

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**Kauê da Silva Tissot**

**ESTUDO DE CASO DE DOIS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO PARA  
O BAIRRO RUBEM BERTA**

**Porto Alegre  
2009**

**Kauê da Silva Tissot**

**ESTUDO DE CASO DE DOIS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO PARA  
O BAIRRO RUBEM BERTA**

**Trabalho de conclusão de curso de  
graduação apresentado ao  
Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, como  
requisito parcial para a obtenção do  
grau de Bacharel em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering**

**Porto Alegre**

**2009**

**Kauê da Silva Tissot**

**ESTUDO DE CASO DE DOIS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO PARA  
O BAIRRO RUBEM BERTA**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering**

Conceito final:  
Aprovado em ..... de .....de.....

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos – Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Orientador – Prof. Dr. Luis Roque Klering – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

À Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, que nos forneceu parte da documentação para a pesquisa.

À Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, também pelo fornecimento de material para o trabalho.

Às comunidades dos bairros Rubem Berta e Mário Quintana que, por meio de suas associações de moradores, foram solícitas a esta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Roque Klering, pela atenção dispensada a este projeto.

A Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Christine da Silva Schröder, pelo auxílio na orientação deste trabalho.

A minha noiva Kelli Silveira dos Santos, pelo auxílio na obtenção de fotografias e realização de entrevistas, bem como pelo apoio, paciência e companheirismo dedicados durante o período de realização deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho enfoca o estudo de dois planos de reestruturação para o Bairro Rubem Berta. Abordam-se temas relativos ao planejamento, Administração Pública, desenvolvimento, qualidade de vida e participação popular. O estudo realiza uma análise dos planos de reestruturação do bairro à luz de aspectos da teoria, especialmente das necessidades locais com aspectos que qualificam a vida de localidades, em diferentes campos da vida social, como a educação, saúde, habitação, transportes, lazer, esportes e outros. Dentre as principais verificações constatadas no estudo, destaca-se a necessidade da junção entre os dois planos, de modo que se crie uma área que contenha os principais equipamentos de infraestrutura e, ao mesmo tempo, minimizem-se os problemas relativos à ocupação desordenada dos espaços e à ausência de condições adequadas de moradia. Ademais, este trabalho acrescenta itens não previstos nos dois projetos, como a construção de um hospital na região e a instalação de uma escola técnica.

Palavras-chave: planejamento urbano, Porto Alegre, urbanização, moradia, favelização.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2 OBJETIVOS</b> .....	<b>9</b>
1.2.1 Objetivo geral.....	9
1.2.2 Objetivos específicos.....	9
<b>2 A REGIÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1 RUBEM BERTA</b> .....	<b>14</b>
2.1.1 Breve histórico.....	14
2.1.2. Um bairro de desigualdades.....	18
2.1.3. Presente e futuro.....	21
<b>2.2. MÁRIO QUINTANA</b> .....	<b>23</b>
2.2.1. Breve histórico.....	24
2.2.2. Problemas sociais.....	25
2.2.3. Presente e futuro.....	27
<b>3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>31</b>
<b>3.1 PLANEJAMENTO</b> .....	<b>31</b>
3.1.1 Conceito.....	31
3.1.2 Objetivos e metas.....	32
3.1.3 Tipos de planos.....	32
3.1.4 Níveis de planejamento.....	32
3.1.5 Ciclo PDCA.....	33
3.1.6 Planejamento segundo Mintzberg.....	34
3.1.7 Planejamento Governamental.....	35
3.1.7.1 Planejamento Governamental segundo Matus .....	35
3.1.7.2 Planejamento local ou urbano.....	39
3.1.7.2.1 Polinucleação (ou policentralidade) e escalonamento urbano.....	40
3.1.7.2.2 Habitação e transformação social.....	43
3.1.7.2.3 O PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental).....	46
<b>3.2. OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>47</b>
3.2.1 Princípios da Administração Pública.....	47
3.2.2 O bem comum.....	48
<b>3.3 DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE DE VIDA</b> .....	<b>48</b>
3.3.1 Conceitos sobre desenvolvimento humano.....	49
3.3.2 A abordagem da capacitação.....	51
3.3.2.1 Vida .....	52
3.3.2.2 Saúde física.....	52
3.3.2.3 Integridade física.....	53
3.3.2.4 Sentidos, imaginação e pensamento.....	53
3.3.2.5 Emoções.....	54
3.3.2.6 Razão prática.....	54
3.3.2.7 Afiliação.....	54
3.3.2.8 Outras espécies.....	55
3.3.2.9 Diversão.....	55
3.3.2.10 Controle sobre o próprio ambiente.....	55
3.3.2.11 Bens públicos e semi-públicos.....	56
3.3.2.12 O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).....	57
<b>3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA</b> .....	<b>59</b>
3.4.1 Estado e cidadania no Brasil.....	60
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>62</b>
<b>4.1 DELINEAMENTO E ESTRATÉGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>62</b>
<b>4.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA</b> .....	<b>65</b>
<b>4.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS</b> .....	<b>65</b>
4.3.1 Literatura técnica.....	66
4.3.2 Documentação.....	66
4.3.3 Entrevista.....	67
4.3.4 Observação participante.....	69
<b>4.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>70</b>
<b>5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>71</b>
<b>5.1 OS PROJETOS</b> .....	<b>71</b>

5.1.1 Centros de Bairro: uma alameda no Rubem Berta.....	71
5.1.1.1 O estudo da região – Jardim Leopoldina.....	73
5.1.1.1.1 Aspectos físicos, ambientais e sociais.....	73
5.1.1.1.2 Organização e relação social da área: principais carências e reivindicações.....	74
5.1.1.2 Concepção para o Centro de Bairro proposto.....	75
5.1.1.3 Descrição das proposições.....	76
5.1.1.3.1 Área 1 – Feira Modelo / Praça México.....	77
5.1.1.3.2 Área 2 – Cruzamento da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira / Adelino Ferreira Jardim com a Estrada Martim Félix Berta .....	78
5.1.1.3.3 Área 3 – Bordas do Conjunto Residencial Rubem Berta.....	80
5.1.1.3.4 Área 4 – Revisão do traçado urbanístico e densificação do Conjunto Residencial Rubem Berta.....	83
5.1.1.3.5 Área 5 – estudo de viabilidade para loteamento.....	84
5.1.1.4 Possibilidades e fases de implantação.....	84
5.1.1.5 Prioridades e ações.....	85
5.1.2 E. V. U. do Rubem Berta – a reordenação do conjunto habitacional.....	86
5.2 OS PROJETOS SOB O ENFOQUE DO PLANEJAMENTO.....	88
5.2.1 O planejamento.....	88
5.2.1.1 Os projetos no ciclo PDCA.....	88
5.2.1.2 Os projetos e as etapas do planejamento, segundo Mintzberg.....	90
5.2.1.3 Os projetos e os conceitos sobre planejamento governamental.....	90
5.2.1.3.1 Os projetos segundo o planejamento situacional de Matus.....	91
5.2.1.3.2 O Projeto Centro de Bairro e a polinucleação.....	92
5.2.1.3.3 Os projetos e os problemas sociais .....	94
5.3 OS PLANOS SOB O ENFOQUE DOS OBJETIVOS E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	97
5.4 A RELAÇÃO DOS PLANOS COM A QUALIDADE DE VIDA.....	98
5.5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROJETOS ESTUDADOS.....	100
5.6 REALIZAÇÕES.....	101
5.7 PRINCIPAIS NECESSIDADES LOCAIS APONTADAS.....	103
5.8 PROPOSIÇÃO DE ALTERNATIVA.....	104
6 CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	106

## 1 INTRODUÇÃO

Em 22 de abril de 1987, por meio de uma ação organizada, ocorreu a tomada dos núcleos do Complexo Habitacional Rubem Berta, na Zona Norte de Porto Alegre. As obras paralisadas ou em ritmo muito lento, em área que pertencia à extinta COHAB/RS, provocaram tentativas de invasão, até a bem sucedida em 1987. A partir daí, o que havia sido projetado para ser um condomínio popular e organizado – um “parque” de edifícios - recebeu várias construções de moradias irregulares, o que ensejou o início de um processo de favelização.

Em 1993, devido ao projeto de descentralização da cidade de Porto Alegre, foram idealizados centros locais de desenvolvimento em três regiões do município. Esses centros – chamados Centros de Bairros – deveriam possibilitar levar infraestrutura a bairros distantes do Centro da Capital.

Um outro projeto, criado em 1998, era resultante de um estudo que tinha por objetivos regularizar as habitações do Conjunto Residencial e melhorar a circulação entre os edifícios, por meio da abertura de novas ruas e remoção de construções irregulares.

### 1.1 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA

Pelos motivos que serão expostos ao longo do trabalho, ambos planos não puderam ser executados por completo. As áreas que seriam beneficiadas, que possuem carências em diversos itens de infraestrutura, continuam a esperar do Poder Público soluções para problemas sociais causados em parte pelas suas

condições.

## 1.2 OBJETIVOS

A partir do problema, buscaram-se os seguintes objetivo geral e objetivos específicos nesta pesquisa:

### 1.2.1 Objetivo geral

Avaliar os projetos estudados de acordo com conceitos teóricos sobre planejamento, Administração Pública, desenvolvimento, qualidade de vida e participação popular e comparar suas propostas de soluções às necessidades encontradas nas regiões e propor alternativas.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a) estudar as regiões que seriam beneficiadas pelos projetos, buscando avaliar as principais necessidades de infraestrutura;
- b) examinar a adequação dos projetos estudados à teoria;
- c) quantificar o atendimento às necessidades de infraestrutura das regiões beneficiadas pelos projetos estudados.

## 2 A REGIÃO

A região estudada na década de 1990 para os projetos iniciados pela Prefeitura Municipal em parceria com a extinta COHAB/RS compreende, hoje, dois bairros da capital: Rubem Berta e Mário Quintana. É um local de ocupação recente, principalmente após a década de 1980. Abaixo, seguem alguns dados que mostram como se originaram os diversos conjuntos habitacionais que formam a região:

**Tabela 1 – Conjuntos habitacionais abrangidos pelo Projeto Centro de Bairro Jardim Leopoldina**

Nome:	Ano de ocupação:	Processo de ocupação:	Bairro atual:
Vila Batista Flores	1955	Parcelamento irregular com invasão	Mário Quintana
Vila Eucaliptos	1990	DEMHAB – origem remoção	Mário Quintana
Vila Chico Mendes	1990	DEMHAB	Rubem Berta
Vila da Fonte (ou Chácara da Fumaça I)	1986	DEMHAB	Mário Quintana
Vila Valneri Antunes (antiga Tarso Dutra, ou Chácara da Fumaça III ou Leopoldina III) (fig. 2)	1984	DEMHAB	Mário Quintana
Jardim Leopoldina I/II	1987	Jardim Leopoldina I regularizado junto à Prefeitura	Rubem Berta
Conjunto Habitacional Rubem Berta (fig. 1)	1987	COHAB/RS - invadido	Rubem Berta
Loteamento Wenceslau Fontoura	1992	DEMHAB – remoção da antiga Vila Tripa (Avenida Sertório)	Rubem Berta
Vila Davi Canabarro	1987	Parcelamento clandestino por invasão	Rubem Berta
Carcaça (fig. 4)	1987	Prédios inacabados – Leopoldina I invadido (moradores já removidos para o Loteamento Timbaúva)	Rubem Berta
Conjunto Residencial Ícaro / Vila Varig (fig. 3)	1982	Aquisição regular por funcionários da Varig	Rubem Berta

Fonte: Projeto Centro de Bairro (1993, p. 29, adaptado)



**Figura 1 – Conjunto Residencial Rubem Berta**  
Foto do autor, 2009.



**Figura 2 – Vila Valneri Antunes**  
Foto do autor, 2009.



**Figura 3 – Conjunto Residencial Ícaro / Vila Varig**  
Foto do autor, 2009.



**Figura 4 - “Carcaça” (prédios inacabados do Jardim Leopoldina)**  
Foto do autor, 2009.

A região mudou bastante em 20 anos. Surgiram outros núcleos habitacionais na região, como os condomínios São Francisco (2009) (fig. 5) e Parque Figueiredo

(ainda em construção) (fig. 6), por exemplo, e outros loteamentos residenciais posteriormente invadidos, como o Loteamento Timbaúva, criado pelo DEMHAB em 1997.



**Figura 5 – Residencial São Francisco**  
Foto do autor, 2009.



**Figura 6 – Residencial Figueiredo**  
Foto do autor, 2009.



**Figura 7 – Loteamento Timbaúva I**  
Fonte: Escola Municipal de Ensino Fundamental Timbaúva, [200-].

## 2.1 RUBEM BERTA

Trata-se do mais populoso bairro do município de Porto Alegre, com quase 80.000 habitantes, segundo o Censo do IBGE do ano 2000.

### 2.1.1 Breve histórico

Antes da década de 1960, a região era predominantemente agropastoril. Os minifúndios abasteciam o Centro da Capital, com destaque para a produção de leite.

Em 1968, por meio da Lei Municipal n.º 3159, de 09 de julho de 1968, criou-se o Bairro Rubem Berta. A extinta COHAB/RS, com financiamento do hoje também extinto BNH, criou um projeto de características modernistas para construção de imóveis de baixo custo, que atenderiam à crescente necessidade de habitações para famílias de classe média-baixa. A construção se iniciou em ritmo acelerado no final da década de 1970 e, com a crise do BNH e da COHAB/RS, rastejou pelos anos 1980, até ser invadida em 1987.

Por meados de 1986, os dez núcleos – cada núcleo era um conjunto de prédios que totalizava 128 apartamentos, e que, se olhado de cima, possuía formato quase circular –, construídos ao norte da Avenida A (atual Avenida Adelino Ferreira Jardim) já estavam prontos, mas aguardavam a entrega dos outros vinte e nove.

Sob uma primeira ameaça de invasão, a COHAB convocou os titulares dos apartamentos e os entregou no final de 1986. A construção do restante do conjunto permaneceu em ritmo lento. A empresa construtora, para concluir os núcleos inacabados, passou a exigir reajuste dos valores contratados. A Caixa Econômica Federal, agente financeiro do projeto, retirou-se da negociação. O impasse foi o estopim para a invasão dos blocos, que ocorreu em 21 de abril de 1987.

**AÇÃO RÁPIDA E O RUBEM BERTA É TOMADO** - Numa ação aparentemente bem coordenada, dezenas de famílias invadiram, a partir do meio da tarde de ontem, apartamentos do Conjunto Habitacional Rubem Berta, da Cohab. A ocupação começou por volta das 16 horas. Seguindo uma tática de despiste, enquanto grupos de pessoas se postavam junto à cerca de proteção na parte fronteira dos blocos, o conjunto era invadido maciçamente pela parte dos fundos. Em pouco tempo, muitas unidades recebiam moradores, em sua maioria inscritos cansados de esperar pela entrega legal das moradias. No local havia apenas duas viaturas da Brigada Militar com dez homens fazendo policiamento ostensivo. Posteriormente chegaram outras, com mais dezoito homens. Mesmo assim, o Tem. Cardoso, que coordenava a operação considerava muito difícil conter os invasores com apenas este contingente.

Segundo o oficial, as instruções do comando da corporação eram no sentido de evitar que a invasão assumisse maiores proporções, tarefa difícil pela facilidade com que novos pretendentes estavam entrando na área tarde da noite. Como aconteceu em outros conjuntos invadidos nos últimos dias, as famílias chegavam ao local sem carregar nenhum pertence. No máximo pacotes e velas, alguns comestíveis e agasalhos. "Na hora de tomar os apartamentos era cada um por si, mas logo depois o pessoal se organizava por blocos" - explica contente José Roberto dos Santos, um carioca com cinco filhos, trabalhador da Brahma, com salário de pouco mais de Cz\$ 3.000, e que até ontem à tarde morava com a sogra no Jardim Leopoldina. Apesar da tensão o clima era quase de festa, com os ocupantes dos apartamentos sentados nas janelas dos primeiros andares, ou abanando para parentes que se concentravam na rua em frente aos blocos invadidos. "Povo unido jamais será vencido. Não queremos bagunçar, mas o direito de morar", cantavam em coro, em meio a correria das crianças no capinzal que rodeava os blocos e na rua. O conjunto, com a parte já entregue, tem mais de 4.900 unidades...

(Jornal Zero Hora, 22 de abril de 1987, p.30)

Inicialmente, invadiu-se os blocos semi-acabados. Logo, dada a grande área pública disponível - espaço para praças, estacionamentos etc. -, as áreas livres foram sendo tomadas para a construção de garagens. Essas garagens eram novamente invadidas ou vendidas e transformavam-se em residências unifamiliares. Outras, ainda, devido à localização, transformaram-se na base do comércio local, como é possível observar na Avenida Adelino Ferreira Jardim.



**Figura 8 – Comércio na Avenida Adelino Ferreira Jardim**  
Foto do autor, 2009.

A vigilância era constante. Havia o temor de que um outro invasor tomasse o imóvel já “conquistado”. Ainda em 1987, foi fundada a Associação de Moradores do Conjunto Rubem Berta, atual AMORB, que passou a representar e organizar a nova comunidade para a reivindicação de melhores condições de infraestrutura junto ao poder público e a regularização da propriedade de suas moradias.

No final de 1987, a COHAB/RS iniciou um processo de regularização dos imóveis invadidos, por meio do cadastramento dos invasores e da negociação dos valores a serem pagos. Os moradores que não tinham condições de assumir o financiamento vendiam as chaves e saíam dos apartamentos. O acordo previa que os moradores assumiriam os apartamentos no estado em que se encontravam e que ficaria sob seu ônus a conclusão dos acabamentos internos. Já à COHAB, caberia a conclusão da parte externa dos blocos e a construção dos equipamentos públicos externos, o que, segundo os próprios moradores, jamais foi realizado. O conjunto permaneceu por muito tempo em situação precária – sem água encanada por mais de um ano, por exemplo – o que levou os moradores a encontrarem soluções alternativas para as próprias demandas, como o estabelecimento dos pequenos comércios locais, referidos anteriormente. A mobilização popular trouxe ao complexo, aos poucos, uma infraestrutura mínima necessária, composta por água, esgoto, creche, iluminação pública, rede elétrica regular, transporte coletivo, escolas,

coleta de lixo etc.

No entanto, o processo de favelização pelo qual o conjunto habitacional passou continua e mostra algumas características semelhantes às favelas de outras capitais brasileiras. A ocupação de terrenos públicos destinados à localização de praças também é prática comum no Rubem Berta. Aconteceu, ainda, a alteração dos imóveis por parte dos moradores. Como não havia plena organização condominial, qualquer morador podia ampliar seu imóvel por meio da construção de um novo cômodo. Essas edificações, como não obedeciam a padrão nenhum, além da construção de casas, casebres e garagens em locais que seriam destinados a espaços públicos, deram ao conjunto uma aparência não tão agradável, mas que se justifica quando são estudados os objetivos a que se propunham. O que se viu no Rubem Berta foi a adaptação de uma região planejada às verdadeiras necessidades daqueles que para lá foram.

Essa aparência gera um certo preconceito com relação ao bairro, perceptível na opinião das pessoas ao se falar em COHAB:

Grosso modo, o conjunto BNH ou COHAB é visto, do ponto de vista da sua localização, como aquele núcleo habitacional construído usualmente distante das áreas centrais das cidades, não raras vezes ocupando áreas descontínuas em relação ao tecido urbano preexistente.

Do ponto de vista dos seus usuários, conjuntos habitacionais são vistos como o lugar de moradia de gente simples, de poucos recursos e que, associado à característica anterior, representa uma concentração segregada de população humilde.

Em relação à sua aparência, homogeneidade e repetição fornecem a ideia de que morar nesses conjuntos é morar num 'pombal' e, nesta visão, homogeneidade e repetição são vistas como falta de identidade sócio-espacial.

(Rigatti, 1997, p. 34)

A busca de uma melhoria da aparência da região e da autoestima de seus habitantes foi um dos objetivos do projeto “Mudando a Cara”, da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público alemã InStroDI (Instituto Strohalm de Desenvolvimento Integral) e da AMORB. O projeto inclui uma cozinha comunitária, cursos profissionalizantes, um meio circulante local, o Rubi, e a revitalização das fachadas dos edifícios. Como a maioria dos blocos já está com seus condomínios relativamente bem organizados, o InStroDI propôs a contribuição mensal da cada família no valor de R\$ 25,00, para realizar a pintura dos prédios. Os resultados já

são perceptíveis quando se circula pelas ruas do conjunto.



**Figura 10 – Núcleo com prédios reformados**

Foto do autor

Outras regiões do bairro, conforme visto na tabela 1, também passaram pelo mesmo processo de invasões. Explicou-se melhor, no entanto, o que aconteceu na área do conjunto habitacional criado pela COHAB, por ter sido a área principal em que ambos os projetos estudados foram concentrados.

