, Oficinas de comunicação, rádio, vídeo, jornal eletrônico, artes visuais, grafite, música, teatro de bonecos e percussão, música e hip-hop.

No Plano de Investimentos de 2012 (PMPA, 2012) para a Região do OP Humaitá-Navegantes foi efetuada demanda pela Associação Cultural do Povo Bantu Vila Liberdade para os seguintes projetos: Oficina de dança afro – jovens e adolescentes, Oficina de dança de salão para jovens e adolescentes e a Oficina de percussão para jovens e adolescentes. Na Região do OP Cristal, realizou-se demanda de recurso orçamentário pelo Ponto de Cultura Quilombo do Sopapo e CTSA para os projetos citados a seguir: Oficinas teatro (literatura e grafite) e Compra de equipamentos para atividades culturais; sala multimídia. Para ambos, não foram projetados valores de orçamento.

Enfim, de qualquer forma, este montante de recursos para a cultura não representa uma grande porcentagem em comparação com a porcentagem destinada às grandes obras realizadas nesta conjuntura. De forma geral, constata-se que a gestão sócio-estatal e urbana através do Orçamento Participativo tem sido realizada de acordo com os interesses empresariais, essencialmente, contribuindo para reforçar / produzir novas centralidades urbanas, tanto através das Plenárias Temáticas, como das Plenárias Regionais. Em Porto Alegre, a realização dos investimentos públicos no contexto atual contribui para consolidar esta cidade nos fluxos econômicos globais.

Por um lado, no âmbito das Plenárias Temáticas, o Governo Municipal geriu o Orçamento Participativo para efetivar o planejamento estratégico essencialmente de acordo com a lógica do mercado, fundamentado nas estratégias de desenvolvimento econômico previstas no PDDUA. Fundamentalmente, a dinâmica do processo decisório do OP sobre a alocação dos recursos orçamentários para diversos projetos vinculados à Copa de 2014, sobretudo os de caráter viário, tem permitido ao governo municipal realizar a gestão urbana empresarial na conjuntura prévia a este megaevento, atendendo aos interesses das empresas multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário, conforme visto. Por outro lado, no âmbito das Plenárias Regionais, as Secretarias Municipais responsáveis pelas políticas públicas de caráter habitacional e socioambiental, demandaram investimentos com o objetivo de promover a inclusão social e o direito à cidade, mas, estas políticas vieram, essencialmente ao encontro dos interesses empresariais, de valorização econômica das áreas da cidade onde são implementados os projetos imobiliários.

Conclusões

Conforme visto, a origem histórica da inserção da cidade de Porto Alegre nos fluxos econômicos globais encontra o seu fundamento, principalmente, no Plano Diretor, aprovado em 1999, e também, de modo paradoxal, no fato de a cidade ter sido a primeira sede do Fórum Social Mundial, um megaevento antiglobalização.

Os instrumentos básicos do PDDUA, evidentemente, permitem uma atuação projetual sobre a cidade, com a definição de projetos especiais e a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo, favorecendo a configuração de parcerias público-privadas e a atração de fluxos de capital. O PDDUA, através do estabelecimento do modelo espacial de cidade, policêntrica, miscigenada e densificada, fundamentou a lógica de desenvolvimento econômico de promoção de novos tipos de empreendimentos no mercado imobiliário de Porto Alegre, como os condomínios fechados horizontais e verticais, representando uma atuação projetual sobre a cidade. Este modelo espacial também fundamentou o processo de gentrificação do centro histórico, iniciado ainda nos anos 90, e a construção da Terceira Perimetral, a qual se constituiu como a mais importante via urbana de Porto Alegre, projetada para inserir a cidade nos fluxos econômicos globais, desde o início do século XXI.

