

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

VITORIA GONZATTI DE SOUZA

**Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de
formulação**

Porto Alegre

2017

VITORIA GONZATTI DE SOUZA

Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de formulação

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de
Bacharela em Políticas Públicas da
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Professora Responsável: Vanessa
Marx

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Souza, Vitoria Gonzatti de
Evolução dos planos diretores de Porto Alegre:
atores na fase de formulação / Vitoria Gonzatti de
Souza. -- 2018.
74 f.
Orientadora: Vanessa Marx.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. plano diretor. 2. formulação. 3. atores. 4.
participação. I. Marx, Vanessa, orient. II. Título.

Resumo

Porto Alegre é uma cidade com um longo histórico de planejamento urbano. A cidade iniciou a elaboração de planos para a cidade ainda no início do século XX. Seu primeiro projeto em forma de lei foi em 1959, ainda bem antes da obrigatoriedade estabelecida no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), porém só em 1979 o novo plano foi abarcar toda a extensão da cidade. O objetivo deste trabalho é resgatar a história dos planos diretores de 1979, 1999 e 2010 a fim de identificar e comparar atores envolvidos no processo de formulação e sua dinâmica de manutenção ou alternância. Para isso, dados provindos de outros estudos dão suporte para a busca de informações em atas do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. As conclusões apontam particularidades em cada um dos três planos analisados. Em termos de ator central, o Estado, através do governo municipal, foi o principal agente durante a elaboração do plano de 1979, não sendo detectada a presença de atores do mercado imobiliário. Já o processo que culminou com o plano de 1999 agregou uma multiplicidade de atores, não sendo possível identificar um ator principal, tendo o Estado atuado como um mediador entre todos os setores que participaram da formulação - entre eles, o sindicato da construção civil. Por fim, a revisão que alterou o plano em 2010 contou com a participação das regiões de planejamento, entidades como associações de bairros e destaca-se a forte presença dos sindicatos do setor da construção civil durante as audiências públicas.

Palavras-chave: plano diretor, formulação, atores, participação.

Abstract

Porto Alegre has a long history on urban planning. The city started the elaboration of master plans still in the beginning of the XX century. Its first project as a law was created in 1959, far before the obligation established at Estatuto da Cidade (Law 10.257/2001), but only in 1979 the new plan included all the territory of the city. The aim of this study is to rescue the history of the master plans of 1979, 1999 and 2010, willing to identify and compare actors engaged in the formulation and its dynamics of maintenance or alternation. For that, data from other studies support the search for information on registers of Local Board of Urban and Environmental Development. The conclusions point peculiarities in each one of the analyzed plans. In terms of central actor, the State, through the local government, was the main agent during the elaboration of the 1979 plan, and has not been identified the presence of real estate market. The process that led to 1999 plan brought together a multiplicity of actors, not being possible to identify a main actor, being the State a mediator between all those sectors who participate in the formulation – among them, the Union of the Civil Construction. In the end, the review that changed the 2010 plan counted on the participation of the planning regions, entities such as neighborhood associations, and is highlighted the strong presence of the buildings' syndicates in the public hearings.

Keywords: master plan, formulation, actors, participation.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a minha família, minha Mãe Celina, meu pai Francisco e minha irmã Everlise, por sempre me darem todo o suporte que eu precisei para que eu me dedicasse a desenvolver meus estudos e trabalhos. Com certeza eu não poderia alcançar esse diploma sem essa família ao meu lado, principalmente minha mãe, que é uma luz na minha vida, uma fonte inesgotável de amor e carinho. Também não posso deixar de agradecer meu namorado Marcus, por sempre ser um companheiro compreensivo, por ficar ao meu lado, ser parceiro para todos os momentos e me dar forças para seguir em frente.

Agradeço a professora Vanessa, que desde o início me acolheu como orientanda. Obrigada por ter aceitado o desafio e por ser uma ótima orientadora! Agradeço também as minhas duas orientadoras da Fundação de Economia e Estatística (FEE), Daiane e Ana Júlia, por todo o aprendizado e por todos os conselhos. Me sinto privilegiada por ter passado este ano de 2017 cercada por essas mulheres inteligentes e incríveis!

Agradeço ao pessoal do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) que me recebeu de forma tão simpática para realização da pesquisa documental.

Agradeço a parceria dos/das colegas integrantes da Comissão Organizadora do XVI Encontro Nacional de Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas, evento inesquecível que tive a oportunidade de ajudar a construir. Valeu por todo o aprendizado que alcançamos juntos!

A estes e a todas as amigas e amigos próximos, colegas e demais pessoas do meu convívio, que acompanharam desde os momentos de angústia aos momentos de alívio que compuseram a trajetória de desenvolvimento deste trabalho, meu sincero agradecimento pela paciência, pela torcida e por compartilharem comigo tantos momentos felizes nesses quatro anos de graduação. Obrigada!

Além de todos os agradecimentos, também gostaria de registrar meu desejo de que a Universidade Pública seja cada vez mais democrática, aberta e plural. Depois de 4 anos dentro dessa instituição, me sinto no dever de defender o ensino superior público, gratuito e de qualidade, com cotas e com assistência estudantil, inclusivo, e que fomente o pensamento crítico.

LISTA DE SIGLAS

AGADIE	Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Imobiliário Empresarial
AREA	Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura
ARI	Associação Rio-grandense de Imprensa
ASBEA	Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura
BNH	Banco Nacional de Habitação
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
CMDUR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural
CMPD	Conselho Municipal do Plano Diretor
CMPDDU	Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgoto
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FRACAB	Federação das Associações de Bairro
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IGEC	Instituto Gaúcho de Estudos da Indústria da Construção Civil
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs	Organizações Não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PROPLAN	Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor
PROPUR	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PT	Partido dos Trabalhadores

SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERGS	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMAMS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMGAE	Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SMT	Secretaria Municipal dos Transportes
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SINDIMOVEIS	Sindicato dos Corretores de Imóveis
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SPM	Secretaria do Planejamento Municipal
STICC	Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. JUSTIFICATIVA	11
3. METODOLOGIA	14
4. HIPÓTESE	16
5. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
6. MARCO TEÓRICO	19
6.1 Políticas públicas: definindo conceitos	19
6.2 Cidades e plano diretor	23
6.3 O direito à cidade: unindo conceitos	25
7. OS PLANOS DIRETORES	28
7.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1979	28
7.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – 1999	34
7.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – Revisão 2010	43
8. COMPARAÇÕES ENTRE OS PLANOS DIRETORES	57
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64
APÊNDICES	69
ANEXOS	73

1. INTRODUÇÃO

O campo de estudo de políticas públicas busca compreender o que os governos fazem, como é o processo dessas decisões e ações, e quais os resultados e impactos que delas resultam. A definição do que constitui uma política pública encontra explicações diversas na literatura sobre o tema. Em termos gerais, são decisões tomadas para enfrentar problemas que sejam públicos e relevantes ou ainda, de forma mais ampla, são ações intencionais praticadas pelos governos para alcançar determinado objetivo (HOWLETT et al, 2013). Alguns autores restringem o conceito às ações estritamente estatais; há os que admitem que outros setores e organismos não estatais também podem fazer políticas públicas. Outros interpretam como se qualquer decisão tomada pelo governo fosse uma política pública, mesmo se a decisão for de inação¹. Há também mais um problema conceitual quanto aos níveis em que uma ação é considerada política pública, se abrange apenas as macro diretrizes, ou se as ações de operacionalização de um programa também são consideradas políticas públicas (SECCHI, 2013). De acordo com Lowi (1964, apud SECCHI, 2013), uma política pública em forma de lei se enquadra como uma política do tipo regulatória, que se desenvolve em uma dinâmica pluralista, onde prevalecem os atores e interesses com mais força em ação. Neste escopo insere-se o plano diretor, como uma política pública de planejamento urbano a nível municipal, definida através de uma lei.

Para analisar políticas, o ciclo de políticas públicas as pressupõe divididas em fases interdependentes, de forma a simplificar seu entendimento. De acordo com Howlett et al. (2013),

“Todas as definições (de ciclo de políticas públicas) apresentadas até este momento postulam que a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado”² (p.12).

No entanto, muitas dessas decisões, influências e ações, tanto de atores externos ao Estado quanto de atores internos, não são possíveis de serem identificadas por falta de registros e de dados – especialmente quando se reconstitui trajetórias ocorridas em décadas em que não se contava com o auxílio da informática da mesma forma que atualmente. A

¹ Cabe lembrar a definição de Dye (1984, apud SOUZA 2006) como qualquer decisão tomada pelo governo, mesmo que esta decisão seja de não agir frente a um problema, classificando, assim, a inação deliberada do governo como uma política pública.

² Portanto, independentemente de uma concepção de exclusividade estatal ou não na elaboração de políticas públicas, admite-se a influência de atores externos e internos em uma cadeia complexa de interação.

própria literatura afirma, também, que dificilmente as políticas têm essa tendência linear conforme é previsto na abordagem do ciclo de políticas públicas, porém, ele ajuda a organizar as fases e permitirá o recorte para a comparação entre três versões de planos diretores de Porto Alegre: a lei de 1979, a lei de 1999 e sua revisão em 2010. Sendo assim, este trabalho buscará fazer um resgate da trajetória dos planos e uma comparação entre elementos das fases de formulação ocorridas ao longo desse período.

O tema a ser trabalhado na pesquisa é o Plano Diretor, lei que fornece instrumentos para que o município seja capaz de regular o uso do solo e garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. O objeto de pesquisa é constituído por três Planos Diretores do município de Porto Alegre: o primeiro que abrangeu toda a extensão da cidade, em 1979, o que foi elaborado em 1999 e a versão reformulada de 2010 – a qual vigora atualmente. A última revisão do Plano Diretor de Porto Alegre foi a que pela primeira vez ocorreu após a sanção do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – lei que regulamenta os artigos da Constituição Federal que são referentes à política urbana nacional. Este conjunto de planos será analisado relacionando estudos referentes aos planos diretores com a literatura de políticas públicas e do direito à cidade. Considerando o ciclo de políticas públicas como uma ferramenta que possibilita a divisão do processo da política em etapas, a abordagem do ciclo será utilizada como fundamento para recortar-se apenas a fase da formulação. As fases do ciclo consideradas para este trabalho são aquelas utilizadas por Leonardo Secchi (2013): identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Dentre essas, se recortará apenas a fase de formulação de alternativas, a qual é traduzida no momento de elaboração do plano.

Fazendo uma organização do processo do plano de acordo com o ciclo tem-se que, inicialmente, na fase de identificação do problema, as questões são levantadas pelos movimentos organizados que lutam pelo direito à cidade, pelos parlamentares, pela mídia, pelas empresas e pela sociedade em geral. Já na formação da agenda, determinadas questões levantadas anteriormente ganham maior relevância, seja nas reuniões do CMDUA (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental), nas sessões de debates na Câmara dos Vereadores ou em pautas específicas dos movimentos sociais. No momento em que se começa a elaboração de alternativas inicia-se a elaboração do plano em si, a qual é um processo que varia de acordo com o contexto, pois pode incluir mais ou menos participação social. Depois da construção do pré-projeto, vereadores(as) discutem e propõem alterações (emendas). Na sequência, ocorre a tomada de decisão, a qual é expressa na aprovação ou veto da lei. A implementação é expressa na aplicação e cumprimento da lei, a partir do momento

em que ela é posta em vigor. No plano pode ser prevista a sua avaliação, de forma que identifique o desempenho da lei quanto a redução dos problemas da cidade que o plano se destinou a enfrentar. A extinção dessa política não é possível devido a sua obrigatoriedade, expressa em outra lei (o Estatuto da Cidade), a menos que esta condição de obrigatoriedade seja alterada.

Apesar do Plano Diretor e as políticas públicas de uma forma geral serem fruto de uma intensa rede de decisões e atores exercendo influências simultaneamente, algumas conclusões sobre esse processo são possíveis de serem tiradas a partir de uma densa investigação. A questão central deste trabalho será analisar comparativamente elementos da formulação do plano de 1979, de 1999 e de sua revisão de 2010. A partir disso se pretende responder: quais os diferentes atores presentes nos processos de formulação dos planos ao longo do tempo? O que caracterizou a evolução dos planos? Espera-se ser possível, ao concluir este estudo, apontar para fatores que precisam ser observados pela sociedade com atenção no próximo processo de revisão.

2. JUSTIFICATIVA

O estudo se mostra relevante devido ao momento de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, proposta para iniciar no ano de 2017. Além disso, questões do espaço urbano vêm sendo pouco exploradas no âmbito prático das políticas públicas, ainda que a forma como o espaço está organizado afete diretamente outras políticas locais, bem como a rotina e as escolhas dos habitantes que vivem naquele espaço. O acesso ao lazer, à moradia digna, à cultura, às condições mínimas de saúde, a eficácia do transporte público e a sustentabilidade são elementos fortemente afetados pela regulação espacial – ou pela falta dela. Portanto, analisar a forma como vem sendo construída a principal ferramenta de política urbana local é um caminho para discutir quais as capacidades e os limites de um plano diretor, que desempenha função de guiar e regular a intervenção no território da cidade, diante da interação de atores do Estado, do âmbito privado e da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez, um capítulo dedicado à política urbana, resultado de inúmeras emendas de iniciativa popular enviadas ao congresso. O Estatuto da Cidade, sancionado apenas em 2001, veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da constituição e delegar aos municípios a responsabilidade de garantir a função social da propriedade e da cidade. O contexto presente em 2017 é de enxugamento do Estado, sob a justificativa de corte de gastos para lidar com a falência da máquina pública (em todos os níveis: municipal, estadual e federal). É o momento onde emerge a ideia de privatizações, flexibilização de leis, congelamento de gastos e suspensão de políticas sociais, como resposta para a crise provocada pelos supostos gastos excessivos dos governos. Na atual gestão do executivo de Porto Alegre (2017 – 2020), a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) foi extinta e suas funções foram divididas entre a Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE). É muito importante abrir caminhos para compreender o processo de elaboração/revisão do plano durante um período politicamente conturbado em que ocorrerá essa revisão da lei. Durante o ano de 2017, o Executivo municipal vem alegando, desde o início do mandato, grandes dificuldades financeiras (PADILHA, 2017). Sob esta justificativa, pagou o salário dos municipais de forma parcelada em alguns meses e procedeu com a tentativa de aprovar um pacote de medidas que provocaria alterações nos direitos dos servidores municipais - como o fim da licença-prêmio e alterações nas datas de pagamentos – e a permissão para conceder o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) à iniciativa privada. Em resposta, os municipais fizeram protestos e greve (G1 RS, 2017). O

conflito gera clima de tensão. Outras medidas impopulares foram propostas pela prefeitura, como o decreto que retirava a gratuidade da segunda passagem e as mudanças no cálculo IPTU – ambas foram derrotadas. Nacionalmente, medidas também sem apoio popular vem sendo propostas pelo Executivo, como a PEC 55/2016 (Teto de Gastos)³ e a Reforma Trabalhista, ainda que o governo Temer agrade a apenas 3% da população (IBOPE, 2017). Diante deste cenário político, resgata-se que o atual prefeito de Porto Alegre mencionou a necessidade de destravar a construção civil na cidade durante o seu discurso de posse, já dando a entender que a atual administração não parece ser uma entusiasta da ideia de poder público regulador do mercado (WEISSHEIMER, 2017). Outro fato é a existência de uma secretaria com finalidade exclusiva de articular parcerias entre o setor público e o privado - a Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas (SMPE). Isto é, tem-se indícios de que há uma tendência de abertura ao setor privado e uma baixa preocupação no que tange à responsividade.

A importância desse trabalho reside na sua contribuição em apontar os atores envolvidos e que estiveram promovendo suas ideias durante a fases de formulação dessa política pública, abrindo caminhos para compreender melhor esse processo. Visto que o período temporal desta análise engloba períodos de três décadas distintas, apontar a continuidade ou a alternância de atores e de suas agendas ao longo desse tempo pode indicar uma tendência para o que será observado nos próximos planos diretores da cidade. Da mesma forma, buscar e reunir dados com a finalidade de responder o que vêm baseando decisões tomadas pelos agentes do governo – vereadores(as) e prefeitos de Porto Alegre – também é uma forma de contribuir para o entendimento do funcionamento da máquina pública. O objetivo é, portanto, verificar a evolução dos planos diretores de Porto Alegre e compreender como é o processo de elaboração e revisão dos planos, descrevendo as dinâmicas de cada formulação.

Espera-se entender as etapas de elaboração e revisão de um plano diretor – quem está envolvido, quais os trâmites e processos que devem ser seguidos, e descrever o que ocorreu durante cada período de formulação referente ao plano de 1979, ao plano de 1999 e à revisão de 2010. Após isso, pretende-se identificar diferentes atores envolvidos nas fases de construção dos planos para, posteriormente, comparar as formulações dos planos diretores de desenvolvimento urbano legalmente instituídos em Porto Alegre. A separação das fases de

³ Foram realizadas ocupações em pelo menos 82 Universidades de todo o Brasil como forma de protesto contra a proposta (CASTRO, 2016).

acordo com o ciclo de políticas públicas possibilitará fazer o recorte apenas da etapa de formulação e realizar a comparação, compreendendo como os planos vêm mudando quanto ao processo de elaboração, atores interessados e envolvidos e instrumentos utilizados.

3. METODOLOGIA

Este trabalho seguirá o método de pesquisa histórica, pois investigará os planos diretores de Porto Alegre de 1979, 1999 e 2010, buscando produzir um registro desses acontecimentos passados e identificar regularidades ou descontinuidades de atores e ideias na sua evolução. De acordo com Richardson (2014), a pesquisa histórica contribui para a compreensão da situação atual e permite relacionar os acontecimentos atuais com o contexto dos fatos passados que lhes deram origem. Tal contribuição interessa para alcançar uma compreensão acerca de aspectos que mereçam atenção no próximo processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre. Após resgatar a história dos processos de elaboração dos planos, quatro elementos dos processos de formulação serão comparados: fatores que levaram a um novo plano, contexto político, atores predominantes e participação social.

Para buscar dados e informações que permitam fazer esta reconstituição dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores, inicialmente foram buscados outros estudos já realizados. Portanto, o primeiro passo foi revisar detalhadamente os trabalhos já elaborados sobre planos diretores de Porto Alegre – como a dissertação de Albano (1999) e a tese de Cruz (2012). A partir deste levantamento foi possível reunir informações já captadas sobre os planos diretores de 1979, 1999 e 2010. Foi empregada a técnica de análise qualitativa de documentos (FLICK, 2013), realizada através da busca em atas do CMDUA (antigamente chamado Conselho do Plano Diretor) de Porto Alegre, em que foi buscado identificar entidades representadas por conselheiros que participaram do debate e as ideias que estes defenderam. A busca nas atas das reuniões deu-se de acordo com a disponibilidade delas em forma física na sede do conselho, no prédio da antiga Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conforme Flick (2013), na análise qualitativa de documentos não se pode deixar de considerar por quem o documento foi produzido e com qual propósito. Portanto, é importante mencionar que, por serem documentos de três períodos distintos e elaborados por pessoas diferentes em cada momento, não se tem uma uniformidade nas atas, mas ainda assim elas foram escolhidas por ser uma fonte oficial e que possui registros dos três períodos. Apesar de o conselho ter uma nomenclatura diferente em cada

período⁴, ressalta-se que se trata do mesmo órgão, sendo o conselho responsável pelo plano diretor em cada época.