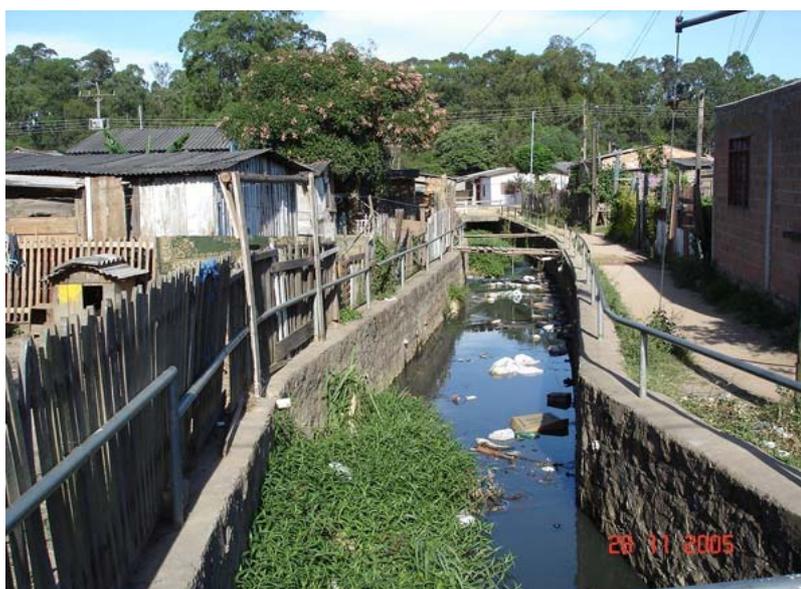
### **2.1.2. Um bairro de desigualdades**

Apesar de ser conhecido pela maioria das pessoas por ser um bairro pobre e com grandes problemas sociais, principalmente ligados à violência urbana, o Bairro Rubem Berta, principalmente após a valorização ocorrida no final dos anos 1990, passou a abrigar desde condomínios de alto padrão a regiões paupérrimas dotadas de pífia infraestrutura.



**Figura 11 – Condomínio Vivenda Ecoville**

Foto do autor, 2009.



**Figura 12 – arroio na Vila Valneri Antunes**

Fonte: Boletim Vereador Nedel, 2005.

O que mais se evidencia, principalmente na área objeto de nosso estudo, qual seja o chamado Jardim Leopoldina (área cujos limites serão dados no capítulo 5), é a carência de infraestrutura. A segurança pública é outro grave problema na região. Os crimes mais recorrentes têm ligação com o tráfico de drogas e o furto de veículos: homicídio e latrocínio. A explicação é relativamente simples: grande parte dos homicídios são motivados por disputas de pontos de venda de drogas e acerto



### 2.1.3. Presente e futuro

O Bairro tem recebido a atenção do poder público nos últimos anos. Importantes obras, como a ampliação da Avenida Baltazar de Oliveira Garcia, concluída em 2009 e a construção do Complexo Cultural do Porto Seco, local onde ocorrem os desfiles do carnaval de Porto Alegre, são exemplo dessa mudança. Além disso, devido ao ainda relativo custo baixo de seus lotes, o bairro tem sido bastante utilizado para reassentamento de moradores de áreas irregulares na Capital. A última transferência ocorrida - ainda em execução - foi a da Vila Dique, que localizava-se próxima ao Aeroporto Salgado Filho, para um conjunto habitacional construído pelo DEMHAB na Avenida Bernardino Silveira Amorim, próxima ao complexo cultural. A Vila Nazareth, próxima à Avenida Sertório, será a próxima a ser transferida para o bairro.



**Figura 15 – Corredores de ônibus e pistas na Avenida Baltazar de Oliveira Garcia**  
Fonte: Secretaria das Obras Públicas, 2009.



**Figura 16 – Complexo Cultural do Porto Seco**  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [200-]



**Figura 17 – Vila Dique (antes da remoção)**  
 Fonte: Jornal Diário Gaúcho, 2009.



**Figura 18 – Nova Vila Dique**  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009.

**Tabela 2 – Dados sobre o bairro**

Lei de criação	3159, de 09/07/1968
População (2000)	78.624 habitantes

continua

**Tabela 2 – Dados sobre o bairro (conclusão)**

• Homens	37.443
• Mulheres	41.181
Área	851 hectares
Densidade	92 habitantes/hectare
Taxa de crescimento (1991 a 2000)	1,0% ao ano
Número de domicílios	23.243
Rendimento médio mensal dos responsáveis pelo domicílio (2000)	4,05 salários mínimos
IDH (2000) (área do Conjunto Residencial)	0,789
Limites atuais	Partindo do ponto de cruzamento do Beco José Paris com a Estrada Francisco Silveira Bittencourt e por esta até encontrar a Estrada Bernardino Silveira Amorim; por esta até encontrar a Estrada Bernardino Silveira Pastoriza e por esta até encontrar o Beco dos Maias; por este até o Beco do Paulino e por este até o Arroio do Feijó, por ele seguindo, por águas acima, até encontrar a Estrada Antonio Severino; desta por uma linha reta e seca na direção leste-oeste até encontrar perpendicularmente a Estrada Martim Félix Berta no cruzamento desta com a Rua 10 do Loteamento Jardim Dona Leopoldina; pela Estrada Martim Félix Berta na direção sul-norte até encontrar a Estrada Baltazar de Oliveira Garcia seguindo por esta, no sentido leste-oeste, até encontrar o cruzamento do Beco Manoel Elias; deste ponto, por uma linha imaginária, no sentido sul-norte, até encontrar o ponto inicial do Beco José Paris com a Estrada Francisco Silveira Bittencourt.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre ([200-], adaptado).

## 2.2. MÁRIO QUINTANA

Na elaboração do projeto Centros de Bairro, particularmente, levou-se em consideração a proximidade entre as atuais vilas Valneri Antunes e Batista Flores, por exemplo, e o Conjunto Habitacional Rubem Berta. A região denominada pelo projeto como Jardim Leopoldina incluía esses dentre outros núcleos habitacionais contíguos.

Apesar de habitado desde por volta de 1890, o Mário Quintana é, oficialmente, um dos bairros mais jovens de Porto Alegre. Foi instituído pela Lei Municipal n.º 8258, de 22 de dezembro de 1998.

### 2.2.1. Breve histórico

A história do bairro remonta ao final do século XIX, na antiga Chácara da Fumaça. Uma gleba de 144 hectares, denominada na época de Capão da Fumaça foi adquirida pela Companhia Territorial Porto-Alegrense, que loteou chácaras no local. A região, agropastoril naquela época, era localizada à margem norte da Estrada Caminho do Meio (atual Avenida Protásio Alves) e se estendia do Beco Maneca Elias (atual Avenida Manoel Elias), no município de Porto Alegre até próximo à divisa com o atual município de Alvorada.

A Estrada Caminho do Meio ou, a partir de 1936, Avenida Protásio Alves, era utilizada para escoar a produção oriunda de Viamão e arredores.

Até a década de 1960, permaneciam as características de zona rural que a região apresentava. Nos anos 1970 e 1980, o *boom* populacional e a consequente valorização das áreas mais centrais da cidade levou as famílias mais humildes a se distanciarem do centro de Porto Alegre. Segundo SILVA (2007), grande parte da Vila Batista Flores, por exemplo, era formada por migrantes rurais oriundos do interior do estado. Assim, entre aquisições regulares e invasões, começa efetivamente a ocupação do bairro.

Durante a década de 1980, o poder público iniciou projetos de infra-estrutura na região. Além disso, o DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Habitação do Município de Porto Alegre) tornou a Chácara da Fumaça um local destinado a reassentamentos de populações removidas de áreas de risco, ocupações irregulares nas áreas centrais da cidade, ou despejadas em função de ações de reintegração de posse.

Costuma-se dizer, um tanto impropriamente, que é um loteamento do DEMHAB pois, quanto à propriedade, também tem proprietários particulares, especialmente a Companhia Predial e Agrícola S.A. O DEMHAB é proprietário de 52,08 hectares distribuídos em partes descontínuas.

Quanto ao outro aspecto, é formada por loteamentos e vielas geralmente irregulares. Os números das quadras que a constituem são conhecidos pelos habitantes, os quais costumam distinguir entre CHÁCARA DA FUMAÇA I (da Avenida Manoel Elias até a Estrada Martim Félix Berta) e CHÁCARA DA FUMAÇA II (da Estrada Martim Félix Berta até Rua Oito, conhecida também como Rua Doutor Vargas Neto).

Dentre as vilas, algumas não têm nome específico, algumas são

consideradas como regulares no significado comercial do termo por apresentarem infra-estrutura satisfatória e porque seus habitantes têm, junto ao DEMHAB, CPPCV - Contrato Particular de Promessa de Compra e Venda ou CDRU - Concessão do Direito Real de Uso ou PRU - Permissão Remunerada de Uso. A maioria das vilas é irregular e seus habitantes não têm garantias legais de permanência no local.  
(Moraes, 1999, p. 36)

Dentre as vilas removidas para o local, podemos exemplificar a Vila Borges (Praia de Belas, a Vila Ipiranga e a Vila Harmonia). Parte dos lotes destinados a reassentamento também foram invadidos, ampliando o problema das ocupações irregulares.

### **2.2.2. Problemas sociais**

Grande parte dos moradores do bairro é de origem humilde, deslocados para lá devido à valorização e urbanização dos locais onde antes habitavam. Muitos são do interior do Estado, que buscaram na cidade oportunidade de trabalho e moradia. Outros, ainda, foram deslocados por programas habitacionais do governo.

A criminalidade, amparada pelo tráfico de drogas e pela fraca presença estatal, ainda é um problema na região. Segundo as autoridades em segurança pública, os crimes mais corriqueiros na região, além do tráfico, são o latrocínio e o estupro, favorecidos, talvez pela localização e distribuição geográfica.

O Loteamento Timbaúva, não incluído na época no estudo da Prefeitura por ainda não existir, trata-se de um exemplo de loteamento iniciado pelo DEMHAB e com posterior ocupação desordenada. Nele, por exemplo, observamos várias das consequências que remoções mal planejadas de favelas podem causar.

O Loteamento Timbaúva representa um exemplo de comunidade criada artificialmente pelo reassentamento de pessoas provenientes de diversos locais da cidade. Esta situação, muitas vezes, tem o efeito perverso de não ser facilitadora de convivência pacífica porque as famílias não se conhecem e, em alguns casos, pertenciam a comunidades em que os moradores mantinham relações hostis. Além disso, os conflitos gerados pelas invasões, os pedidos de reintegração de posse e a própria flutuação de população produzem interações em que predomina a desconfiança mútua. Isso pode ser um fator propiciador da utilização da violência como recurso para a

resolução de conflitos interpessoais. De outro lado, a carência e/ou deterioração de equipamentos públicos que proporcionam condições para a integração social através da prática de esportes, lazer e convivência comunitária, representa um empecilho ao trabalho cooperativo em busca do bem estar coletivo e ao próprio desenvolvimento social destas comunidades. (Diagnóstico socioeconômico das áreas de intervenção social do projeto cidadania e paz, 2006, p. 20)

**Tabela 3 - Reassentamentos realizados pelo DEMHAB no Loteamento Timbaúva, período 1995-2000**

Local de origem	Região do Orçamento Participativo de origem	Número de famílias
Vila Bom Jesus	3 – Leste	5
Prédios inacabados do Jardim Leopoldina	14 – Eixo Baltazar	31
Vila Monte Cristo	12 – Centro Sul	1
Vila Esperança Cordeiro	14 – Eixo Baltazar	2
Vila Cai-Cai	11 – Cristal	8
Demandas diversas	-	54
Vila Pinto	3 – Leste	8
Vila Areia	1 – Humaitá, Navegantes, Ilhas	1
Rua Riachuelo	16 – Centro	7
Vila Tijucas	-	6
Rua Bento Gonçalves	7 – Partenon	4
Rua Santos Guerra	-	25
Rua Martim Brumberg	-	2
Passo das Pedras	14 – Eixo Baltazar	1
Jardim Cascata	9 – Glória	1
Porto Seco	5 – Norte	41
Parque Charrua	-	1
Estrada dos Alpes	9 – Glória	1
Vila São Vicente Mártir	12 – Centro Sul	8
Rua Florianópolis	10 – Cruzeiro	10
Vila Laranjeiras	3 – Leste	6
Praça Paraguaçu	-	12
Vila dos Sargentos	15 – Sul	2
Vila Beira Dique, Recanto da Lagoa, Centro Comunitário, Vila Dutra Jardim e outros		369
<b>TOTAL</b>		<b>606</b>

Fonte: DEMHAB in PMPA, *Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre*. Ano III, 2000.

(Diagnóstico socioeconômico das áreas de intervenção social do projeto cidadania e paz, 2006, p. 19)

Além da violência urbana, como em várias localidades periféricas, o

loteamento caracteriza-se pela carência de infra-estrutura adequada, conforme citou Waskow *et al.* (2006):

A Vila Timbaúva, discreta aos olhos do público, é muitas vezes protagonista de episódios chocantes, infelizmente comuns na vida de seus moradores. A violência é uma tônica no local, fato agravado pela inexistência de postos de polícia para seus habitantes. Não é por menos que essa região, localizada no limite entre Porto Alegre e Alvorada, é conhecida pelas manchetes de “o lugar mais perigoso da capital”.

Difícil é colher histórias e números que deem conta desse triste fenômeno, num lugar que sequer possui uma delegacia e cujo posto de socorro mais próximo – segundo o número de telefone 190 – é em Alvorada. O registro de ocorrências, por sua vez, é de responsabilidade da 12.<sup>a</sup> e da 18.<sup>a</sup> delegacias, respectivamente no bairro Jardim Leopoldina e no lado oposto do bairro Mário Quintana.

### **2.2.3. Presente e futuro**

Ainda carente em infraestrutura, o bairro recebeu do poder público nos últimos anos obras importantes, principalmente ligadas à construção e reforma de pontos de atendimento à saúde - os postos municipais. Devido ao custo relativamente baixo de seus lotes e à grande área livre disponível, o bairro ainda é utilizado pelo poder público para o reassentamento de populações oriundas de locais de ocupação irregular. Às margens da Avenida Protásio Alves, por exemplo, já está em processo de terraplenagem o lote onde serão construídas unidades habitacionais para o deslocamento da Vila Chocolate, que, hoje, localiza-se próximo à sede da Receita Federal, no Centro de Porto Alegre.

Ultimamente, o entorno da Avenida Protásio Alves tem provocado interesse das empresas incorporadoras para a construção e venda de condomínios residenciais.



**Figura 19 – Vila Chocolateão (atualmente)**  
Fonte: Jornal Diário Gaúcho, 2009.



**Figura 20 – Futura localização da Vila Chocolateão**  
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009.



**Figura 21 – futuro condomínio residencial próximo à Avenida Protásio Alves**  
Fonte: *site* da construtora, 2009.

Tabela 4 – Dados sobre o bairro

Lei de criação	8258, de 22/12/1998
População (2000)	21.848 habitantes
• Homens	10.875
• Mulheres	10.973
Área	678 hectares
Taxa de crescimento (1991 a 2000)	-
Domicílios	5.987
Densidade	32 habitantes por hectare
Rendimento médio mensal dos responsáveis pelo domicílio (2000)	2,45 salários mínimos
IDH (2000) (Chácara da Fumaça e Jardim Protásio Alves)	0,72
Limites / ponto inicial e final	Encontro da Avenida Manoel Elias com a Avenida Protásio Alves. Do ponto inicial segue pela Avenida Protásio Alves até encontrar o Arroio Feijó, no limite do Município, segue por este arroio na direção norte até encontrar o ponto de coordenadas R1, latitude = 30° 01" 17"" e longitude = 51° 05" 16"", deste ponto em linha reta e imaginária até o ponto de coordenadas R2, latitude = 30° 01" 09"" e longitude 51° 05" 32"", deste ponto em linha reta e imaginária até encontrar o ponto de coordenadas M12, latitude 30° 01" 11"".2 e longitude 51° 06" 1"", deste ponto em linha reta e imaginária, acompanhando o limite da propriedade do Loteamento Rubem Berta, passando pela seguinte sequência de pontos: M11, latitude = 30° 01" 12"".8 e longitude 51° 06" 01"".4, M10, latitude = 30° 01" 18"".8 e longitude = 51° 06" 02"".1, M9, latitude = 30° 01" 25"".1, M8, latitude = 30° 01" 28"".9 e longitude = 51° 06" 03"".9, M7, latitude = 51° 06" 04"".0, M6A, latitude = 30° 01" 30"".5 e longitude = 51° 06" 11"".1, M6, latitude = 30° 01" 30"".5 e longitude = 51° 0" 15"".3, M5, latitude = 30° 01" 35"".0 e longitude 51° 06" 15"".9 e M4, latitude = 30° 01" 35"".1 e longitude = 51° 06" 28"".3, junto à Estrada Martim Félix Berta. Segue por esta até encontrar a Rua Pílade Frediani, por esta até encontrar a Rua Dr. Vargas Neto, por esta até encontrar a Rua Idelvira de Moura Almeida, por esta até encontrar a Rua Sargento Sílvio Delmar Hollembach, por esta até encontrar a Rua José Pereira de Borba, por esta até encontrar a Rua Irmão Ildefonso Luís, por esta até encontrar a Rua 41, por esta até encontrar a Rua Germano Basler, por esta até encontrar a Rua Irmã Teresilda Steffen, por esta até encontrar a Av. Manoel Elias e por esta até encontrar o ponto final.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre ([200-], adaptado).

Ambas tabelas com os dados dos bairros evidenciam, entre outros fatos, a desigualdade social e regional existente em Porto Alegre. As UDH formadas pelos bairros Auxiliadora / Mont'Serrat, Petrópolis - Avenida Ijuí e Bela Vista / Petrópolis - Grêmio Náutico União, por exemplo, apresentam IDH iguais a 0,977, 0,976 e 0,972, respectivamente.

## 3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 3.1 PLANEJAMENTO

#### 3.1.1 Conceito

Segundo Maximiano (2004), o processo de planejamento é a ferramenta para administrar as relações com o futuro, uma aplicação específica do processo de tomar decisões.

Planejar é decidir objetivos ou resultados a serem alcançados.  
É definir meios para possibilitar a realização de resultados desejados.  
É interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida a uma outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo.  
É imaginar e trabalhar para construir uma situação nova, que não resultaria da simples evolução dos acontecimentos presentes. Ou: “A melhor forma de prever o futuro é inventá-lo” (Alan Kay).  
É definir um objetivo, avaliar as alternativas para realizá-lo e escolher um curso específico de ação.  
(Maximiano, 2004, p. 138)

Na Escola Clássica, Fayol definiu o planejamento como um componente da função administrativa da organização.

Três etapas principais constituem o processo de planejamento, cada uma delas sendo em si um processo decisório, dependente do anterior e que conduzirá o próximo:

a) aquisição dos dados de entrada: os dados de entrada são as informações disponíveis no presente necessárias à tomada de decisão. Podem ser atuais, do passado ou até sugestões de um ambiente externo futuro. Esses dados mostram as necessidades, situações, ameaças e oportunidades da organização, e ajudarão o administrador a decidir as melhores atitudes a tomar;

b) processamento dos dados de entrada: transformar as informações disponíveis em fonte de novas informações e decisões. Avaliam-se e interpretam-se os dados de entrada e escolhem-se as ações para realizar os objetivos;

c) preparação de um plano: o plano é o registro das decisões que resultaram do processamento dos dados de entrada. Essa formalização define a situação a ser alcançada, os recursos a serem empregados e as ações necessárias. Além disso,

deve incluir meios de controle, para assegurar sua realização.

### **3.1.2 Objetivos e metas**

Objetivos são os resultados desejados. Esses resultados podem ser mais tangíveis se forem quantificados. Essa quantificação denomina-se metas. Dizer que o objetivo de uma prefeitura é construir moradias para famílias desabrigadas é menos palpável do que dizer que a mesma prefeitura irá construir 200 moradias para abrigar 200 famílias.

### **3.1.3 Tipos de planos**

Podem ser classificados em temporários, que se extinguem após o alcance dos objetivos, ou permanentes, decisões programadas, para situações predefinidas – políticas, por exemplo.

### **3.1.4 Níveis de planejamento**

Nas organizações, três são os níveis principais, conforme abaixo:

a) nível estratégico: os planos são definidos na cúpula da organização, abrangem-na por completo e definem sua relação com o ambiente. Trata-se de um planejamento de longo prazo, onde se definem a missão, o objeto social, o mercado a ser atendido e outros objetivos;

b) nível tático, funcional ou administrativo: planos de médio prazo, que envolvem segmentos da organização. São ações especializadas: marketing, operações, finanças, recursos humanos;

c) nível operacional: planos que possibilitam a realização dos objetivos dos planos estratégicos e táticos. Costumam ser de curto prazo e envolvem cada tarefa

ou atividade isoladamente. Cronogramas e orçamentos são duas principais ferramentas de planejamento nesse nível.

### 3.1.5 Ciclo PDCA

O Ciclo PDCA ou Ciclo de Deming tem por objetivo a melhoria contínua. É composto por quatro fases, que lhe dão nome:

I. Plan (Planejamento): a partir do estabelecimento de uma meta ou da identificação de um problema, analisar os dados e as causas fundamentais e elaborar um plano;

II. Do (Execução): realizar as etapas do plano;

III. Check (Verificação): monitorar os resultados, avaliar os processos e resultados confrontando-os com o planejado;

IV. Act (Ação): a partir da avaliação dos resultados, se necessário, alterar o plano, para aprimorar a execução e obter melhores resultados.