A aplicação dos instrumentos do PDDUA também gerou contradições territoriais e conflitos políticos, sobretudo em relação à falta de uma lei que identificasse, definisse e propusesse o regime urbanístico para as Áreas Especiais de Interesse Cultural. O PDDUA estabelecia que esta definição legal ocorresse através de Lei específica para cada área, mas isso não veio a ocorrer na maior parte dos bairros da cidade, nem mesmo para a Orla do Lago Guaíba. Este fato foi um dos principais fatores responsáveis pelo surgimento de movimentos sociais, de associações de moradores de bairros nobres que demandavam a diminuição dos índices urbanísticos da densidade urbana e a delimitação das Áreas de Interesse Cultural, além da própria revisão do PDDUA, pois compreendiam que as regras urbanísticas descaracterizavam os bairros onde moravam, privilegiando aos interesses dos setores da construção civil e imobiliário, através da implementação de Projetos Especiais. A partir daqueles anos, o planejamento estratégico não seria realizado sem conflitos entre Estado, em nível local, e sociedade civil organizada. Os projetos especiais e as Áreas Especiais, notadamente as de interesse cultural, se constituíram como a questão mais polêmica do processo de planejamento urbano de Porto Alegre.

Desta forma, os primeiros anos deste século marcaram o início da modernização capitalista da cidade de Porto Alegre, gerando processo de especulação imobiliária em diversas áreas. A morfologia e a imagem da cidade se transformavam seguindo as tendências predominantes do urbanismo contemporâneo, e se internacionalizava, cada vez mais, devido ao sucesso alcançado pela realização do Fórum Social Mundial. Portanto, ainda que este megaevento não tivesse o objetivo de promover a obtenção de rendas monopolistas, através da produção simbólica da cidade, na prática, isso não deixou de ocorrer.

Entretanto, conforme também visto neste trabalho, este processo de modernização capitalista da cidade passou a se intensificar, sobretudo a partir de 2005, quando um novo grupo político assume a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, representado pelo então Prefeito, José Fogaça, que passa a realizar plenamente a gestão urbana empresarial, através da adoção do modelo de gestão denominado de Governança Solidária Local. Este novo grupo político passou a utilizar os instrumentos de planejamento estratégico previstos no PDDUA, privilegiando aos interesses dos setores da construção civil e imobiliário, rompendo com o modelo de gestão implantado pelo governo da Administração Popular, na década de 90, que buscava conciliar o atendimento aos interesses destes setores econômicos, com os interesses das populações de baixa renda da periferia do município.

A partir de todas estas evidências sobre os instrumentos do Plano Diretor e as transformações urbanísticas e na gestão urbana local, como vinculados à lógica da globalização econômica, afirmamos e comprovamos a hipótese de que, na conjuntura prévia à Copa de 2014, a cidade de Porto Alegre se consolidou no processo contemporâneo de produção capitalista do espaço. Os argumentos conclusivos que comprovaram esta hipótese serão expostos a seguir.

Primeiramente, a coincidência temporal entre o anúncio da FIFA de que o Brasil seria a sede da Copa de 2014 e o anúncio do Governo Federal do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, prevendo a destinação de vultosos investimentos em grandes infraestruturas e em programas habitacionais, constituíram as decisões determinantes para promover o desencadeamento da gestão urbana empresarial na cidade de Porto Alegre, na conjuntura de sua candidatura para sediar o megaevento. A partir destas decisões, foi promovida uma associação de forças políticas, envolvendo todos os níveis de governo, e de forças econômicas, com a presença de multinacionais dos setores da construção civil e imobiliário, para realizar uma ampla reestruturação urbano-regional em Porto Alegre, de acordo com a lógica do mercado, das estratégias de desenvolvimento econômico previstas no

PDDUA. Nesta conjuntura, verificou-se que o verdadeiro poder de gerir a cidade, de decidir sobre os recursos para a sua reestruturação, encontra-se em agentes que se situam na escala espacial mais ampla do que o município, com destaque para a FIFA, o Governo Federal e as próprias multinacionais OAS e Andrade Gutiérrez, sendo que o governo municipal apenas cumpre o papel de agilização e coordenação destas decisões sobre o processo de planejamento da cidade, promovendo a lógica empresarial de produção do espaço urbano.