Com a finalidade de obter informações que não foram encontradas em trabalhos anteriores, foi utilizada a técnica de entrevistas semi-estruturadas (FLICK, 2013), com pessoas envolvidas nos processos dos planos diretores. Na análise das entrevistas, buscou-se construir um cenário descritivo, resgatando e reconstituindo os processos, preenchendo as lacunas deixadas por dados faltantes nas atas. A busca por informações através de entrevistas se justifica, de acordo com Howlett et al. (2013), pelo fato de que as políticas públicas vão além dos registros formais e das decisões oficiais, elas englobam também alternativas recusadas e as decisões que não foram tomadas.

Foram contatadas duas pessoas para ser entrevistadas referentes ao plano de 1979, mas não se obteve retorno, portanto não foi possível contar com dados provenientes de entrevistas para o processo de elaboração do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Quanto ao plano de 1999 e à revisão de 2010, foi possível fazer uma entrevista referente a cada plano. Para referir-se aos dados provenientes das entrevistas preservando a identidade dos(as) entrevistados(as), estabelece-se aqui que a “entrevista Nº 1” se refere àquela abordou o plano de 1999 e a “entrevista Nº 2” àquela que abordou a revisão de 2010.

⁴ Em 1979 chamava-se CMPD – Conselho Municipal do Plano Diretor; em 1999 chamava-se CMPDDU – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e em 2010 CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SMURB, s.d.).

4. HIPÓTESE

Partindo da premissa de que a formulação do plano diretor é um processo político, e seu produto é o resultado de um jogo de forças entre os atores, este trabalho buscará verificar a hipótese de que o grupo de representantes do mercado imobiliário vem tendo uma presença com cada vez mais influência ao longo da formulação dos três planos diretores analisados.

5. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Há uma grande variedade de trabalhos que se propõem a discutir planos diretores. Especificamente quanto aos de Porto Alegre, são encontrados alguns estudos já produzidos que se aproximam da ideia proposta nesta pesquisa. Albano (1999) estudou as diferenças entre o plano de 1979 e o de 1999, focando principalmente no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) entre 1993 e 1997, trazendo importantes contribuições na identificação de grupos de pressão que influenciaram neste processo. Uma diferente perspectiva de projeto de cidade foi identificada na construção do PDDUA em comparação com o PDDU de 1979. São apresentados também aspectos que diferenciam os dois planos em sua concepção e conteúdo.

Carvalho (2006) buscou investigar como a função social da propriedade privada está prevista no PDDUA de Porto Alegre, e como esta se efetiva, pois também é garantida constitucionalmente. A autora trata do plano diretor como a tradução do interesse público a nível municipal quanto ao planejamento urbano e critica a forma como isto parece ser tudo o que o órgão de planejamento se dispõe a fazer – abdicando de uma atuação propositiva, limitando-se a regular as propostas vindas do setor privado.

Pozzobon (2008) realizou em sua dissertação um estudo de caso analisando a participação no processo de elaboração do PDDUA. Após abordar aspectos teóricos sobre participação social, observou como ela se deu no planejamento urbano em Porto Alegre e especificamente na elaboração do PDDUA. A análise indicou que a vontade política e o compromisso governamental são elementos fundamentais para a prática do planejamento democrático-participativo, contudo, são insuficientes.

Oliveira Filho (2009) relacionou as teorias democráticas, opinião e percepção popular com relação aos processos de planejamento do PDDUA, guiado pelo seguinte questionamento: “ocorre de fato um planejamento urbano que pode ser considerado democrático e participativo em Porto Alegre?”. É observada uma dicotomia entre discurso e prática, principalmente pela expansão de instâncias obrigatórias e institucionalizadas de participação.

Lima (2012), através de entrevistas e observação participante nas reuniões do fórum de planejamento da cidade, buscou descrever como se dá a participação dos moradores da região central nesse espaço e também em torno do plano diretor. A dissertação revelou que esta participação se desenvolve com relações conflitivas entre as esferas – sociedade civil,

estado e sistema econômico. Esta relação é sustentada por grupos que conseguem acionar amplas redes interpessoais, as quais desencadeiam conflitos contra oponentes poderosos, como a indústria da construção civil e a governança municipal.

Cruz (2012) discute se as representações sociais sobre a cidade influenciam no planejamento urbano em Porto Alegre e levanta a questão quanto à ineficácia do planejamento para a redução dos típicos problemas urbanos. O autor utiliza a teoria da representação coletiva de Durkheim e da representação social de Moscovici tentando compreender os atores que interagem no espaço social e acabam por exercer influência sobre a política de planejamento urbano, na qual se inclui o plano diretor.

Neste trabalho propõe-se unir conceitos provenientes da literatura de políticas públicas para aprofundar as discussões sobre os atores envolvidos nos planos diretores de Porto Alegre.

6. MARCO TEÓRICO

Visando abarcar dois pontos distintos e complementares a serem tratados neste trabalho, o marco teórico será dividido em duas sessões. A primeira tratará da literatura que define o ciclo de políticas públicas, atores e outros conceitos envolvidos nessa análise. A outra parte será voltada para a questão do plano diretor, seus aspectos técnicos, sua história, seus usos e críticas. Ressalta-se, aqui, que o ciclo de políticas públicas não será utilizado como uma teoria, apenas como uma abordagem analítica para fins de separação do processo em etapas, visando possibilitar um recorte e uma adequada comparação entre os três objetos analisados. Por fim, uma terceira sessão fará a conexão entre os dois pontos do marco teórico a partir da literatura que abrange o conceito de direito à cidade.

6.1 Políticas públicas: definindo conceitos

Para compreender a formulação do plano diretor – sua concepção e elaboração – primeiro esse processo será situado dentro do ciclo de políticas públicas. O ciclo é uma abordagem heurística que permite organizar o processo da política pública em fases e, assim, será possível extrair uma forma de comparação na qual se buscará captar as dinâmicas de interação entre atores, ocorridas no caso do município de Porto Alegre. A comparação será feita com base na fase de formulação de alternativas, entendida aqui como a fase de formulação do plano diretor.

Conforme Secchi (2013), o ciclo se caracteriza por sete fases, e estas são descritas individualmente na sequência. Na fase de identificação do problema, questões de interesse público são levantadas pela sociedade, pelos movimentos organizados, pelos parlamentares, pelas empresas, por pesquisadores e pela mídia. Dentre essas questões, algumas ganham relevância entre um conjunto de atores e entram para a agenda (fase de formação da agenda), sinalizando que há interesse do governo em resolver tais problemas. Na fase seguinte, ocorre a formulação de alternativas para enfrentar o(os) problema(s), podendo se utilizar de mecanismos de premiação, coerção, conscientização ou soluções técnicas. Na sequência ocorre a fase da tomada de decisão, momento em que o governo escolhe, dentre as alternativas formuladas, qual será implementada com o objetivo de atacar o problema. A implementação é a fase em que a política pública é operacionalizada, ou seja, é posta em prática e vira uma ação concreta. Em determinado tempo após a implementação, segue-se

para a fase da avaliação, onde é medido o desempenho da política quanto a sua eficiência, eficácia, utilização de recursos, produtividade e distribuição de benefícios entre os seus destinatários. Por fim, pode ocorrer a extinção da política pública, quando o problema para o qual a política foi concebida é dado como resolvido, quando a política é avaliada como ineficaz, ou quando o problema perde importância e sai da agenda.

Muitos estudos se concentram em analisar a dimensão teórica das políticas, sobre quais são seus objetivos, intenções e sobre que população-alvo buscam atingir. Porém, poucos estudos se debruçam também sobre quem de fato produz a política pública. Se a existência de leis que deveriam garantir o direito à cidade não é o suficiente, o desafio na busca de soluções reais começa, portanto, com ir mais fundo na compreensão da raiz dos problemas urbanísticos do país, mas sem deixar de analisar as especificidades, a dimensão local da política urbana. Por este processo, passa também analisar a forma como o plano diretor é elaborado e a partir das visões de quem ele é elaborado.

Neste trabalho, optou-se por fazer o recorte de análise para a parte de formulação do plano – pois é uma etapa do ciclo onde, nesse caso, se observa de forma nítida os diferentes atores barganhando pela inclusão de suas pautas e pela defesa de seus interesses. Para isso, será buscado identificar atores e sua ação durante esse processo de formulação de alternativas.

Atores podem ser públicos (políticos ou burocratas) ou privados; indivíduos ou organizações; visíveis ou invisíveis (RUA, 2009). De acordo com a mesma autora, de um modo geral, são atores do processo político aqueles que possuem interesses em jogo e que participam desse processo. Os atores públicos podem ser políticos ou burocratas, sendo os políticos aqueles eleitos pela população e sendo os burocratas funcionários (de carreira ou comissionados) que ocupam cargos no setor público (RUA, 2009). Os atores privados são empresários ou empresas, que geralmente agem em torno de políticas públicas que afetam o seu setor de atuação, onde possuem recursos de poder, como por exemplo a oferta de empregos (RUA, 2009). Os atores podem agir sozinhos ou também podem estar organizados em associações, sindicatos, etc. Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições de pesquisa, movimentos sociais e outras entidades não são necessariamente pertencentes ao poder público ou ao setor privado e também podem atuar no processo de políticas públicas (RUA, 2009). Ainda segundo RUA (2009), entre os atores, alguns possuem atuação visível e outros, invisível, o que é definido conforme o grau de exposição pública, pois alguns atores recebem atenção da imprensa e da população - como lideranças políticas, chefes de cargos executivos, movimentos sociais (principalmente os mais consolidados) ou entidades com elevada visibilidade - , enquanto outros - como burocratas de carreira, consultores, assessores,

lobistas e acadêmicos -, são chamados de atores invisíveis por não terem sua atuação retratada amplamente. A partir disso entende-se que, sendo o plano diretor uma regulamentação que estabelecerá regras para a produção da cidade, definindo aspectos referentes a áreas de interesse social, altura de construções e áreas de preservação, por exemplo, seu processo de construção envolve a disputa de atores interessados na regulamentação ou desregulamentação destes e muitos outros instrumentos. Assim:

(...) para identificar os atores em uma política precisamos saber quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão (RUA, 2009, p. 44).

Com o objetivo de ampliar seu efeito na condução do curso de ação às suas preferências ou às suas alternativas expressas, os atores podem fazer alianças uns com os outros. Os atores têm suas preferências em relação aos *issues*, os quais são aspectos de decisões que estão ligados a interesses de vários atores.

Por esse motivo, os *issues* mobilizam as expectativas dos atores quanto aos resultados da política e catalisam o conflito entre eles. Dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos (*issues*), alguns atores ganham e outros perdem; e a política assume uma configuração ou outra (RUA, 2009, p. 76).

Os atores e alianças formadas travam uma disputa, o que constitui uma arena. As arenas políticas são contextos de interação e de conflito entre os diferentes atores, em torno das suas expectativas e utilizando seus recursos de poder (RUA, 2009). A autora distingue quatro tipos de arenas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitucionais. As arenas regulatórias, classificação na qual encaixa-se aqui a construção do plano diretor, possuem forte potencial de conflito entre atores com interesses em jogo, já que implicam na definição de regras e de sanções.

A mídia pode ser tanto um ator, quanto um recurso de poder, como um canal de expressão de determinados interesses (RUA, 2009). Os atores têm diferentes graus de mobilização e influência na pauta da mídia, o que age sobre a formação da opinião pública e conseqüentemente na mobilização das forças de apoio às suas agendas. As diferentes capacidades que os atores têm de exercer pressão e direcionar o curso da tomada de decisão para os seus interesses constituem os recursos de poder, que podem ser: reputação pessoal, influências políticas, recursos financeiros, poder de mobilização, controle de recursos, entre outros. “Os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública” (RUA, 2009, p. 44).

Agenda é o conjunto de questões às quais o governo decidiu direcionar suas atenções para resolução, e ela resulta de um processo competitivo, em meio ao qual os atores lutam para incluir as questões de seu interesse. Além da ação dos atores, a evidenciação dos temas

também afeta a agenda, e essa varia conforme: o reconhecimento dos problemas, a existência de informações - como estudos, estatísticas, pesquisas -, manifestação de demandas ou eventos momentâneos que trazem fatos à tona. Um fato que merece atenção, por exemplo, é que a revisão do plano diretor de 1999 iniciou-se em torno de 2003 e foi finalizada em 2010, momento em que já se discutia a cidade como sede da Copa do Mundo de futebol de 2014. Portanto, isso é tido como um indício de que a agenda da gestão do município também foi permeada pela agenda de organismos internacionais ligados ao evento.

Os Conselhos Municipais são espaços de argumentação onde se expõem visões e valores dos diversos atores que ali participam para construção de consensos e deliberações. Se tratando do CMDUA, no caso, as entidades ali representadas podem atrair a atenção do conselho para determinadas questões durante os processos de debates e de votação de projetos, dando mais ou menos importância para determinada questão, conforme lhe interesse colocá-la ou retirá-la da agenda.

Aqui cabe definir a questão da participação social. Avritzer (2008) traz o conceito de instituições participativas como uma forma de incorporar os cidadãos e as associações da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas. O autor diferencia três formas para essa participação: processos de baixo para cima, como os orçamentos participativos, que permite a livre entrada de qualquer cidadão; processos de partilha do poder, como os conselhos, onde há participação simultânea de atores estatais e da sociedade civil; por último, os processos de ratificação pública, como audiências públicas, em que a população é chamada apenas a referendar decisões. Entende-se, portanto, que a participação é a forma pela qual os cidadãos tem a oportunidade de influenciar diretamente na decisão sobre bens públicos e políticas públicas.

A participação, segundo Stiglitz (2001), tem um sentido bem amplo. Além do simples voto, ela prevê que os indivíduos tenham voz nas decisões que os afetam. Processos amplamente participativos agregam comprometimento e ajudam a desenvolver políticas que são mais aceitáveis e que não enfrentam resistência na implementação, pois as pessoas passam a se sentir corresponsáveis ao se envolverem naquela dinâmica. A participação está, desta forma, ligada à legitimidade das políticas públicas.

6.2 Cidades e plano diretor

As primeiras cidades se constituíram em torno das regiões de comércio, em época ainda anterior às manufaturas. Gradualmente, conforme surgiu e foi evoluindo, o mercado passou a necessitar de uma certa organização urbana para o seu melhor desenvolvimento, disto veio a concepção da cidade como uma engrenagem que deve funcionar mecanicamente para circulação – de insumos, produtos, pessoas para comercializar entre si, pessoas para vender sua força de trabalho (ROLNIK, 1988). Para organizar a cidade de tal forma, o mercado precisava do poder do Estado. O Estado, então, através de suas políticas urbanas, passa a orientar a ocupação do solo e a equipar a cidade com infraestrutura.

De acordo com Maricato (2000), os planos diretores, ao começaram a ser aplicados no Brasil, tinham a pretensão de instrumentalizar o Estado para enfrentar a “desordem e anarquia” do espaço urbano. Ainda, a própria origem do planejamento urbano brasileiro se deu “sob a égide” do embelezamento das cidades, proposto pelas elites, também baseadas no discurso de limpeza e organização. Durante o período autoritário, foi elaborada uma grande quantidade de planos diretores no Brasil, porém carregados de um caráter tecnocrático e sem ouvir a população. Foi justamente durante este período que mais cresceram as favelas no país (MARICATO, 2000), o que evidencia que apenas o conhecimento técnico - altamente valorizado durante o período -, descolado de uma vivência da realidade, não é suficiente para produzir planos efetivos.

Em suas primeiras versões, os planos diretores de Porto Alegre eram basicamente planos viários. Em 1914 foi instituído o primeiro plano, o Plano Maciel, o qual já carregava um modelo de cidade baseado na Europa e era extremamente burguês (PESAVENTO, 1996 apud ALBANO, 1999). Depois, passaram a se preocupar também com o abastecimento de água e saneamento. A partir de 1950 e 1960, com o aumento da concentração demográfica urbana, o uso e ocupação do solo, a distribuição de equipamentos, as condições de trabalho, moradia e de vida passaram a ser englobadas como preocupações dos planos diretores. Em 1959 Porto Alegre teve seu primeiro plano diretor instituído por lei. No entanto, o território abrangido por ele não correspondia a toda a cidade, tendo sido complementado por extensões adicionadas ao longo das décadas de 1960 e 1970. Em 1979 é instituído o primeiro PDDU, agora abrangendo todo o território, e conforme o nome já demonstra, trazendo uma ideia de planejar para o desenvolvimento. Elaborado durante o período em que o país era atravessado por uma ditadura, este plano contou com um caráter notoriamente tecnocrático – muito em

função de ter sido elaborado sob os preceitos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), pois o município visava receber recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) – e com pouca abertura à participação social (NYGAARD, 2005).

Considerar o processo do plano diretor como apenas técnico ou desvinculado da política é um equívoco. Tanto a formulação/revisão quanto a implementação são processos políticos, onde grupos de interesses atuam e barganham para atingir seus objetivos. Maricato (2000, p. 150) afirma que “a legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.” Mas se a situação é desfavorável com a presença da base legal, tudo leva a crer que pior seria sem ela. A autora coloca que “cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos” (2000, p. 173). Isto é, segundo Maricato (2000, p. 151) “a tentativa de resolver problemas com legislação não surtiu efeito nas oportunidades anteriores, mas ela é retomada continuamente”.

Ao longo da luta em torno da reforma urbana, a grande bandeira vem sendo amenizar a dicotomia entre cidade legal e clandestina, cidade moderna e precária, cidade rica e pobre (SILVA, 1991, p. 7 apud KAPP, 2012). Disso surgem os conceitos como direito à cidade, função social da propriedade e desigualdade socioterritorial. Por isso mesmo o nome “reforma” urbana: não denota uma ruptura radical com as instituições existentes. Talvez por isso Kapp afirme que:

A disputa dos capitais por localização e pelo valor de uso complexo das cidades, a indústria imobiliária e as operações especulativas continuam muito mais determinantes na produção do espaço urbano do que qualquer participação popular nas decisões do Estado ou qualquer função social da propriedade. (KAPP, 2012, p. 466).