**Figura 22 – Ciclo PDCA**  
Fonte: SINFIC ([200-], adaptado)

### 3.1.6 Planejamento segundo Mintzberg

Mintzberg escreveu entre as décadas de 1960 e 1970 vários artigos sobre formulação de estratégia a partir do planejamento. Segundo suas teorias, o planejamento deve ser formal e decomposto em etapas. Tais etapas devem ser acompanhadas por *checklists* e apoiadas por técnicas. Este processo de concepção de estratégias gera todo o necessário à implementação: objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

As etapas abaixo compõem o fluxo de planejamento segundo Mintzberg:

a) o estágio de fixação de objetivos: fase para quantificar as metas da organização. Trabalhar com valores ou metas, sem quantificá-los, torna difícil a formalização do plano;

b) o estágio da auditoria externa: trata-se de avaliar as condições externas e, a partir disso, construir cenários para visualizar estados alternativos da situação futura da organização;

c) o estágio de auditoria interna: estudo das forças e fraquezas, uso de *checklists* e tabelas;

d) O estágio de avaliação da estratégia: no qual o parâmetro são os resultados esperados;

e) o estágio de operacionalização da estratégia: fase detalhada do planejamento, na qual são delineados os objetivos de cada plano, a decomposição, elaboração e racionalização dos procedimentos e seu detalhamento, a fim de limitar a implementação para que ocorra da forma planejada, e para facilitar o controle. Anota aquele autor:

O rótulo de todo esse esforço pela operacionalização é *planejamento*, mas como foi sugerido anteriormente, a intenção costuma ser, na realidade, o *controle*. Cada orçamento, subobjetivo, plano operacional e programa de ação se superpõe a uma entidade distinta da organização – divisão, departamento, filial ou indivíduo – para ser executado conforme o especificado.  
(Mintzberg, 2007, p. 45)

f) programar todo o processo: fase na qual devem ser programadas não só as

etapas do processo, como também o cronograma pelo qual serão executadas.

### 3.1.7 Planejamento Governamental

Trata-se do planejamento aplicado ao setor público. Possui os mesmos níveis citados anteriormente: estratégico, tático e operacional. No nível estratégico, por exemplo, temos os PPA (Plano Plurianual), no nível tático, planos para as diversas secretarias de um município, e no nível operacional, cada programa e a sua forma de execução.

#### 3.1.7.1 Planejamento Governamental segundo Matus

Matus (1997, p. 19) define o planejamento como o “[...] cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação.” O planejamento situacional, pertencente ao enfoque metodológico do planejamento estratégico, pretende ser válido para formações sociais que apresentam alguns dos seguintes problemas, segundo Matus:

- i. a reprodução do sistema é conflitante;
  - ii. algumas forças sociais de peso atuam com o objetivo de reformar ou transformar o sistema;
  - iii. as relações do sistema planejado com outros sistemas é conflitante, pois são relações de dependência, dominação ou mistas;
  - iv. os objetivos dos atores que planejam são algo mais que meras conquistas econômicas, mensuráveis em termos de contabilidade nacional;
  - v. reconhece-se a existência de oponentes em luta, como consequência dos pontos I e II, e daí surge a necessidade do enfoque do planejamento a partir de qualquer posição de poder, do governo do estado ou da oposição, e por qualquer força social; reconhece-se também que os atores não são homogêneos e que os oponentes podem estar no interior de um mesmo ator;
  - vi. o mero planejamento econômico revela-se ineficaz, surgindo a necessidade de integração do planejamento político, como decorrência dos pontos I, II e III.
- (Matus, 1997, p. 201)

O planejamento situacional de Matus é melhor aplicado em governos democráticos, nos quais possam existir conflitos entre os atores sociais. Obriga uma exploração policêntrica da realidade, na qual sejam abordadas as diversas visões dos atores sociais envolvidos.

- i. considerar que a explicação do *outro* é parte da realidade que deve ser explicada;
  - ii. considerar que a explicação do *outro*, e não a *minha*, na sua visão egocêntrica, é a que motiva sua ação e seus planos;
  - iii. considerar que *minha* explicação policêntrica tem que se articular, de forma dominante e coerente, com as outras explicações, precisando o papel que jogam no funcionamento do tema.
- (Matus, 1997, p. 218)

Para o autor, “situação é a explicação da realidade, elaborada por uma força social em função da sua ação e da sua luta com outras forças sociais.” O planejamento situacional utiliza uma matriz de intercessão dessas forças sociais, que consiste em precisar a composição de uma força em termos de todas as outras, até esgotar o total de forças consideradas na análise.

Uma situação pode mudar por diversas razões. Os fatores capazes de produzir mudanças são, sinteticamente, os seguintes:

- a) projetos (ações, políticas etc.) produzidos pelas forças sociais;
- b) tendências situacionais, ou seja, o movimento que está contido na situação, quando não é possível distinguir as forças causadoras desse movimento;
- c) mudanças no cenário internacional;
- d) o acaso.

Para promover mudanças de uma situação inicial, para uma situação-objetivo, a mudança também deve ser planejada, por meio de um programa direcional, que faz parte do plano.

O plano deve incluir a criação de cenários. O cenário é o conjunto de condições e pressupostos em que se situa o plano. A técnica de construção de cenários não é e nem pode ser garantia contra erros de predição e previsão. Para diminuir a possibilidade de erro, a revisão dos cenários deve ser constante, a fim de acompanhar as mudanças situacionais e adaptar o plano à nova conjuntura.

Além disso, é necessário dividir o plano entre os setores responsáveis por sua

execução e corrigir eventuais problemas.

O planejamento situacional passa por quatro momentos, a saber:

a) momento explicativo: no qual é explicada a realidade à nossa volta, que é pertinente para a ação;

Explicação situacional é uma reconstrução simplificada dos processos que geram os problemas destacados pelo ator, de tal forma que os elementos constituintes desses processos aparecem sistematicamente interconectados na geração desses problemas e de suas características particulares. (Matus, 1993, p. 311)

A análise da realidade pode ser feita de múltiplas perspectivas:

a.I) científica (econômica, sociológica, política, histórica, antropológica etc.);

a.II) burocrática, ou seja, do homem situado e modelado numa estrutura organizativa;

a.III) da perspectiva do controle político, na qual o homem tem de administrar conflitos e a utilização dos recursos escassos;

b) momento normativo: instância de desenho das propostas do plano, ou seja, de como se objetiva a realidade em contraposição aos problemas presentes. O desenho do plano abrange diversos níveis de generalidade e especificidade, nesta ordem:

b.I) programa (linhas e critérios);

b.II) programa direcional (precisão global em nível de projetos de ação);

b.III) desagregação do plano em uma matriz geral problemas-operações;

b.IV) subdivisão do plano em sub-planos;

b.V) desagregação das operações em ações;

b.VI) desagregação das ações em sub-ações.

Para Matus, a prática de formulação de programas de governo na América Latina tem sido, com frequência, assistemática, frustrante e com influência limitada à campanha eleitoral. De fato, o atendimento de determinados interesses políticos molda o plano de governo conforme o partido e a ideologia vencedora. O estilo político de nossa região do continente é forte em recursos para ganhar eleições e fraco, e até primitivo, para ser eficaz no governo, e, com isso, ganhar a confiança da população.

O programa mais adequado teria a seguinte estrutura:

- i. uma apreciação situacional de conjunto, de onde emanariam os critérios concretos para selecionar os problemas;
  - ii. uma análise dos macroproblemas que conformam o contexto geral do programa e as operações que os enfrentam;
  - iii. uma análise dos problemas de alcance nacional e das operações destinadas a enfrentá-los;
  - iv. um conjunto de programas de governo locais que constituem um compromisso de ação local, mediante operações locais complementadas com ações nacionais.
- (Matus, 1993, p. 345)

A execução do plano deve estar apoiada em um programa direcional. A direcionalidade do plano é marcada por três variáveis: seleção dos problemas, seleção dos meios políticos, econômicos e organizacionais para enfrentar os problemas e a busca de resultados, como consequência do uso dos meios para enfrentar os problemas;

c) momento estratégico: concentra-se no cálculo da articulação entre o possível e o necessário. O necessário é tomado como predominante ao possível e o que se avalia é a viabilidade do programa, sob os aspectos políticos, econômicos, institucionais-organizacionais e de síntese (simultaneidade de planos). Busca-se, então, viabilizar os planos necessários. A partir dessa análise, estabelecem-se estratégias de cooperação com outros atores sociais, de cooptação de atores sociais e de conflito com outros atores sociais, conforme o problema a ser debelado;

d) momento tático-operacional: momento central na mediação entre o conhecimento e a ação. É um planejamento no presente, que exige a avaliação permanente da evolução da mudança situacional e dos resultados reais alcançados após cada ato de intervenção social, ou depois que algum evento não planejado ou exógeno ao sistema considerado altere as características da situação ou de seu movimento. Os princípios básicos que norteiam a execução do plano são a concentração estratégica (dominante) e a flexibilidade tática (subordinado), na qual o plano pode sofrer pequenas alterações para adaptar-se à nova situação, porém no limite permitido pela estratégia.

### 3.1.7.2 Planejamento local ou urbano

Trata-se do planejamento a nível municipal, mais especificamente, da utilização do espaço e da distribuição dos serviços públicos à população. É obrigatório e delegado aos municípios pela Constituição Brasileira de 1988:

#### CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.  
(Constituição Federal, 1988)

As diretrizes para organização do espaço urbano são dadas por um plano diretor. A partir desse plano diretor, da definição do Plano Plurianual e do orçamento, são executados programas de reorganização do espaço, desfavelização, projetos viários, habitacionais e de desenvolvimento econômico.

Estudar-se-á, neste trabalho, sobre alguns conceitos de planejamento urbano utilizados na elaboração dos planos que são foco desta pesquisa.

### 3.1.7.2.1 Polinucleação (ou policentralidade) e escalonamento urbano

A Sociologia distingue, entre os diversos grupos humanos, dois grupos básicos: primário ou comunidade e secundário ou sociedade. Segundo Ferrari (1977, p. 297), o grupo primário apresenta as seguintes características:

- a) Os contatos entre as pessoas são desinteressados e íntimos;
- b) A ordem moral predomina sobre a ordem técnica em sua organização (os motivos de ordem moral, como os místicos, religiosos, de folk, são predominantes nas atitudes individuais e coletivas, bem como na vivência das instituições).
- c) A família e o grupo de vizinhança exercem forte controle social sobre o indivíduo.
- d) Há uma homogeneidade cultural entre seus componentes.
- e) Há um gênero de vida característico.

Os exemplos mais puros desse grupo são a família numerosa, o grupo vicinal de adultos, o grupo de brinquedo das crianças e os pequenos aglomerados humanos (aldeias e vilas).

Já o grupo secundário possui as seguintes características:

- a) Os contatos entre as pessoas são interessados, instrumentais e impessoais, e, muitas vezes, indiretos.
- b) A *ordem técnica* predomina sobre a moral em sua organização: há uma racionalização das atitudes e uma secularização das instituições; surge uma "anomia", ou seja, uma ausência de normas e de freios.
- c) A família e o grupo vicinal diminuem ou perdem totalmente seu controle sobre o indivíduo que passa a se sentir desamparado e só na multidão, anônimo.
- d) Há heterogeneidade cultural entre seus componentes. Exemplos: população das cidades (definidas de acordo com os critérios sociais), das

áreas metropolitanas, sindicatos profissionais, partidos políticos etc.  
(Ferrari, 1977, p. 298)

A partir de meados da década de 1930, os planejadores urbanos, no intuito de restituir à cidade os grupos primários, imaginaram fazer dela um somatório de pequenas comunidades criadas à base da ideia de vizinhança. Essa polinucleação sugere que a cidade deve crescer como um tecido vivo, sadio, pela agregação de novas células (novos núcleos urbanos) e não pela inchação ou crescimento ilimitado de uma única célula original.

Dentre as divisões sugeridas à época, a que mais se adapta à região que foi chamada pelo projeto como Jardim Leopoldina, é o setor.

Um setor é um núcleo populacional urbano que abriga entre 15.000 e 60.000 habitantes, chamado por alguns autores também como *neighbourhood cluster*. Para tais autores, os equipamentos mínimos correspondentes a um setor seriam:

- a) equipamentos escolar, cultural e religioso:
  - a.I) escola maternal;
  - a.II) jardim de infância;
  - a.III) escola de ensino fundamental;
  - a.IV) escola de ensino médio;
  - a.V) centro cultural (salas de conferências, reuniões, concertos, bibliotecas, museus ou galeria de exposição);
  - a.VI) templos ou igrejas;
- b) equipamento comercial:
  - b.I) comércio diário ou quotidiano;
  - b.II) *shopping center*;
  - b.III) centro de comércio ocasional;
  - b.IV) mercado público distrital;
  - b.V) hotéis;
- c) equipamento social e de saúde:
  - c.I) creche;
  - c.II) centro de ação social;
  - c.III) clube social pequeno;
  - c.IV) centro médico;
  - c.V) centro de previdência social;

- c.VI) asilo;
- c.VII) hospital (com serviço de pronto-socorro e maternidade);
- d) espaços livres, estacionamento e recreio:
  - d.I) jardins públicos;
  - d.II) garagens individuais ou coletivas;
  - d.III) vias e áreas arborizadas;
  - d.IV) estacionamento público;
  - d.V) grandes parques arborizados;
  - d.VI) *playground* (próximo à escola);
  - d.VII) quadras para prática de esportes (*sport-ground*);
  - d.VIII) piscina pública;
  - d.IX) campo de futebol;
  - d.X) centro de diversão (cinemas, teatros, casas de jogos recreativos etc.);
  - d.XI) estádio desportivo;
  - d.XII) cemitério;
- e) equipamentos gerais:
  - e.I) centro administrativo (subprefeitura);
  - e.II) equipamento do sistema viário e áreas públicas (iluminação, pavimentação, placas de sinalização etc.);
  - e.III) redes de água, esgoto e gás;
  - e.IV) coleta de lixo;
  - e.V) caixas coletoras de correspondência;
  - e.VI) telefones públicos e residenciais;
  - e.VII) posto policial / delegacia;
  - e.VIII) agência dos Correios;
  - e.IX) matadouro / pequeno frigorífico;
  - e.X) corpo de bombeiros;
  - e.XI) serviços estaduais (coletorias, serviços de arrecadação e fiscalização etc.);
- f) equipamentos industriais:
  - f.I) indústrias leves e de prestação de serviços.

A cidade polinucleada derivou do urbanismo orgânico por meio da criação de escalões urbanos. A unidade básica é o bairro ou a vizinhança. Com uma estrutura polinucleada, a cidade permite uma melhor distribuição dos equipamentos à toda a

população, embora não devolva à família urbana o modo de vida do grupo comunidade, ou seja, não restabelece o espírito comunitário. Essa proposta, mesmo assim, humaniza o planejamento urbano. O homem encontraria equipamentos necessários a protegê-lo e a incentivá-lo ao desenvolvimento durante todas as etapas de sua vida.

### *3.1.7.2.2 Habitação e transformação social*

A expansão daquilo que é chamado de favelas (vilas, malocas, cortiços, mocambos, pardieiros etc.) tornou-se assustadora. Segundo o dicionário Michaelis, favela é a “aglomeração de casebres ou choupanas toscamente construídas e desprovidas de condições higiênicas.” Favelização é o processo de criação e expansão das favelas. A fim de neutralizar esse processo, frequentemente depara-se com novos estudos, projetos, programas e planos, geralmente financiados por órgãos governamentais, fundações e organizações nacionais e internacionais, que tentam resolver o problema da habitação nas zonas metropolitanas. Segundo Rattner (1974, p. 108), as soluções apresentadas, todavia, não são baseadas em estudos amplos e detalhados sobre a origem e causas desse tipo de urbanização “sócio-pática”, caracterizada pela pobreza material e atraso cultural. Assim, tais “soluções”, quando não agravam o problema, tornam-se inócuas, pois apenas transferem a favela de um lugar para outro.

Para grande parte dos órgãos oficiais e semioficiais (e a experiência das inúmeras tentativas parece ainda não ter mudado isso), a característica fundamental da favela é o baixo padrão das condições habitacionais. Assim, segundo o que seria a lógica para quem idealiza tais projetos, melhorar as condições de moradia, por meio da produção de unidades habitacionais baratas, e, se possível, em terrenos doados pelo poder público ou de custo baixo o suficiente para que se viabilize o programa, resolveria, por si só, todos os problemas enfrentados em zonas de extrema pobreza, tais como o desemprego e as precárias condições de saúde, higiene, educação, alimentação, transporte e segurança pública.

Rattner (1974, p. 109) afirma que a erradicação da favela, além de contribuir para “embelezar” a cidade e permitir a formulação e execução de planos

urbanísticos, é apoiada por vários segmentos, tais como proprietários de imóveis, construtores, escritórios de engenharia e repartições do governo, pois todos lucrarão ou se beneficiarão com a política de desfavelização. Cada novo programa inclui a criação de uma nova unidade burocrática ou ampliação de uma já existente.

A localização de algumas favelas próximas a zonas nobres ou de classe média torna-as prioritárias na ordem de remoção.

[...] muitas das favelas cariocas estão geograficamente localizadas no coração da cidade e rodeadas de bairros residenciais privilegiados das classes média e média-alta; e são essas, exatamente, as classes de recrutamento do alto comando nos principais órgãos econômicos, políticos e culturais. Seus membros, portanto, têm forte influência na formulação e execução das políticas e na alocação de verbas e recursos. Seu natural preconceito para com o pobre é reforçado pelos típicos padrões e valores estéticos e moralistas da classe média, os quais, quando aliados às razões pragmáticas acima mencionadas, levam à inevitável adoção de políticas e decisões que resultam no despejo dos favelados de seus abrigos embora precários.

(Rattner, 1974, p. 109)

O autor ainda afirma que essa abordagem não pode ser aberta publicamente. Os governos devem justificar a política adotada com estudos direcionados para esse fim. O “combate à pobreza” serve como justificativa para a adoção dessas políticas. A opinião pública acaba por ser contaminada por tais preconceitos, bastante divulgados nos meios midiáticos:

a) a maior parte da população das favelas é composta por pessoas vindas do interior, que migraram para a cidade grande;

b) a situação da favela é caótica e, portanto, representa perigo à sociedade;

c) devido à insuficiência dos controles sociais e estatais, as favelas são focos de criminalidade;

d) a maioria dos favelados é composta por analfabetos, desempregados e marginais;

e) incapazes de se manter, os favelados constituem um ônus para a cidade, e, portanto, dever-se-ia mandá-los de volta para o interior, e controlar melhor os fluxos migratórios para a cidade.

Novos estudos baseados nas experiências existentes, no entanto, mostraram com mais clareza as causas da expansão das favelas e da ineficiência dos

programas de erradicação.

Os projetos governamentais para produzir habitações mais dignas para os moradores das favelas revelaram alguns problemas causados pelo simples remanejamento:

a) não tem sentido doar ou vender a baixo custo imóveis se a zona onde foram construídos não for dotada de infra-estrutura básica, como água encanada, esgoto, eletricidade, transporte coletivo, escola e locais para lazer;

b) se o local para onde foram removidos é distante do antigo local de trabalho, os ex-habitantes da favela provavelmente terão dificuldade em arcar com os novos custos de transporte e alimentação, provavelmente mais altos do que antes;

c) a distância do local de trabalho, aliada aos custos referidos acima, poderá incentivar o morador a demitir-se;

d) sem trabalho, e se estiver em uma região socialmente vulnerável, poderá ser alvo fácil da marginalidade.

Ademais, após perder o emprego ou já não o tendo e sem uma mínima qualificação, encontrar uma nova colocação torna-se difícil. Os migrantes do interior, em sua maioria, vieram da zona rural (êxodo rural), em busca de melhores condições na cidade, com básica ou nenhuma instrução e com poucos recursos. Resta, então, aos trabalhadores receber uma remuneração ínfima, enfrentar o mercado informal (leia-se bicos, biscates, camelôs, empregadas domésticas, faxineiras, papaleiros, cooperados em cooperativas de fachada etc.) ou ilegal (tráfico de entorpecentes, prostituição, contrabando e afins).

Segundo reportagem publicada no jornal Diário Gaúcho em 16/10/2009, moradores de alguns bairros periféricos do município de Porto Alegre sentem dificuldade (e até vergonha) de falar do local onde moram quando comparecem, por exemplo, em uma entrevista de emprego. A visão pejorativa que, infelizmente, algumas pessoas têm com relação a esses indivíduos - "vileiro", "favelado", "marginal", "chinelo", "maloqueiro" etc. - lhes incomoda e, conforme afirmam alguns, às vezes, dificulta até sua colocação no mercado de trabalho.

Em resumo, isso demonstra que não são as más condições de moradia as causadoras dos problemas sociais das favelas, mas sua consequência. Se os moradores dessas favelas (auto-originadas ou planejadas) continuam pobres e sem instrução, é porque são explorados economicamente, rejeitados pela sociedade e muito pouco recebem em se tratando de incentivo à educação e à mobilidade social.

### 3.1.7.2.3 O PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental)

O PDDUA do município de Porto Alegre (Lei Municipal n.º 434/1999) estabelece as diretrizes de planejamento urbano para a Capital. Dentre outras normatizações, o Plano Diretor definiu um tipo de construção especial: a AEIS (Área Especial de Interesse Social). Uma AEIS, devido à função que desempenha, não precisa obedecer por completo às rígidas normas de ocupação do solo definidas para o restante da cidade. Conforme o Artigo 76 do Plano Diretor, são áreas “(...) destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo...”. Essas regras diferenciadas permitem que, ao se realizar obras de urbanização nessas áreas, se tente manter, sempre que possível, a forma como o núcleo habitacional está organizado.

O Decreto Municipal n.º 11.892, de 07/01/1998, classificou o Conjunto Residencial Rubem Berta como uma AEIS:

DECRETO MUNICIPAL 11892/1998  
INSTITUI A AEIS NA CATEGORIA DE AEIS I PARA FINS DE  
REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO CONHECIDO COMO CONJUNTO  
RESIDENCIAL RUBEM BERTA EM ÁREA DE PROPRIEDADE DA COHAB  
LOCALIZADA NA AV. MARTIN FÉLIX BERTA Nº 542 NA UTSI 19 - UTR 29.  
(Porto Alegre, 1998.)