A aprovação dos projetos especiais dos clubes Grêmio e Internacional, no âmbito do Legislativo Municipal, no contexto de confirmação da cidade de Porto Alegre como candidata à sede da Copa de 2014 pela FIFA, se constituiu, na verdade, como a realização das principais parcerias público-privadas para promover o desenvolvimento urbano previsto no PDDUA, de acordo com a lógica empresarial, dos interesses econômicos das multinacionais OAS e Andrade Gutiérrez, através da flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo das áreas onde estes projetos foram propostos. O Governo Federal também contribuiu nestas parcerias público-privadas, mediante financiamento do BNDES para a reforma/construção dos Estádios de Futebol. Na mesma conjuntura, a aprovação dos outros projetos especiais também se constituiu como efetivação das parcerias público-privadas para cumprir a mesma estratégia de desenvolvimento urbano.

Em todos estes projetos se reuniram interesses comerciais, turísticos e imobiliários que apresentam um grande potencial de reforçar / produzir centralidades urbanas, atraindo fluxos de capital e a geração de renda e empregos, conforme as estratégias de desenvolvimento econômico previstas no PDDUA. Trata-se da própria concepção do urbanismo flexível de projetos, que confere uma abordagem compreensiva e integradora de ações multissetoriais, para provocar reações determinadas e previsíveis dos agentes privados, promovendo processos de renovação urbana, conforme analisado com base em Compans (2004).

Entretanto, ainda que estes projetos trouxessem benefícios econômicos, a aprovação dos mesmos envolveu conflitos políticos. Conforme visto, desde a aprovação do PDDUA os Projetos Especiais e as Áreas Especiais se tornaram uma questão polêmica, contraditória no processo de planejamento urbano, porque permitiam a flexibilização do regime urbanístico de uso e ocupação do solo em favor dos interesses dos setores da construção civil e imobiliário, inclusive em Áreas de Interesse Cultural. Da mesma forma, na conjuntura prévia à Copa de 2014, quase todos os projetos aprovados foram de encontro aos interesses das associações de moradores, ambientalistas e diversas outras entidades da sociedade civil organizada, que se posicionavam contra a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, sobretudo nas

Áreas Especiais da cidade, defendendo que primeiramente fosse discutida a revisão do Plano Diretor, e depois, os projetos. Este posicionamento ocorreu especialmente quanto à construção de prédios altos na Orla do Lago Guaíba, a maior Área de Interesse Ambiental e Cultural da cidade.

Portanto, assim como ocorre em outras cidades do mundo que já sediaram megaeventos, em Porto Alegre também se verificou que a política foi anulada em prol da unificação dos cidadãos para a cidade se tornar sede da Copa de 2014, o que se tornou possível através da utilização do recurso do marketing associado ao megaevento, com ampla divulgação de imagens espetaculares dos projetos Arena e Gigante para Sempre, que acionaram a identidade dos porto-alegrenses com os seus respectivos clubes de futebol: o Grêmio e o Internacional. Desta maneira, as referidas Áreas Especiais da cidade onde ocorreu a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, foram apropriadas pelos empreendedores para a obtenção de rendas monopolistas.

Após confirmação destas parcerias público-privadas, o governo municipal, através de diversas secretarias municipais, passou a realizar as obras previstas na Matriz de Responsabilidades da FIFA, as quais foram divulgadas como meio de adaptar a cidade de Porto Alegre à Copa de 2014, mas, essencialmente tem servido para promover as estratégias de desenvolvimento econômico previstas no PDDUA, por meio da realização de obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana que reforçam / produzem as centralidades urbanas das áreas/regiões da cidade onde foram projetados os referidos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada. Desta forma, valorizam-se as áreas onde são projetados os novos empreendimentos, atendendo aos interesses econômicos dos empreendedores imobiliários.