Alguns estudos, como os de Ermínia Maricato (2000), Flávio Villaça (1999) e André Huyer (2016) apontam que leis nem sempre são cumpridas: sua aplicação pode ser direcionada de acordo com os interesses da classe dominante e às vezes servem apenas para serem engavetadas e mostradas em caso de exigência. A iminência de um “plano discurso” é apontada também por Maricato como um indicativo de que, mesmo que existam leis e planos que englobem as populações mais desfavorecidas nos cenários urbanos, as práticas não condizem com os discursos – muito devido à falta de rigor na fiscalização da mesma forma que é cobrado durante a formulação. Estes são indicativos de uma implementação parcial e não completa dessa política.

6.3 O direito à cidade: unindo conceitos

Para criar um ponto de contato entre as duas literaturas, acredita-se ser fundamental utilizar as ideias de Lefebvre. Em “O Direito À Cidade” (2001), Lefebvre sugere que a cidade é uma mediação entre a ordem de relações entre os indivíduos e a ordem da sociedade regida por grandes instituições – entre elas o Estado. Mais do que isso, a cidade projeta a ordem da sociedade sobre um determinado espaço, projetando, assim, essa ordem sobre as relações entre indivíduos e podendo sustentar relações de produção e de propriedade. Desta forma a cidade é o local e também o meio pelo qual ocorrem as transformações sociais. Somando-se a isso, a noção de direito à cidade introduzida por Lefebvre, definido por ele como o direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitam o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.” (p. 139) inseriu esse novo direito à ser reconhecido. David Harvey (2014) retoma esta ideia, colocando o direito à cidade como um direito humano e coletivo, relacionando também a cidade com as pessoas no sentido de que a cidade em que desejamos viver está ligada às relações que desejamos ter enquanto sociedade e que estilo de vida desejamos levar. Sob uma perspectiva marxista, ele amplia a concepção de que o trabalho agrega valor aos bens – que por direito seriam da classe trabalhadora que o produziu – para a própria cidade. Portanto, o direito à cidade precisa ser garantido à classe trabalhadora, pois ela também é responsável pela criação constante do “comum” urbano e pela produção da riqueza da cidade. Assim, as políticas públicas seriam os meios pelos quais o Estado garantiria esse direito à cidade caracterizado pelos autores, sendo o plano diretor o instrumento fundamental.

No entanto, a questão passa por superar a falta de efetividade, que está ligada à ideia do “plano discurso”. A implementação é tida como o “elo perdido” das políticas públicas, pois muitas vezes há uma desconexão entre a política formulada e sua implementação, de fato. No caso das políticas públicas tradicionais, a implementação é o momento em que há oportunidade para serem corrigidos erros, inadequações técnicas ou orçamentárias, ou aspectos não previstos durante a formulação da política. Porém, no caso do plano diretor, na implementação é onde podem estar sendo recobrados os interesses não atendidos na etapa de formulação. Ou seja, conforme houve a derrota na arena de formulação ou a realização incompleta de suas demandas na disputa, determinados atores podem buscar a satisfação de seus interesses em outras arenas, como na aprovação de emendas, novas leis, ou solicitação de

projeto de interesse especial dentro do CMDUA. Porém essa hipótese merece ser explorada de forma mais profunda em outros trabalhos.

Ainda sobre o elo que liga a teoria à prática, os conceitos “top down” e “bottom up” representam tipos ideais de processos de implementação de políticas, onde no primeiro caso as políticas são formuladas por especialistas e gerenciadas pelos implementadores da ponta do sistema com o mínimo de modificações possível e, no segundo, é permitida uma retroalimentação para a reformulação da política, onde os implementadores vão interagindo com os formuladores através do feedback de suas ações na ponta. De acordo com Romulo Krafta (2016), os planos diretores são essencialmente “top down” (planos de cima para baixo) enquanto as cidades se constituem como processos “bottom up” (complexas interações) e, devido a esta aparente incompatibilidade, é improvável que seja possível implementá-los com sucesso. O autor ainda pontua a multiplicidade de indivíduos, ações, visões e interações que formam a cidade, e as mudanças que ocorrem a cada novo plano diretor “conforme a sucessão de governos, técnicos, políticas e crenças a respeito da natureza da cidade” (p.64).

A forma como a cidade se organiza, seu desenho de ruas, casas, prédios, templos é um registro da sociedade que ali viveu. Por isso, as transformações no espaço têm grande significado: dão uma nova memória para aquele lugar. A cidade como escrita expressa, portanto, o resultado de inúmeras ações e interações de uma sociedade sobre o tecido urbano (ROLNIK, 1988).

Sendo assim, planos que permitam uma formulação mais colaborativa, somados a um controle social que garantisse o cumprimento das leis urbanísticas, são passos para se alcançar o direito à cidade. Neste trabalho se olhará especificamente para o processo de formulação, debruçando-se sobre a arena de disputa em torno da elaboração do plano diretor, a qual envolve os atores presentes e as questões agendadas por eles, juntamente com as alternativas formuladas.

Como os três processos de formulação passaram pelo Conselho do Plano Diretor durante a sua construção, será feita uma análise das atas das reuniões. Dada a dificuldade de se obter previamente a data precisa em que o projeto passou pelo conselho, optou-se por analisar as atas do conselho enquadradas no período de um ano antes da sua chegada na câmara de vereadores. Para a formulação do plano de 1979, o período é de novembro de 1977 a novembro de 1978 (pois o plano teria ficado por 8 meses na câmara de vereadores até ser aprovado em julho do ano seguinte). De abril a setembro de 1996 e de junho a novembro de 1997 são analisadas as atas referentes a formulação do PDDUA de 1999 – nesse caso, devido ao plano ter sido retirado da câmara e recolocado, optou-se por dividir o período em dois

recortes de seis meses antes de cada situação. Com relação a revisão de 2010, a janela temporal será entre setembro de 2006 e setembro de 2007.

Se para saber quem são os atores envolvidos na política pública basta saber quais são os interesses em jogo com sua aplicação, na análise de um plano diretor observa-se ser pertinente o interesse de grupos como, de um lado, os da construção civil, o capital financeiro especulativo, grandes corporações imobiliárias e, de outro, a população organizada, pois os seus interesses também estão em jogo na produção da cidade. Estes atores são colocados em lados opostos pelo histórico de eventos de remoções, desapropriações, despejos, em que a população – geralmente a mais economicamente vulnerável – sai prejudicada em função dos interesses do outro grupo de atores. Tudo isso através da mediação de atores governamentais.

7. OS PLANOS DIRETORES

Nesta seção serão descritas as trajetórias de cada plano diretor, com informações obtidas através de estudos prévios, de pesquisa em atas do Conselho Municipal em cada período e de entrevistas. Durante cada trajetória se identificou a presença e ação dos diferentes atores em torno da construção do plano.

7.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1979

De início, é importante destacar o período histórico em que se situa a elaboração deste plano diretor. Desde 1964 o Brasil estava sob a ditadura militar. Havia repressão política e o acelerado crescimento econômico do Brasil começou a reduzir sua velocidade a partir de meados de 1973. Assim, a sustentação do regime autoritário começou a tornar-se problemática pela falta de legitimidade. A ideia que se manifestava era de que o desenvolvimento social seria uma consequência do desenvolvimento econômico – a clássica fala do bolo precisar crescer antes para então ser dividido. Diante disso, políticas urbanas começaram a ganhar atenção do governo, pois eram tidas como políticas compensatórias e que não geravam aumento na inflação, além de permitir maior controle sobre o território e, conseqüentemente, sobre os cidadãos (BORBA, 1991).

O PDDU de 1979 teve como base o programa de reavaliação do plano de 1959. O Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN) iniciou-se em 1976, criado pela SPM, e foi financiado com recursos do BNH através da linha de créditos para financiamento de planos (ALBANO, 1999). Para poder receber recursos desse fundo, o plano foi adaptado às exigências do BNH e, por conseguinte, do SERFHAU (NYGAARD, 2005). O Processo de formulação foi, portanto, ligado à avaliação do plano anterior, e terminou apenas na aprovação, em julho de 1979, da Lei Complementar Nº 43.

Dentre os fatores que levaram a percepção de necessidade da elaboração de um novo plano diretor na década de 1970, estavam: a desatualização de informações sobre o território da cidade; o fato de haver muitos “remendos” (decretos, resoluções, extensões) no plano de 1959, que dificultavam a sua consulta e aplicação; avanços com a preocupação ambiental; elaboração e implementação dos planos de transporte de massa na cidade (ônibus e trem), e as mudanças econômicas e sociais ocorridas em vinte anos, que precisavam ser levadas em conta, bem como a evolução das técnicas e recursos de planejamento (NYGAARD, 2005).

Analisando a exposição de motivos do 1º PDDU (PORTO ALEGRE, 1978), verificou-se algumas concepções sobre a elaboração do plano. De acordo com o documento, os planos não podiam solucionar todos os problemas das cidades, mas com eles poder-se-ia identificar problemas e determinar suas causas para buscar soluções. Por isso a proposta de um processo interdisciplinar, para integrar conhecimentos. Trazia também a ideia de um processo permanente de planejamento, dinâmico, feito em uma estrutura administrativa e institucional específica, que também estava ligada a outro aspecto, o foco na racionalidade – no uso do solo, de equipamentos – com a finalidade de proporcionar melhoria da qualidade de vida dos habitantes. A equipe técnica interdisciplinar envolvida no processo se dividia em 12 setores de especialização: diretrizes metropolitanas e locais; infraestrutura urbana; economia e função da cidade; geografia e evolução urbana; ambiente natural e biofísico; lazer, cultura e paisagem urbana; saúde pública e ambiental; circulação urbana; estrutura urbana e uso do solo; habitação; legislação urbana; sistematização de dados e do planejamento. Essa equipe contava com a participação de servidores da Secretaria Municipal de Planejamento e de outras secretarias municipais, da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e de outras entidades públicas. Paralelamente havia um trabalho de comunicação da prefeitura com entidades privadas e comunitárias através de correspondência, onde eram solicitadas colaborações e sugestões (PORTO ALEGRE, 1978). Percebe-se que a estratégia era de uma comunicação à distância, sem o mínimo grau de debate, o que difere muito do que se entende hoje por participação social.

Após essas pesquisas de cada setor, houve dois seminários internos (para essa mesma equipe dos 12 setores, agora reunida): o primeiro para reunir as conclusões e proposições setoriais e o segundo para compatibilizar as proposições. Depois disso seguiu-se a elaboração do plano sobre a base que se formou como produto desses seminários internos.

De acordo com Salengue e Marques (1993), o trabalho todo de revisão do plano vigente, elaboração e aprovação do novo plano se desenvolveu durante apenas 18 meses. A elaboração foi acompanhada por uma comissão permanente da Câmara de Vereadores, tendo sido submetido ao Conselho do Plano Diretor e tramitado por oito meses no legislativo municipal até julho de 1979, recebendo mais de 200 emendas. Outras entidades mencionadas como participantes do processo foram a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Federação das Associações de Bairro (FRACAB) e UFRGS.

Chama atenção a perspectiva de defesa do direito à cidade, ainda na década de 1970, e também a valorização do uso coletivo dos espaços públicos expressa em um documento produzido durante um período não democrático, evidenciado em trecho da exposição de motivos:

(...) o que se deseja enfatizar são os meios disponíveis para uma vida melhor em espaços organizados, onde, de novo, as pessoas se encontrem em torno de interesses comuns às suas comunidades, desde o relacionamento dos jovens, nas escolas e nos campos de esporte, os encontros nas feiras, os passeios a pé, até a consciência e a defesa dos seus valores culturais. (PORTO ALEGRE 1978 p. 11)

Reforçando o caráter fortemente estatal, tem-se o fato de que até mesmo o Conselho do Plano Diretor era composto majoritariamente por uma equipe de servidores do município. Em 27 de dezembro de 1971 foi sancionada a Lei nº 3.607, que criava os Conselhos Municipais de Porto Alegre, sendo essa a legislação referente ao conselho que esteve vigente na época da elaboração do plano diretor. No parágrafo 2 do artigo 1º, foram definidas as competências do Conselho do Plano Diretor, dentre as quais constava estudar e propor modificações necessárias à atualização do Plano. Além disso, definia a composição do conselho como sendo um número ímpar de 9 a 15 membros – dos quais a metade mais um deveriam ser servidores do município, sendo os outros integrantes “representantes de entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes”, todos nomeados através de ato do prefeito (PORTO ALEGRE, 1971). Portanto, no plano de 1979 foi envolvida basicamente apenas a equipe de governo da prefeitura. Ressalta-se que este conselho e outros previstos na mesma lei tinham a finalidade de ser órgãos auxiliares e de assessoramento do governo, não canais de participação e controle social.

Este período do final da década de 1970 foi um momento em que, tanto no contexto nacional quanto global, havia uma crença na produção do bem-estar via Estado. Em diversos países o período foi marcado pela vigência do estado de bem-estar social e, no Brasil, o planejamento territorial era um instrumento do governo autoritário para intervenção pública (PANIZZI, 2016).

Na exposição de motivos do PDDU de 1979 observa-se ainda uma ênfase na exaltação da equipe técnica que elaborou o plano, a qual era composta de técnicos da prefeitura, e contou com a participação do PROPUR e da Metroplan. Havia a preocupação de se ter especialistas de setores distintos, para trazer um conhecimento multidisciplinar. Segundo Nygaard, a ideia de multisetorialidade no plano teria dado mais certo se as visões de mundo e conceitos dos setores distintos tivessem sido compatibilizados previamente. Também é notável a separação feita entre o caráter técnico e o político. Além disso, o processo de

construção do plano contou com ínfima participação da sociedade, visto que era uma época em que o Brasil ainda atravessava a ditadura militar, e a participação na elaboração do plano não era uma reivindicação, logo, não constituía um problema para o governo. Havia uma universalização da população, chamada de “o homem urbano”, demonstrando a pressuposição de que todas as pessoas têm as mesmas necessidades, além de se poder notar uma separação da cidade e da população (NYGAARD, 2005), como se estes não fossem elementos que se retroalimentam. No 1º PDDU ainda pairava a ideia de que os problemas urbanos seriam fruto do caos das cidades, e de que por isso o planejamento e controle seriam capazes de solucioná-los (GOMES, 2017).

A zona urbana para uso intensivo da cidade foi dividida em unidades territoriais de planejamento, de acordo com seus usos predominantes historicamente (residencial, industrial, etc.). A ideia era das “cidades” dentro da cidade. Nisso observa-se um viés de manutenção do status quo, o que ajudou a agravar injustiças e conflitos no espaço da cidade (NYGAARD, 2005, p.211). Isto é um dos indícios de que não se pode trabalhar com a ideia do descolamento entre técnica e política: a técnica estava operando a serviço de uma ideia de ordem e de continuidade.

Para aprofundar os conhecimentos sobre a elaboração do plano diretor de 1979, foram pesquisadas as atas do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) no período de novembro de 1977 a novembro de 1978. Na ata N° 820 de 14 de dezembro de 1977 foi feita a primeira menção ao novo plano diretor, quando o presidente do Conselho afirmou que em abril de 1977 iniciou-se a elaboração do PROPLAN, que foi submetido ao BNH para financiamento. O grupo de trabalho, gerido pelo arquiteto Moacyr Moojen Marques, tinha 13 áreas de estudo para elaboração do novo plano, os quais produziriam análises a serem apreciadas pelo CMPD, e que essa metodologia havia sido aprovada pelo prefeito. Já em janeiro do ano seguinte ocorreu uma série de reuniões extraordinárias⁵ onde o Conselho tratou somente sobre a questão do plano diretor – já em reuniões ordinárias, no geral, as apreciações do conselho eram sobre novos empreendimentos, bancos, residências, novos imóveis etc. Desta forma, após ter sido constatado em consulta às atas que a matéria do plano diretor estava sendo tratada apenas em reuniões extraordinárias, optou-se por analisar as atas apenas das reuniões extraordinárias dentro deste período. De início⁶, o arquiteto gestor do grupo de trabalho fez uma apresentação geral aos conselheiros sobre o programa de reavaliação do

⁵ Reuniões N°s: 821, 823, 825, 826, 827, 828.

⁶ Ata N° 821.

plano, citando que devido aos vários anexos e regulamentações o plano atual havia se tornado complexo, sendo necessário um novo plano. Dois conselheiros expuseram suas preocupações quanto a pressões motivadas por interesses imobiliários e sobre a necessidade de um “mecanismo de defesa” ante a uma “corrida imobiliária” que deveria ocorrer tão logo fosse divulgado o trabalho da reavaliação do plano, porém não constam mais detalhes sobre tais afirmações. Nas reuniões seguintes, ocorreram as exposições dos trabalhos dos grupos do PROPLAN. Quanto a estas exposições, nas atas consta apenas que os estudos foram apresentados, que os conselheiros fizeram indagações, e alguns poucos comentários pontuais de participantes são descritos nas atas, como da arquiteta que apresentava os estudos referentes à área de lazer e cultura, onde citava a premissa do incentivo ao “lazer prático ou de participação em detrimento do lazer consumo”⁷ como algo necessário de integrar o novo plano. Após encerrarem-se as apresentações dos grupos temáticos de estudos, a equipe da área de estrutura urbana havia ficado encarregada de elaborar o relatório final dos trabalhos desenvolvidos. O presidente do conselho mencionou que em março haveriam debates com entidades de fora da prefeitura e que na segunda quinzena o debate passaria à Câmara Municipal, devendo ser trazido ao conselho no mês de maio o projeto de lei elaborado⁸. Destaca-se dois aspectos notáveis até então: a participação com entidades externas ao governo prevista para o ínfimo intervalo de uma quinzena (metade do mês de março, antes da segunda quinzena) e ausência de relatos de ideias conflitantes e de disputas durante as reuniões.

Após o final das apresentações dos estudos de cada área, cessaram-se as reuniões extraordinárias destinadas ao plano diretor. Em reunião ordinária no mês de junho⁹ o presidente do conselho relatou que a minuta da nova legislação do plano estaria sendo trabalhada e que ele estava acompanhando o processo reunindo-se com técnicos do PROPLAN diariamente. Informou também que a comissão da Câmara Municipal designada para acompanhar o PROPLAN interrompeu os trabalhos devido à parte de seus membros estarem envolvidos no momento com a Copa do Mundo. Por fim, mencionou que esperava a chegada da minuta ao conselho ainda nas próximas semanas. Entretanto, somente em 23 de agosto¹⁰ houve a apresentação do anteprojeto de lei do PDDU ao conselho, com a presença do prefeito Guilherme Villela – o prefeito solicitou que o conselho debatesse o pré-projeto até o dia 10 do próximo mês para que então ele fosse passado para votação na Câmara. Villela

⁷ Ata Nº 823.

⁸ Ata Nº 828.

⁹ Ata Nº 845.