O COHAB Rubem Berta foi classificado, conforme reprodução acima, como AEIS I. Segundo o inciso I do Artigo 76 do Plano Diretor, AEIS I são “assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas...”.

Essa classificação foi extremamente útil para a regularização fundiária na região e, além disso, permitiu a flexibilidade necessária para a escolha do arruamento e disposição dos futuros novos módulos habitacionais no projeto urbanístico de 1998.

Nesta pesquisa, nos capítulos seguintes, o processo de planejamento dos planos estudados será avaliado.

## 3.2. OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública visa ao bem comum. Para atingir esse objetivo, que será melhor detalhado adiante, ela atende a princípios, estabelecidos na Constituição.

### 3.2.1 Princípios da Administração Pública

A Constituição Federal enumera cinco princípios a serem seguidos pelo administrador público. Esta lista não é taxativa, e vários são outros princípios que se extraem da leitura do texto constitucional:

a) legalidade: enquanto na vida privada, podemos fazer tudo o que a Lei não nos proíbe, o administrador deve fazer aquilo que a Lei determina, com uma pequena parcela de discricionariedade, exclusivamente nos temas em que a Lei a permite;

b) impessoalidade: a Administração deverá agir para atender o interesse público, não para o privado. As ações devem ser dirigidas para a coletividade;

c) moralidade: não basta ao administrador decidir apenas baseando-se nos critérios de conveniência e oportunidade, entre o que é justo ou injusto. É fundamental, também, que o administrador decida entre o que é honesto e desonesto;

d) publicidade: todos os atos administrativos serão públicos, exceto aqueles cuja publicação possam prejudicar a segurança do Estado ou a intimidade do particular. Essa publicidade visa dar transparência aos atos administrativos;

e) eficiência: o mais recente princípio da administração pública adicionado à Constituição Federal visa tornar a Administração Pública ágil, precisa e, ao mesmo tempo, econômica. Moraes (*apud* JUNIOR, 2008, p. 149) enumera as características do princípio da eficiência: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

### 3.2.2 O bem comum

Martins Filho (2000) assim o define:

Bem Comum nada mais é do que o próprio bem particular de cada indivíduo, enquanto este é parte de um todo ou de uma comunidade: "O bem comum é o fim das pessoas singulares que existem na comunidade, como o fim do todo é o fim de qualquer de suas partes". Ou seja, o bem da comunidade é o bem do próprio indivíduo que a compõe. O indivíduo deseja o bem da comunidade, na medida em que ele representa o seu próprio bem. Assim, o bem dos demais não é alheio ao bem próprio. O bem particular buscado por cada um dos membros da comunidade é, em última análise, a própria felicidade, que só se alcança com o perfeito aquietamento do apetite, ou seja, quando nada resta a desejar. O objeto formal de nossa vontade é o bem, sem limitações, e não este ou aquele bem. Daí que apenas um bem que seja universal é capaz de saciá-la plenamente. Um bem é tanto mais bem quanto é bem para mais pessoas.

Em suma, o Estado atende ao princípio do bem comum quando atende o bem particular de cada um de seus habitantes. O bem comum tem, entre outras bases, a solidariedade. A sua busca é uma das características sociais do ser humano.

Os planos estudados serão, neste trabalho, avaliados quanto ao cumprimento dos princípios e objetivos da Administração Pública.

### 3.3 DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE DE VIDA

Ao longo dos anos, o sentido dado à expressão "desenvolvimento" tem-se alterado. No pós-guerra, tratava da geração de riqueza, sem prestar atenção em sua distribuição. Isso se justificava afirmando-se que, por mínimo que fosse, todas as classes sociais seriam beneficiadas pela produção de riqueza.

Do final da década de 1970, até os dias atuais, o conceito de desenvolvimento foi-se tornando mais abrangente. O combate à pobreza e à irregular distribuição de renda foram, entre outras, as bases dessa transformação. A análise multifacetada do desenvolvimento ganhou importância desde no âmbito municipal até no âmbito global.

[...] somente o desenvolvimento urbano visto agregadamente para o

sistema das cidades é que permite, na verdade, compreender o mecanismo de interdependências que traz à luz, por exemplo: a) os fenômenos de concentração de renda, produção e emprego no topo da hierarquia urbana; b) a existência de efeitos propulsores e de esvaziamento de uns centros sobre outros; e c) a coexistência do desenvolvimento de uns centros com a estagnação de outros.”

(Barat, 1976, p. 7-8)

Sen (2000, p. 18) amplia a abrangência do conceito “desenvolvimento”:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos.

(Sen, 2000, p. 18)

### 3.3.1 Conceitos sobre desenvolvimento humano

Alguns conceitos merecem destaque quando aborda-se o assunto desenvolvimento humano. Dentre eles, citam-se funcionamento (*functioning*), capacitação (*capability*) e intitlamento (*entitlement*), bem-estar, qualidade de vida e felicidade.

Conforme Sen (2000, p. 95), o funcionamento

reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio.

(Sen, 2000, p. 95)

O mesmo autor conceitua capacitação (*capability*, traduzida para “capacidade”, no texto original – segundo estudiosos brasileiros, termo menos adequado do que capacitação) como:

[...] consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira *pode* escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).

(Sen, 2000, p. 95)

O intitlamento (*entitlement*), para Sen (2000, p. 53-54), é definido:

(...) pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado “dotação”) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu “*entitlement* de troca”).

(Sen, 2009, p. 53-54)

Normalmente, a conceituação de bem-estar está ligada à saúde. “Porém, o uso filosófico do termo é bem mais amplo: tem relação com a noção de quão bem a vida das pessoas está se desenvolvendo” (Santos, 2006a, p. 23). Para Sen (2000, p. 28), é a “[...] liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar”.

Qualidade de vida, para Sen (2000, p. 39) pode se concentrar, por exemplo “[...] no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas escolhas que têm), e não apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem”. Confunde-se com condições de vida.

Felicidade, segundo Santos (2006a, p. 23), é usada na linguagem do dia-a-dia, representando momentos e ligada a contentamento.

Sudge (1993, p. 1951) lembra que, para “Sen, ‘estar feliz’ (ou ‘experimentar prazer’) é somente um de muitos aspectos de ser ou estar [*being*] que são relevantes numa avaliação de bem-estar como um todo”.

(Santos, 2006a, p. 23)

Tais conceitos serão aplicados para avaliar se os planos para a região do entorno do Conjunto Habitacional Rubem Berta procuraram atingir algum desses objetivos.

### 3.3.2 A abordagem da capacitação

O conceito complexo e multidimensional de desenvolvimento é recente. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1997, das Nações Unidas (PNUD 1997, p.1), define-se:

O processo de alargamento das escolhas das pessoas e o nível de bem-estar que atingiram estão na essência da noção de desenvolvimento humano. Tais escolhas não são finitas nem estáticas. Mas independentemente do nível de renda, as três escolhas essenciais se resumem à capacidade para ter uma vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida adequado. O desenvolvimento humano, contudo, não acaba aí. As pessoas também dão grande valor à liberdade política, econômica e social, à oportunidade de ser criativo e produtivo, ao respeito próprio e aos direitos humanos garantidos. A renda é um meio, tendo como fim o desenvolvimento humano.

(PNUD, 1997, p. 1)

Amartya Sen apresenta premissas de que não apenas o crescimento ou o resultado econômico são determinantes para que uma região seja considerada desenvolvida ou não. Para o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), devem-se considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida humana.

Em sua obra, *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2000), mostra liberdades instrumentais que têm forte encadeamento entre si, que podem provocar um processo de crescimento de liberdades em geral e, assim, do desenvolvimento:

a) liberdades políticas: direitos civis: voto, pluripartidarismo, fiscalização e crítica a autoridades;

b) facilidades econômicas: oportunidades que as pessoas têm para utilizar recursos econômicos para consumo, produção ou troca. Inclui-se nestas o financiamento;

c) oportunidades sociais: iniciativas nas áreas da saúde, educação e outras,

que acarretam melhorias nas condições de vida para os indivíduos;

d) garantias de transparência: servem para manter uma relação de confiança entre as pessoas de uma comunidade;

e) segurança protetora: para evitar situações de vulnerabilidade extrema, podendo, em última instância, evitar até mesmo a fome e a morte. Cite-se o seguro desemprego, por exemplo.

Nussbaum (*apud* Santos, 2006a, p. 44) listou capacitações elementares. Apesar de terem trabalhado juntos em algumas pesquisas, Sen não concorda plenamente com a elaboração de índices de qualidade de vida ou listas de capacitações básicas, como a de Nussbaum, que enumera: vida, saúde física, integridade física, sentidos, emoções, razão prática, afiliação, outras espécies, diversão e controle sobre o próprio ambiente. No entanto, neste estudo incluiu-se sinteticamente uma descrição das capacitações mencionadas e, de acordo com Santos (2006a), como elas podem ser observadas no bairro Rubem Berta:

#### 3.3.2.1 Vida

Significa viver por um período de vida humana normal, duradouro. Santos (2006a, p. 87) relacionou essa capacitação à qualidade na prestação serviços emergenciais de saúde e aos índices de violência e morte. Observou que o atendimento emergencial é basicamente público, mas que os principais hospitais utilizados pela comunidade, como o Cristo Redentor, por exemplo, são relativamente distantes do bairro. Ademais, ouviu reclamações sobre a falta estrutura no posto de saúde mais próximo para atender a toda a população. Quanto à violência, percebeu pertencer ao cotidiano do local, mas ter amenizado com relação à década passada.

#### 3.3.2.2 Saúde física

Inclui gozar de boa saúde, nutrir-se bem e possuir abrigo adequado. Essa capacitação foi relacionada por Santos (2006a, p. 87) à saúde e aos serviços

médicos em geral e à existência de nutrição e habitação apropriadas. A mesma autora constatou a predominância dos serviços públicos de saúde, a referência à falta de estrutura do posto local. Foram observados problemas de risco nutricional em crianças do bairro. Quanto às habitações, os módulos do Conjunto Habitacional foram considerados adequados pelos entrevistados, porém, havia muitas construções precárias e problemas de saneamento básico, principalmente nas vilas.

### 3.3.2.3 Integridade física

Inclui, entre outros, o direito de locomoção e a segurança contra a violência. Santos (2006a, p. 87) concentrou sua pesquisa quanto à violência em geral e quanto ao respeito ao próprio corpo. Constatou que não há segurança nas ruas do bairro, mas áreas de lazer que ocupem os jovens podem ser saídas para evitar a violência. Há um posto policial no bairro, mas, devido à grande extensão que abrange, acaba tendo sua eficiência prejudicada.

### 3.3.2.4 Sentidos, imaginação e pensamento

Refere-se à liberdade de expressão, de aprendizado e de raciocínio e à liberdade religiosa. Foram abordados por Santos (2006a, p. 87) os aspectos relacionados a atividades educativas, criativas e culturais, a liberdade religiosa e a liberdade de expressão. A autora relatou que havia poucas opções dentro dos limites do bairro, e pouco acesso fora deles, apesar dos esforços da AMORB em prover esse serviço. Não havia preconceito religioso aparente. A liberdade de expressão é prejudicada pela falta de segurança do local: testemunhas de atos criminosos costumam não querer falar por medo de represálias.

### 3.3.2.5 Emoções

Refere-se a ter apego a coisas e pessoas além de si mesmo e não sofrer bloqueio ao desenvolvimento emocional por medo ou ansiedade, ou por sofrer traumas por abuso ou negligência. Santos (2006a, p. 87) enfocou a pesquisa em relações familiares ou de amizade. Para a autora, ausência de áreas de convívio dificulta a interação dos moradores. Além disso, há muitas famílias desagregadas, o que pode acarretar outros problemas no local.

### 3.3.2.6 Razão prática

Refere-se à capacidade de formar uma concepção sobre o que é bom e refletir criticamente sobre o planejamento de sua vida. Santos (2006a, p. 87) se referiu ao planejamento e à organização pessoal. Encontrou uma pequena capacidade individual de mobilização, talvez pela falta de perspectivas, mas com um início de iniciativas conjuntas propulsionadas por líderes comunitários.

### 3.3.2.7 Afiliação

É a capacidade de interagir socialmente, “enxergar” o outro, ter sentimentos de justiça e amizade. Santos (2006a, p. 87) usou como parâmetros o grau de engajamento social e o auto-respeito e discriminação. Declarou perceber que a ajuda comunitária é dada, mas apenas sob solicitação. A AMORB interage com outras associações de moradores do bairro. Concluiu que está diminuindo a discriminação no bairro, mas que não há equipamentos públicos adaptados para deficientes físicos.

### 3.3.2.8 Outras espécies

Trata-se da capacidade de considerar outros seres vivos e o meio ambiente. A percepção de Santos (2006a, p. 146) foi que não havia muito respeito pelos animais do bairro, que havia muito lixo nas ruas e esgoto a céu aberto em algumas vilas.

### 3.3.2.9 Diversão

Significa ser capaz de sorrir, divertir-se e apreciar atividades recreativas. Para Santos (2006a, p. 87), o fator determinante era o acesso a momentos e locais para atividades recreativas. Após a pesquisa, observou não haver locais para diversão ou recreação nos limites do bairro. Além disso, áreas destinadas a praças haviam sido invadidas para a construção de habitações precárias. Ademais, havia muitos moradores que pouco conseguiam sair do bairro para buscar diversão, pois não tinham condições de pagar os custos de transporte.

### 3.3.2.10 Controle sobre o próprio ambiente

São de dois tipos: político (participar ativamente das escolhas políticas, associar-se) e material (ter direito à propriedade e mantê-la). A mesma autora (Santos, 2006a, p. 149) percebeu esmorecimento na expressão de idéias fora dos períodos eleitorais, apesar de haver respeito mútuo quando há divergências políticas. Afirmou, também, que mais de 90% dos blocos do Conjunto Habitacional já haviam sido regularizados e que o direito à propriedade é respeitado. Isso tudo não evita, entretanto, roubos no comércio local e em algumas residências.

Para Sen (2000, p. 153), o bem-estar da humanidade depende não só de bens privados (os que podem ser comprados por um indivíduo), mas também – e muito – dos chamados bens públicos. Segundo Sen (2000, p.153), bens públicos

são aqueles “que as pessoas consomem *juntas*, e não separadamente”.

Posso estar disposto a pagar por minha parte em um programa social de erradicação da malária, mas não posso comprar minha parte da proteção na forma de um “bem privado” (como uma maçã ou uma camisa). Esse é um “bem público” – um meio livre da malária – que temos que consumir juntos. Por certo, se eu realmente conseguir organizar um meio livre da malária no local em que vivo, meu vizinho também terá um meio livre dessa doença, sem ter de “comprá-lo” de ninguém.  
(Sen, 2000, p. 153)

Abaixo, conceitua-se melhor bens públicos e o que seriam bens semipúblicos:

### 3.3.2.11 Bens públicos e semi-públicos

Segundo Pindyck (2004, p. 598), “um bem público é uma mercadoria que pode ser disponibilizada a baixo custo para muitos consumidores, mas, assim que é ofertada para alguns, torna-se muito difícil evitar que outros também a consumam”. Portanto, não são exclusivos nem disputáveis, ou seja, não há custo marginal (custo adicional da produção de uma unidade a mais de produto) em provê-lo a um consumidor a mais, e esse consumidor não poderá ser excluído de seu consumo. Como exemplos, têm-se a segurança nacional e o meio ambiente preservado.

De acordo com Bastos (2004, *apud* Madeira, 2008, p. 412), bens públicos “é o conjunto de coisas corpóreas e incorpóreas, móveis, imóveis e semoventes de que o Estado se vale para poder atingir as suas finalidades”. Meirelles (2004, *apud* Madeira, p. 412) acrescenta que tais bens são os que pertencem “(...) a qualquer título às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais”. Caetano (2006, *apud* Madeira, p. 412) define-os como “(...) as coisas públicas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa coletiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade coletiva”.

Conforme o Código Civil Brasileiro, os bens públicos podem ser divididos em três tipos:

a) de uso comum: dispostos à toda coletividade: rios, estradas, ruas e praças, por exemplo;

b) de uso especial: edifícios, terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração direta ou indireta;

c) dominicais: compõem o patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público.

Santos (2006b, p. 136) divide os bens da administração pública de acordo com o consumo:

a) públicos: conceito semelhante ao de Pindyck, ou seja, impossibilidade de exclusão de determinados indivíduos de seu consumo. Exemplos: ruas, praças e parques;

b) semipúblicos: “os benefícios advindos de seu consumo não são totalmente internalizados pelo indivíduo que o consome, espalhando-se uma parcela considerável deles por toda a coletividade”. Exemplos: nutrição, saúde e saneamento básico.

Sen também fala sobre bens semipúblicos, exemplificando:

Há (...) casos claramente mistos. Por exemplo, dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (e pode ser vista como um bem semipúblico). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, adicionalmente, uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social (até mesmo a redução da fecundidade e da mortalidade [...]), além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. (Sen, 2000, p. 154)

### 3.3.2.12 O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)

Segundo o PNUD,

“o objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.”  
(PNUD, 2009)

O índice foi criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen e publicado pela primeira vez em 1990. No entanto, foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. É calculado a partir do PIB *per capita*, corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país, da longevidade e das condições de educação. A longevidade é mensurada pela expectativa de vida ao nascer. A educação é avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. As três dimensões têm a mesma importância no índice que vai de 0 a 1.

Abaixo, segue tabela com o IDH de alguns bairros de Porto Alegre, com destaque para os bairros que contém as regiões que faziam parte dos projetos estudados e a comparação com alguns países:

**Tabela 5 – Comparação, com fins didáticos, entre o IDH-M (ano 2000) de regiões do município de Porto Alegre e o IDH de países (ano 2007)**

Posição no <i>ranking</i> por país	Região de Porto Alegre ou país	IDH / IDH-M
	Auxiliadora / Mont'Serrat	0,977
	Petrópolis – Avenida Ijuí	0,976
	Bela Vista / Petrópolis – Grêmio Náutico União	0,972
1.º	Noruega	0,971
2.º	Austrália	0,970
41.º	Polônia	0,880
42.º	Eslováquia	0,880
	<b>Rubem Berta – Jardim Leopoldina</b>	<b>0,880</b>
43.º	Hungria	0,879
50.º	Uruguai	0,865
	<i>Porto Alegre</i>	<i>0,865</i>
51.º	Cuba	0,863
75.º	<i>Brasil</i>	<i>0,813</i>
85.º	Ucrânia	0,796
	<b>Rubem Berta – Conjunto Residencial</b>	<b>0,789</b>
86.º	Azerbaijão	0,787
	<b>Mário Quintana – Vila Jardim das Colinas</b>	<b>0,784</b>
87.º	Tailândia	0,783
116.º	Vietnã	0,725
	<b>Mário Quintana – Chácara da Fumaça e Jardim Protásio Alves</b>	<b>0,723</b>
117.º	Moldávia	0,720
	<b>Rubem Berta – Jardim Leopoldina II</b>	<b>0,720</b>
118.º	Guiné Equatorial	0,719
129.º	África do Sul	0,683
	<b>Mário Quintana – Loteamento Timbaúva</b>	<b>0,682</b>

continua

**Tabela 5 – Comparação, com fins didáticos, entre o IDH-M (ano 2000) de regiões do município de Porto Alegre e o IDH de países (ano 2007) (conclusão)**

Posição no <i>ranking</i> por país	Região de Porto Alegre ou país	IDH / IDH-M
130.º	Marrocos	0,654
	Anchieta – Vila Dique II	0,653
131.º	São Tomé e Príncipe	0,651
	Floresta – Loteamento Santa Terezinha	0,641
	Lomba do Pinheiro – Vila Biriba	0,641
132.º	Butão	0,619
182.º	Níger	0,340
Dados de 2001	Somália	0,284

Neste estudo, avaliar-se-á quais os principais bens públicos e semipúblicos carecidos pela região do Conjunto Habitacional Rubem Berta e adjacências foram oferecidos pelos dois planos de reestruturação. Além disso, serão analisadas quais as capacidades de Sen e Nussbaum que seriam atendidas.

### 3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA

Sabe-se que os moradores do Conjunto Habitacional Rubem Berta, principalmente durante o período de conquista dos direitos sobre os imóveis, organizaram-se em torno de lideranças locais e da Associação de Moradores. Segundo a equipe responsável pelo planejamento, houve também a participação da comunidade nas decisões que serviram de base para a criação dos planos que estão sendo estudados por esta pesquisa. Resta, então, entender melhor o conceito de participação popular e democracia direta em nossa sociedade e avaliar o grau da participação local, de acordo com os dados coletados.

A primeira experiência de democracia direta remonta à Grécia Antiga. As decisões eram tomadas pelos cidadãos de Atenas, em uma assembleia. Foi, com o passar do tempo, nas culturas democráticas, substituída pela democracia representativa (aquela em que os representantes da população são eleitos para tomar as decisões) por três motivos principais: o tamanho da população a ser consultada em um país, a extensão do território desse país e, por tudo isso, o tempo que seria despendido para se tomar uma decisão.

No Brasil, como na maior parte dos países democráticos, têm-se o sistema

representativo. No entanto, desde, principalmente, o final do século XX, observa-se atos de participação e cidadania ainda incipiente nas comunidades, alguns incentivados e institucionalizados, como o Orçamento Participativo, por exemplo, e outros, por iniciativa própria.

