

## ESPAÇO E PLANEJAMENTO URBANO: INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE PORTO ALEGRE (RS), BRASIL

Mário Leal Lahorgue

### INTRODUÇÃO

A cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil, tem sido alvo de atenção nos últimos tempos porque é governada, desde 1989, por um partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores) e por apresentar uma forma alternativa de gestão urbana, através do Orçamento Participativo. Foi objeto de nossa dissertação de Mestrado, defendida na Universidade de São Paulo (USP) em 1997 e é novamente objeto de nossa pesquisa para a tese de Doutorado, atualmente sendo desenvolvida na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O presente é centrado neste período recente, procurando mostrar e discutir um pouco da experiência do PT neste metrópole sul brasileira.

Em que condições o Partido dos Trabalhadores viria a assumir as funções no poder executivo de Porto Alegre?

A herança das administrações anteriores à 1989 não foi só um Plano Diretor recentemente remodelado para atender os interesses do setor imobiliário. Como sabemos, o Brasil atravessou praticamente toda a década de 80 em crise econômica: diminuição no crescimento do PIB, fechamento de fábricas, aumento do desemprego e desassalariamento progressivo da força de trabalho, com aumento do setor informal da economia. Por outro lado, refletindo o que também acontecia com outras metrópoles, as taxas de crescimento da população na capital gaúcha não apresentavam mais o alto patamar de décadas anteriores). Mas, enquanto a população como um todo cresceu 1,05% ao ano na década de 80, dados da prefeitura estimavam um aumento da camada mais pobre na ordem de 4% ao ano (sobre o aumento da pobreza na área metropolitana, pode-se consultar HORN, 1995).

Aliás, a prefeitura tem trabalhado com estes números também na década de 90, como se pode ver num folheto de divulgação do projeto do novo Plano Diretor:

“Projeções feitas indicam que, nos próximos 10 anos, para fazer frente apenas ao crescimento da ‘cidade formal’, que é atendida pelo setor da construção civil, serão necessárias em torno de 19.000 novas unidades habitacionais. Já a ‘cidade informal’ - que hoje conta com cerca de 71.000 famílias morando em barracos - exigirá acréscimo de aproximadamente 21.000 moradias no período. Isto significa que o déficit habitacional para as famílias de baixa renda poderá chegar a 92.000 unidades.” (PMPA, *Temários para a reformulação do Plano Diretor*, folheto avulso - data provável: 1995)

Outro aspecto, refere-se a como o PT recebeu a máquina administrativa. Durante os anos 80, a capacidade de investimentos e arrecadação da prefeitura sofreu significativa redução, acompanhada de um aumento expressivo do número de funcionários. Para se ter uma ideia, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tradicionalmente uma das maiores fontes de receita, enquanto arrecadou em 1973 mais de 29 milhões de dólares, cai em 1989 para pouco mais de 12 milhões (ver dados completos no texto de VERLE e MÜZELL, in HORN, 1994:13-26).

Além de se refletir na qualidade (e quantidade) dos serviços prestados pela administração municipal, para os funcionários isto significou *perdas salariais*.

Com este quadro, dá para imaginar que os primeiros dois anos não foram muito fáceis para o PT, ainda mais se considerarmos toda a expectativa criada em torno de uma administração que, quando em campanha eleitoral, prometia “inversão de prioridades”, investimentos e reposição salarial para os funcionários. Mas, como as eleições posteriores demonstraram, o Partido conseguiu atravessar a tempestade.

E conseguiu, inicialmente, através de um legítimo saneamento financeiro; ajudado, não podemos deixar de observar, pelas alterações no sistema tributário havidas na Constituição brasileira de 1988.

Além de uma fiscalização mais intensiva na arrecadação dos tributos, a “Administração Popular” alterou as alíquotas do ISSQN e do IPTU (que foi associado à função social da propriedade; o imposto se tornou progressivo, com alíquotas maiores para áreas maiores e/ou mais bem servidas de equipamentos urbanos), promoveu uma atualização da taxa de lixo, alvarás e taxas de expediente, conjuntamente com a indexação mensal das receitas (não esqueçamos da época de inflação alta...). O resultado foi que, só no período 1989-92, as receitas correntes aumentaram 82,64% em termos reais. Com dinheiro em caixa, a Prefeitura podia começar a “mostrar serviço”.