A Copa de 2014 e a atração dos fluxos de capital internacional envolvidos nos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada forneceram a oportunidade de o governo municipal realizar os projetos de renovação urbana que vinham sendo elaborados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre desde a segunda metade da década de 2000, sendo que, para este propósito, foram utilizados os instrumentos do modelo de gestão urbana empresarial: as parcerias público-privadas, o urbanismo flexível de projetos, o planejamento estratégico e o marketing urbano. Nesta conjuntura, as propostas de zoneamento de uso e ocupação do solo e de intervenções urbanísticas incluídas nos projetos de revitalização da Orla e da Região do 4º Distrito foram adaptadas de acordo com os interesses dos empreendedores dos Grandes Projetos Urbanos de iniciativa privada, como a definição da localização dos

empreendimentos, a projeção das obras de infraestruturas viárias e de mobilidade urbana, previstas na Matriz de Responsabilidades da FIFA, e a promoção da imagem das respectivas áreas, e da própria cidade, para possibilitar a atração de fluxos de capital, enquanto estratégia de desenvolvimento econômico.

Esta política de realização de obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana e de qualificação da imagem das referidas áreas da cidade para promover os interesses da iniciativa privada e atrair fluxos de capital, tem gerado processos de valorização econômica das mesmas. Paradoxalmente, nestas áreas também são realizadas políticas públicas e projetos de caráter social, como o PIEC e o PISA, que também tem contribuído para a ocorrência deste processo, verificando-se, inclusive, considerável aumento de investimentos nestes programas, na conjuntura prévia ao megaevento, o que comprova que, na cidade de Porto Alegre, a lógica do mercado tem constituído o modo de operação das políticas públicas.

No caso do PIEC esta lógica de desenvolvimento urbanístico se tornou ainda mais marcante, devido à construção da Arena do Grêmio e de outros empreendimentos imobiliários na região onde está sendo implantado este programa, constituindo uma grande contradição territorial. Conforme visto, o investimento realizado através deste programa em infraestruturas, sobretudo viária, tem beneficiado, sobretudo, aos interesses vinculados à especulação imobiliária. Por esta razão, segundo também constatamos, o PIEC tem sido inviabilizado e há possibilidade de que ocorra um processo de gentrificação naquela área.

Desta forma, conclui-se que a realização do planejamento estratégico na cidade de Porto Alegre não tem resolvido as contradições, os conflitos entre Estado, em nível local, e sociedade. Ao contrário, constata-se que estes conflitos tem se tornado acentuados, sobretudo na conjuntura prévia à Copa de 2014. A causa da ocorrência deste processo não se encontra somente na disposição do governo municipal para promover a gestão urbana empresarial, mas também, no fato de que o governo local não detém autonomia orçamentária e autonomia política para promover o desenvolvimento urbano. Esta ausência de autonomia do governo local foi constatada a partir de três fatores: a autoridade absoluta para a realização do megaevento é conferida à FIFA, a maior parte dos recursos de financiamento para todos os referidos projetos são transferidos a partir do Governo Federal e de instituições internacionais (o BID e a FONPLATA), e, por último, os projetos e intervenções de renovação urbana se realizam através da atração de empreendedores imobiliários.

Além disso, conforme visto, o processo decisório sobre a alocação dos recursos de investimentos, tanto dos projetos estratégicos, previstos na Matriz de Responsabilidades da

FIFA, quanto dos programas integrados Entrada da Cidade e Socioambiental, foi realizado no âmbito do Orçamento Participativo, mas as demandas destes investimentos não se originaram da população, nem puderam ser alteradas pela mesma, pois se constituíram, respectivamente: como demandas do próprio governo, justificadas para preparar a cidade à Copa de 2014; e como demandas técnico-institucionais, justificadas para viabilizar tecnicamente a implementação dos programas de caráter social. Desta forma, no contexto atual, o modelo de gestão urbana empresarial na cidade de Porto Alegre tem sido legitimado através do Orçamento Participativo, sendo que os projetos de inclusão social orientam-se pela lógica do mercado.