Para o dicionário Michaelis, cidadania é a qualidade de um “indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado”. No entanto, esse conceito foi ampliado principalmente pela doutrina de Marshall (1967), que, segundo Fedozzi (1997, p. 30), dividiu a cidadania em três momentos:

a) civil: direitos de primeira geração, necessários à liberdade individual: liberdade de locomoção (ir e vir), liberdade de imprensa, pensamento e convicção religiosa, direito à propriedade, segurança jurídica em contratos e o direito à justiça;

b) político: direitos também de primeira geração, relacionados à participação no poder político, votar e ser elegível;

c) social: direitos de “segunda geração”, relacionados à qualidade de vida, principalmente acesso ao sistema educacional e aos serviços sociais.

### **3.4.1 Estado e cidadania no Brasil**

Segundo Fedozzi (1997, p. 65), a nação brasileira foi “formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático herdado da colonização portuguesa”. Com efeito, essa influência colonial dificulta a revolução para uma sociedade moderna, racional e democrática. Holanda (1993, *apud* Fedozzi, 1997, p. 69) atribui características sociais deste país herdadas da Península Ibérica: “culto à personalidade; falta de hierarquia; ausência de espírito de organização espontânea; ânsia de prosperidade sem custo; concepção da inteligência como ornamento e prenda; cordialidade e individualismo”. Essa cordialidade dificulta relações de fundo emotivo e, por conseguinte, a impessoalidade.

A “não-cidadania” brasileira (Fedozzi, 1997, p. 80) está caracterizada pelos seguintes elementos independentes:

a) concepção tutelar do poder: o Estado tem primazia em relação à

sociedade;

b) ausência da noção de “contrato social”: o não reconhecimento do “outro” como sujeito portador de direitos;

c) não distinção entre o que é público e o que é privado: inexistência da noção republicana, que é base das democracias;

d) permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal: “denotando uma esquizofrenia entre os níveis institucional e o social.”

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi considerado por Fedozzi (1997, p. 105) como uma forma de participação direta da sociedade nas decisões do Estado. Segundo ele,

“é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos”.  
(Fedozzi, 1997, p. 105)

Seguindo a linha de raciocínio daquele autor, é possível, a partir do incentivo governamental, organizar a sociedade em torno de um objetivo comum.

Neste trabalho, será discutida a participação popular nos projetos estudados e as conquistas obtidas junto à Prefeitura Municipal que estavam relacionadas àqueles projetos.

## 4 METODOLOGIA

Segundo Roesch (2009, p. 119), “o processo de pesquisa envolve teoria e realidade”. Como o que se procurou foi comparar dois projetos governamentais reais com as teorias ligadas à Administração Geral e à Administração Pública, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos:

### 4.1 DELINEAMENTO E ESTRATÉGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa tem caráter fundamentalmente qualitativo, seguindo a tradição fenomenológica que, segundo Roesch (2009, p. 123), “parte da perspectiva de que o mundo e a ‘realidade’ não são objetivos e exteriores ao homem, mas socialmente construídos e recebem um significado a partir do homem”. Assim, busca-se relacionar os fatos que concorreram para o sucesso ou fracasso dos planos estudados às pessoas que seriam por eles beneficiadas.

[A Pesquisa Qualitativa] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.  
(Silva & Menezes, 2001, p. 20)

O procedimento é predominantemente exploratório, o qual visa familiarizar o problema a fim de torná-lo explícito e construir hipóteses. Assim, além da descrição da realidade atual da região, impôs-se a necessidade de obter bibliografia relacionada com o assunto e entrevistar pessoas envolvidas com os projetos.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa em tela pode ser classificada como um estudo de caso.

Segundo Silva e Menezes (2001, p.21), estudo de caso ocorre “[...] quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento”.

Godoy (2006, p. 121) acrescenta que:

O estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno objeto da investigação. Essa especificidade torna o estudo de caso um tipo de pesquisa especialmente adequado quando se quer focar problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Para Yin (1981, *apud* Roesch, 2009, p. 155), o estudo de caso busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, principalmente se não são claros os limites entre o fenômeno e o contexto em que ele se insere. Trata-se de uma estratégia que privilegia o presente.

Yin (1994) esclarece que o estudo de caso é adequado especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes. Ele, entretanto, limita o caso ao estudo de fenômenos contemporâneos. Nesse ponto, difere da perspectiva das ciências sociais, em que o estudo de caso é considerado uma estratégia que permite o estudo de questões sociais importantes tanto no momento histórico como contemporâneo (Sjoberg et al., 1991). Tais autores apontam as *histórias de um grupo social*, como um tipo de estudo de caso conduzido sobre a experiência passada de um grupo, com o fim de evocar descobertas e *insights* que possam iluminar a experiência de outros grupos similares. O pesquisador, portanto, não encara os eventos como fatos singulares, como é o caso do historiador. Tais estudos proporcionam um sentido de tempo e história aos eventos. O pesquisador pode examinar mudanças nos padrões da vida, em seu dia-a-dia. Um estudo pode continuar o estudo original anos depois, por exemplo, em termos de como o processo de industrialização afetou determinada comunidade.

(Roesch, 2009, p. 201)

Para Roesch (2009, p. 155), o estudo de caso possui abordagem qualitativa, visto que freqüentemente as pesquisas que se baseiam nessa estratégia iniciam com um esquema conceitual fraco.

Se, por um lado, a falta de um esquema conceitual prejudica a utilização de modelos, por outro, permite maior flexibilidade na análise de resultados.

Sjoberg *et al.* (1991, *apud* Roesch, 2009, p. 202) afirmam que o estudo de caso, baseado em pesquisa em campo em profundidade ou na análise de documentos, apresenta integridade própria, pois permite o exame de um conjunto básico de áreas problemáticas relacionadas à interação social, processos históricos

e estruturas organizacionais.

A análise de dados de várias fontes, comum nos estudos de casos, permite explorar determinado fenômeno em vários ângulos. Utilizamos em nossa pesquisa a obtenção de dados documentais (os projetos em si), a análise *in loco* da região, entrevistas com responsáveis pela concepção dos projetos e com representantes das comunidades e observação das melhorias que faziam parte do projeto e que já haviam sido concluídas.

O uso de várias fontes de evidências nos estudos de caso permite que o pesquisador dedique-se a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes. A vantagem mais importante que se apresenta no uso de fontes múltiplas de evidências, no entanto, é o desenvolvimento de *linhas convergentes de investigação*, um processo de triangulação (...). Assim, qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se baseada em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa (grifo do autor).  
(Yin, 2005, p. 126)

Patton (1987 *apud* Yin, 2005, p. 126) discute quatro tipos de triangulação ao fazer a avaliação:

- a) de fontes de dados (triangulação de dados);
- b) entre avaliadores diferentes (triangulação de pesquisadores);
- c) de perspectivas sobre o mesmo conjunto de dados (triangulação da teoria);
- d) de métodos (triangulação metodológica).

Parte do trabalho configura-se como uma pesquisa-diagnóstico. Roesch (1995, p. 184) diz que a pesquisa-diagnóstico busca levantar e definir problemas, explorar o ambiente. O diagnóstico é feito a partir de uma determinada situação em um momento definido.

No entanto, esta pesquisa visa à proposição de planos alternativos, ou sugestões para melhorias nos planos originais para o entorno do Conjunto Habitacional Rubem Berta que foram objeto deste estudo. Segundo Roesch (1995, p.185), a proposição de planos visa “apresentar soluções para problemas já diagnosticados pela organização.” A autora explica que é necessário o estudo da viabilidade de planos alternativos, com sugestões para sua implementação.

## 4.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA

Conforme apresentado no capítulo 1, este trabalho busca estudar a adequação dos planos formulados no intuito de melhorar o acesso aos serviços essenciais e as condições de moradia dos habitantes da região adjacente ao Conjunto Habitacional Rubem Berta.

A escolha dos participantes foi intencional, buscando obter informações das pessoas envolvidas com os projetos na época, ou que pertenciam às regiões que foram objeto de estudo. Os entrevistados serão chamados, nesta pesquisa, de A, B, C, D, E e F. Os entrevistados A, B e C são representantes das comunidades: A e B pertencem, respectivamente, a associações de moradores de dois conjuntos residenciais do bairro Rubem Berta. O entrevistado C pertence à associação de moradores de um conjunto residencial do bairro Mário Quintana. O entrevistado D é vereador do município de Porto Alegre. Os entrevistados E e F são técnicos que participaram da elaboração dos dois projetos.

Strauss e Corbin (2008, *apud* Prates, 2008, p. 51) chamam esse método de “abordagem discriminada”, em que o pesquisador procura abordar as pessoas, os locais e os documentos a partir dos quais possa, intencionalmente, coletar dados.

Além disso, o autor deste trabalho participou como observador participante, conforme se verá adiante.

## 4.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Yin (2005, p. 29) afirma que, apesar de o estudo de caso ser uma forma distintiva de investigação empírica, muitos pesquisadores demonstram um certo desprezo para com a estratégia de pesquisa. Por isso, os estudos de caso têm sido percebidos como uma forma menos desejável de investigação do que levantamentos ou experimentos.

Talvez a maior preocupação seja a falta de rigor da pesquisa de estudo de caso. Por muitas e muitas vezes, o pesquisador de estudo de caso foi negligente, não seguiu procedimentos sistemáticos ou permitiu que se aceitassem evidências equivocadas ou visões tendenciosas para influenciar

o significado das constatações e conclusões.  
(Yin, 2005, p. 29)

As idéias de Yin mostram a importância da coleta de dados para uma pesquisa qualitativa. A triangulação de dados auxilia evitar problemas como os apontados acima e a obter conclusões mais congruentes com a realidade.

Foram utilizadas como fontes de dados: literatura técnica, documentação, entrevistas e observação participante.

#### **4.3.1 Literatura técnica**

Esta etapa da coleta de dados está concentrada na revisão bibliográfica. Foram utilizados capítulos de livros, artigos disponíveis em periódicos e na *Internet*, reportagens de periódicos e a legislação aplicada. Seu principal objetivo foi fornecer as bases da pesquisa e possibilitar a comparação da teoria com a realidade.

#### **4.3.2 Documentação**

Trata-se do acesso direto aos planos. Foram obtidos o relatório que definia as diretrizes do projeto Centros de Bairro e a planta do E. V. U. Segundo Yin (2005, p. 113), os pontos fortes das fontes documentais são serem estáveis (podem ser revisadas inúmeras vezes), discretas (não foram criadas como resultado do estudo de caso), exatas (contêm nomes, referências e detalhes exatos de eventos) e possuem ampla cobertura (longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos). Como pontos fracos, o mesmo autor aponta que a capacidade de recuperação dos dados pode ser baixa, se a coleta não estiver completa, a seletividade pode ser tendenciosa, pode relatar vieses – idéias pré-concebidas do autor e o acesso pode ser deliberadamente negado. Quanto ao último ponto negativo explicado por Yin, não houve problemas. Por serem projetos públicos, seus dados foram disponibilizados de imediato. Tudo o que os servidores que

participaram da pesquisa e do projeto original dispunham foi cedido a esta pesquisa. Roesch (2009, p. 167) ensina que “os documentos contém as interpretações de seus autores sobre os eventos” e que “esse fato deve ser levado em conta pelo pesquisador”. Por isso, é importante o cruzamento de informações obtidas nos documentos com aquelas obtidas em outras fontes de dados, como as que foram utilizadas nesta pesquisa: literatura técnica, entrevistas e observação participante.

### 4.3.3 Entrevista

Para Roesch (2009, p. 159), “a entrevista em profundidade é a técnica fundamental da pesquisa qualitativa”.

As entrevistas podem ser divididas em:

a) semi-estruturadas: aquelas nas quais se utilizam questões abertas, que permitem ao entrevistador entender e perceber a perspectiva dos participantes da pesquisa;

b) sem estrutura: aquelas nas quais o entrevistado fala livremente. Segundo Roesch (2009, p. 159), não são recomendadas, pois podem produzir um acúmulo de informações difíceis de analisar, que muitas vezes não proporcionam uma visão clara da perspectiva do entrevistado.

Optou-se, neste trabalho pela entrevista semi-estruturada, para permitir que o entrevistado expressasse sua opinião, mas não houvesse desvios de foco.

As entrevistas semi-estruturadas ou não estruturadas são pertinentes quando:

- é necessário entender os constructos que os entrevistados usam como base para suas opiniões e crenças sobre uma questão ou situação específica;
  - o objetivo da entrevista é desenvolver compreensão sobre o “mundo” do respondente, para que o pesquisador possa influenciá-lo, seja de maneira independente, seja em colaboração, como é o caso com a pesquisa-ação;
  - a lógica passo a passo da situação não está clara;
  - o assunto em questão é altamente confidencial e o entrevistado poderia relutar em dizer a verdade sobre a questão se não fosse de forma confidencial, numa situação de pessoa a pessoa.”
- (Easterby-Smith et al., 1991, *apud* Roesch, 2009, p. 159)

Yin (2005, p. 113) enumera os pontos fortes e fracos da entrevista como fonte de dados. Para ele, como pontos fortes, as entrevistas devem ser direcionadas (enfocam o tópico do estudo de caso) e perceptivas (fornecem inferências causais percebidas). Como pontos fracos, o mesmo autor cita a possibilidade de haver vieses, devido a questões mal elaboradas, respostas viesadas, imprecisões devido à memória fraca do entrevistado e flexibilidade (o entrevistado diz ao entrevistador aquilo que este quer ouvir).

Para minimizar a possibilidade de insucesso das entrevistas, as questões foram direcionadas de acordo com as teorias estudadas e com outros trabalhos acadêmicos que versaram sobre a região, além do conhecimento pessoal do autor. Ao todo, foram feitas cinco entrevistas: duas com participantes da formulação dos projetos, que, na época, trabalhavam nos órgãos governamentais e três com moradores da região, que representam as associações de moradores. Para preservar a identidade dos entrevistados, estes serão chamados da seguinte forma:

- a) A, B, C e D, para os representantes do bairro;
- b) E e F, para os representantes do governo.

Todos os entrevistados se mostraram solícitos e interessados no assunto tratado por esta pesquisa. Os entrevistados A, B e C, além de responderem às indagações, mostraram os trabalhos sociais e de organização comunitária que realizam em seus conjuntos residenciais. O entrevistado D respondeu por *e-mail* 12 das 28 questões enviadas. Os entrevistados E e F deram detalhes técnicos dos projetos e possíveis motivos para sua inexecução.

Foram realizadas anotações para armazenar as respostas colhidas, de forma a não constranger os entrevistados e preservar-lhes a identidade. De acordo com Yin (2005, p. 119), a gravação é preferível, mas opcional. O entrevistador, por ter tido a oportunidade de conversar diretamente com os respondentes, pôde explicar-lhes melhor as questões que, porventura, suscitassem dúvidas.

Além da entrevista presencial, foi enviada aos entrevistados uma cópia do questionário por *e-mail*, de modo que eles pudessem complementar as respostas da forma que julgassem conveniente.

#### 4.3.4 Observação participante

Esse método de coleta de dados é o mais tradicional da pesquisa em Antropologia (Roesch, 2009, p. 161). Foi recomendado por Yin (2005, p. 121) para estudos de casos em bairros. Segundo o mesmo autor, podem-se incluir nos papéis funcionais necessários para estudos ilustrativos em uma região: ser morador ou desempenhar algum papel funcional nessa região.

A observação participante foi o método utilizado com mais frequência para estudar zonas urbanas. Um estudo desse tipo que obteve fama considerável foi conduzido por Hebert Gans (1962), que escreveu *The Urban Villagers*, um estudo sobre “grupos e classes na vida de italo-americanos”.

[...] Ele observa que suas evidências basearam-se em seis abordagens distintas: a utilização das instalações do bairro, o comparecimento a reuniões, a visita informal a vizinhos e amigos, entrevistas formais e informais, o uso de informantes e a observação direta. De todos esses recursos, o “papel da participação revelou-se o mais produtivo” (p. 339-340). Esse papel teve como base o fato de Gans ser um morador verdadeiro, juntamente com sua esposa, do bairro que estava estudando. O resultado representa um balanço clássico da vida naquela região, que enfrentou muitas restaurações e mudanças em sua arquitetura... (Yin, 2005, p. 122)

Yin (2005, p. 113) apontou como pontos fortes da observação participante como fonte de evidências: a realidade (tratam de acontecimentos em tempo real), a visualização do contexto do evento e a percepção em relação a comportamentos e razões interpessoais. Por outro lado, apontou como pontos fracos o fato de normalmente essas pesquisas consumirem muito tempo, a seletividade das informações, salvo ampla cobertura, a reflexibilidade (possibilidade de o acontecimento ocorrer de forma diferenciada por estar sendo observado), o custo (horas necessárias pelos observadores humanos) e os vieses (devido à manipulação dos eventos por parte do pesquisador). Isso também reforça a ideia de se obter o maior número possível de informações e tentar ser o mais imparcial possível no momento em que os dados serão analisados.

Para realizar este trabalho e ilustrar as observações, foram tiradas fotografias dos locais feitas breves filmagens.

O autor deste estudo de caso reside em um condomínio localizado na Avenida

Baltazar de Oliveira Garcia, dentro da área de estudo considerada para o primeiro projeto: o de Centro de Bairro. Foi essa proximidade ao local que despertou o interesse pela pesquisa, no intuito de contribuir de alguma forma para melhorar as condições da região.

Durante a realização da pesquisa, o autor buscou manter certa neutralidade, apesar de ser difícil isentar-se ao observar certos fatos. Haverá, talvez, por isso, certa subjetividade nas opiniões dadas sobre certos assuntos.

#### 4.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A partir das várias técnicas de coletas de dados – entrevistas, bibliografia sobre o tema, documentos e observação participante, a análise foi dividida em bibliográfica (comparação da literatura técnica com os conceitos-chave do trabalho), a análise documental (estudar e analisar vários documentos para descobrir circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados) e a análise de conteúdo (busca inferências a partir de um texto, procurando também informações implícitas a partir da análise do contexto e entender o significado da mensagem – baseadas nas entrevistas e na observação participante).

A partir da exposição do conteúdo teórico e dos métodos empregados nesta pesquisa, nos próximos capítulos são apresentados os dados coletados, sua análise e as conclusões deste estudo.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Primeiramente, cabe descrever os projetos e, depois, analisá-los de acordo com a teoria e com as necessidades verificadas nas comunidades.

### **5.1 OS PROJETOS**

Os dois projetos, concebidos em parceria pela COHAB/RS e pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tinham objetivos em comum: organizar o bairro, oferecendo-lhe uma gama maior de equipamentos e a contenção do avanço de alguns problemas sociais. O primeiro projeto, chamado “Centros de Bairro” objetivava criar um ponto de referência na região, onde se encontrariam opções de lazer, comércio, transporte e acesso a serviços públicos, o que ainda mostra-se insuficiente. O segundo projeto, que, na realidade, era um E. V. U. (Estudo de Viabilidade Urbanística), pretendia corrigir e conter o processo de favelização que a região enfrenta, por meio de uma delimitação mais adequada das áreas públicas e privadas e de uma reformulação no sistema viário, o que proporcionaria melhor possibilidade de circulação no interior do conjunto, urbanização, com asfaltamento e paisagismo e a diminuição do número de becos, áreas pouco iluminadas ou de pequena circulação, facilitando o controle pelos órgãos responsáveis pela segurança pública.

#### **5.1.1 Centros de Bairro: uma alameda no Rubem Berta**

O Projeto Centros de Bairro foi elaborado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 1993, com auxílio de vários setores da sociedade. Para o caso do bairro Rubem Berta, recebeu auxílio da UFRGS, da comunidade do bairro e da COHAB/RS.

Como vimos anteriormente, o Bairro Rubem Berta possui grande extensão territorial e grande variabilidade socioeconômica em suas sub-regiões. Então, era

necessário delimitar a área a ser beneficiada com o projeto. A ordem de serviço n.º 1/93, expedida pelo então prefeito municipal Tarso Genro, definiu como deveria ser abordado o conceito de Centros de Bairro na cidade e as três áreas prioritárias para iniciar esse trabalho: Jardim Leopoldina, Azenha e Restinga. Inicialmente, haveria reuniões entre os órgãos responsáveis pelo projeto e a comunidade no intuito de estabelecer as necessidades a serem atendidas com o projeto e a ordem em que esse atendimento ocorreria.

Segundo os autores do projeto, o conceito de policentralidade, ao ser aplicado em Porto Alegre mostrou que:

- a) o processo de descentralização em Porto Alegre era espontâneo;
- b) a cidade já mostrava centros especializados em várias regiões, com características geográficas, humanas e econômicas diferentes;
- c) era necessário potencializar as centralidades locais, formando centros ou pólos de atração nas diversas áreas da cidade: locais onde fossem encontradas opções de comércio, serviços, transporte, lazer, cultura etc.

De acordo com as discussões realizadas pelo grupo de trabalho que elaborou o projeto, os aspectos que envolveram o conceito de policentralidade foram:

- a) área com localização geográfica acessível à maioria dos moradores da região e em condições de ser potencializada pelo poder público;
- b) possibilidade de múltiplas escolhas, devido à diversidade de oferta de atividades, adequada ao porte do local;
- c) incentivo à concentração do comércio em eixos estruturadores urbanos capazes de desenvolver negócios locais (área central, avenida principal);
- d) paisagismo e tratamento conveniente para espaços públicos;
- e) lazer, encontro, entretenimento e informações para a população;
- f) apropriação social do espaço pelos diferentes grupos sociais.

Enfim, propunha a criação de um espaço de vivência, fácil de chegar e que oferecesse tudo o que fosse mais necessário à vida em comunidade.