¹⁰ Ata Nº 855.

ainda qualificou o ante-projeto como um “trabalho sério, honesto e de bons propósitos, pois não foi pretendida uma cidade ideal, imaginária, abstrata, mas sim uma realidade, assentamento de uma base visando preparar um futuro”¹¹. Nota-se um discurso que contrapunha e, em certo tom, criticava a ideia de utopia, ao vangloriar o plano voltado para a cidade “real”. Ainda na mesma reunião, os conselheiros fizeram a leitura do pré-projeto e designaram uma comissão dentre os conselheiros para fazer uma análise do documento. Seriam dois conselheiros representantes da prefeitura e dois conselheiros representantes de entidades a se reunirem em sessões extraordinárias nos próximos dias. Porém, na reunião seguinte¹² os conselheiros decidiram que análise do pré-projeto seria feita por todos e não somente pela comissão escolhida. Os representantes da SPM estavam presentes e responderam questionamentos dos conselheiros. A ata menciona que foram feitas várias emendas à minuta em exame e que, ao final da reunião, o conselho aprovou por unanimidade a minuta do Projeto de Lei e seus anexos. Mais uma vez, faltam detalhes nas atas, pois não havia maiores especificidades sobre os questionamentos dos conselheiros ou sobre as emendas propostas e suas discussões. Até o final de novembro não houve mais nenhuma reunião extraordinária – uma indicação de que, após a aprovação da minuta no final de agosto, ela teria sido enviada à Câmara e, portanto, não foi mais objeto de reunião específica no CMPD.

De modo geral, além dos conselheiros regulares, as reuniões contaram com a presença de convidados nas reuniões extraordinárias (técnicos da prefeitura e membros do IAB), que eram, em sua maioria, arquitetos e engenheiros, havendo também alguns convidados economistas, assessores jurídicos, uma assistente social e uma socióloga.

Neste período o Estado foi o ator dominante que controlava e regulava a interação dos atores para a produção da política de planejamento da cidade, orientado pela “ciência” do urbanismo. Esta ideia de Estado controlador, planejador, colide com a racionalidade do mercado imobiliário quando este passa a demandar do Estado agilidade em processos que irão lhe beneficiar (liberação de projetos, de terrenos, etc.), e também com o interesse público, na medida em que o plano não era capaz de contemplar a diversidade de novas demandas da sociedade, tendo caráter apenas regulador (CRUZ 2012).

O plano de 1979 identificava 35 áreas chamadas “polos comerciais” e projetava a criação de mais 35. Esses polos deveriam concentrar diversas atividades comerciais

¹¹ Idem.

¹² Ata Nº 856.

necessárias para um território para deixá-las acessíveis a pé ou de ônibus. Além disso, o plano previa um tipo diferenciado de limitação para altura dos prédios em função desses polos comerciais: as maiores alturas deveriam se concentrar no centro e as menores na periferia, formando uma ‘tenda’. Segundo matéria de Gomes (2017), assim que entrou em vigor, o plano passou a ser criticado por sua rigidez e iniciou-se a pressão por parte do mercado imobiliário, especialmente em torno de 1981 e 1982, período de forte crise para o setor da construção civil, porém foi apenas em 1987 que a prefeitura cedeu e permitiu alterações que flexibilizavam as regras do plano. De acordo com Liedke Filho e Ferretti (1993), a volta das eleições diretas nos municípios – 1985 foi o ano da eleição de Alceu Collares em Porto Alegre – colocou a gestão urbana entre os objetos de disputa eleitoral. Na gestão de Collares ocorreu então um processo de alterações no plano diretor, marcado pela presença do lobby da construção civil na linha de frente da discussão e redefinição do plano, resultando, por exemplo, em alterações nos índices de aproveitamento. Este processo, entretanto, não caracterizou uma revisão oficial no plano diretor e não será analisado neste trabalho.

7.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – 1999

O processo de discussão e gênese do PDDUA inicia de forma diferente dos processos que ocorreram anteriormente em Porto Alegre. Ocorrendo dentro de um governo popular (na vigência do segundo mandato do Partido dos Trabalhadores – PT, inclusive após a criação do Orçamento Participativo - OP), o processo permitiu desde o início o debate entre sociedade civil e governo em espaços como seminários, audiências públicas e o Congresso da Cidade.

O I Congresso da Cidade de Porto Alegre ocorreu em 1993, bem como o início dos trabalhos de reflexão acerca do plano diretor. O prefeito Tarso Genro havia criado, no mesmo ano, o projeto Cidade Constituinte que visava construir com a sociedade civil um projeto para o futuro da cidade. Diversos GTs do projeto fizeram discussões entre julho e dezembro de 1993, coordenados por Secretarias Municipais, e os resultados das discussões nos GTs foram sistematizados em um seminário de integração. De acordo com Moura (1997, apud CRUZ, 2012) neste seminário a maioria de participantes vinha de Associações de Moradores, de representantes do OP e de funcionários públicos, sem a presença dos setores empresarial e sindical. Contudo, Cruz (2012, p. 116) cita alguns exemplos de entidades que estiveram envolvidas no debate em geral: Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB), Metroplan, PROPUR, Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

(FIERGS) e Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON). O que se notou durante a integração foi a falta de uma proposta geral para o desenvolvimento da cidade (ALBANO, 1999), demonstrando a dificuldade de organização ainda no primeiro ano do processo que agregava ideias de atores do governo, de ONGs, de universidades, do empresariado, do movimento sindical e do movimento popular.

É conveniente mencionar que, no ano seguinte, foi instituída a Lei do Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul (Lei 10.116/1994), estabelecendo diretrizes orientadoras para o estado e para os municípios, e prevendo instrumentos para a garantia da participação comunitária no planejamento urbano e o cumprimento da função social da propriedade, o que demonstra o protagonismo do estado na atenção ao desenvolvimento urbano.

Durante pesquisa em documentos no arquivo histórico de Porto Alegre foram encontrados diversos documentos sem autoria e sem data (alguns sabia-se apenas a década em que se situavam), o que dificultou a seleção por informações referentes ao plano diretor. Informações expostas na justificativa do PDDUA indicavam que a articulação entre o setor público e o privado era tida como algo necessário para o autofinanciamento e sustentabilidade da cidade. Nesse processo, o setor privado contribuiria com sua criatividade socioeconômica e o Estado como articulador e promotor. Afirmava, ainda, que a lei seria o produto de um “pacto social”, não baseando-se somente na visão do governo, mas sim na de 170 entidades e mais de 2000 pessoas que contribuiriam para a sua construção. O plano admitiu abranger contradições, pois essas seriam adequadas frente ao complexo processo urbano que, da mesma forma, possui contradições. Em registros do Plano de Ação do Governo de Porto Alegre da época do prefeito Olívio Dutra, afirmava-se a ideia de que o governo teria a legitimidade para exercer o poder de decisão, mas deveria considerar-se assessorado por reivindicações populares canalizadas nos conselhos, por exemplo, ou trazidas pelos próprios indivíduos (PORTO ALEGRE, s.d.). A Câmara Legislativa serviria para amparar as decisões do executivo. A pretendida reforma da cidade foi atribuída ao Fórum Cidade Constituinte, onde poderiam participar desde as Universidades aos delegados do OP, dos sindicatos de trabalhadores às entidades empresariais, das associações de bairro aos órgãos de representação de arquitetos e engenheiros. Isto é, tinha-se com bastante clareza em diversos documentos oficiais de planejamento que o objetivo do processo era agregar múltiplas visões.

Esta constatação foi confirmada na entrevista Nº 1. Foi reforçado que havia uma preocupação real em tornar o processo transparente e participativo, por mais que ainda houvesse uma imaturidade, tanto do processo em si – pela participação ser ainda uma ideia

relativamente nova – quanto da própria população – que ainda estava aprendendo a se inteirar no processo participativo – além de haver certa resistência entre os técnicos da prefeitura. Devido a essa falta de controle pelo processo ser muito aberto, o setor da construção civil (através do SINDUSCON, principalmente) acabou se apropriando do processo de participação. As informações levantadas na entrevista apontam também para a hipótese da desigualdade entre recursos de poder, dado que o SINDUSCON possuía recursos para contratação de profissionais para assessoramento diferenciado. Isto é, a ideia de dar voz a todos com o mesmo peso acabou não sendo o caminho mais adequado para captar as demandas da população. Quanto as reuniões, muitas eram totalmente abertas, em que compareciam, no início do processo, principalmente delegados do OP e ambientalistas. Depois, ao longo do andamento da formulação, houve uma participação mais consistente do setor da construção civil. Proprietários de terra e corretores de imóveis não foram identificados com qualquer participação significativa. Em relação aos pontos de consenso e conflito, no caso da regra para que as construções utilizassem os terrenos até as laterais não houve consenso sequer entre técnicos da prefeitura; foi uma ideia muito debatida. Já quanto a questão do solo criado, se construiu um consenso entre o governo e o setor da construção civil, visto que havia um entendimento por parte da prefeitura de que se poderia adensar mais a cidade. Com isso, o setor resolveu apoiar a iniciativa pensando no retorno¹³ a longo prazo através da compra de potenciais construtivos para a construção de edifícios mais altos. O fato do plano ter sido retirado da câmara após as eleições e recolocado após novas discussões se deve ao fato de ter sido enviado para a câmara sem que tivesse uma consistência para ser votado de forma definitiva. O envio às pressas se explica pelo fato de que o partido gostaria que o plano fosse um legado do governo – talvez pela incerteza da reeleição. Dentro da elaboração do plano, grupos de trabalho que discutiam questões mais próximas da população (como habitação, por exemplo) tinham mais participação de agentes das próprias comunidades, diferentes dos grupos que tratavam de questões mais técnicas.

Em outubro de 1994 a SPM apresentou ao Conselho um pré-projeto de metodologia para a discussão do plano diretor. Porém, foi na Audiência Pública em de 22 de março de 1995 que se iniciaram as discussões de reformulação. Novamente, foram criados Grupos de

¹³ Um retorno que pode ser considerado em dois aspectos: 1) a possibilidade de construir prédios mais altos e vender mais m² por preços elevados, uma vez que aspectos como a “vista da cidade” observada de andares altos, ou uma maior insolação, costumam agregar valor aos imóveis; 2) o dinheiro pago pela compra do potencial construtivo, que deveria ser usado pela prefeitura para obras na cidade, poderia acabar valorizando os novas/futuros empreendimentos do próprio setor, uma vez que a infraestrutura urbana também agrega valor às construções.

Trabalho, e dentro dos GTs que trabalharam em 1995, haviam: equipes básicas, compostas por funcionários técnicos da prefeitura cujas áreas de atuação estavam ligadas a temática setorial do grupo de trabalho em questão, e que trabalhavam no desenvolvimento das atividades do grupo em tempo integral; grupos fixos, formados por técnicos e representantes de entidades externas à prefeitura e que participavam entre uma ou duas vezes por semana; grupos ampliados eram os compostos por representantes da sociedade, e que se reunia com intervalos maiores de tempo; e consultorias contratadas, entre elas, a UFRGS (Departamento de Urbanismo – PROPUR/PROPAR), servidores aposentados da SPM e consultores externos eventuais (ALBANO, 1999). Então em outubro realizou-se um seminário de compatibilização e, em dezembro, as propostas foram apresentadas e votadas no II Congresso da Cidade, ainda que não compatibilizadas de forma ideal (ALBANO, 1999). A prefeitura contratou também a Fundação CEPA de La Plata, Argentina, para prestar consultorias à SPM, desde 1996 na elaboração do plano diretor com contribuições sobre metodologia e estrutura da legislação, até a realização de Projetos Integrados.

Na comissão de sistematização precedente ao II Congresso da Cidade, havia 10 representantes da Prefeitura e 10 da sociedade civil, empresas, população e ONGs, mais especificamente:

Instituto dos Arquitetos do Brasil, Associação Rio-Grandense de Escritórios de Arquitetura, Orçamento Participativo, Fórum da Reforma Urbana, Associação Gaúcha de Proteção Ambiental, FASE e Cidade, os oito coordenadores dos GTs, a supervisora técnica da reformulação e um representante da Comissão Executiva do Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte (ALBANO, 1999, p.118).

Passado o II Congresso da Cidade, no ano seguinte, em setembro de 1996, a proposta de plano foi enviada para a Câmara de Vereadores. Nessa janela de tempo ocorreram as eleições municipais, nas quais Raul Pont, também do PT, foi eleito para prefeito de Porto Alegre. Raul retirou o texto da pauta do legislativo em março de 1997, devido a críticas de algumas entidades e a um relatório oriundo da Assessoria Técnica da Câmara. Em novembro de 1997, após novos debates e alguns ajustes, especialmente no que se refere a regras para construções, o anteprojeto de lei foi novamente entregue na Câmara, e só viria a ser aprovado em sua versão final em novembro de 1999 (SPM, s.d.).

O período de atas analisadas do então chamado Conselho Municipal do Plano diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU) abrange abril a setembro de 1996 e, posteriormente, junho a novembro de 1997. Aqui os registros já continham, além do nome dos presentes, as suas instituições/órgãos de origem, os quais estavam representando. SPM, Secretaria Municipal De Obras e Viação (SMOV), Secretaria Municipal de Educação (SMED),

Secretaria Municipal dos Transportes (SMT), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), Fundação de Economia e Estatística (FEE), IAB, Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS), Metroplan, DMAE, OAB, Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI) e as zonas de planejamento da cidade eram as representações geralmente presentes nas reuniões.

Na reunião de 10 de abril de 1996¹⁴ o conselheiro da FEE apresentou no conselho o processo 002.071644.96.2 da SPM, que tratava de dois anteprojetos de lei complementar: o primeiro que alteraria a Lei Complementar 43/79 (o plano diretor); e o segundo que alteraria a Lei Complementar 315/94 (lei do solo criado). Houve amplo debate sobre as matérias e o tópico referente à composição do novo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural (CMDUR) foi fruto de divergências na reunião. O anteprojeto previa que as entidades não governamentais disputassem suas vagas para o conselho em um fórum. Representantes da SERGS, do IAB, da ARI, da OAB e da SMOV discordaram da proposta por entender que desta forma não se respeita o histórico e a contribuição dessas entidades ao conselho. Não há mais detalhes sobre esta discussão e o processo foi adiado. Por valorizarem a vaga no Conselho, entende-se que as entidades consideravam importante a participação nesse canal de decisão. Isto é, o assento no Conselho pode ser enquadrado como um recurso de poder. Em 17 de abril¹⁵, foi apresentado novamente o processo 002.071644.96.2 da SPM com parecer favorável do relator aos dois anteprojetos de lei. Houve debate, com os conselheiros representantes da Zona 02, do IAB e da SERGS concordando parcialmente com o parecer, pois discordavam ainda quanto à composição do novo Conselho e com sua forma de escolha de integrantes. Consta na ata que o representante do IAB procedeu a leitura de um documento enviado pelo instituto ao Secretário da SPM, onde o instituto expôs seu ponto de vista quanto ao processo e metodologia de reformulação do plano diretor, porém não consta detalhes sobre o conteúdo do mesmo. Na reunião seguinte¹⁶ o assunto foi retomado. A arquiteta da SPM fez a leitura das modificações feitas na redação final dos anteprojetos. Após, a conselheira da Metroplan apresentou um documento da fundação, no qual foram feitos questionamentos quanto ao processo adotado na reformulação do Plano Diretor e ainda solicitava que o processo fosse retirado da pauta. Houve uma votação para decidir se o processo seria retirado da pauta e, por 9 votos a 8, o CMPDDU decidiu contrariamente a proposta da Metroplan – o

¹⁴ Ata Nº 1760.

¹⁵ Ata Nº 1761.

¹⁶ Ata Nº 1762.

que indica uma divisão no conselho, possivelmente devido a questão mencionada anteriormente, referente alterações na forma de composição do conselho. Seguindo, a ata cita que a principal participação no debate foi dos representantes da Zona de planejamento 02, da SERGS, da ARI, da SPM, da SMED e da OAB, especialmente em dois itens: o sistema municipal de gestão e planejamento urbano e regional, e a composição do conselho. Para este item, algumas propostas foram feitas, entre elas, a de que não fossem indicados na lei a nomeação e a forma de escolha para os oito representantes de órgãos governamentais, para os oito representantes comunitários, “e especialmente para os oito representantes de entidades não governamentais”¹⁷. Novamente, o andamento da discussão foi adiado para a reunião seguinte. Desta vez¹⁸ o parecer do conselheiro relator foi aprovado, por doze votos contra um (da conselheira da Metroplan), pois o conselheiro manteve seu posicionamento favorável aos dois anteprojetos de lei, porém com a inclusão das propostas apresentadas na última reunião. O presidente do conselho comunicou que a reformulação do Plano Diretor continuaria sendo desenvolvida pela SPM. Em uma reunião do final do mês de junho¹⁹ foi sugerido, em caráter informativo, a apresentação das oficinas de reformulação do plano diretor no CMPDDU, e na reunião de 10 de julho²⁰, a arquiteta supervisora técnica da reformulação do plano diretor realizou apresentação do modelo espacial do novo plano diretor, porém nada mais é descrito sobre isso. Somente na reunião do dia 2 de setembro²¹ consta que houve uma apresentação e debate sobre a reformulação do plano diretor, do qual participaram os técnicos da SPM e da Procuradoria Geral do Município (PGM). O cronograma traçado para a análise da matéria foi de tratar das disposições gerais no dia 02/09, das diretrizes políticas de desenvolvimento em 04/09 e do plano regulador em 06/09. Alguns conselheiros manifestaram preocupação quanto ao tempo para discussão. Não consta na ata nenhuma descrição quanto às falas específicas de conselheiros na discussão/debate. No entanto, a ata N° 1780 do dia 04/09/1996 trata apenas de um processo e nada trata sobre o plano diretor. As atas 1781, 1782, 1784, 1786, 1788, 1789 e 1790 não constam no livro de registros. Desde a ata do dia 02/09 não há mais nenhuma menção ao processo de reformulação do plano diretor. Até o final de 1996 não há também mais qualquer menção a reformulação do plano nas atas do conselho. Isso aponta na direção de que houve uma interferência do período eleitoral no processo.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ata N° 1763.

¹⁹ Ata N° 1770.

²⁰ Ata N° 1772.

²¹ Ata N° 1779.