Portanto, a análise de todos os projetos e políticas de desenvolvimento urbano promovidas na conjuntura prévia à Copa de 2014, permite afirmar que ainda não existe um planejamento estratégico que potencialize e integre o conjunto de intervenções de renovação urbana que tem sido desenvolvido em Porto Alegre. A gestão atual tem privilegiado os interesses dos empreendedores imobiliários, enquanto estratégia de desenvolvimento urbano, arriscando tornar inviáveis algumas políticas públicas de cunho habitacional e social.

Em suma, a realização dos Grandes Projetos Urbanos de modernização/construção dos estádios de futebol e do Cais Mauá, juntamente com as obras viárias, habitacionais e de mobilidade urbana, tem constituído, certamente, a consolidação da reorientação estratégica da política urbana em Porto Alegre, desde a aprovação do PDDUA, em 1999. Deste modo, em essência, o planejamento e gestão urbanos realizados na conjuntura prévia a este megaevento esportivo na cidade, não tem sido diferente das outras cidades-sedes, não tem se configurado como uma alternativa urbanística à globalização. Ao contrário, constata-se que a morfologia da cidade se consolida nos fluxos econômicos globais através da produção simbólica da cidade, vinculada, sobretudo, aos padrões arquitetônicos ultramodernos dos Estádios de Futebol em padrão FIFA, associados à história e cultura locais em relação aos clubes de futebol, Grêmio e Internacional, possibilitando, desta forma, a apropriação de rendas monopolistas e a promoção da lógica de desenvolvimento especulativo.

Constata-se, assim, que o planejamento e gestão urbanos de Porto Alegre confere importância central à qualificação da imagem da cidade para atrair investidores internacionais, atendendo as novas demandas do capitalismo, fundamentado na produção de imagens, no desenvolvimento do setor terciário superior e de uma arquitetura ultramoderna, inclusive, em relação às diversas edificações que se orientam pelo modelo das novas centralidades empresariais das metrópoles, conforme visto a partir do conteúdo dos projetos.

Portanto, desde os primeiros anos do século XXI, tem sido mundialmente difundido, por diversos intelectuais (com destaque para o geógrafo David Harvey e o sociólogo Boaventura de Souza Santos) e políticos, que a cidade de Porto Alegre teria se constituído como marca e sede do movimento antiglobalização, entretanto, conforme comprovamos neste estudo, a cidade não se constitui como uma alternativa à globalização econômica e cultural. Em Porto Alegre, ainda que as forças sociais e políticas tivessem marcado a história através da experiência do Orçamento Participativo e da realização do Fórum Social Mundial, promovendo o debate e luta por um desenvolvimento alternativo à globalização, seu desenvolvimento local não constituiu um capital simbólico coletivo autêntico, original e tradicional, não se fundamentou na mobilização popular, dos agentes da cultura e da história desta cidade, conforme havia afirmado Harvey (2004).

Com a realização deste estudo, esperamos ter contribuído para a compreensão da lógica de desenvolvimento urbanístico da cidade de Porto Alegre, desde o início do século XXI, sobretudo na conjuntura prévia à Copa de 2014. A construção de um desenvolvimento urbanístico alternativo à globalização econômica neoliberal passa pela ampla conscientização da sociedade de que, não é suficiente adotar um determinado modelo de planejamento e gestão urbanos para superar as contradições e conflitos sociais, ambientais e culturais intrínsecos ao capitalismo, mas também, torna-se necessário promover uma ampla conscientização e mobilização política.