O projeto era composto das seguintes etapas:

- a) conhecimento preliminar da realidade: em um período de aproximadamente dois meses (fevereiro a abril de 1993), o grupo de trabalho visitou as áreas a serem beneficiadas pelo projeto, identificando as principais carências que deveriam ser atendidas pela intervenção;
- b) oficinas de projeto urbano: com auxílio de técnicos da UFRGS. Durou

aproximadamente quarenta dias (abril a junho de 1993);

c) seleção de alternativas de implantação / avaliação de encaminhamentos: detalhamento do projeto (cronograma, dimensionamento da futura área construída, propriedade, custos etc.);

d) elaboração do relatório.

#### 5.1.1.1 O estudo da região – Jardim Leopoldina

Conforme vimos anteriormente, a área estudada em detalhes pelo grupo de trabalho subdivide-se hoje entre os bairros Rubem Berta e Mário Quintana e foi delimitada da seguinte maneira (os nomes dos logradouros foram atualizados, quando necessário):

a) ao norte, pela Avenida Baltazar de Oliveira Garcia;

b) ao sul pelas proximidades da Rua 26 de Março, Estrada Martim Félix Berta, Avenida Figueira e Avenida Serafim Machado;

c) a leste pelas proximidades da Estrada Antônio Severino, Rua da Poesia e Rua José Luiz Martins Costa;

d) a oeste pela Avenida Manoel Elias.

Primeiramente, foi estudada em profundidade a área a ser beneficiada.

##### *5.1.1.1.1 Aspectos físicos, ambientais e sociais*

A Avenida Baltazar de Oliveira Garcia, apesar de ser a maior tanto em termos de fluxo como de extensão, foi considerada pelo projeto como “...um divisor físico bastante marcante entre áreas residenciais distintas, não representando potencialmente a condição de ser o CENTRO DO BAIRRO (*sic*) Dona Leopoldina” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, p. 21-22).

Percebeu-se a subutilização de espaços públicos destinados à comunidade como a Praça México, localizada na Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira, e o Parque Chico Mendes, inaugurado em 1992, localizado na Rua Irmão Idelfonso Luís.

Segundo o projeto, o Parque Chico Mendes, apesar de estar em ótima localização, separa vários agrupamentos habitacionais da Praça México e não consegue agregar a população. O estudo também explicita a existência de quarteirões vazios com grandes desníveis topográficos junto à Praça, que separam uma área de edifícios de outra com predominância de residências unifamiliares.

A segregação social ocorre em vários níveis. Percebeu-se a possibilidade de integração de dois grupos, pelas semelhanças:

a) Jardim Leopoldina I e II, Vila Davi Canabarro, Carcaça (hoje também Jardim Leopoldina), Conjunto Habitacional Rubem Berta, Vila Varig, Loteamento Wenceslau Fontoura, Vila Batista Flores e Loteamento Valneri Antunes (antigo Tarso Dutra);

b) Vilas localizadas na antiga Chácara da Fumaça: Eucaliptos, Chico Mendes e da Fonte. Além dessas, podemos incluir as vilas próximas, como: Vila da Borracha, Vila Martim Félix Berta, Vila São Francisco e Vila Mandioca, que se relacionam com a Vila Safira.

Os principais eixos de circulação interna da área estudada concentram a maior parte do comércio já consolidado na região e estão localizados entre as ruas que se cruzam: Avenida Adelino Ferreira Jardim e seu prolongamento, a Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira e a Estrada Martim Felix Berta. Até os dias atuais é perceptível a maior concentração do comércio entre essas duas grandes vias e a consequente circulação mais intensa de pessoas.

Na época do estudo, havia concentração de comércio de hortifrutigranjeiros no canteiro central da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira, fato percebido como crítico.

#### *5.1.1.1.2 Organização e relação social da área: principais carências e reivindicações*

Parte do estudo compunha-se de conhecer as associações de moradores formadas para organizar as comunidades em suas reivindicações. Percebeu-se uma relação satisfatória entre as comunidades, diferentemente do período imediatamente posterior às ocupações, em que a insegurança jurídica e a manutenção da posse eram mais iminentes. O trabalho das associações já estava mais integrado na busca

de melhorias comuns a todos.

Entre as opções de lazer, destacaram-se a Praça México, centro de festividades da região, e as quadras de esporte localizadas na Escola Estadual Grande Oriente do Rio Grande do Sul, no Conjunto Rubem Berta.

Na época, os serviços de transporte coletivo foram considerados satisfatórios. Atualmente, no entanto, as maiores reclamações dos moradores da região referem-se à superlotação dos ônibus, principalmente em horários de pico - ida para o trabalho, pela manhã, e retorno, ao final do dia.

O comércio e os serviços, apesar da melhora recente, ainda apresenta carências. O projeto apontou a falta de um grande supermercado na região – atualmente, existe um de porte médio na Rua Wolfram Metzler – e de uma agência bancária – as mais próximas ficam no município de Alvorada e na Avenida Baltazar de Oliveira Garcia, no bairro Sarandi. Ademais, a região não possui escola de ensino médio nem uma representação da Prefeitura. O CAR Norte, Centro Administrativo Regional, fica no Bairro Rubem Berta, mas bem distante da região estudada, na Avenida Bernardino Silveira Pastoriza.

#### 5.1.1.2 Concepção para o Centro de Bairro proposto

A fim de tornar o projeto possível e administrar os conflitos que as mudanças por ele implementadas tornariam inevitáveis, seriam necessárias as seguintes providências:

- a) reordenar as atividades comerciais localizadas na Avenida Adelino Ferreira Jardim;
- b) reordenar a ocupação dos terrenos pertencentes à COHAB no cruzamento da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira com a Estrada Martim Félix Berta;
- c) transferir o comércio localizado sobre a via pública na Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira.

O projeto proposto, enfim, envolvia equipamentos públicos de lazer e convivência social, serviços, comércio e melhorias nas habitações ao longo da nova avenida.

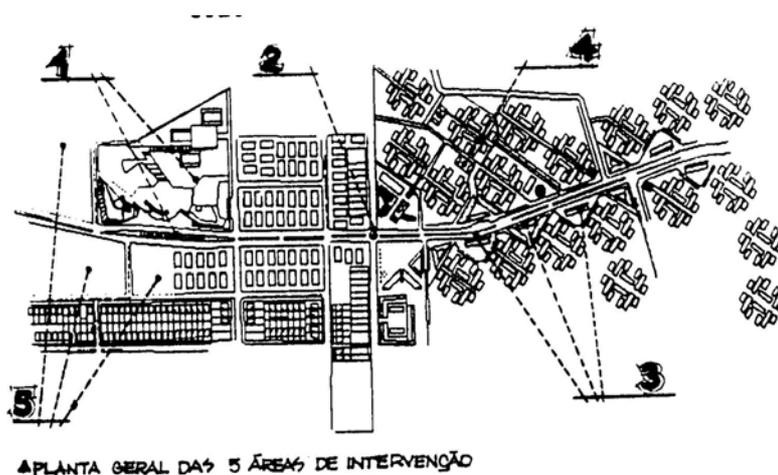
### 5.1.1.3 Descrição das proposições

Na época, a Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira ainda não se ligava à Avenida Manoel Elias, e essa obra era vista como prioritária, a fim de melhorar a acessibilidade da região.

O projeto Centro de Bairro concentraria seus esforços nos dois principais eixos da região: a Avenida Adelino Ferreira Jardim e seu prolongamento – a Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira –, no sentido leste-oeste, e a Estrada Martim Félix Berta, no sentido norte-sul.

Conforme planta abaixo, extraída do projeto, o Centro de Bairro proposto seria formado pelas seguintes obras:

- a) área 1: Feira Modelo / Praça México;
- b) área 2: Cruzamento da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira / Avenida Adelino Ferreira Jardim com a Estrada Martim Félix Berta;
- c) área 3: Bordas do Conjunto Residencial Rubem Berta;
- d) área 4: Revisão do traçado urbanístico e densificação do Conjunto Residencial Rubem Berta;
- e) área 5: Estudo de viabilidade para loteamento residencial.



**Figura 23 – Planta do projeto**  
Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

### 5.1.1.3.1 Área 1 – Feira Modelo / Praça México

Atualmente, já existe uma feira livre que atende nas segundas-feiras junto à Praça México. O projeto previa o alargamento do canteiro central da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira para oito metros, desenhado para abrigar mercadorias expostas em caminhões ou em estandes. Seria construída uma pérgola coberta por capa vegetal. Nesta pérgola, além das mercadorias expostas, haveria um espaço de quatro metros de largura para a circulação de pessoas, além de bancos para descanso. Quando não houvesse feira, o espaço poderia ser utilizado para outros eventos.



**Figura 24 – Pergolado projetado**  
Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

As consultas realizadas junto à comunidade mostraram que, para os moradores, a Praça México era o ponto mais central da área estudada. Logo, definiu-se que ali deveriam estar localizados os equipamentos comunitários. Um complexo de 540m<sup>2</sup>, com uma nova sede para a Associação de Moradores e um Centro Comunitário, com biblioteca e auditório com teto retrátil, foi idealizado para o local.



**Figura 25 – Sede projetada da associação**  
 Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

Além da construção de um novo posto de saúde, haveria a secção da Praça, pela união dos atuais logradouros Rua Ada Vaz Cabeda e Travessa Gaetano Célia, a fim de reduzir sua superfície e, assim, integrar melhor os moradores das áreas habitacionais adjacentes.

Na Praça, também haveria áreas de recreação e quadras esportivas, além de todo o paisagismo necessário.

Nas proximidades da Feira Modelo, instalar-se-ia, conforme já utilizado atualmente, um ponto de táxi.

#### *5.1.1.3.2 Área 2 – Cruzamento da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira / Adelino Ferreira Jardim com a Estrada Martim Félix Berta*

No cruzamento entre as duas vias, o projeto previa a construção de uma “Praça Cívica”, uma rótula e uma torre de iluminação. Além disso seriam realizadas outras obras em dois terrenos vazios que, na época, pertenciam à COHAB.

A torre de iluminação seria um marco do bairro, visível durante o dia ou à noite à distância, por ser vazada por um sistema de iluminação.

Essa praça, além de “enfeitar” a paisagem, teria pérgolas e seria ponto principal de embarque e desembarque de passageiros de ônibus e local para manifestações artísticas e culturais.

No terreno 1, seriam construídos sete edifícios, com os seguintes

equipamentos:

a) prédio A: com sete andares, comportaria até 8 lojas de 45m<sup>2</sup> e 70 apartamentos de 50m<sup>2</sup>;

b) prédio B: 2 lojas de 17,5m<sup>2</sup>, supermercado com 439m<sup>2</sup> e 104 apartamentos de 2 dormitórios;

c) prédios C e D: cada um com 10 lojas de 25m<sup>2</sup>;

d) prédio E: uma agência bancária de 240m<sup>2</sup>, posto telefônico com 60m<sup>2</sup> e sede da Administração Regional com 300m<sup>2</sup>;

e) prédio F: sede do pelotão da Brigada Militar, com 202m<sup>2</sup> de área construída e 600m<sup>2</sup> de pátio para garagem e manobras de viaturas policiais.

O projeto incluía a criação de acessos para os veículos da Brigada Militar e da Administração Regional.

Quanto ao terreno 2, o projeto previa dividi-lo em três quadras (Q2, Q3 e Q4):

a) na Q2, seriam construídos dois prédios: o prédio 1 teria até 98 salas comerciais (ou apartamentos) e 17 lojas; o prédio 2 teria 14 lojas;

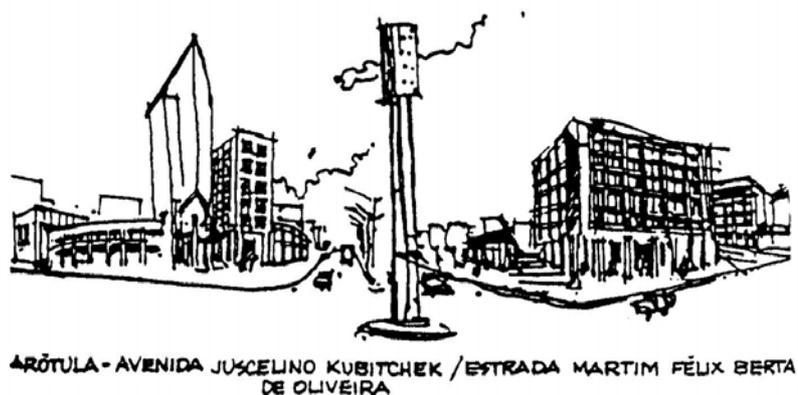
b) na Q3, haveria prédio para 80 apartamentos duplex de 68m<sup>2</sup>, 12 sobrados de 68m<sup>2</sup>, 38 lojas de 28m<sup>2</sup> e estacionamento para 20 veículos;

c) na Q4, haveria área residencial com 64 apartamentos duplex de 68m<sup>2</sup> e 29 lojas de 28m<sup>2</sup> cada.

Na época, para realocar os comerciantes cujos estabelecimentos consistiam de invasões próximas à via pública, principalmente no entorno da Avenida Adelino Ferreira Jardim, utilizar-se-iam apenas 20% da área projetada reservada a comércio. Os 80% restantes seriam alugados a outros comerciantes e viabilizariam economicamente o projeto.

As áreas destinadas a residências poderiam ser utilizadas para reassentar moradores do terreno 2 (invadido) e de outras áreas irregulares no bairro.

O projeto também incluía a construção das ruas necessárias a viabilizar as quadras projetadas.



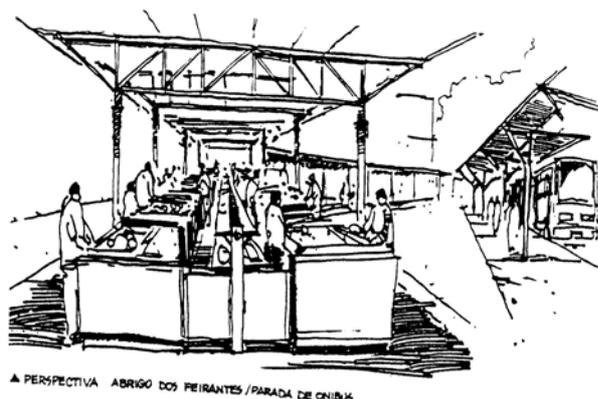
**Figura 26 – Rótula e entorno**  
Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

#### *5.1.1.3.3 Área 3 – Bordas do Conjunto Residencial Rubem Berta*

A área 3 é a soma de pequenos espaços próximos aos módulos do Conjunto Habitacional que seriam utilizados de forma mais racional dando-lhes funcionalidade.

Ao longo da Avenida Adelino Ferreira Jardim, seriam construídas duas coberturas de formato triangular, com água encanada, para abrigar feirantes e paradas de ônibus. As paradas, por óbvio, corresponderiam à face do triângulo voltada para a Avenida.

Colocadas uma junto à Praça Cívica e duas ao longo da Avenida Adelino Ferreira Jardim, seriam construídas três coberturas que seriam locais apropriados para vendedores ambulantes.

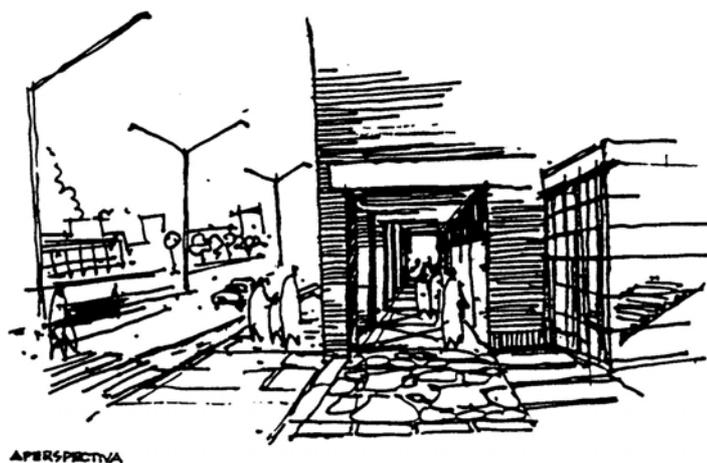


**Figura 27 – Parada de ônibus e abrigo para feirantes**

Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

Para substituir o comércio instalado irregularmente na Avenida Adelino Ferreira Jardim, o projeto também propunha a construção de fitas (edifícios localizados próximos à via compostos por sobrados com lojas no térreo e salas no andar superior). Seriam, em princípio, construídas quatro fitas, totalizando 35 lojas, 10 unidades habitacionais e 20 salas comerciais. Os estacionamentos, com 32 vagas, cada um, seriam utilizados pelas fitas e pelos moradores do Conjunto Habitacional.

As coberturas triangulares e as fitas ocupariam os espaços residuais (nesgas) entre o Conjunto Habitacional e a Avenida Adelino Ferreira Jardim.



**Figura 28 – Fita de comércio e serviços**

Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

Para incentivar as manifestações culturais, estavam projetadas construções de coretos ao longo do Centro de Bairro. Um coreto é uma cobertura situada ao ar livre para abrigar bandas musicais em concertos, festas e romarias. Também é usado para apresentações políticas e culturais. A parte inferior do palco central do coreto, em desnível de 1,5m abaixo da cota da rua, poderia abrigar banheiro público, bares, depósito e vestiário para as funções artísticas do coreto.



**Figura 29 - Coreto, em Portugal**  
Fonte: Wikipédia, [200-].

▼ PERSPECTIVA COMÉRCIO E SERVIÇO / CORETO



**Figura 30 – Comércio, serviços e coreto**  
Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

#### 5.1.1.3.4 Área 4 – Revisão do traçado urbanístico e densificação do Conjunto Residencial Rubem Berta

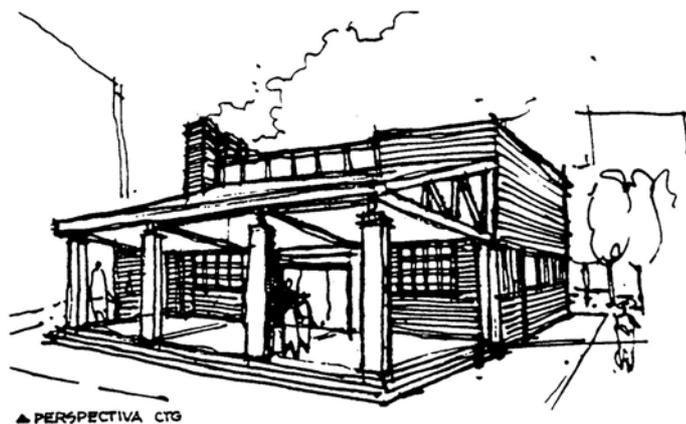
Uma das preocupações do projeto era tornar a passagem pela Avenida Adelino Ferreira Jardim quase obrigatória. Para isso, planejava a diminuição dos acessos internos ao Conjunto Residencial, a fim de facilitar e baratear a manutenção das vias e aumentar a centralidade da Avenida Adelino Ferreira Jardim.

Cada módulo seria segmentado em quatro partes e haveria a inserção de dois blocos de apartamentos no interior do módulo e dois entre dois módulos, além da construção de um conjunto de garagens que atenderia o conjunto formado. Esse fracionamento possibilitaria a construção de ruas internas que substituiriam os atuais “cul-de-sac” (ruas sem saída), que levam a cada um dos módulos.



**Figura 31 – Densificação do conjunto**  
Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

Ainda para a área 4, o empreendimento incluía área para bocha, quadra de futebol sete e praça próxima.



**Figura 32 – CTG**  
Fonte: Projeto Centro de Bairro, 1993.

#### 5.1.1.3.5 Área 5 – estudo de viabilidade para loteamento

Nas proximidades da Praça México, se estudou a possibilidade de utilizar três áreas para a construção de condomínios residenciais. Nenhuma das áreas-objeto do plano foi utilizada até o momento.



**Figura 33 - área em que se planejava a construção de um novo loteamento residencial**  
Foto do autor, 2009

#### 5.1.1.4 Possibilidades e fases de implantação

O projeto descrevia possibilidades de obtenção de recursos para a construção das áreas e aquisição dos terrenos, entre as quais, a possibilidade de PPPs (parcerias público-privadas) como hoje são conhecidas.

#### 5.1.1.5 Prioridades e ações

O plano, que descrevia as ações de âmbito político e econômico a serem executadas, dividia o projeto em 10 prioridades, conforme abaixo:

a) prioridade 1: áreas de propriedade municipal e área de propriedade privada: tratava do traçado da Avenida Adelino Ferreira Jardim e da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira, no que se refere ao prolongamento desta até a Avenida Manoel Elias, o início das obras do local para os feirantes e a urbanização da Praça México;

b) prioridade 2: área de propriedade estadual – COHAB: tratava dos projetos de edificação no terreno 1, esquina das Avenidas Juscelino Kubitschek / Adelino Ferreira e Estrada Martim Félix Berta;

c) prioridade 3: nergas do Conjunto Residencial Rubem Berta: tratava dos módulos triangulares para feirantes e ônibus nas áreas não regularmente construídas próximas à Avenida Adelino;

d) prioridade 4: nergas do Conjunto Residencial Rubem Berta: tratava das fitas de comércio/habitação a serem construídas;

e) prioridade 5: nergas do Conjunto Residencial Rubem Berta: tratava das coberturas para vendedores ambulantes;

f) prioridade 6: área de propriedade estadual – COHAB: tratava dos prédios a serem construídos na quadra 2 do terreno 2;

g) prioridade 7: área de propriedade estadual – COHAB: tratava das construções de prédios e estacionamento a serem realizadas nas quadras 3 e 4 do terreno 2;

h) prioridade 8: nergas do Conjunto Residencial Rubem Berta: tratava das demais intervenções do poder público visando regularizar áreas comerciais e residenciais e dirimir questões jurídicas até então existentes;

i) prioridade 9: nergas do Conjunto Residencial Rubem Berta e DEMHAB: tratava da ligação da Avenida Adelino Ferreira Jardim com a futura 4.<sup>a</sup> Perimetral, visando alternativas de traçado viário versus realocação de moradores;

j) prioridade 10: propriedade privada: tratava da revisão do estudo de viabilidade para loteamento residencial nas áreas livres, conforme já estudado.