Já no ano seguinte, no período de junho a novembro 1997 na ata de 18 de junho²² o conselheiro da SERGS, comunica ter recebido da Associação Dos Moradores e Amigos do Bairro Três Figueiras, um ofício referindo-se ao novo plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental, porém na ata não consta mais nada sobre isso. Em 2 de julho²³, o secretário do planejamento apresentou na reunião o cronograma do debate sobre o 2º PDDUA e prestou alguns esclarecimentos sobre o mesmo, mas não consta qualquer descrição sobre quais esclarecimentos ou detalhes sobre o cronograma. Em outubro, na reunião do dia 15²⁴, consta que três “arquitetas da SPM fazem a apresentação inicial do novo texto de reformulação do plano diretor”. Entretanto, não há registros de colocações de conselheiros neste tópico. Neste intervalo, não constam as atas de nº 1837, 1838, 1840, 1841 e 1842. Em 5 de novembro²⁵ há uma reunião em que esteve presente o prefeito Raul Pont, o qual agradeceu ao conselho por seu desempenho e contribuição no processo de reavaliação do plano diretor da cidade. O primeiro processo da ordem do dia era o do anteprojeto de lei complementar que institui o segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. O conselho aprovou o anteprojeto, porém não consta número de votos contrários ou favoráveis. Constam algumas observações simples de voto, como cumprimentos ao relator. Em outra reunião mais ao fim de novembro o conselheiro da SERGS comunicou sua presença no dia da entrega do projeto de lei do 2º PDDUA à Câmara de Vereadores, no dia 12/11, feita pelo prefeito Raul Pont.

Observou-se até então que muitos processos eram debatidos a cada reunião do conselho, solicitando análises específicas para projetos, como redução de recuo de jardim, acréscimo de altura, inclusão de rua no traçado do plano diretor, viabilidade de regime urbanístico diferenciado, viabilidade de construções específicas – como postos e shoppings centers – isenção de afastamento de altura e de recuo de jardim, instituição de área especial de interesse social, etc. Isto é, não é somente no período de elaboração ou revisão do plano, mas também dentro do conselho, no seu funcionamento habitual, onde aprovação ou rejeição de projetos específicos são responsáveis por alterações no espaço urbano municipal.

Verificou-se, nas atas analisadas, que o conselho não desempenhou um papel muito forte na elaboração do PDDUA de 1999, o ante-projeto foi elaborado pela prefeitura com base nas discussões do I e II Congressos da Cidade e foi apenas submetido a uma aprovação formal

²² Ata Nº 1823.

²³ Ata Nº 1825.

²⁴ Ata Nº 1836.

²⁵ Ata Nº 1843.

do conselho. Nota-se um registro de um ponto polêmico apenas quando houve discussão sobre a composição do próprio conselho.

Em seu trabalho, Albano (1999) identificou que pairava uma certa desconfiança já sobre a proposta do projeto Cidade Constituinte e da metodologia participativa de revisão do plano, manifesta no receio do abandono da ciência e do planejamento em nome das múltiplas opiniões populares. Além disso, pontua uma preocupação expressa pelo movimento da construção civil, que visava pautar a “cidade possível (em oposição à cidade “utópica”) e dos grandes projetos audaciosos” (p. 106), para a qual seria necessário eliminar amarras burocráticas e entraves desnecessários. Ao final do ano de 1995 o IAB manifestou-se, preocupado com a metodologia do processo de revisão, e propondo a supressão de trabalhos realizados pelos GTs envolvidos no plano regulador da cidade. Já a Sociedade de Engenharia do RS, que também se manifestou à época, criticou o aspecto da ausência de consistência e da desintegração de propostas apresentadas, insinuando que ainda haveria um longo caminho a percorrer.

De acordo com matéria de Gomes (2017) no jornal Sul 21, o PDDUA de 1999 foi enviado para a câmara contendo a ideia de permitir a construção de prédios altos em grandes ruas e avenidas centrais, mas ao mesmo tempo manter baixas as alturas nas áreas interiores dos bairros, segundo Rafael Passos. Porém na Câmara de vereadores houveram alterações que permitiram a construção de grandes empreendimentos também no interior dos bairros. Por isso o plano de 1999 é conhecido por ter sido um plano mais “permissivo”. Na mesma matéria, a entrevistada Bethânia Alfonsin pontua que o plano de 1999, apesar de ter sido gestado ao longo de um processo amplamente participativo, levando em conta a função social da propriedade e da cidade (em acordo com a constituição de 1988), foi desvirtuado ao passar pela câmara. Este plano diretor formalizou os “projetos especiais”, que poderiam construir maiores áreas e maiores alturas, desde que os terrenos possuíssem áreas maiores de 5 mil m² ou que abrangessem quarteirões com “três frentes”. As construtoras, que justificavam essa necessidade de aumentar a altura para baratear a construção, passaram a comprar vários lotes para enquadrarem-se nos requisitos de projeto especial. Porém, o barateamento das habitações não foi observado desde 1999 até então, diz Tereza Albano, na mesma matéria (GOMES, 2017). Dado o longo processo de debates populares e junto à sociedade civil sem a presença aparente do lobby empresarial, parece ter sido a Câmara de Vereadores o canal por onde permearam os interesses de outros atores – do setor empresarial, mais especificamente do setor imobiliário e da construção civil.

Cruz (2012) identificou em seu trabalho três grupos de atores-chave do processo do PDDUA: o governo, através da SPM; as entidades do urbanismo e do mercado, IAB, Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura (AREA), SAERGS, Sindicato dos Engenheiros e SINDUSCON; as entidades da sociedade civil, através do Fórum de Entidades. A desigualdade entre esses atores foi apontada, tanto pelo governo quanto pelo movimento popular, como um grande entrave para a efetivação de um planejamento participativo. O Fórum de entidades chegou a propor a elaboração de uma cartilha/tradução do PDDUA para ser utilizada junto aos movimentos como forma de melhor capacitar a participação. As entidades do mercado temiam discutir o projeto de cidade com a participação social a nível de bairros e sua principal demanda era a busca de incentivos fiscais, flexibilizações, desregulamentações e menor controle das comunidades sobre os projetos urbanos²⁶. O Fórum de Entidades, que solicitava espaço nos debates do plano dentro da câmara, também apresentou demandas à Câmara de Vereadores, mas essas eram referentes a questões quanto à dificuldades referentes à linguagem técnica, participação da comunidade, meio ambiente, habitação de interesse social, e preservação histórica²⁷. Isso tudo se associa com a

²⁶ Cruz (2012) examinou o documento elaborado pelo grupo representante do mercado, denominado “Análise sobre o 2º. PDDUA: versão outubro de 1997” que contém propostas do grupo ao projeto de lei do Plano Diretor entregue na Câmara. As principais propostas identificadas pelo autor são: a inclusão de Programa de Incentivo a Novos Investimentos ligados ao setor do turismo; a inclusão de incentivos fiscais, financiamentos especiais, simplificação no exame e aprovação de projetos e parcelamento do solo, parcerias entre o público e o privado para a produção de habitação para a população de baixa e média renda; que os Projetos Especiais tenham como referência os parâmetros definidos no plano regulador; uma melhor caracterização dos conceitos de impacto, incômodo e manutenção do patrimônio ambiental; inclusão das entidades profissionais, sindicais e empresariais IAB, SINDUSCON, SENGÉ, SAERGS, AREA, CREA e Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, como representantes não governamentais no conselho do Plano Diretor (CMDUA); participação da comunidade apenas no CMDUA e não nas instâncias regionais; incentivos fiscais para o cumprimento da função social da propriedade; condições para o equilíbrio entre o valor do terreno permutado e do terreno no qual será aplicado o potencial construtivo; prazo de 360 dias após a publicação aos projetos protocolados para utilização de índices adquiridos; incentivo para as áreas gravadas com imposto territorial progressivo; definição de prazos para a tramitação EVUs, Projetos Especiais e Operações Concertadas; defesa de Projetos Especiais pelos empreendedores nas Comissões Técnicas e no CMDUA.

²⁷ Da mesma forma, Cruz (2012) elencou as principais propostas do Fórum de Entidades: definir e explicitar na lei a participação da população; aprovar a lei após estudos sobre o impacto da miscigenação de atividades e da nova volumetria no sistema viário, no meio ambiente (poluição); criar mecanismos de incentivos empresariais com a participação da comunidade, na estratégia de produção da cidade; estímulo para propostas negociadas; implementação da política de habitação social que integre as forças informais; manutenção da estrutura histórica dos bairros; identificar as diretrizes e áreas que qualificam o ambiente e as vias e os espaços que qualificam a mobilidade urbana no Modelo Espacial; manutenção da estrutura urbana existente (do PDDU); controle ambiental dos morros (Santana, Polícia, Companhia, Santuário); vedar a ocupação das margens dos rios; criar comissões técnicas vinculadas à estrutura do SMGP; que os representantes das regiões debatam com as associações de bairro; inclusão da SAERGS no Conselho do Plano Diretor; o SMGP deve consultar as associações de moradores sobre instalação de equipamentos, parcelamento do solo, projetos especiais, solo criado e AEIS; limitar as alturas dos prédios; respeito às zonas residenciais; recuos e isolamento para condomínios; acrescentar a macrozona Orla do Guaíba de proteção litorânea da cidade; reavaliação da volumetria das unidades de estruturação urbana UEUS (9 e 11) na área de ocupação intensiva e predominantemente residencial; e reavaliação do índice de aproveitamento.

desigualdade de recursos entre sociedade civil e mercado, pois este tem meios de contratar profissionais especializados, acesso facilitado aos meios de comunicação, e podia, à época, financiar campanhas políticas. Apenas para ilustrar, um bom exemplo de intervenção no sentido de capacitar a sociedade e os movimentos sociais para participação nos espaços institucionais é o curso de Formação "Políticas Públicas e Direito à Cidade", oferecido pelo Observatório das Metrópoles na cidade do Rio de Janeiro. O curso visa fortalecer o ativismo e ampliar a reflexão e as possibilidades de atuação das organizações populares da sociedade civil dentro dos espaços de lutas urbanas (OBSERVATÓRIO, 2017).

Em uma demonstração de como os meios de comunicação podem ser um recurso de poder utilizado por algum ator, tem-se o seguinte trecho retirado por Milton Cruz do jornal Zero Hora em junho de 1995, momento em que os GTs discutiam os estudos e propostas: “o prefeito coloca a população indistintamente, e sem qualquer pagamento, a mexer na cidade. Reunindo-a em intermináveis saraus aleatórios (...)” (ZH, 7/06/95, apud CRUZ, 2012). Observa-se uma aparente tentativa de deslegitimar e desestimular a participação popular.

Em comparação a elaboração do plano anterior, este processo caracterizou-se por ser bem mais alongado e com um maior grau de participação, mas não somente por parte da sociedade civil, como também de outros atores, representantes de entidades do setor da construção civil, como os sindicatos. Nisso, coloca-se que, conforme Marques (coordenador do PROPLAN de 1979) “as oportunidades serão aproveitadas diferentemente já que os recursos necessários para uma participação qualificada na formulação da política de planejamento urbano estão desigualmente distribuídos na sociedade” (CRUZ, 2012, p. 128). O plano de 1999 foi o que o Estado já atuou mais como um coordenador do que como ator principal, comparando-se com o anterior. Porém, nesse novo modelo de atuação estatal destaca-se a necessidade de instrumentalizar a população para participação, pois diferentes atores possuem diferentes recursos de poder, diferentes níveis de informação e de acesso a participação. Talvez pela participação social ter sido um aspecto novo na época, devido ao contexto de redemocratização, os governos ainda não estivessem, de igual forma, preparados para conduzir o processo, mas não podiam deixar de promovê-la.

7.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – Revisão 2010

A revisão do PDDUA iniciou-se em 2003 já em um novo contexto, pois em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei inicialmente proposta por iniciativa popular que

regulamenta os capítulos referentes à política urbana da Constituição Federal de 1988. Este foi proposto ainda em 1989, tendo sido discutido e formulado no legislativo até chegar a sua versão final, em 2001. O Estatuto da Cidade teve seu processo de discussão marcado também pela forte oposição do setor empresarial, tendo atores como Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI/SP) e Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) articulado uma rejeição ao projeto de lei. Por outro lado, o movimento pela reforma urbana acolheu muito bem projeto do Estatuto e lutou pela sua efetivação (BASSUL, 2010). No capítulo sobre o plano diretor, o Estatuto exige a disponibilização de informações e a realização de debates com a população durante a formulação do plano:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Além disso, em 2004, logo após a conferência de avaliação do plano, encerrou-se o ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de Porto Alegre, com a eleição de José Fogaça pelo PPS - Partido Popular Socialista, tendo ingressado depois no PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Fogaça esteve no cargo até março de 2010, quando renunciou para concorrer ao Governo estadual.

De acordo com texto do atual plano diretor (Lei Complementar Nº 646 de 2010), este foi construído inicialmente a partir de uma proposta base vinda da Conferência Municipal de Avaliação do plano em 2003, apresentada e discutida nas regiões de planejamento da cidade (mapa em anexo), em duas audiências públicas e no CMDUA. Após esta trajetória promovida pelo executivo, o plano seguiu para debate dentro da Câmara Municipal junto ao fórum de entidades.

De acordo com o trabalho de Xavier (2013), antes mesmo da conferência de avaliação, a qual estava prevista na lei de 1999, em 2002 alguns setores da população já se organizavam para protestar em função de algumas características dos seus bairros, que vinham se alterando em função das “permissividades” do novo plano diretor. O movimento Porto Alegre Vive abarcou moradores de bairros como Moinhos de Vento e Petrópolis, que desaprovavam a descaracterização que vinha ocorrendo em seus bairros. Tal mudança se devia ao aumento das alturas que observavam nas novas construções, o que estava causando, além da alteração na

paisagem, perda de insolação, aumento do fluxo de automóveis e de ruídos (XAVIER, 2013). Houveram palestras e debates anteriormente à conferência, e a SPM constituiu grupos de trabalho para que estes discutissem temas específicos²⁸. Paralelamente, ocorriam também os fóruns regionais de planejamento, de onde veio a maior parte das propostas organizadas em resoluções votadas na conferência. A partir das resoluções aceitas pela conferência, a prefeitura seguiria com estudos técnicos para verificar a viabilidade destas. Já em dezembro de 2003 foram enviados à Câmara dois PLs referentes aos GTs 2 e 4. Ao final de 2004 foram entregues as propostas referentes aos trabalhos dos demais GTs, porém com conteúdo parcial e incompleto (XAVIER, 2013). Acredita-se que o período eleitoral tenha sido um fator influente, contribuindo para apressar os trabalhos e para que não fosse dada a devida atenção ao processo.

O processo que se iniciou ainda no governo do PT, em 2003, teve na 1ª conferência de avaliação do plano diretor, promovida pela SPM, falas de abertura que tocavam em questões como a luta política dentro das cidades e a influência do “sombrio mundo dos negócios” sobre a política urbana (PORTO ALEGRE, 2003, p.5). O resultado das eleições em 2004 levou à troca de governo em 2005 e, logo no início da gestão de Fogaça, à imediata retirada da revisão do plano diretor da pauta da Câmara dos Vereadores. Portanto, novamente a eleição levou à interrupção no processo de elaboração do plano, ainda que, de acordo com dados obtidos na entrevista Nº 2, o plano diretor enquanto um projeto de cidade não foi tratado nas campanhas eleitorais e não foi, portanto, uma pauta dos candidatos.

Entidades como o SINDUSCON-RS, o SECOVI e a Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA) demandavam mais debates quanto ao plano diretor. Em 2006, José Fortunati assumiu o cargo de Secretário do Planejamento Municipal afirmando que daria prioridade a revisão do plano nos anos seguintes, de forma que, já em fevereiro de 2007 anunciou um cronograma de discussões abertas a qualquer cidadão nas Regiões de Gestão do Planejamento, para que fossem debatidas as propostas de alterações ao plano elaboradas pela prefeitura. Desde maio de 2006 até então, vinham sendo debatidas no CMDUA e nos Fóruns regionais as resoluções tiradas da conferência em 2003. A partir disso, deveriam ser compartilhadas as conclusões e discutidas em uma audiência pública com finalidade de elaborar uma sistematização a ser encaminhada ao CMDUA e, posteriormente, ao prefeito.

²⁸ Os GTs foram nomeados da seguinte maneira: GT1 – Projetos Especiais de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); GT2 – Estruturação Urbana: Programa Viário; GT3 – Monitoramento do Plano Regulador; GT4 – Compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade; GT5 – Paisagem Urbana: Áreas Especiais de Interesse Cultural e Alturas (PORTO ALEGRE, 2003).

Propostas apresentadas pela prefeitura, como a redução do limite de altura das construções, geraram críticas e o início de uma articulação por parte do setor da construção civil. O Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC) afirmou que as mudanças dos índices urbanísticos causariam desemprego para a categoria (XAVIER, 2013). Ainda de acordo com Xavier (2013), funcionários da prefeitura que participaram da elaboração das propostas não estavam de acordo com a submissão de propostas essencialmente técnica à população em geral, mas o Secretário de Planejamento dizia ter confiança na mobilização da comunidade. Quanto à questão da divulgação midiática e do uso dos meios de comunicação, Xavier (2013) também menciona que o jornalista Lasier Martins falou em 31 de maio (logo após a primeira audiência pública) durante um programa da Rádio Gaúcha que o plano diretor estaria uma bagunça, e que “está virando uma luta de classes, quando o que deveria ter prioridade é a qualidade de vida da cidade” (p. 66). Ainda, cita notícia do jornal Zero Hora de 11 de abril, em que trabalhadores da construção civil estiveram manifestando-se em frente à Prefeitura contra a proposta do plano diretor que visava reduzir os limites de altura, alegando que tal medida encareceria as construções, desestimularia o setor e geraria perda de empregos. O presidente do STICC à época chegou a afirmar que as novas perdas seriam de 5 mil empregos, isto é, um terço dos empregos formais no setor na época. Após o protesto, houve uma reunião entre representantes do movimento e membros da prefeitura. O presidente do SINDUSCON-RS alegou, também, que a proposta restringiria o crescimento da cidade (XAVIER, 2013).

No período de setembro de 2006 a setembro de 2007 as atas do CMDUA eram mais descritivas, sendo feitas em texto corrido, não por tópicos com observações, como nas do período anterior. Em 28 de novembro ocorreu a reunião²⁹ em que Fortunati foi apresentado como novo Secretário de Planejamento Municipal e, portanto, o novo presidente do conselho (SMURB, s.d.). Recebendo os cumprimentos dos conselheiros, o representante da Região de Planejamento 1 manifestou expectativas quanto à modificação no plano diretor a ser conduzida pelo secretário. Em dezembro, na reunião do dia 12³⁰, o presidente da sessão falou sobre a surpresa do governo com relação à entrevista do presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil a respeito de aspectos do anteprojeto de lei da revisão do plano. O Secretário de Planejamento Municipal lembrou que o projeto ainda não havia sido finalizado na instância interna do governo, e que após sua conclusão o ‘roteiro’ seria: apresentação pelo

²⁹ Ata N° 2241.

³⁰ Ata N° 2243.

prefeito Fogaça ao conselho, início dos debates entre a população, retorno do anteprojeto ao conselho, encaminhamento ao prefeito e, por último, encaminhamento à Câmara de Vereadores. Dito isso, o conselheiro da Região de Planejamento 6, salientou que havia necessidade da participação da sociedade civil, pois contribuições de técnicos da prefeitura e entidades da construção civil não seriam suficientes. Portanto, em um primeiro momento havia expectativa por parte do conselho e reivindicações de participação por parte dos representantes das regiões de planejamento³¹.