No caso da cidade de Porto Alegre, o primeiro passo para promover uma lógica de desenvolvimento alternativa à globalização, poderia ocorrer a partir da reatualização do modelo de gestão realizado na década de 90, no governo da Administração Popular, caracterizado, conforme visto, pela ampla conscientização e mobilização política para a consolidação do modelo do Orçamento Participativo, e pela conciliação entre a promoção dos interesses econômicos e o atendimento das necessidades das classes sociais menos favorecidas e da cultura local. Atualmente, em termos administrativos, o primeiro grande desafio para a sociedade civil organizada do município de Porto Alegre, seria obter maior representatividade e controle político-administrativo sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, instituído no âmbito do Plano Diretor, e a integração deste com o modelo do Orçamento Participativo. Juntamente com a conscientização e mobilização política da sociedade, em nível local, esta ação favoreceria a maior conciliação entre o desenvolvimento econômico e os interesses sociais, ambientais e culturais na cidade, principalmente nas áreas especiais, como a Orla do Lago Guaíba, o maior patrimônio

ambiental e cultural de Porto Alegre, que apresenta grande potencial para atração de fluxos de capital, atualmente, em toda a sua extensão territorial.

Enfim, em qualquer metrópole inserida na dinâmica do capitalismo global, o envolvimento político mais amplo da sociedade para demandar um planejamento estratégico que potencialize e integre as intervenções urbanísticas, se torna a condição fundamental para começar a construir um modelo de desenvolvimento alternativo à globalização.

Referências

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; e MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal – A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; e MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana. Porto Alegre / IPEA, USP, UFRGS, 2001.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em Rede** - A Era da informação: Economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: UNESP, 2004.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia**: Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª edição, 2001.

FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação Popular no Planejamento Urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese (Doutorado). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, 2009.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Porto Alegre**: Guia histórico. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2006.

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

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e Debates, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

_____. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. A Arte da Renda: a globalização e transformação da cultura em commodities. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MASCARENHAS, Gilmar. O Ideário Urbanístico em torno do Olimpismo. Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007): Os limites de uma apropriação. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Ed. Universitária: Chapecó, 2008.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989. 202p. il.

MENEGAT, R. (Coord.). **Atlas ambiental de Porto Alegre**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006. 228 p.

MIRON, Luciana Inês Gomes. **O Gerenciamento dos Requisitos dos Clientes de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social: Proposta para o Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre**. Tese (Doutorado). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, UFRGS, 2008.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local**. Tese (Doutorado). Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração, UFBA, 1997.

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

PORTO ALEGRE, Câmara Municipal (2008a). Projeto de Lei Complementar 006/2008. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____(2008b). Projeto de Lei Complementar 017/08. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____(2008c). Projeto de Lei Complementar 018/08. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____(2008d). Projeto de Lei Complementar 016/08. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____(2009). Projeto de Lei Complementar 597/09. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____ (2012a). Projeto de Lei Complementar 07/2012. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal (2012). **Plano de Investimentos 2011**. Administração Popular, Caderno, s.d. 114p.

_____ (2011). **Plano de Investimentos 2011**. Administração Popular, Caderno, s.d. 114p.

_____ (2010) **Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental**: Como ocorreu o processo. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2010 a). **Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental**: Passos no âmbito do Legislativo Municipal. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2010 b). **Lei Complementar Nº 638, de 4 de março de 2010**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2010 c). **Plano de Investimentos 2010**. Administração Popular, Caderno, s.d. 70p.

_____ (2009). **Proposta de Trabalho do GT 4º Distrito**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009a). **Proposta de Trabalho do GT 4º Distrito – Projetos Estratégicos**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009b). **Proposta de Trabalho do GT 4º Distrito – Identificação e Propostas para a Área 3**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 c). **Proposta de Trabalho do GT 4º Distrito – Ações do Poder Público na Região**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 d). **Proposta de Trabalho do GT 4º Distrito – Ações da Iniciativa Privada.** Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 e). **Decreto Nº 16.313.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 f). **Lei Complementar Nº 609, de 8 de janeiro de 2009.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 g). **Lei Complementar Nº 608, de 8 de janeiro de 2009.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 h). **Lei Complementar Nº 610, de 13 de janeiro de 2009.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2009 i). **Plano de Investimentos 2009.** Administração Popular, Caderno, s.d. 64p.