As ações incluíam principalmente estudos, levantamentos, contatos com entidades envolvidas (COHAB, associações de moradores, Brigada Militar, iniciativa privada, comerciantes locais etc.), alterações na legislação (se necessárias), aprovação dos projetos, obtenção de recursos e, finalmente, início das obras.

### **5.1.2 E. V. U. do Rubem Berta – a reordenação do conjunto habitacional**

Em 1998, devido ao grande crescimento populacional observado – a população da área havia praticamente dobrado em 11 anos - e à dificuldade do poder público de atender às necessidades de infraestrutura da região, a Prefeitura Municipal e a COHAB, em conjunto, realizaram um levantamento completo do local. Esse E. V. U. (Estudo de Viabilidade Urbanística) deu origem a um projeto de regularização fundiária, que redefinia de lotes, quadras e vias, e que, segundo Silva (2006, p. 70), era uma “tentativa de aproximar o projeto à realidade da configuração dos espaços”. Para isso, separava as áreas públicas das áreas condominiais e, em alguns casos, descaracterizava o módulo do projeto inicial, permitindo que cada parte dele pertencesse a uma quadra diferente.

Segundo servidores que participaram do projeto, o traçado não podia ser do tipo “cidade xadrez”, visto que era praticamente impossível estabelecer ruas paralelas devido à irregular disposição dos módulos do Conjunto Habitacional. O projeto, tal como o de Centros de Bairro, envolveu toda a comunidade nas discussões, por meio de reuniões realizadas principalmente na Associação de Moradores e na Escola Estadual Grande Oriente do Rio Grande do Sul. No entanto, apresentava várias diferenças com relação ao anterior.

A primeira delas era a área de atuação: enquanto o projeto Centros de Bairro abrangia uma zona que ultrapassava a área do Conjunto Habitacional Rubem Berta, o E. V. U. se concentrava apenas nesta região. A segunda era a forma: enquanto o

primeiro era mais semelhante a um programa, com definição de prioridades e ações e pessoas envolvidas, o segundo era mais voltado ao desenho arquitetônico. Ademais, propunha a criação de praças pela desocupação de áreas públicas invadidas e a construção de novos módulos, semelhantes aos já existentes, a fim de realocar os moradores das áreas invadidas ou desapropriadas.

Graças à participação da comunidade, o projeto apresentou características peculiares, pois foi moldado à predominante preferência popular pela criação de quadras e pela desagregação de cada núcleo em oito condomínios.



**Figura 34 - Planta do E.V.U.**  
Fonte: SEHADUR/DERER, 1998.

O plano de regularização fundiária incluía, além disso, uma área comercial e a destinação de área para alargamento da Estrada Martim Félix Berta, que se tornaria uma alternativa de acesso para as pessoas que se dirigem do nordeste de Porto Alegre e do município de Alvorada para a zona leste da Capital.

A partir das pesquisas na literatura técnica, das entrevistas e da observação participante, foi possível analisar os projetos, segundo vários panoramas, que serão descritos abaixo:

## 5.2 OS PROJETOS SOB O ENFOQUE DO PLANEJAMENTO

Serão aplicados ao caso concreto os conceitos de planejamento estudados na bibliografia.

### 5.2.1 O planejamento

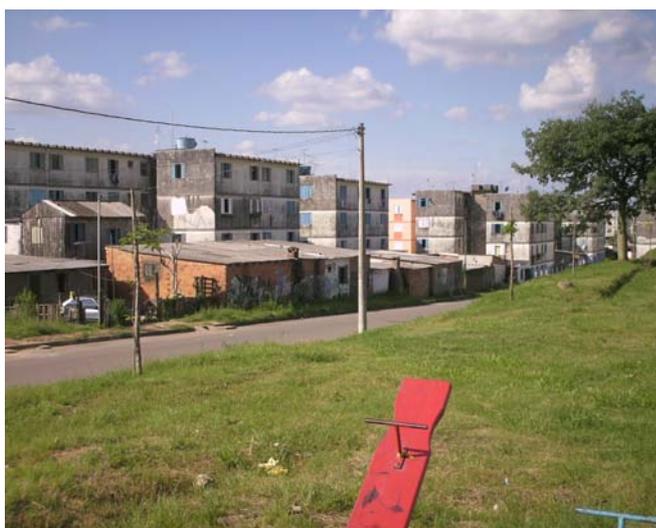
Segundo consta no próprio projeto Centros de Bairro, de 1993, pôde-se observar o cumprimento das etapas necessárias: aquisição dos dados de entrada - por meio das reuniões do Grupo de Trabalho e da observação que a equipe realizou na região em 1993 -, processamento dos dados de entrada - a análise feita que auxiliou no estabelecimento das mais prioritárias necessidades locais - e preparação do plano propriamente dito. Foram estabelecidos objetivos e metas, sem prazo para execução, mas com uma ordem cronológica estabelecida. O projeto urbanístico resultado do Estudo de Viabilidade Urbanística, de 1998, era menos formal, pois era composto apenas pela coleta de dados, o projeto e o desenho arquitetônico, sem detalhar procedimentos para execução, por exemplo, mas passou pelas mesmas fases de planejamento, apesar de a área estudada ser menor. Parte da equipe técnica que participou do primeiro projeto também participou do segundo. Assim, parte do estudo feito para o primeiro projeto pôde ser utilizada pelo segundo. Ambos os planos estavam no nível tático, pois pretendia-se que fossem realizados em médio prazo e envolviam setores especializados de órgãos governamentais (Secretaria Municipal de Habitação, de Planejamento, DEMHAB, Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano e COHAB/RS).

#### 5.2.1.1 Os projetos no ciclo PDCA

Em ambos projetos, não foi possível completar o Ciclo de Deming. Talvez pela falta de recursos, segundo os entrevistados D e E, não foi possível que todas as

etapas dos projetos fossem concluídas. Tentar-se-á, para fins didáticos, seguir o giro do ciclo até onde for possível em cada um dos projetos.

No projeto Centros de Bairro, infelizmente, não se passou do quadrante “Plan”. O processo de planejamento extinguiu-se em si mesmo. Não houve sequer o início da execução das obras necessárias. Quanto ao projeto urbanístico consequente do Estudo de Viabilidade Urbanística, foram concluídas as fases “Plan” por completo e parte da “Do”. O projeto utilizou parte do estudo realizado para o Projeto Centros de Bairro e complementou-o com auxílio da comunidade. O planejamento foi concluído, pelo menos, no que se referia à nova distribuição do uso do solo. No entanto, também por falta de recursos, as obras não foram levadas à termo. Apenas parte do novo traçado foi conquistada pela comunidade por meio do Orçamento Participativo. Havia, inclusive, discordância de alguns membros quanto à construção de algumas ruas que constavam no projeto, por, talvez, facilitarem o acesso a determinadas áreas. O que se sabe, com certeza, é que, por terem sido construídas apenas em parte e aos poucos, as obras que constavam no projeto urbanístico de 1998 não puderam ser controladas adequadamente. Uma das margens da rua Madre Teresa de Calcutá, por exemplo, que, segundo o projeto, estaria destinada à construção de um novo módulo, foi tomada por invasões para construção de residências unifamiliares.



**Figura 35 - Invasões na Rua Madre Teresa de Calcutá**

Foto do autor, 2009.

### 5.2.1.2 Os projetos e as etapas do planejamento, segundo Mintzberg

Apesar de, como foi visto anteriormente, este trabalho não focar projetos cuja base seja planejamento estratégico, mas, sim, de planejamento no nível tático, procurou-se avaliar se as etapas do planejamento segundo Mintzberg teriam alguma aplicabilidade aos planos estudados.

O Projeto Centros de Bairro parece ser o mais completo neste sentido. Foram fixados os objetivos e as metas a serem atingidas. Quanto à auditoria externa, foram, a partir do estudo feito e do planejamento, sugeridas formas de obtenção dos recursos para a conclusão das obras, mas não foram propostas alternativas caso esses recursos não estivessem disponíveis. Não foram feitas análises diretas de forças e fraquezas da região, mas foram estudadas as características econômicas, principalmente, possíveis de fomentar. Houve uso de tabelas com dados obtidos no local. Foram sugeridos procedimentos para a implementação do plano, com ordem cronológica, mas sem prazo para a execução.

O projeto urbanístico de 1998, mesmo informalmente, passou também por algumas etapas sugeridas por Mintzberg. Houve fixação dos objetivos e metas, apesar de que não estavam dispostos em um texto, mas em uma planta. Não estava clara a análise externa. Não havia planos alternativos caso os recursos fossem insuficientes. Quanto à auditoria interna, houve, como no Projeto Centros de Bairro, um estudo de características econômicas que poderiam ser melhor aproveitadas. Também foram coletados dados estatísticos no local. Não foi encontrado, também, o detalhamento dos procedimentos necessários à execução.

### 5.2.1.3 Os projetos e os conceitos sobre planejamento governamental

Neste tópico, os projetos estudados serão avaliados de acordo com os conceitos sobre planejamento governamental.

### *5.2.1.3.1 Os projetos segundo o planejamento situacional de Matus*

O planejamento situacional de Matus não foi feito do modo formal. No entanto, foram observadas algumas de suas características em ambos os projetos. Houve a participação dos atores sociais, e as relações, muitas vezes, foram conflitantes. Para a elaboração dos dois projetos, conforme visto anteriormente, não houve a construção de cenários.

O Projeto Centro de Bairro passou por três dos quatro momentos do planejamento situacional de Matus: explicativo, normativo e estratégico. No plano, constava a análise da realidade local e a relação desta com os problemas encontrados na região. Num segundo momento, estabeleceram-se as diretrizes do plano, com as proposições para a resolução desses problemas. Por fim, sugeriu-se algumas estratégias de colaboração entre alguns atores sociais envolvidos a fim de colocar o plano em prática.

O plano urbanístico de 1998 passou por duas das quatro fases do planejamento situacional por completo (momento explicativo e momento normativo) e em parte pela última (momento tático-operacional). Foi também feito um estudo da realidade local, conforme foi explicado anteriormente. Foram criadas propostas de soluções para os problemas da região e demonstradas na planta criada na época e no memorial descritivo. No entanto, o plano foi realizado, como foi dito, parcialmente e aos poucos, o que impediu a articulação entre o possível e o necessário. Foram concluídas as obras solicitadas no Orçamento Participativo, e não as que talvez o plano entendesse serem as mais prioritárias. Essa forma de execução possibilitou – e, muitas vezes, obrigou – algumas alterações do projeto original, visto que situações inesperadas surgiam durante a execução do projeto. Houve casos, por exemplo, da impossibilidade da continuação da abertura de uma rua, pois era um processo penoso a remoção de uma casa que estava no local por onde passaria o leito da via.

### 5.2.1.3.2 O Projeto Centro de Bairro e a polinucleação

O primeiro projeto, que pretendia criar um Centro de Bairro para o Jardim Leopoldina, era baseado na policentralidade (ou polinucleação), na qual uma cidade cresceria de forma ordenada se suas diversas regiões contassem com polos locais de desenvolvimento.

Atualmente, a região conta com escolas infantis, de ensino fundamental e uma de ensino médio, apesar de que no COHAB Rubem Berta, onde está a maioria da população, ainda não há escola de ensino médio. Com relação a atividades culturais e de lazer, não há museus tampouco centros culturais na área estudada, com exceção de um CTG (Centro de Tradições Gaúchas) e do Complexo Cultural do Porto Seco, que, mesmo estando no bairro Rubem Berta, fica fora da região estudada. Segundo o entrevistado D, o Complexo Cultural é uma espécie de “elefante branco”, que cumpre suas funções na época do carnaval e fica inativo pelo restante do ano. O entrevistado A chamou o Complexo Cultural de “sambódromo” e afirmou que sua localização no Bairro Rubem Berta não era desejo da comunidade. Há apenas um grande parque na região: o Parque Chico Mendes, que fica no bairro Mário Quintana. A Praça México, no bairro Rubem Berta, é a mais frequentada, apesar de não possuir ainda uma boa infraestrutura de lazer. As quadras de esporte, em sua maioria, concentram-se junto às escolas e sua quantidade é considerada insuficiente pelos moradores entrevistados. Não há clubes com piscinas, nem cinemas, teatros ou estádios desportivos. A ausência de um cinema e de um bom restaurante, por exemplo, foi relatada pelo entrevistado A.

O comércio é caracterizado basicamente pelo atendimento às necessidades básicas da população. Os entrevistados C e D afirmaram que o comércio atende bem às necessidades, mas quando o autor conversou com pessoas da comunidade, ouviu queixas sobre a falta de um grande supermercado. Não há *shoppings centers* próximos. Os mais próximos ficam relativamente distantes da região, nos bairros Lindoia, Sarandi e Passo da Areia. Um pequeno centro de comércio próximo fica na Avenida Baltazar de Oliveira Garcia, no bairro Sarandi e outro, maior, próximo ao Terminal Triângulo da Avenida Assis Brasil. Não existe mercado público próximo. Há um supermercado de porte médio na Rua Wolfram Metzler e outro na Avenida Martim Félix Berta. A hospedagem no bairro também está prejudicada, pois não

existem hotéis.

A região conta com algumas creches e centros de ação social, principalmente ligados a associações de moradores e à prefeitura. Não há agência da previdência social próxima. Foram encontrados um asilo e alguns centros de apoio a portadores de deficiência.

O atendimento à saúde é realizado basicamente por postos municipais. Não há centro médico nem hospital na região. Os mais próximos e utilizados, segundo os entrevistados, são o Hospital Cristo Redentor, na Avenida Assis Brasil e o Hospital Conceição, .

A região não possui cemitério próximo. Na realidade, Porto Alegre concentra esse tipo de serviço em regiões específicas.

O centro administrativo regional mais próximo (CAR Norte) apesar de estar no bairro Rubem Berta, situa-se na Avenida Bernardino Silveira Amorim, próximo à região do bairro conhecida como Parque dos Maias. Outro centro regional encontra-se no Parque Chico Mendes.

A pavimentação de grande parte das ruas, quando presente, está em estado ruim. O entrevistado A queixou-se, por exemplo, da falta de cuidados com as calçadas e a enorme quantidade de buracos nas ruas. O entrevistado B mostrou insatisfação com a falta de pavimentação de alguns “cul-de-sac” no Conjunto Habitacional. As redes de água e esgoto, com exceção das vilas, é relativamente completa, e inclui uma estação de tratamento de esgotos, próximo ao Loteamento Timbaúva. O cadastramento dos endereços, com a classificação dos “cul-de-sac” como ruas, principalmente a partir do projeto urbanístico de 1998, possibilitou a entrega das correspondências, apesar de que problemas relativos à segurança ainda a prejudiquem. A coleta de lixo tem sido regular, principalmente após as melhorias e a reabertura dos “cul-de-sac” do projeto original.

O sistema de telefonia, precário durante as pesquisas para o projeto Centros de Bairro, hoje, atende de forma satisfatória a região. Não foi encontrada agência dos Correios na região estudada: a mais próxima fica na Avenida Baltazar de Oliveira Garcia. A região também não conta com agências bancárias.

Há um posto policial na Rua Wolfram Metzler que atende a região e concentra as operações da Brigada Militar, quando necessárias.

A fim de minimizar as carências da região, o projeto incluía, como citado, a criação de uma feira modelo, a reestruturação da Praça México, a fim de lhe

melhorar a infraestrutura, com o acréscimo de biblioteca, associação de moradores, centro comunitário, auditório, áreas de recreação e quadras poliesportivas, a construção de uma praça cívica, terminal de ônibus, lojas e supermercado, apartamentos, agência bancária, centro administrativo, pelotão da Brigada Militar, espaços comerciais, coretos, garagens e um CTG. Apesar de trazer ao Rubem Berta alguns dos equipamentos de que grande parte dos bairros porto-alegrenses dispõe, o projeto ainda não contemplava todos os requisitos necessários para um setor.

#### *5.2.1.3.3 Os projetos e os problemas sociais*

O segundo projeto – urbanístico de 1998 – foi possível graças à classificação do Conjunto Habitacional como AEIS, de acordo com o Plano Diretor. Tinha por objetivo principal separar de modo mais claro as áreas condominiais das públicas. Segundo o entrevistado E, isso era necessário para evitar a indecisão até então existente sobre a responsabilidade sobre determinados locais. Era necessário definir em quais áreas caberia a manutenção e as obras de infraestrutura ao Poder Público e em quais áreas caberia aos condomínios. Além disso, planejava um novo traçado viário, com a criação de ruas e a reabertura das passagens para a circulação de pedestres que até então estavam obstruídas por construções irregulares. O projeto ainda contemplava a construção de novos módulos de núcleos, para absorver os moradores das construções removidas. Com isso, pretendia-se organizar melhor os núcleos em condomínios e remover residências construídas precariamente em locais inadequados. Assim, iniciaria-se a reversão do processo de favelização que o Conjunto Residencial enfrentava desde as invasões no final dos anos 1980.

Os entrevistados A e D afirmaram que existe preconceito por parte dos moradores de outras áreas da cidade contra os moradores do bairro Rubem Berta. Há, inclusive, segundo o entrevistado D, dificuldade de conseguir colocação no mercado de trabalho quando o morador revela seu bairro. O entrevistado A disse que as imobiliárias costumam não referenciar o bairro nos anúncios de imóveis localizados no Rubem Berta. Elas se referem ao conjunto residencial ao qual o imóvel pertence. Por exemplo, é comum se encontrar imóveis para alugar ou vender em “bairros” como Parque Santa Fé, Jardim Leopoldina, Ecoville etc., sendo que

todos esses são, na verdade, conjuntos residenciais que fazem parte do bairro Rubem Berta.

**Detalhes Imóvel**

**Informações do Imóvel**



Código:  
 Bairro: Jd leopoldina  
 Área privativa: 37,43 m<sup>2</sup>  
 Área total: 52,03 m<sup>2</sup>  
 Tipo: Apartamento  
 Nº de dormitórios: 1  
 Vagas na garagem: 0  
 Valor:

**Figura 36 - Anúncio na Internet de imóvel no bairro “Jardim Leopoldina”**



**Venda**

**Parque Santa Fé**  
 cod. Sobrado 03 dormitórios, com 01 suíte. Sala de estar e jantar com piso frio. Dormitórios com piso laminado. Banheiro social. Cozinha americana. Área de serviço. E um quin →

Parque Santa Fé - Porto Alegre

**Figura 37 - Anúncio na Internet de imóvel no bairro “Parque Santa Fé”**

Os entrevistados B e C afirmaram nunca terem sofrido nenhum tipo de preconceito por morarem nos bairros Rubem Berta e Mário Quintana, respectivamente.

Os entrevistados A, C e D se mostraram contrários à forma como são feitos os reassentamentos nos bairros periféricos de Porto Alegre. O principal motivo, segundo eles, é a falta de planejamento de infraestrutura para os locais onde estão sendo realocados esses moradores. Para citar um exemplo recente, as primeiras 48 famílias da Vila Dique, próxima ao Aeroporto Salgado Filho, já foram removidas para o loteamento entregue pelo DEMHAB na Avenida Bernardino Silveira Amorim. O

projeto conta com uma escola, que será entregue até o ano de 2012. Segundo o entrevistado D, restará às crianças que forem transferidas até aquela data tentarem estudar na rede educacional local, que já está saturada.

Grande parte dos moradores das regiões estudadas veio de outras regiões de Porto Alegre e do interior do estado.

Somente no final da década de 1970 iniciou o loteamento da Vila Batista Flores. Nesse período, o local ainda era uma área virgem e seus primeiros moradores relatam que vieram “morar no mato”. Naquela época, como ainda é hoje, a grande maioria da população que habitava a região consistia em famílias de migrantes rurais, que haviam se deslocado para Porto Alegre, inserindo-se em um mercado formal ou informal de trabalho. Não conseguindo estabelecer moradia na parte mais central da cidade, seja por não encontrar imóveis baratos ou por não conseguir pagar o aluguel, muitos destes trabalhadores viram no loteamento da Vila Batista Flores a oportunidade de adquirir uma moradia própria.  
(Silva, 2007, p. 79)

Todos os entrevistados citaram a falta de empregos na região. O entrevistado D disse que várias empresas que empregavam pessoas da Zona Norte de Porto Alegre encerraram suas atividades no município. Como exemplos, citou Renner, Albarus, Zit, Matarazzo, Carro do Povo e outras. Segundo ele, surgiram alguns *shopping centers* na Zona Norte de Porto Alegre, mas que não absorvem tanta mão de obra quanto absorviam aquelas empresas.

No entanto, conforme referido por várias vezes neste trabalho, o principal problema da região do Jardim Leopoldina, é a falta de segurança pública. Os dois projetos continham ações voltadas para amenizar o problema. O projeto Centro de Bairro, além da iluminação pública e da criação de espaços de convivência, incluía uma sede para um pelotão da Brigada Militar. O projeto urbanístico de 1998, segundo os entrevistados D e E, incluía um posto policial. De acordo com Borghetti (2005, p. 107), no entanto, a simples implantação da Rua Madre Teresa de Calcutá solucionou um problema relatado pelos moradores e pela Brigada Militar: a existência de um cemitério a céu aberto no centro do Conjunto Residencial. Segundo o mesmo autor, os relatos da comunidade apontavam que, no local, antes da abertura da via, “[...] com frequência, cadáveres humanos eram depositados, vítimas de brigas de gangues e vítimas de assalto.”