Na primeira reunião do ano de 2007³², os conselheiros do Sindicato da Indústria da Construção Civil, da ONG Solidariedade e das Regiões de Planejamento 01 e 06 pontuaram que o conselho vinha discutindo apenas processos específicos e não o planejamento e o desenvolvimento da cidade, nem o funcionamento do próprio conselho, cujas atribuições são amplas. Foi lembrado ainda que, por ser o ano da revisão do plano diretor, seria importante haver espaços para debate sobre o planejamento. Alguns conselheiros sugeriram, nesta reunião, a diminuição do volume de encontros durante o período de recessos. O conselheiro da Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE) sugeriu reuniões de 15 em 15 dias ao invés de semanais, ou apenas 3 reuniões em janeiro. Conselheiros do Instituto Gaúcho de Estudos da Indústria da Construção Civil (IGEC), da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE) e da Temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental foram contrários, manifestando preocupação quanto ao trancamento da pauta dos processos. Isto é, os conselheiros tinham noção de que as atribuições do conselho estavam voltadas mais para a aprovação dos projetos do que para a discussão da cidade. No entanto, havia um fluxo contínuo de processos a serem apreciados que inviabilizava um debate mais amplo dentro do conselho.

Na reunião seguinte³³, o Secretário de Planejamento esteve presente falando sobre a grande discussão que o governo pretendia realizar para proceder com a revisão do plano diretor. Como o plano deveria ser apresentado ao conselho antes de ser encaminhado aos fóruns para discussão, o Secretário de Planejamento solicitou que o recesso de carnaval do conselho fosse alterado para que o projeto pudesse ser apresentado em reunião. Assim, na primeira semana de março o projeto já seria levado ao conhecimento da comunidade, para passar posteriormente por uma audiência pública – o cronograma esperado pelo secretário era

³¹ O Anexo A ilustra no mapa as 8 Regiões de Planejamento de Porto Alegre, conforme o atual Plano Diretor.

³² Ata N° 2246.

³³ Ata N° 2247.

de encaminhá-lo até o final de maio para a câmara, uma agenda notadamente apressada. Consta na ata a preocupação do conselheiro da Sociedade de Engenharia do RS quanto as discussões do projeto com as entidades, e que este convidou o Secretário para fazer uma apresentação do anteprojeto de revisão do plano diretor na Sociedade de Engenharia. O conselho definiu, em votação, que o anteprojeto seria apresentado no conselho na reunião do dia 27/02. Nesta reunião³⁴ estavam presentes 32 pessoas³⁵, compondo um quórum mais volumoso do que se pôde observar nas demais reuniões, pois algumas entidades trouxeram também seus suplentes. Além dos conselheiros, compunham a mesa também o secretário municipal do meio ambiente e o presidente do IAB. Foram entregues exemplares impressos e digitais da revisão do plano diretor para todos os presentes. O presidente falou sobre a revisão, que iniciou-se no começo do ano anterior e que agora seria entregue formalmente ao conselho, não sendo uma proposta fechada, mas sim a ser discutida com a comunidade. O calendário das apresentações e debate nas regiões de planejamento iniciaria dia 5 e terminaria em 15 de março – um tempo bastante reduzido, comparável inclusive ao proposto no plano de 1979, no qual a participação e discussão com a sociedade foi mínima. As entidades que tivessem interesse em contribuir poderiam realizar isso até dia 20 de abril, pois no dia posterior seria realizada audiência pública do plano diretor para análise do texto final. O plano do governo era de aprovar o plano diretor ainda no mesmo ano. O conselheiro da ONG Solidariedade mencionou que antes a população, em sua maioria, não conhecia o plano diretor, mas atualmente tinha mais acesso e conhecia a lei, pois as discussões iam até as regiões, e apontou que os fóruns deveriam ter maior estrutura para ampliar as discussões nas comunidades. O conselheiro da ASBEA demonstrou preocupação quanto à tendência de baixar as alturas, alegando que caso a cidade não crescesse para cima, deveria expandir suas redes de infraestrutura para crescer para os lados. O conselheiro da Região de Planejamento 8 apontou descontentamento com a proposta de revisão, pois sua região que, segundo ele, sofre com muitos problemas, não havia sido contemplada pelo plano. A conselheira da SPM esclareceu que não havia estudos para toda a cidade, por isso nem todas as áreas foram contempladas, mas que isso ocorreria em um “próximo momento”.

³⁴ Ata Nº 2252.

³⁵ Presentes os representantes: da METROPLAN, do DEMHAB, da EPTC, do Gabinete do Prefeito, da SPM (titular e suplente), da SMAM, da Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura, da AGADIE, do IGEC, da OAB, da ONG Solidariedade, do Sindicato da Indústria da Construção Civil (titular e 2 suplentes), SINDIMOVEIS (titular e 2 suplentes), do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção civil de Poa, da Sociedade de Engenharia do RGS (titular e suplente), das oito regiões de planejamento, da Temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o secretário da SPM que presidia o conselho e a Secretária Executiva do conselho.

Em 6 de março³⁶, a conselheira da SPM apresentou a Resolução 001/2007, que instituía o procedimento para participação da sociedade na revisão do plano diretor de porto alegre. O conselheiro da Região de Planejamento 1 criticou a forma como estavam sendo desenvolvidas as reuniões, e que os fóruns, lugar pelo qual as sugestões da população seriam apresentadas, não contavam com a mínima estrutura para receber a população. O conselheiro da ASBEA considerou o executivo equivocado e apressado em seu posicionamento.

Em 20 de março³⁷, a conselheira da Metroplan relatou que o material de divulgação do processo de reformulação do plano diretor era de difícil compreensão, principalmente para discussão com as comunidades. O Secretário de Planejamento, contrapondo o apontamento da conselheira, disse estar impressionado com o nível de compreensão da comunidade, e que haviam sido mostrados exemplos com ilustrações durante as apresentações em todos os fóruns de planejamento, com técnicos da secretaria presentes para esclarecimentos. A conselheira da Região de Planejamento 4 mencionou também a dificuldade de explicar às pessoas sobre do que se tratava o plano diretor, apontando distanciamento da comunidade carente na sua região - onde, segundo ela, havia uma enorme diferença social. O conselheiro da Região de Planejamento 8 também relatou dificuldades de diálogo durante discussão na sua região, mencionando que “o enfoque principal da reunião foi esclarecer o que todos estavam fazendo ali”³⁸ e solicitando mais material explicativo. Percebe-se, então, novamente um gargalo na participação social: mesmo que a população estivesse sendo convidada a participar ela não conseguia ocupar estes espaços da forma ideal, dando contribuições e tomando decisões, de fato, sobre o planejamento da cidade. Nota-se também a divergência, expressa no fato de três conselheiros(as) afirmarem dificuldades da população no processo de participação, enquanto o Secretário garantia que a comunidade compreendia e se envolvia no processo.

O Secretário do Planejamento relata em 18/04³⁹ que recebeu pedidos de adiamento da data da audiência pública por parte da presidente do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural e também da Associação dos Moradores do Bairro Moinhos de Vento. A questão do Conselho do Patrimônio Histórico foi a falta da apresentação do estudo das áreas de interesse cultural, pois essas foram incluídas na reavaliação do plano diretor e a apresentação do estudo referente a tal não havia sido feita (mais um indício da pressa do executivo). Os conselheiros da Temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e

³⁶ Ata Nº 2253.

³⁷ Ata Nº 2255.

³⁸ Idem.

³⁹ Ata Nº 2257.

Ambiental e da Região de Planejamento 1, 6 e 8 concordaram com o adiamento, inclusive mencionando que os cidadãos desejavam discutir outros pontos que não constam na revisão. O que pode ser um indício de que a população estava se inteirando sobre a discussão e desenvolvendo suas ideias sobre o tema, mas que em um intervalo de tempo tão curto não seriam geradas contribuições maduras o suficiente. O conselheiro da SERGS mencionou que a sua entidade faria uma proposta de que as áreas de interesse cultural não fossem definidas, pois isso engessaria a cidade. O presidente colocou em votação e o conselho aprovou que a apresentação das propostas fosse até o dia 11/05 e que a audiência pública ocorresse no dia 26/05, e disse ainda que traria as normas para a audiência pública já na próxima reunião. Porém logo no início da reunião seguinte⁴⁰, o Secretário de Planejamento sugeriu que a discussão do edital da audiência pública ficasse para a reunião seguinte, pois havia um pequeno número de conselheiros na reunião – havia 24 presentes – e mencionou que na próxima reunião o STICC de Porto Alegre viria ao conselho para propor uma nova data de audiência pública. Na reunião para a discussão das normas da audiência, novamente, havia muitos presentes – 33 conselheiros⁴¹. A data da audiência foi mantida em 26 de maio e a entrega das propostas dia 11 de maio. Entre os pontos do edital discutidos na reunião de Nº 2259, destaca-se primeiramente o fato da conferência de avaliação do plano diretor – ocorrida ainda na gestão anterior – não ter sido citada no texto original e ter sido incluída por solicitação do conselheiro da Região de Planejamento 6, mas com resistência dos representantes do Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS) e do SINDUSCON. Também é importante mencionar que já havia manifestação contrária ao fato de haver votações na audiência por parte do conselheiro da Região de Planejamento 6, mas mesmo assim a decisão foi de manter o procedimento desta forma.

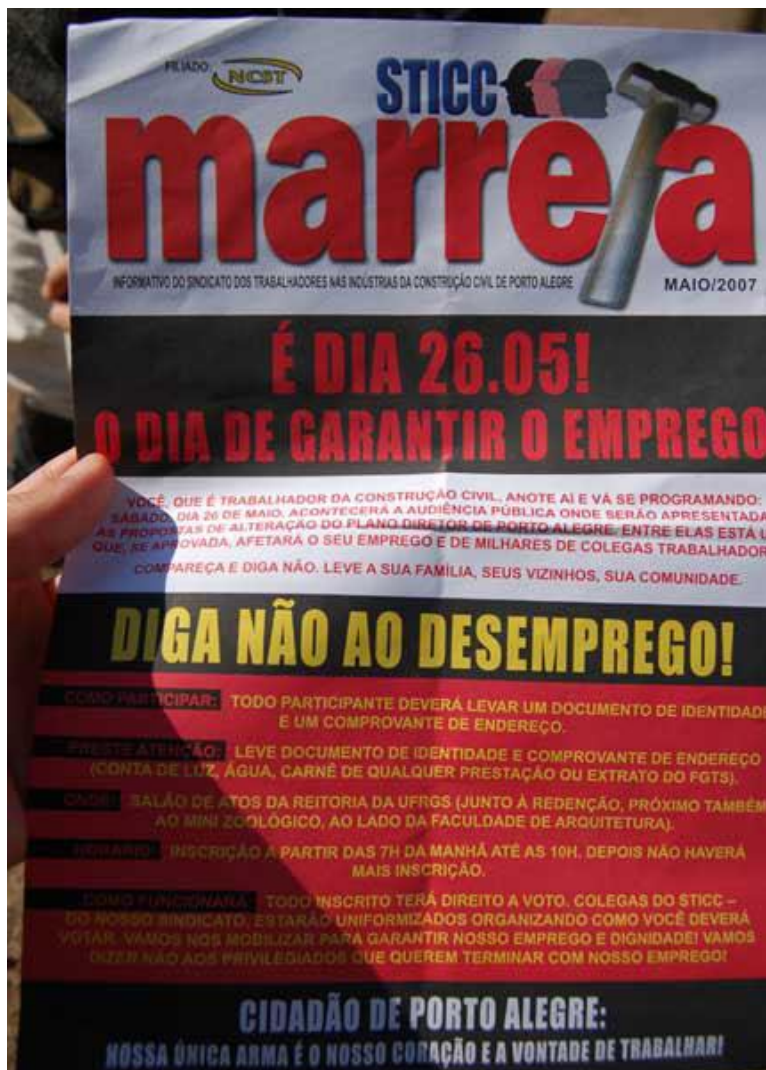
Conforme regras do edital da audiência, as matérias seriam decididas por voto direto dos participantes, através do aceno dos crachás. No dia da audiência pública havia ônibus conduzidos pelo STICC deixando trabalhadores do setor no local da audiência e distribuindo lanches para os mesmos, o que resultou em um auditório praticamente todo tomado por trabalhadores da construção civil, que conduziram as votações de acordo com seus interesses (XAVIER, 2013). O mesmo autor ainda cita que, em resposta, participantes de outros setores e movimentos sociais se retiraram do auditório e protestavam do lado de fora. Nesta

⁴⁰ Ata Nº 2258.

⁴¹ Ata Nº 2259 – as entidades: Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura, Instituto Gaúcho de Estudos da Indústria da Construção Civil, Sindicato da Indústria da Construção Civil, Sindicato dos Corretores de Imóveis, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção civil de Porto Alegre, Região de Planejamento 6 e Secretaria do Planejamento Municipal estiveram com mais de um representante presente.

audiência, das 454 sugestões, 107 foram votadas e boa parte das propostas apresentadas pelas empresas da construção civil foram aprovadas. O Movimento Porto Alegre Vive foi uma das entidades que ingressaram no MP questionando a legalidade da audiência. Os próprios técnicos da SPM afirmaram que não participariam da próxima etapa (agendada para o sábado seguinte) devido ao clima de mal-estar pela situação (XAVIER, 2013; KOLLING, 2007). Na figura abaixo, observa-se o panfleto distribuído pelo STICC, mobilizando seu setor para comparecer à audiência e “garantir o emprego”, mencionando abertamente que colegas estariam indicando como deveriam votar. Isto é, não há um indicativo de que teria sido feito um debate prévio com os trabalhadores, mas sim, apenas uma pressão para que estes comparecessem e votassem de acordo com o sinalizado, sob o risco de perder o emprego.

Figura 1 – Fotografia de Informativo do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre – Maio de 2007



Fonte: Panfleto do STICC – disponibilizado pelo entrevistado Nº 2.

Na entrevista Nº 2, constatou-se que é no momento em que houve um texto de lei que se iniciaram as articulações do setor empresarial – o que explica a sua aparente ausência no período dos debates da conferência de avaliação. Dentro do Fórum de Entidades houve grande mobilização, mas também grande frustração por parte da comunidade, pois pouquíssimo do que foi proposto por este canal acabou entrando na lei. Dentre os consensos, foi citada a compatibilização do plano com o Estatuto da Cidade – na incorporação de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, o direito de preempção e o estudo de impacto de vizinhança. Já as áreas de interesse cultural e a questão das alturas máximas permitidas geraram debates mais polêmicos. Dentro do item “monitoramento do plano regulador” entraram questões que originalmente não eram previstas, pois o tema foi sendo ampliado e, assim, fugindo da pauta – nisso, se mexeu no parcelamento do solo e no solo criado. O ator de que mais se sentia uma pressão nos espaços de reuniões e de debates era o setor da construção civil, pois havia representantes sempre presentes e disponíveis, dando a impressão, inclusive, de que os representantes eram remunerados para tal atividade. A representação deste setor é diferente da que vem da comunidade, pois os representantes da população não mantêm a mesma continuidade: às vezes vão, às vezes não, ou não comparecem sempre as mesmas pessoas.

Na primeira reunião posterior a audiência pública⁴², o Secretário de Planejamento não esteve presente, mas o presidente da sessão fez a leitura de um ofício do Secretário manifestando-se sobre os acontecimentos na audiência pública. Porém não consta o que está manifesto no ofício. O conselheiro da ONG Solidariedade entregou ao conselho um documento de sua entrada no Ministério Público (MP) solicitando o cancelamento da audiência pública, pois não concordou com a forma como a audiência se desenrolou. O conselheiro da SMAM também lamentou o processo que ocorreu, manifestando-se pela alteração do procedimento, solicitando que não houvesse votação durante a audiência. Externamente ao conselho, o IAB também criticou, em documento publicado na internet, a opção pela assembleia ser deliberativa (XAVIER, 2013). Por outro lado, os conselheiros do STICC e da Temática Organização da cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental concordaram com o secretário, dizendo que o processo seria democrático. A conselheira da SPM contrapôs, afirmando que o objetivo de se discutir o processo de uma forma democrática não foi alcançado, pois não se observou a pluralidade de todos os setores da cidade entre os presentes, disse ainda que se esperava uma revisão deste processo e que havia frustração entre os técnicos. O conselheiro da AGADIE disse que as regras da audiência foram debatidas no

⁴² Ata Nº 2265.

conselho e que, portanto, se houveram erros, os conselheiros teriam culpa também. A conselheira da Metroplan considerou a audiência frustrante, pois a organização da audiência levou a um resultado insatisfatório. O conselheiro da SMGAE disse que a audiência serviria de referência para serem feitos ajustes.

Na reunião seguinte⁴³, o conselheiro da AGADIE comunicou o deferimento de uma liminar que pedia a nulidade do edital e da audiência pública do dia 26, dizendo que, caso o conselho entendesse que se deveria dar continuidade a audiência pública, o juiz poderia determinar a nulidade da audiência já ocorrida e seria preciso reiniciar todo o processo. O conselheiro da SERGS sugeriu que o Secretário de Planejamento e um procurador do município estivessem na próxima reunião para dar ao conselho um embasamento técnico para tomar uma decisão. Foi lido um ofício do Secretário do Planejamento no qual a audiência pública do dia 16 é confirmada.

Em reunião de 12 de junho⁴⁴, o Secretário de Planejamento esclareceu presencialmente que, quanto a ação civil pública, tinha sido dada apenas uma liminar suspendendo a audiência de 2 de junho, e que o mérito da decisão continuaria tramitando até a realização de um acordo com o Ministério Público. O MP havia feito uma série de exigências, solicitando que não houvesse credenciamento na audiência, pois deveria ser aberto a qualquer cidadão. Ainda, que a questão das entidades transportarem seus filiados para a audiência não afetaria a legalidade do processo, bem como a distribuição de alimentos. O local escolhido para a primeira audiência havia sido o auditório da reitoria, e ninguém imaginava que a participação seria tão massiva; portanto, para a próxima, o ginásio da Brigada estaria reservado e este comportava aproximadamente 4 mil pessoas. O conselheiro da Região de Planejamento 8 falou que a forma de discussão das propostas não foi debatida no conselho, mas foi uma decisão política, e também que não houve uma discussão de qualidade na audiência e ainda sugeriu a proibição dos comandantes de votação. O Secretário de Planejamento disse que não havia como proibir isso e que não há como exigir que todos tenham conhecimento do que estão votando e diz ter certeza que o resultado final será positivo e que a participação popular iria fazer um anteprojeto melhor que o de 1999. Isto é, o Secretário buscava sustentar a legitimidade do processo para dar continuidade aos trabalhos.

⁴³ Ata N° 2266.

⁴⁴ Ata N° 2267.