_____ (2008). **Plano de Investimentos 2008.** Administração Popular, Caderno, s.d. 64p.

_____ (2007). **Portais da Cidade – Anexo 1 Modelo Conceitual.** Porto Alegre: Secretaria Municipal de Transportes, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2007 a). **Plano de Investimentos 2007.** Administração Popular, Caderno, s.d. 66p.

_____ (2006). **Íntegra do Relatório Orla: Condições Atuais, Possibilidades e Instrumentos para a Qualificação e o Resgate da Orla de Porto Alegre.** Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____ (2006 a). **Plano de Investimentos 2006.** Administração Popular, Caderno, s.d. 66p.

_____ (2005). **Plano de Investimentos 2005.** Administração Popular, Caderno, s.d. 58p.

_____ (2004). **Plano de Investimentos 2004.** Administração Popular, Caderno, s.d. 70p.

_____ (2003). **Plano de Investimentos 2003.** Administração Popular, Caderno, s.d. 81p.

_____(2002). **Plano de Investimentos 2002**. Administração Popular, Caderno, s.d. 57p.

_____(2002 a). **Lei Complementar Nº 470, de 2 de janeiro de 2002**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____(2001). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental**: lei comentada. Porto Alegre: Coordenação de Comunicação Social, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____(2001 a). **Plano de Investimentos 2001**. Administração Popular, Caderno, s.d. 72p.

_____(1999). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____(1967). **Lei Nº 3076, de 29 de novembro de 1967**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

_____(1949). **Lei Nº 334, de 6 de dezembro de 1949**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e Planejamento Urbano**: O Processo de Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. Dissertação (mestrado). Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, 2008.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó, SC: Argos, 2003.

SILVA, Débora Bernardo da. **O Planejamento Urbano e a Administração Popular de Porto Alegre**: Discursos e práticas. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, 2004.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima; LAHORGUE, Mário Leal. **Governança e Gestão Urbana: Copa do Mundo FIFA 2014 em Porto Alegre**. Observatório das Metrôpoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/governanca_lucimar_siqueira.pdf> Acessado em: 10 de Outubro de 2012.

SMITH, NEIL. **A gentrificação generalizada**: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: Bidou-Zachariansen, C.; Hiernaux-Nicolas, D.; Rivière d’Arc, H. (orgs.) De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo, Annablume, 2006.

SOARES, P.R.R. **Del Presupuesto Participativo a los Megaproyectos: La producción del espacio urbano em Porto Alegre en el siglo XXI**. Scripta Nova, Vol. XIV, nº 331, agosto, 2010. Disponível em: www.ub.es/geocrit/snova.htm>. Acesso em: 12 de Janeiro de 2012.

SOARES, P.R.R. **Metamorfoses da Metrópole Contemporânea: considerações sobre Porto Alegre**. GEOUSP – Espaço e Tempo. nº 20, 2006, Disponível em: <www.geografia.fflch.usp.br/publicações/geousp/20/Artigo_Paulo.pdf > Acesso em: 20 de novembro de 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006 a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora**: Reflexões em torno da Democratização e da Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006 b.

UEDA, Vanda. **Os novos empreendimentos imobiliários e as transformações recentes no espaço urbano de Porto Alegre**. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10, 2005. São Paulo, [Anais...] São Paulo: Departamento de Geografia / FFLCH / USP, 2005.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; e MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 1ª ed. Brasília. Universidade de Brasília, 1991.

XAVIER, Fernando Weiss. **O Conflito no espaço urbano no contexto da revisão do PDDUA advindo do adensamento urbano: o caso do bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Porto Alegre: Departamento de Geografia, UFRGS, 2009.