### 5.3 OS PLANOS SOB O ENFOQUE DOS OBJETIVOS E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ambos projetos buscavam o bem comum. De forma geral, havia intervenções tanto em equipamentos públicos quanto particulares. Para exemplificar, ambos previam a abertura ou melhoria de ruas e a construção de unidades habitacionais.

Analisando os projetos de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública, pode-se afirmar que, com relação à:

a) legalidade: ambos projetos tiveram amparo legal, pois, como visto anteriormente, cabe aos municípios a organização do uso de seu espaço. O Projeto Centro de Bairro teve origem na Ordem de Serviço 01/1993 e o Estudo de Viabilidade Urbanística que deu origem ao projeto urbanístico de 1998 foi possibilitado pelo decreto n.º 11.892/1998, que instituiu o loteamento conhecido como Conjunto Residencial Rubem Berta como AEIS;

b) impessoalidade: procurou-se, à medida do possível, atender aos diversos interesses envolvidos. Houve consulta às comunidades, principalmente quanto às propostas do projeto urbanístico de 1998;

c) moralidade: por óbvio, os motivos que originaram os dois projetos eram honestos. Pretendia-se melhorar as condições de vida das comunidades atendidas;

d) publicidade: o projeto urbanístico de 1998 contou com a participação da comunidade e foi, portanto, conhecido por ela. A AMORB, por exemplo, tem cópias da planta elaborada na época e a utiliza para fazer suas reivindicações. No entanto, nenhum dos entrevistados representantes das comunidades conhecia o Projeto Centro de Bairro. O entrevistado D disse apenas ter “ouvido falar” sobre o projeto;

e) eficiência: ambos projetos eram ambiciosos e exigiam um grande aporte de recursos. A eficácia pôde ser verificada em raros casos. Como exemplos, já foram citadas a melhoria das condições de segurança, de circulação e de habitabilidade propiciadas por algumas obras.

#### 5.4 A RELAÇÃO DOS PLANOS COM A QUALIDADE DE VIDA

Conforme visto na tabela 5, na maior parte do território dos bairros Rubem Berta e Mário Quintana são apresentados IDH-M abaixo do índice para o município de Porto Alegre. Em grande parte, a carência dos itens mais básicos de infraestrutura provoca essa situação. Durante as entrevistas e a observação participante, tornaram-se claras certas deficiências que os bairros estudados apresentam. De modo didático, serão discriminadas de acordo com as capacitações de Nussbaum (2000) descritas anteriormente:

a) vida: essa é, talvez, a principal capacitação de Nussbaum e uma das mais críticas no local. Como visto anteriormente, o bairro não conta com hospitais próximos. Normalmente, os moradores têm que se deslocar para os hospitais Cristo Redentor e Conceição. A falta de segurança pública, problema repetidamente citado pelos entrevistados, tornou-se evidente a partir de algumas entrevistas e conversas com as comunidades. Em um dos locais visitados, o entrevistado C afirmou serem comuns os tiroteios, em qualquer horário. O Parque Chico Mendes, por exemplo, passou a ser utilizado por aquela comunidade de forma mais intensa há aproximadamente dois meses, quando a morte de alguns líderes do tráfico na região provocada por outros trouxe uma certa “tranquilidade”;

b) saúde física: a ausência de hospitais próximos é agravada pela incapacidade dos serviços existentes de atender à demanda. Os postos de atendimento, ou estão com a capacidade esgotada, conforme afirmaram os entrevistados A e D, ou realizam o serviço bem, mas com demora, conforme afirmou o entrevistado C. Quanto às condições de habitação, existem áreas adequadas, com pavimentação e serviços adequados de água e esgoto, e, também, áreas de risco, com construções irregulares em más condições e em locais sem pavimentação e próximas a cursos d'água ou esgoto a céu aberto;

c) integridade física: este trabalho já relatou, por diversas vezes, o problema da falta de segurança no local;

d) sentidos, imaginação e pensamento: o local mantém boa liberdade com relação à convicção religiosa. Conforme detectado por Santos (2006a, p. 87), a falta de segurança dificulta que os moradores se expressem livremente sobre qualquer assunto;

e) emoções: todos os entrevistados reclamaram da falta de opções de lazer e convívio da região. Algumas associações têm buscado, a partir da promoção de atividades, produzir eventos que favoreçam uma melhor integração social;

f) razão prática: segundo os entrevistados, a comunidade costuma se unir em torno de objetivos comuns. O entrevistado A, afirma, no entanto, que a organização deve ser provocada e, às vezes, a maior dificuldade é o desinteresse daqueles que estão envolvidos;

g) afiliação: segundo o entrevistado D, a AMORB serve como referência para as outras associações do bairro e está em constante contato com elas. O entrevistado A disse que a associação a que pertence pretende reunir-se com a AMORB e com outras para definir pautas de reivindicações comuns. O entrevistado B disse que sua associação não mantém relações com outras do bairro;

h) outras espécies: conforme relatado por Santos (2006a, p. 146) e neste trabalho, há esgoto a céu aberto em algumas vilas e a presença de lixo, em alguns locais;

i) diversão: os entrevistados A, C e D citaram a precariedade ou insuficiência de praças e locais destinados à prática de esportes no bairro. Na região do Conjunto Habitacional, por exemplo, grande parte dos locais que seriam destinados à construção de praças, como a Praça dos Anjos (ou 7), citada pelo entrevistado E, estão tomados por habitações irregulares;

j) controle sobre o próprio ambiente: apesar do esmorecimento face ao abandono que o poder público reservou para essas regiões, os moradores com quem o autor conversou demonstraram suas convicções políticas. Uma observação interessante refere-se a um grupo com quem o autor manteve contato no bairro Rubem Berta: após uma conversa, na qual procurou-se ouvir algumas reivindicações, algumas pessoas do grupo, em tom de brincadeira, disseram: "...perto das eleições...". Quanto à propriedade, a área do Conjunto Residencial já está quase totalmente regularizada, apesar de ainda haverem várias residências em áreas reservadas a praças e logradouros públicos e em áreas de risco que precisam ser removidas e regularizadas. O entrevistado C disse que não costumavam haver assaltos ou furtos em residências na sua região, visto que a segurança era garantida pelos "guris"...

O Projeto Centro de Bairro, mesmo não intencionalmente, atingia as capacitações "vida" e "integridade física", por produzir equipamentos destinados à

segurança (prédio para pelotão da Brigada Militar), “saúde física”, por meio da construção de novas moradias para as pessoas que residiam precariamente, “sentidos, imaginação e pensamento”, “diversão” e “emoções” por meio da construção de espaços de cultura, lazer e convívio, como o auditório, a nova Praça México e os coretos e “controle sobre o próprio ambiente”, com a remoção de moradores e comerciantes de áreas irregulares para novos edifícios.

O projeto urbanístico de 1998, também não intencionalmente, atingia as capacitações “vida” e “integridade física”, por construir um posto policial, até então inexistente no bairro e um arruamento que facilitava a circulação e evitava a formação de becos e locais de fácil ocultação, “saúde física”, pela construção de novos módulos para as pessoas que residiam precariamente e pela construção do até então inexistente posto de saúde, “diversão” e “emoções”, pela desocupação e reforma das praças existentes no Conjunto Residencial, e “controle sobre o próprio ambiente”, com a remoção de moradores de áreas irregulares para novos edifícios e a regularização dos comerciantes que se estabeleceram às margens das principais vias, como as avenidas Adelino Ferreira Jardim e Martim Félix Berta e das ruas Wolfram Metzler e Domênico Feoli, por exemplo.

Ambos projetos propunham melhorias em bens públicos e semipúblicos, além, claro, de bens privados. Os bens públicos atingidos constituíam-se em praças e ruas, além da construção de sedes para órgãos estatais. Como bens semipúblicos, pode-se citar a melhoria das condições de saúde, segurança pública e habitação da população.

## 5.5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROJETOS ESTUDADOS

Segundo os entrevistados D, E e F, a participação popular no projeto urbanístico de 1998 foi essencial para as definições que o possibilitaram. Eram feitas reuniões nos centros dos núcleos onde eram discutidas as diretrizes do novo plano. O Projeto Centro de Bairro foi concebido em oficinas de profissionais dos grupos de trabalho formados. No entanto, ao final, conforme consta no próprio projeto, ele foi apresentado às comunidades beneficiadas. Apesar disso, era praticamente desconhecido dos representantes comunitários entrevistados pelo autor. Durante

uma passagem pela Feira Modelo, a feira de hortifrutigranjeiros que acontece na Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira, o autor conversou com alguns feirantes que disseram ter ouvido falar sobre uma espécie de cobertura para a feira, que nunca foi construída.

## 5.6 REALIZAÇÕES

Infelizmente, muito pouco do que o Projeto Centro de Bairro previa “saiu do papel”. Após a Ordem de Serviço 01/1993, foram publicadas mais duas ordens referentes ao Projeto Centro de Bairro. A Ordem 18/1993 alterava o Grupo de Trabalho e impelia o novo grupo para que indicasse os investimentos a serem feitos no ano de 1994. A Ordem de Serviço n.º 28/1994 definia prioridades para o início da execução das obras do Projeto. Nesse documento, era solicitada a desapropriação dos 30 metros faltantes para unir a Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira à Avenida Manoel Elias e a colocação dos equipamentos destinados à Feira Modelo no canteiro central. No entanto, foi realizada apenas a construção dos metros faltantes da Avenida Juscelino e o alargamento do canteiro central onde era realizada a Feira Modelo, com a colocação de bancos para descanso e algumas muretas metálicas, mas sem a pérgola. Nada, além disso. O principal motivo, segundo o entrevistado E, foi a falta de recursos e de “vontade política”.



**Figura 38 - canteiro central da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira**  
Foto do autor, 2009.

No bairro Restinga, no entanto, foi realizada a construção da Esplanada da Restinga, na Estrada João Antônio da Silveira. Segundo o entrevistado E, essa obra tornou-se possível graças a uma parceria com o governo do estado, pois a Estrada João Antônio da Silveira fazia parte do projeto estadual “Avenida do Trabalhador”, que, segundo a Metroplan, “criou, a partir do sistema viário existente, uma via estruturadora e indutora do desenvolvimento metropolitano”. Atualmente, os equipamentos públicos da Esplanada se encontram em mau estado de conservação.



**Figura 39 - Esplanada da Restinga**  
Foto do autor, 2009.

No bairro Azenha, chegou-se a construir a atual Avenida Florianópolis, mas sem a infraestrutura de um Centro de Bairro.

Quanto ao projeto urbanístico de 1998, foram realizadas as seguintes obras: construção da Avenida Madre Teresa de Calcutá, da Rua Paulo Granato Martins e da Rua Mery Weiss (parcialmente), todas conseguidas por meio do Orçamento Participativo, além da pavimentação e calçamento de alguns “cul-de-sac”. Segundo os entrevistados E e F, caberia à Prefeitura Municipal a construção e manutenção dos logradouros e praças e à COHAB/RS a construção dos novos módulos. Segundo o entrevistado E, não foi possível construir os módulos porque, além de a COHAB estar passando por uma situação de insolvência, os moradores das áreas de risco não possuíam recursos necessários para obter o financiamento do imóvel. Os legados mais importantes deixados pelo estudo, no entanto, foram o cadastramento dos logradouros, necessário para serviços como coleta de lixo, entrega de correspondências etc., e o projeto em si, que organizou as demandas da comunidade, a serem solicitadas no Orçamento Participativo, segundo os entrevistados E e F.

## 5.7 PRINCIPAIS NECESSIDADES LOCAIS APONTADAS

Em resumo, as entrevistas e conversas com os moradores e a observação participante possibilitaram apontar as seguintes necessidades como mais urgentes para o bairro:

a) empregos: criação de vagas que exigissem, em princípio, baixa qualificação. Uma boa alternativa seria fomentar o comércio e os pequenos empreendimentos, além da construção civil. É necessário também qualificar os trabalhadores, por meio da criação de cursos profissionalizantes no local;

b) saúde: ficou evidente a necessidade de construir um hospital com capacidade de atendimento a emergências no local. A atuação preventiva e o controle de natalidade também seriam ações necessárias. O entrevistado C disse que não há no local nenhuma equipe do Programa de Saúde da Família, por exemplo;

c) educação: há apenas uma escola de ensino médio na região, localizada na

Praça México. Toda a comunidade do Conjunto Residencial e das vilas localizadas ao sul e a leste do Conjunto não possui uma escola de nível médio. Ademais, não é exagerado apontar a necessidade de uma escola técnica para profissionalizar os jovens;

d) segurança pública: talvez o mais urgente problema a ser sanado, consequência e causa de outros. É necessária a implantação de mais delegacias na região e de um reforço no contingente das existentes, além da instalação de um módulo do Corpo de Bombeiros nas proximidades. Além disso, investir em iluminação pública e melhorar o traçado viário, remover habitações irregulares, por meio da construção de novas moradias, se necessário, verticais, e investir em educação;

e) comércio: conforme relatos de alguns moradores, falta um grande supermercado na região. O entrevistado A sugeriu, até para valorizar os imóveis existentes na região, a construção de um *shopping center*. Para os entrevistados B e C, o comércio local atende às necessidades da região. Todos os entrevistados ressentiram-se com a falta de uma agência bancária e dos Correios próxima;

f) saneamento básico: é necessária a canalização de alguns cursos d'água e a implantação de rede de esgoto em algumas vilas;

g) habitação: é urgente a remoção de pessoas de áreas de risco, como as que estão próximas a cursos d'água, por exemplo. Ademais, seria importante a construção de moradias populares para remover as pessoas que estão habitando áreas invadidas;

i) lazer e cultura: os dois bairros têm poucas opções. Faltam praças, parques, locais para prática de esportes, teatros, cinemas, museus etc.

## 5.8 PROPOSIÇÃO DE ALTERNATIVA

Para minimizar os problemas encontrados na região, são imperativos grandes investimentos e parcerias entre as esferas governamentais e a sociedade. Um bom projeto de infraestrutura capaz de reverter o processo de favelização pelo qual passa a região estudada deve abrigar soluções para os problemas da indignidade da moradia, do desemprego, da falta de qualidade de ensino, do atendimento precário à

saúde e da falta de segurança pública.

A partir dos dados coletados, sugere-se a junção dos dois planos examinados ao longo do trabalho, com a criação de um centro no entorno das avenidas Adelino Ferreira Jardim, Juscelino Kubitschek de Oliveira e Martim Félix Berta, com serviços comerciais, como um grande supermercado, um pequeno *shopping center*, agência bancária e dos Correios, espaços para os comerciantes locais, equipamentos culturais e de lazer, que incluiriam um auditório e a reforma da Praça México, novas habitações e o prédio para instalação de um pelotão da Brigada Militar. Não seriam incluídas as construções internas aos núcleos, referentes à densificação, como sugeria o projeto da SPM, pois é necessário manter os acessos ao interior dos núcleos por meio dos “cul-de-sac”. Além disso, continuar-se-ia a abertura das ruas propostas pelo projeto urbanístico de 1998 e a desocupação das praças. Seriam construídos novos módulos para abrigar os moradores removidos. Segundo sugestão do entrevistado C, poder-se-ia tentar obter recursos para essas construções no Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal. Seria necessário, também, construir, por meio de mutirões, casas para as pessoas que vivem atualmente em áreas de risco, além da implantação de redes de água e esgoto para as famílias. Por meio de parcerias com empresas de construção civil e com o comércio local, seria possível executar as obras de construção e manutenção de praças na região. O atendimento à saúde deveria ser contemplado com um hospital, a ser implantado em área livre na região, além de programas preventivos, como o Programa Saúde da Família, e campanhas para controle de natalidade. Em outra área próxima ao Conjunto Residencial, é necessária a criação de uma escola de ensino médio e técnico para atender os jovens. A escola e o hospital poderiam ser construídos, por exemplo, em áreas próximas à Rua José Martins Costa ou à Avenida Martim Félix Berta. Com relação aos empregos, além dos mutirões para construção civil, seria interessante a redução ou isenção de tributos municipais para empresas que se instalassem no bairro Rubem Berta, além do fomento a cooperativas locais e outras ações de economia popular e solidária.

## 6 CONCLUSÃO

Apesar da grande necessidade de investimentos a serem feitos, prover uma região das condições mínimas para a obtenção de qualidade de vida é melhor e mais fácil do que reverter uma favela já consolidada. Prova disso serão os investimentos a realizar na periferia da cidade olímpica do Rio de Janeiro para o ano de 2016. Para o caso de Porto Alegre, a dotação de uma infraestrutura mínima em todas as regiões favoreceria um crescimento mais harmônico da cidade.

Os projetos, analisados sob o enfoque do planejamento, mostram não terem seguido aspectos formais do método, mas, mesmo informalmente, seguiram os passos necessários à sua elaboração, de acordo com Mintzberg e Matus.

Os dois projetos seguiram os princípios fundamentais da Administração Pública e visavam o bem comum, apesar de ter havido algumas falhas no momento de sua execução.

Ambos atendiam a várias das capacitações de Nussbaum, mas não resolviam por completo as demandas da região estudada.

Com relação à participação popular, a comunidade do Conjunto Residencial participou ativamente do projeto urbanístico de 1998. Percebeu-se, no entanto, desconhecimento das comunidades com relação ao Projeto Centro de Bairro.

As regiões estudadas distribuem-se pelos bairros Rubem Berta e Mário Quintana e são adjacentes. Por isso, assemelham-se em suas carências e na forma em que buscaram soluções. No entanto, as alternativas buscadas pelos moradores para suprir a ineficiência estatal ainda não foram capazes de atender às reivindicações da região mais populosa de Porto Alegre.

Assim, faz-se necessário investimentos para levar a esses bairros escolas de níveis que não sejam apenas o fundamental, opções de lazer, comércio e serviços, melhorias nos requisitos necessários para prover segurança pública, serviços adequados de saúde e geração de empregos.

Como foi mencionado durante o trabalho, a aparência de uma localidade não é a causa de seus problemas sociais, mas consequência deles e de um esquecimento que o restante da sociedade reserva a essas regiões.

## REFERÊNCIAS

BARAT, Josef (ed.). **Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais** editado por Josef Barat. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

BORGHETTI, Luiz M. **Metamorfose arquitetônica e acomodação do tecido urbano: o caso Rubem Berta**. 2005. 174f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988.

BRASIL. **Diagnóstico socioeconômico das áreas de intervenção social do projeto cidadania e paz**. Porto Alegre, 2006.

COSTA, Márcia R. **Eu também quero falar: um estudo sobre infância, violência e educação**. 2000. 181f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.

JUNIOR, Gabriel D. **AFRF – Auditor Fiscal da Receita Federal – conhecimentos específicos – módulo 2: Direito Constitucional**. Brasília: Vestcon, 2008.

MADEIRA, José M. P. **Administração Pública**. 10.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARTINS FILHO, Ives G. S. **O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11>. Acesso em 15/10/2009.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo – tomo I**. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo – tomo II**. Brasília: IPEA, 1993.

MAXIMIANO, Antonio C. A. **Introdução à administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAXIMIANO, Antonio C. A. **Teoria geral da administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINTZBERG, Henry. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PNUD. O IDH - Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em 15/11/2009.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – Lei n.º 434/1999**. Porto Alegre, 1999.

PORTO ALEGRE. **Decreto n.º 11.892, de 07 de janeiro de 1998**. Porto Alegre, 1998.

PORTO ALEGRE. Gabinete do Prefeito. **Ordem de Serviço n.º 001, de 04 de janeiro de 1993**. Porto Alegre, 1993.

PORTO ALEGRE. Gabinete do Prefeito. **Ordem de Serviço n.º 018, de 20 de julho de 1993**. Porto Alegre, 1993.

PORTO ALEGRE. Gabinete do Prefeito. **Ordem de Serviço n.º 028, de 09 de agosto de 1994**. Porto Alegre, 1994.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Cultura. **História dos bairros de Porto Alegre**. Porto Alegre, [200-]

PORTO ALEGRE. Secretaria de Planejamento Municipal. **Projeto Centro de Bairro**. Porto Alegre, 1993.

RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, v. 50, 1974.

RIGATTI, Decio. **Do espaço projetado ao espaço vivido: modelos de morfologia urbana no Conjunto Rubem Berta**. 1997. 340f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Área de Concentração em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Universidade de São Paulo, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul. **Loteamento Residencial Rubem Berta: projeto urbanístico e memorial descritivo**. Porto Alegre, 1998.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Claire G. **Uma avaliação do acesso à qualidade de vida dos moradores dos bairros Rubem Berta e Moinhos de Vento, em Porto Alegre/RS**. 2006. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006a.

SANTOS, Clezio S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006b.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Bianca S. **Tipo e topos: arquitetura e movimento no Conjunto Habitacional Rubem Berta**. 2006. 178f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto

Alegre, 2006.

SOUZA, Alexandre B. Planejamento Governamental no Brasil. Disponível em <http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page16.html>. Acesso em 29/09/2009.

CICLO PDCA. Verbetes da Wikipédia.org. Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo\\_PDCA](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo_PDCA). Acesso em 10/11/2009.

CICLO PDCA. Imagem disponível em <http://www.sinfic.pt/SinficNewsletter/images/geral/newsletter44/Dossier2.jpg>. Acesso em 12/10/2009.

CORETO. Verbetes da Wikipédia.org. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Coreto>. Acesso em 16/11/2009.