Em reunião extraordinária, em 14 de junho⁴⁵, o Secretário de Planejamento falou sobre a nova proposta de acordo encaminhada pelo MP. Sugeriu colocar em votação no início da audiência do dia 16 se o plenário ratifica as decisões tomadas na audiência anterior. Caso não ratificasse, se reiniciaria os trabalhos; caso sim, se daria continuidade. O conselho aprovou esta sugestão. O Secretário apontou também que deveria ser considerado o caráter consultivo da audiência, esclarecendo que “a votação da audiência não obriga o conselho e nem o prefeito, é simplesmente para saber o que a comunidade pensa”⁴⁶. Nesta fala, percebe-se um ar de que a consulta à população estaria sendo um mero cumprimento às obrigações legais, o que contradiz a confiança exposta anteriormente pelo Secretário, onde demonstrava expectativa e segurança na participação popular na construção da revisão do plano. Após alguns conselheiros sugerirem novamente que não houvesse votação na audiência, o presidente discordou, pois “em qualquer processo há pessoas com mais ou menos conhecimento do assunto” e disse ainda que “a democracia não é um bom processo, mas é o melhor que nós temos (...)”⁴⁷.

A segunda audiência também contou com forte presença do setor da construção civil organizado. Isso, somado ao fato de ter havido um boicote por parte de entidades contrárias à realização do procedimento nestes moldes, levou a mais uma sessão em que as propostas em benefício daquele setor foram aprovadas com facilidade.

Já após a segunda audiência, em reunião de 19 de junho⁴⁸, o presidente do conselho esclareceu que ainda não haviam sido sistematizadas todas as propostas aprovadas na audiência pública e gostaria de discutir com o conselho como se dará a análise destas e a condução do anteprojeto ao prefeito. Foi definido que uma comissão discutiria a coerência estrutural do documento aprovado na audiência pública, sem entrar no mérito das decisões, e esta parte da discussão ficaria para uma reunião seguinte.

Em 12 de julho⁴⁹ a comissão (formada por representantes: da SERGS, da UFRGS, do SINDUSCON, das Regiões de Planejamento 01 e 08, da ASBEA, da SPM e da SMGAE) apresentou o trabalho de sistematização da lei atual do plano diretor com as propostas aprovadas na audiência pública, com sugestões e consensos formados entre a comissão e a SPM. O Secretário de Planejamento pontuou que quatro relatórios seriam enviados ao prefeito: a proposta original da prefeitura; as propostas apresentadas pela comunidade; o

⁴⁵ Ata N° 2268.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ata N° 2269.

⁴⁹ Ata N° 2274.

resultado da audiência pública e o relatório deste conselho. Tudo para que, assim, o Prefeito pudesse montar o projeto de lei considerando todas estas visões. O representante da Região de Planejamento 6 afirmou estar preocupado com a cidade e que o conselho não poderia simplesmente endossar uma audiência pública onde as entidades comunitárias não foram ouvidas. O presidente disse que isso não era o assunto em discussão e que o conselho poderia alterar as propostas aprovadas na audiência, insinuando que, portanto, não cabia questionar a legitimidade da audiência visto que o conselho ainda teria chances de influenciar na decisão do prefeito. Entre 16 de julho e 7 de agosto houveram sete reuniões⁵⁰ para votações dos destaques dos conselheiros nos artigos resultantes da audiência pública. Já no dia 8, de acordo com o Secretário de Planejamento, teriam sido entregues os relatórios ao prefeito.

O Brasil foi ratificado como sede da Copa do Mundo de 2014 em 30 de outubro de 2007, e as cidades seriam escolhidas a partir do final de 2008. A Federação Internacional de Futebol (FIFA) vistoriou Porto Alegre em 30 de agosto de 2007 confirmando a candidatura da capital como uma das cidades sede. Em 13 de janeiro de 2010 todas as cidades já haviam sido escolhidas (XAVIER, 2013). Sob uma perspectiva de que a Copa do Mundo era algo que estaria acima da própria cidade, houve vários casos de desrespeito à legislação urbanística porto-alegrense. “O traçado viário incluído como “encargo” de Porto Alegre para que pudesse realizar a Copa na cidade, muitas vezes, sequer estava previsto no Plano Diretor da cidade” (ALFONSIN, 2015). Essas ações representam passos para a viabilização de um modelo de cidade.

De acordo com Soares (et al, 2015) a revisão do plano diretor caiu como uma luva para as obras da Copa e os construtores interessados em grandes projetos imobiliários, pois flexibilizou regras e facilitou o caminho de aprovação para Projetos especiais de impacto urbano. Porém, na análise das atas, vê-se que aparentemente a promoção da cidade “padrão FIFA” deu-se em sua maior parte através de outras arenas, externas a revisão do plano, pois dentro do período analisado não há menção a Copa dentro da discussão do plano diretor. Confirmou-se na entrevista Nº 2 que, embora a Secretaria do Planejamento tenha trabalhado muito para atender a tudo o que a FIFA exigia, esse processo acabou tomando um rumo paralelo. Foi criada uma Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA), inclusive contando com recursos próprios, e suas pautas acabaram ganhando prioridade, tendo uma tramitação especial e, portanto, externa à Secretaria do Planejamento.

⁵⁰ Atas Nº 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280 e 2281.

A partir do fato de que o PDDUA de 1999 foi considerado demasiado regulatório pelo setor da construção civil, o plano revisado de 2010 trouxe medidas que flexibilizaram o uso do solo. Entre elas, tem-se a redução da abrangência das Áreas de Interesse Cultural e a instituição dos Projetos Especiais de Impacto Urbano. Entre as alterações legislativas que dizem respeito à Copa há a Lei Municipal 605/2008 que isentava de uma série de impostos⁵¹ as pessoas físicas ou jurídicas diretamente vinculada à realização dos jogos da Copa do Mundo na cidade (SOARES et al, 2015). A respeito da reestruturação da cidade, tem-se em 2010, logo após a aprovação da revisão do plano, uma alteração (Projeto de Lei 854/2010) que permitia o reassentamento de famílias para habitações do Programa Minha Casa Minha Vida em regiões distantes do seu local de origem. Trata-se de uma exceção que tirava a garantia de reassentamento das famílias - residentes em locais onde haveria obras em função do megaevento - na sua região de origem (BARROS, 2013; OBSERVATÓRIO, 2010). O que leva ao reforço da ideia de que os atores do mercado imobiliário e da construção civil tem outras arenas para barganhar pelos seus interesses é o fato de que eles conseguem mobilizar outras alterações em leis que lhes favorecem (como estas mencionadas anteriormente) em outros momentos, não só na construção do plano diretor. Em outro exemplo, o presidente do IAB menciona em entrevista que, em 2015 a Câmara aprovou uma alteração no plano que visava autorizar condomínios de luxo e outros empreendimentos em uma área da cidade que um mês antes havia sido definida como zona rural do município (GOMES, 2017).

⁵¹ Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI), taxas instituídas pelo Município de Porto Alegre e Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP).

8. COMPARAÇÕES ENTRE OS PLANOS DIRETORES

Com a finalidade de realizar uma comparação entre os três processos de formulação, quatro aspectos-chave foram selecionados: os fatores que levaram a um novo plano, o contexto político, os atores predominantes e a caracterização da participação social. Tais variáveis são definidoras do caráter do processo de formulação, pois expressam a sua origem e os aspectos que situam o plano em um contexto político, o que está ligado aos atores predominantes e às características da participação social.

Tabela 1. Elementos de comparação entre os processos de formulação dos planos diretores

	Fatores que levaram a um novo plano	Contexto político	Atores predominantes	Participação social
PDDU 1979	Desatualização do plano de 1959	Regime militar autoritário	Estado	Não detectada
PDDUA 1999	Demanda da sociedade - I Congresso da Cidade (1993)	Pós-redemocratização; PT na prefeitura; Orçamento Participativo	Multiplicidade de atores e de espaços de atuação; SINDUSCON	Alta, através de diversos canais
Revisão PDDUA 2010	Previsão no plano anterior	Troca de partido (PPS/PMDB); Estatuto da Cidade; Copa do Mundo	Secretário Municipal de Planejamento; STICC	Pouca, apressada, polêmica

Elaborado pela autora.

Quanto aos fatores que levaram a elaboração de um novo plano, para o primeiro PDDU tem-se a percepção, por parte do governo municipal, da desatualização do plano de 1959 face as mudanças que ocorreram na cidade e a oportunidade de financiamento do processo através do BNH. Já no PDDUA, a percepção da necessidade de um novo plano partiu da sociedade, manifestando-se desde o I Congresso da Cidade em 1993, sendo abraçada como agenda do governo municipal. A conferência de avaliação do plano de 1999 estava prevista na própria lei para ocorrer no terceiro ano após sua publicação. Sendo assim, o debate em torno da necessidade de revisão da lei iniciou-se em função disso já estar assegurado na mesma.

O contexto político também foi diferente nos três períodos, o que exerceu fortes influências sobre os planos. Em 1979 e nos anos anteriores que envolveram o PROPLAN e a elaboração do plano diretor, o contexto era do período ditatorial – ainda que na sua fase final – o que significava um clima antidemocrático e fechado para a participação, onde pairava a ideia de racionalidade e confiança no conhecimento técnico, tanto que nem mesmo no Conselho Municipal do Plano Diretor (lembrando que este era um órgão de assessoramento do governo, não um canal de participação) observou-se conflitos de ideias na elaboração do plano. Constata-se, no entanto, que a separação entre técnica e política não é possível, pois o conhecimento é sempre empregado a serviço de uma ideia, de forma que o plano acabou estabelecendo um caráter regulador e mantenedor do status quo. Já em 1999 o período era ainda um momento pós-redemocratização, em meio ao governo do Partido dos Trabalhadores, que estava à frente da prefeitura desde 1989, o qual defendia a participação social, tendo implementado em Porto Alegre o Orçamento Participativo, grande marca de sua gestão. Somado a isso, o fato de ter sido um processo longo (em comparação a formulação do plano anterior) desenvolvido em sete anos (1993 – 1999) também permitiu uma participação mais aberta e em várias instâncias (Projeto Cidade Constituinte, Congresso da Cidade, Fórum de Entidades, grupos de trabalho, etc.). Quanto ao processo de revisão, apesar de ter iniciado ainda no final da gestão do PT com a Conferência de Avaliação do Plano Diretor em 2003, ela foi retomada e ocorreu de fato somente a partir de 2006, com a chegada de Fortunati à SPM após a eleição de Fogaça (PPS/PMDB) à prefeitura. Além disso, já havia sido sancionado o Estatuto da Cidade, o qual estabelece parâmetros para a elaboração democrática do plano, como a garantia de audiências públicas e debates participativos por parte do executivo e do legislativo municipal. Não se pode deixar de mencionar o clima de expectativa para a copa do mundo no Brasil, ainda que esta expectativa não fosse tão visível durante a revisão do plano diretor em si. O momento pós aprovação do Estatuto da Cidade, apesar de ter significado um novo momento para a política urbana no Brasil, não gerou repercussão notada com força durante a análise das atas do conselho.

No plano de 1979 tem-se o Estado como o único ator predominante, o centro do planejamento e, portanto, o responsável pela fase de formulação da política – notoriamente em função do contexto político. Em 1999 o Estado teve papel de mediador entre os inúmeros atores que participaram, sendo uma formulação compartilhada entre Estado, mercado e sociedade. Apesar de atuar como mediador, não se pode desconsiderar o governo também como um ator, visto que o modelo de gestão participativa adotado é uma escolha política e interfere na formulação de políticas públicas. A participação de sindicatos ligados a

construção civil foi observada em reuniões abertas e, em meio a um processo amplamente aberto à participação, este grupo que possuía meios de ter um representante sempre presente e de contratar assessoramento técnico conseguiu se inserir nos canais de debate, espaços onde a intenção era ser um canal para escutar as demandas da sociedade. Em 2010 o Estado desempenhou também papel de mediador, mas as estratégias adotadas acabaram favorecendo a atuação do setor da construção civil, o qual estava bem articulado e veio a ser o ator predominante nas audiências públicas, momentos onde se tomaram decisões sobre as propostas a serem encaminhadas ao prefeito Fogaça. Neste sentido, entende-se que os sindicatos da construção civil moveram-se do campo dos atores invisíveis para os atores visíveis, uma vez que o resultado da audiência teve ampla repercussão e exposição pública.

No primeiro plano a participação social não foi detectada. Embora tenha ocorrido consulta através de correspondências, não se pode considerar tal ação enquanto participação social. A Metroplan e o PROPUR atuaram como consultores na formulação deste plano, tendo sido os únicos atores externos à prefeitura, mas ainda assim, dentro do âmbito governamental (visto que são órgãos da esfera estadual e federal, respectivamente). No segundo, a participação era muito aberta, havia uma real intenção de ouvir a população, com foco na captação das demandas das regiões de planejamento, sofrendo a influência do já implementado orçamento participativo. No terceiro plano, isto é, na revisão ocorrida em 2010, a tentativa de atender as demandas do Estatuto da Cidade para um processo participativo se desenrolou de forma muito apressada e conturbada, tendo o Secretário do Planejamento Municipal sido o principal articulador à frente do processo – o ator visível, pois era uma liderança política do governo à frente da SPM que veio, inclusive a se candidatar e vencer as eleições municipais de 2012.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões indicam que cada um dos três planos analisados atravessou um processo com particularidades diferentes em relação ao seu anterior. Em termos de ator central, observou-se que no processo anterior a 1979 o Estado, através do governo municipal, foi o principal agente durante a elaboração do plano, sendo amparado pela Metroplan e pela UFRGS. Porém, há a possibilidade de que o setor da construção civil tenha utilizado-se dos canais políticos pós abertura democrática para provocar uma revisão no plano já na década seguinte. Por sua vez, o processo que culminou com o plano de 1999 agregou uma multiplicidade de atores, não sendo possível identificar um ator principal. Porém, é importante destacar que o executivo municipal atuou como um ator e como mediador fazendo a integração entre todas estas visões, pois entendia que a cidade era um organismo ideias representativas de diversos setores, contendo suas contradições, sendo assim, o plano diretor também deveria sê-lo. Por fim, a revisão que alterou o plano em 2010 contou com a participação da sociedade civil dividida nas regiões de planejamento e com entidades que enviaram suas propostas, como associações de bairros, por exemplo. Destaca-se o papel dos sindicatos do setor da construção civil como grandes articuladores durante as audiências públicas. As audiências acabaram servindo como um canal legitimado pela prefeitura para inclusão de demandas deste setor, pois a pressa na condução do processo também foi fruto de uma decisão deliberada, portanto, uma estratégia de ação.

A participação social é a tentativa de tornar as leis mais representativas dos interesses da maioria da população e de reduzir a sua cooptação por outros atores, como aqueles detentores de grande poder econômico, que geralmente já tem acesso facilitado aos tomadores de decisão. Isto é, ela amplia a possibilidade para que a população interfira na ação governamental para além da simples eleição dos governantes. Dependendo da forma como a participação é organizada ela pode tornar o processo político menos desigual. Na formulação do plano de 1999, como se pôde constatar com base em estudos anteriores e nas atividades do CMPDDU, a população teve vários canais de acesso ao âmbito dos debates sobre o plano diretor. A organização do processo permitia extensos debates em arenas pequenas (equipes e GTs), dos quais saiam propostas para serem compatibilizadas em arenas maiores (seminários), para ainda passar pelo Congresso da Cidade. No entanto, não se pode deixar de mencionar o deslize em se atribuir o mesmo peso à voz de setores que já possuem outros canais de acesso ao governo e à voz da população em geral, que ainda estava (re)aprendendo a participar da

vida política. Já no processo que culminou com o PDDUA revisado em 2010, a participação aparenta ter sido utilizada mais como um método de legitimação do plano e para atender a obrigatoriedade de mecanismos de participação social estabelecida no Estatuto da Cidade. O fato de bairros que concentram populações de renda alta (Moinhos de Vento e Petrópolis) terem tido uma percepção sobre o plano diretor e seus efeitos em suas regiões, e a partir disso articulado movimentos organizados em torno da revisão, indica que essa consciência quanto o planejamento e a organização do espaço é mais apropriada pelas classes abastadas. Na mesma direção, retoma-se os relatos de conselheiros das Regiões de Planejamento 4 e 8, em que os cidadãos das regiões estariam com dificuldades para entender o plano diretor e até mesmo de ver sentido na discussão. Isso reafirma a necessidade de promover ações que suscitem o debate sobre a cidade, sua produção e gestão, principalmente em bairros distantes do eixo central do município de Porto Alegre e que concentram populações com menores rendas – justamente os que mais precisam de políticas públicas de promoção do direito à cidade. Iniciativas como o curso de extensão "Políticas Públicas e Direito à Cidade: Formação de Agentes Sociais" promovido pelo Observatório das Metrôpoles são muito importantes neste sentido. Este curso é um exemplo de como construir ferramentas e qualificar o debate e a participação social com informações, a fim de fortalecer a atuação dos ativistas, de movimentos sociais e da sociedade civil na luta pelo direito à cidade. A população instrumentalizada para a participação poderá ter uma voz muito mais ativa, tanto dentro dos canais institucionais de participação quanto atuando em movimentos sociais.

A hipótese que guiou a elaboração deste trabalho partiu da premissa de que a elaboração do plano diretor é um processo político que envolve os atores em um jogo de forças. É possível dizer que a formulação do plano diretor é um processo técnico, envolvendo uma série de estudos e de planejamento, mas é, também, político. O Estado atuou como ator principal no plano de 1979 – levando em conta o contexto político, seria difícil ser de outra forma -, tendo nos outros dois processos atuado como um mediador, onde a orientação política do governo municipal direcionou as ações da prefeitura na condução da mediação. Na formulação do plano de 1979 não foi possível visualizar a atuação dos representantes do mercado imobiliário. No entanto, vale destacar que foi detectada em ata do CMPD preocupação de conselheiros quanto a esta questão. Constatou-se atuação influente do setor da construção civil, através de seus sindicatos, principalmente no último processo de revisão do plano diretor. O setor também esteve presente na elaboração de 1999, participando de reuniões e seminários que eram realizados de forma aberta. Nisso, é importante mencionar a grande dificuldade de mapear ações de atores invisíveis – lobistas, consultores, burocratas,

etc. Portanto, a respeito da crescente influência dos atores do mercado imobiliário, é possível afirmar que foi detectada parcialmente, pois seriam necessários mais indícios de atuação invisível, a serem captados em mais entrevistas com envolvidos no processo. Os atores do mercado imobiliário demonstraram sua força de influência na capacidade de articulação e poder de mobilização, visível na sua difusão de uma ideia específica e com um objetivo claro, como por exemplo, a alegação de que a diminuição do limite de altura das construções levaria a perda de empregos, o que foi capaz de mobilizar os trabalhadores do setor. A multiplicidade de atores e de demandas é muito maior no lado da população em geral do que entre os atores econômicos dominantes, o que explica, em parte, a menor dificuldade para estes em organizar ações estratégicas na defesa de suas demandas. Além disso, o fato desses atores serem detentores de recursos financeiros permitiu, por exemplo, a contratação de consultores especializados para assessoramento, a constante presença de representantes do setor em reuniões e seminários, elaboração e distribuição de materiais (figura 1) e a alocação de ônibus e lanches para os trabalhadores do setor comparecerem às audiências públicas em 2007.

Pode-se concluir, a partir dos achados deste trabalho, que os atores presentes nos processos de elaboração dos planos diretores não vêm tendo sempre a mesma atuação, há uma dinâmica de alternância conforme o contexto, o que gera expectativa quanto ao que será visível na próxima revisão. Observou-se que a evolução dos planos diretores foi marcada por uma crescente participação e envolvimento de representantes do mercado imobiliário, primeiro aparecendo em instâncias mais internas de participação e, por último, mobilizando os trabalhadores do setor para ações visíveis. A cidade é, de fato, um processo dinâmico que, conforme Lefebvre, faz a mediação imprimindo elementos políticos e contextuais no tecido urbano e colocando elementos do urbano para o campo político. Outros estudos podem explorar a hipótese em diferentes arenas, como por exemplo, dentro da câmara de vereadores, onde são propostas e votadas outras emendas ao plano diretor.

O desafio que se constitui na busca de cidades mais democráticas e humanas e do direito à cidade demonstra ser altamente complexo, situando-se em duas esferas. Primeiramente, na busca por conquistar e manter uma base legal que dê legitimidade para a exigência de instrumentos, como o cumprimento da função social da propriedade, a participação social na política urbana e a distribuição justa das vantagens e dos ônus decorrentes do processo de urbanização. A segunda é a disputa em outras frentes, além da elaboração do plano diretor, mantendo atenção para mobilizar forças e organizar ações, pois, ao passo que muitas vezes a legislação é aplicada seletivamente, só a base legal não é suficiente, sendo preciso exigir exaustivamente a sua aplicação. Por fim, coloca-se aqui a

necessidade de se investigar a fase de implementação dos instrumentos do plano diretor, pois muitas das críticas encontradas na literatura sobre este instrumento de política urbana local se referem ao chamado “plano discurso”, apontando para a sua pouca efetividade quanto a definição dos rumos da cidade, especialmente a cidade informal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANO, Maria Tereza F. *O processo de formulação do 2º plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre - Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular?* 1999. 192f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ALFONSIN, Betânia M. Resgatando o processo de preparação da copa de 2014 em Porto Alegre e problematizando os “legados”. In: SOARES, Paulo R. R. (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Jan. 2018.

BARROS, Ciro. *Chave por Chave: sem casa nova, ninguém arreda o pé*. Pública - agência de reportagem e jornalismo investigativo. Porto Alegre. 5 fev. 2013. Disponível em: <<https://apublica.org/2013/02/chave-por-chave-porto-alegre-copa-2014/>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BASSUL, José R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BORBA, Sheila V. A produção de equipamentos urbanos como alternativa de política social - o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos. *Ensaios FEE*. v. 12, n. 2, 1991. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1455>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 nov. 2017.

CARVALHO, Ana Luísa S. *A concretização da função social da propriedade urbana: o princípio constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre*. 2006. 177f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CASTRO, Fábio. 1.022 escolas e 84 universidades estão ocupadas em 19 Estados e no DF. *Jornal O Estado de S. Paulo [online]*. 26 out. 2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,pais-tem-1022-escolas-e-84-universidades-ocupadas-em-19-estados-e-em-brasilia,10000084398>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

CRUZ, Milton. *A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima*. 2012. 278f. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FLICK, Uwe. *Introdução a metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso, 2013.

G1 RS. Servidores municipais de Porto Alegre rejeitam propostas de Marchezan e mantêm greve. *G1 [online]*. Porto Alegre. 24 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/servidores-municipais-de-porto-alegre-rejeitam-propostas-de-marchezan-e-mantem-greve.ghhtml>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

GOMES, Luís Eduardo. 'Deserto de Torres': como se vive e o que acontece quando a cidade se fecha em muros. *Sul 21*, 14. Ago. 2017. Porto Alegre. Disponível em: <<http://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/deserto-de-torres-como-se-vive-e-o-que-acontece-quando-a-cidade-se-fecha-em-muros/>>. Acesso em: 16 set. 2017.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOWLETT, Michael, et. al. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUYER, André. O Estatuto da Cidade?...Ora, o Estatuto da Cidade In: PANIZZZI, Wrana M. (org.). *Outra Vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento*. Porto Alegre: CirKula, 2016. p. 157-168.

IBOPE. 77% dos brasileiros avaliam negativamente governo Temer. Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE). *Notícias e Pesquisas*. Brasil. 29 set. 2017. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/77-dos-brasileiros-avaliam-negativamente-governo-temer/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

KAPP, Silke. *Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012.

KOLLING, Guilherme. Plano Diretor: construção civil domina audiência e aprova todas suas propostas. 29 mai. 2007. *Jornal Já (online)*. Disponível em: <<http://www.jornalja.com.br/plano-diretor-construcao-civil-domina-audiencia-e-aprova-todas-suas-propostas/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

KRAFTA, Romulo. Cidades versus planos diretores. In: PANIZZZI, Wrana M. (org.). *Outra Vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento*. Porto Alegre: CirKula, 2016. p. 157-168.

LAHORGUE, Mario Leal. *Plano Diretor: questão técnica ou política?* Porto Alegre, 29. Mai. 2017. Disponível em: <<https://coletivocidadequequeremos.wordpress.com/2017/05/29/plano-diretor-questao-tecnica-ou-politica-por-mario-leal-lahorgue/>> Acesso em: 08 jun. 2017.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIEDKE FILHO, Enno D.; FERRETTI, Rosemary B. O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: Revisão de uma análise histórico-social. In: PANIZZI; Wrana M.; ROVATTI, João F. (org.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1993.

LIMA, Marcelo R. *A participação nos bairros de elite: o ciclo de conflito do plano diretor de Porto Alegre*. 2012. 269f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. P. 121-192.

NYGAARD, Paul D. *Planos Diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2005. 286p.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Caderno de Formação em Políticas Públicas e Direito à Cidade*. 30 jun. 2017. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2070%3Acaderno-de-forma%C3%A7%C3%A3o-em-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-e-direito-%C3%A0-cidade&Itemid=169&lang=pt#>. Acesso em: 18 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Por uma Porto Alegre Democrática, Livre e de Todos*. 10 nov. 2010. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1512&catid=43&Itemid=88%C5%92%C2%A9=pt#>. Acesso em: 11 dez. 2017.

OLIVEIRA FILHO, João T. *A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre*. 2009. 332 f. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PADILHA, Zete. Mesmo com aprovação de pacote na Câmara, Marchezan diz que salários devem ser parcelados. G1 [online]. Porto Alegre. 03 mai. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/mesmo-com-aprovacao-de-pacote-na-camara-marchezan-diz-que-salarios-devem-ser-parcelados.ghtml>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

PANIZZI, Wrana M. A política e o planejamento urbano no Brasil: memória e esquecimento. In: PANIZZI, Wrana M. (org.). *Outra Vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento*. Porto Alegre: CirKula, 2016. p. 19-41.

PORTO ALEGRE, Lei Complementar N° 608 de 29 de dezembro de 2008. Isenta a pessoa física, jurídica ou equiparada, nacional ou estrangeira, do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI), das taxas instituídas pelo Município de Porto Alegre e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), conforme determina, e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, 30 dez. 2008 p. 50. Disponível

em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030208.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

PORTO ALEGRE, Lei Nº 3607 de 27 de dezembro de 1971. Cria e disciplina os conselhos municipais, na forma das disposições contidas na lei orgânica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1971/361/3607/lei-ordinaria-n-3607-1971-cria-e-disciplina-os-conselhos-municipais-na-forma-das-disposicoes-contidas-na-lei-organica-1971-12-27-versao-original>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

PORTO ALEGRE. Plano de Ação do Governo 1990 – 1992. Porto Alegre, s.d.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento Municipal. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - 2. *PDDUA: lei comentada*. Mar. 2000. Porto Alegre: PMPA, 2000.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento Municipal. PDDUA – *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental*. Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

PORTO ALEGRE, Projeto de Lei Complementar – exposição de motivos. *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. 1978.

PORTO ALEGRE, Secretaria do Planejamento Municipal. *1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor*. 2003. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/resolucoes_conferencia_avaliacao_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

POZZOBON, Regina M. *Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre*. 2008. 297f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. *Atas 2006 – Reuniões 2203 até 2245*.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. *Atas do ano 1996*.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. Secretaria de Planejamento Municipal. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. *Livro de Atas Nº 9, 729/76 a 909/79*.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 334 p.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 10.116, de 23 de março de 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande*

do Sul, Porto Alegre, RS, 24 mar. 1994. N° 56. P. 10. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479>. Acesso em: 17 jan. 2018.

ROLNIK, Raquel. *O que é Cidade*. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SALENGUE, Laís G. P.; MARQUES, Moacir M. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI; Wrana M.; ROVATTI, João F. (org.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1993.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013 (2ª edição).

SMURB. Trajetória. *Conselho do Plano Diretor*. S.d. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SOARES, Paulo R. R. et. al. Metropolização e megaventos: impactos da copa do mundo no espaço urbano e na gestão urbana de Porto Alegre. In: SOARES, Paulo R. R. (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 16, Dec. 2006.

SPM - Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre [online]. *PDDUA prepara Porto Alegre para enfrentar novo milênio*. S.d. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>>. Acesso em: 19 out. 2017.

STIGLITZ, Joseph E. Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics*, Vol. 6, pp. 163-182, 2002. Disponível em: <<http://onlinelibrary-wiley.ez45.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1111/1467-9361.00148/epdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

WEISSHEIMER, Marco. Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre exigirá movimento de resistência. *Sul 21*. 03 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre-exigira-movimento-de-resistencia/>>. Acesso em: 16 set. 2017.

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. 2013. 116 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Instituto de Geociências - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de Apresentação utilizada para contatar os(as) entrevistados(as)

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Vitoria Gonzatti de Souza

Sou graduanda em Políticas Públicas, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou fazendo meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), cujo tema são os planos diretores de Porto Alegre, com orientação da professora Vanessa Marx.

O curso de Políticas Públicas abrange o estudo de conceitos e teorias sobre o Estado e as suas relações com a sociedade, além de conhecimentos multidisciplinares principalmente dos campos da sociologia, ciência política e antropologia. Os(as) bachareis em Políticas Públicas podem realizar análises de diagnóstico, formular planos e projetos, implementar e avaliar políticas públicas.

Escolhi tratar sobre os planos diretores em meu trabalho de conclusão por entender que a forma como o espaço está organizado afeta diretamente outras políticas locais, bem como a vida dos habitantes que vivem naquele espaço. O acesso ao lazer, à moradia digna, à cultura, às condições mínimas de saúde, a eficácia do transporte público e a sustentabilidade são elementos fortemente afetados pela regulação espacial – ou pela falta dela. Portanto, ao analisar a forma como vem sendo construída a principal ferramenta de política urbana local, trilha-se um caminho para discutir quais as capacidades e os limites de um plano diretor, que desempenha função de guiar e regular a intervenção no território da cidade, diante da interação de atores do Estado, do âmbito privado e da sociedade civil.

Para o desenvolvimento desse trabalho, conto com sua participação respondendo a algumas perguntas sobre aspectos gerais do plano diretor de ____ que serão analisados de forma comparativa com os dos anos de ____ e ____, e algumas perguntas sobre especificidades desse plano. Desde já, agradeço pela sua atenção!

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos(as)
entrevistados(as)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO: Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de formulação

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa acima identificada, cujo objetivo é verificar a evolução dos planos diretores de Porto Alegre, compreendendo como foi o processo de elaboração e revisão dos planos de 1979, 1999 e 2010, identificando atores e descrevendo as dinâmicas ocorridas em cada formulação. Para isso, serão realizadas entrevistas individuais e pesquisa em atas do CMDUA. Você terá esclarecimentos sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar. Não haverá qualquer tipo de risco envolvendo esta pesquisa.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. A sua participação ajudará no desenvolvimento de novos conhecimentos, que poderão eventualmente beneficiar você e outras pessoas no futuro.

Os seus registros serão tratados confidencialmente. Os resultados deste estudo serão usados para fins científicos, você não será identificado(a) por nome. Sua participação no estudo é voluntária. Sua participação não é obrigatória e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade. A qualquer momento você poderá desistir e retirar seu consentimento.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de mais informações, entre em contato com a pesquisadora responsável, Vitoria Gonzatti de Souza (51) 98135-4980.

Eu, _____, portador(a) do documento de Identidade _____ fui informado(a) de maneira lúcida e detalhada sobre a pesquisa “Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de formulação”. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista

Identificação – situar qual a perspectiva do(a) entrevistado(a) (se pertencia ao governo, à sociedade civil, à universidade, etc.)

Plano diretor que participou

Órgão a que pertencia

Função/papel na elaboração do plano (cargo oficial na prefeitura – qual, consultora, ouvinte, etc)

Entrevista não realizada - Plano de 1979

- 1) Como você avalia o processo de elaboração do plano no geral?
- 2) Se participou de reuniões ‘oficiais’, quem esteve presente? Como eram as dinâmicas?
- 3) Quais foram os consensos e quais foram os pontos polêmicos observados na elaboração deste plano? Que entidades estavam nessas disputas?
- 4) Sobre a ‘revisão’ não oficial ocorrida em 1987 – ocorreu algo marcante após a aprovação do plano que levou a essa modificação?
- 5) O plano diretor esteve em pauta nas eleições municipais de 1986? Se sim, como ele foi abordado?

Entrevista 1 - Plano de 1999

- 1) Como você avalia o processo de elaboração do plano no geral?
- 2) Se participou de reuniões ‘oficiais’, quem esteve presente? Como eram as dinâmicas?
- 3) Quais foram os consensos e quais foram os pontos polêmicos observados na elaboração deste plano? Que entidades estavam nessas disputas?
- 4) Como a elaboração do novo plano diretor foi abordada nas campanhas eleitorais de 1996?
- 5) Como foram as discussões no I e II Congresso da Cidade? Quem esteve presente?

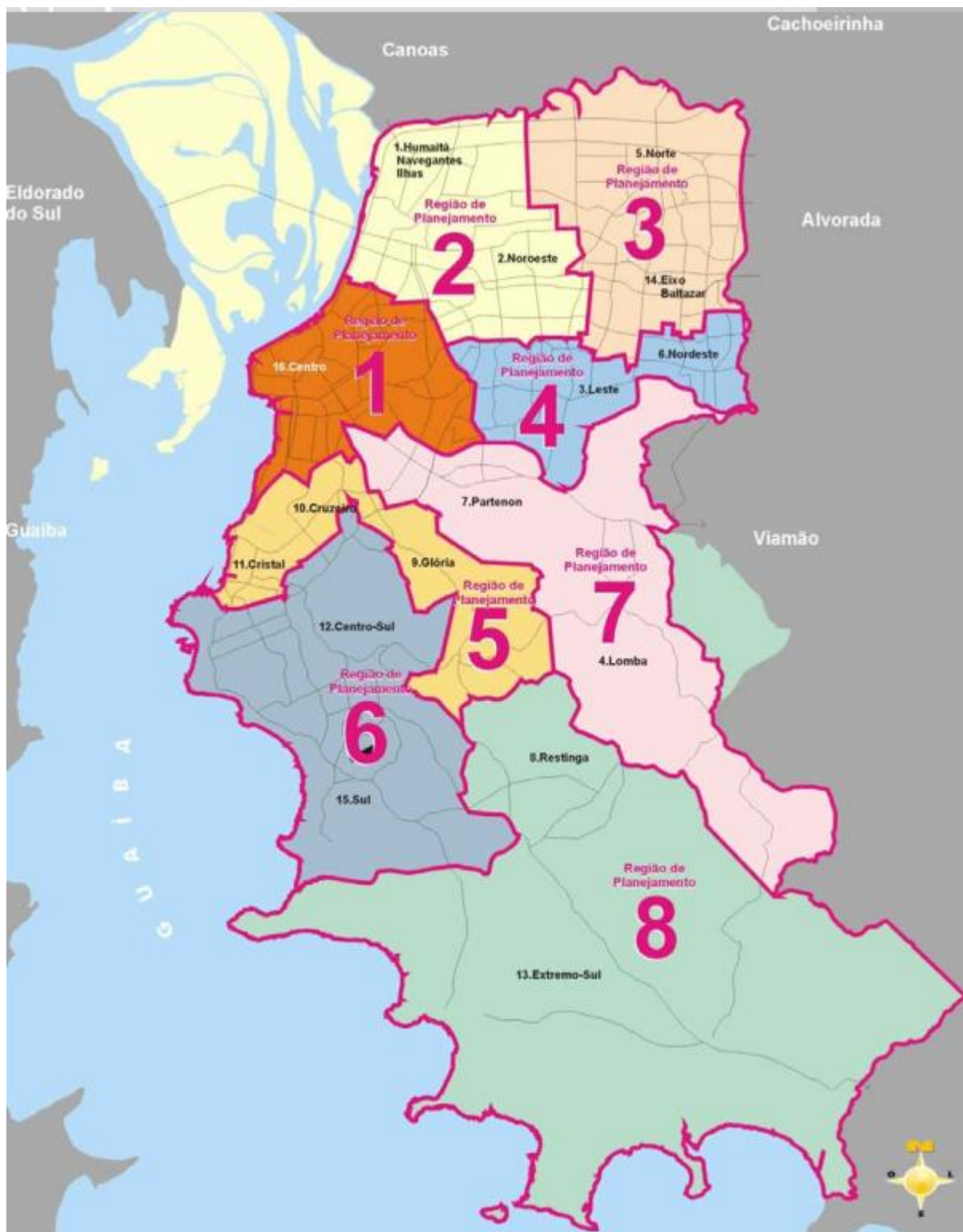
Entrevista 2 - Revisão de 2010

- 1) Como você avalia o processo de elaboração do plano no geral?
- 2) Se participou de reuniões ‘oficiais’, quem esteve presente? Como eram as dinâmicas?
- 3) Quais foram os consensos e quais foram os pontos polêmicos observados na elaboração deste plano? Que entidades estavam nessas disputas?

- 4) Como a elaboração do novo plano diretor foi abordada nas campanhas eleitorais de 2004?
- 5) Qual foi a interferência da candidatura/escolha de Poa como cidade sede da Copa para a revisão do plano diretor?

ANEXOS

ANEXO A – Mapa das Regiões de Gestão do Planejamento de Porto Alegre



Fonte: PDDUA, 2010.