No início de 1996, com a divulgação de que a cidade estaria representada na conferência das Nações Unidas, o *Habitat 2*, o PT começa a mostrar seus números e, para fazer isto, nada melhor do que compará-los com a gestão anterior de Alceu Collares (PDT). Segundo a divulgação da prefeitura:

Pavimentação: a Administração Popular realizou mais 131 Km, enquanto Collares, apenas 12 Km;  
esgoto: Collares, 30,8 Km de aumento de rede; PT, 218,7 Km;  
esgotos pluviais: Collares ampliou em 55Km; PT em 900 Km;  
ampliação da rede d'água: Collares, 139,1 Km; PT, 220,7 Km;  
recuperação da rede de água instalada: Collares, 61,6 Km; PT, 205,9 Km;  
total de escolas municipais no período Collares: 29; construídas pelo PT, mais 53  
alunos matriculados nas escolas: Collares, 17,9 mil; PT, 37,5 mil;  
iluminação pública (pontos instalados): Collares, 2,5 mil; PT, 14 mil;  
idade média da frota de ônibus: Collares, 7,3 anos; PT, 4,8 anos  
número de ônibus: Collares, 1494; PT, 1453 (com aumento expressivo de ônibus articulados).

Alguns destes números também podem ser lidos de outra forma: ao final de 1996, 98% das casas da capital eram servidas pela rede de abastecimento de água, enquanto 85% das residências eram ligadas à rede de esgotos.

Para se chegar a isto, além do saneamento financeiro (a probidade administrativa, que as administrações petistas de todo o país sempre gostam de alardear), outro fator contribuiu bastante: o orçamento participativo.

### **O Orçamento Participativo**

O orçamento participativo é filho direto de uma das propostas que o PT nacionalmente encampava no final da década de 80: os *conselhos populares*. Estes sempre fizeram parte do ideário político petista, definido vagamente como uma forma de democracia real e direta, que contrabalançaria o poder da democracia formal representativa e, segundo o sonho de setores mais à esquerda, poderia dar início a um processo de *ruptura* com a “democracia burguesa”. O fato é que ninguém sabia ao certo como implementar tais conselhos, no momento em que o partido chegasse finalmente ao poder.

De qualquer maneira, na plataforma de governo aprovada na convenção que escolheu Olívio Dutra como o candidato à prefeitura (o primeiro na série de prefeitos petistas na capital), muitas das características e princípios estabelecidos para uma futura implantação de tais conselhos acabaram incorporadas posteriormente pelo “orçamento participativo”. Por exemplo: ter por base uma divisão territorial da cidade estabelecida segundo a geografia das lutas populares; todos os moradores de cada uma destas regiões estabelecidas fazem parte de cada conselho e, portanto, tem direito à voto; a partir desta base, a formação de um “Conselho Geral”, com presença proporcional à capacidade de cada base mobilizar os moradores a participarem; etc.

No início, a ideia de a população participar da elaboração do orçamento era uma tentativa de apresentar uma situação concreta que levasse as pessoas a *formar* os conselhos. Ao longo do processo, a concepção genérica de “conselho popular” acabou por se transformar simplesmente em *Conselho Municipal do Orçamento Participativo* (COP).

Nos primeiros dois anos de sua implantação, quem observasse de fora teria a impressão que o orçamento participativo não daria certo. Em parte, o culpado era a penúria financeira herdada do governo Collares. Por causa disto, em 1989 o município conseguiu investir apenas 3% de sua receita. Sem dinheiro, com que base o orçamento participativo poderia decidir onde seriam aplicados os recursos?

Acompanhemos a descrição do ex-Secretário Municipal da Fazenda de Porto Alegre, Arno H. Augustin Fº:

“Em 1989, no processo de elaboração do orçamento de 1990, realizaram-se duas rodadas de discussão com a comunidade. Na primeira rodada, ocorreram cinco reuniões, representando 15 microrregiões da Cidade, com a participação de aproximadamente 1.200 pessoas. Na segunda rodada, totalizaram-se 16 reuniões realizadas simultaneamente em cinco grupos, no período de 11 a 16 de setembro de 1989. Nessas assembleias, foram eleitos 90 delegados com base no critério de um delegado por cada grupo de 10 pessoas presentes, tendo sido definida uma proposta orçamentária encaminhada à Câmara de Vereadores.

Definiu-se ainda que os 16 representantes comunitários, junto com técnicos da SPM, desenvolveriam o que acabou por se mostrar um ambicioso plano de obras para 1990. No orçamento de 1990, as despesas de capital previstas equivaliam a 13,9% da despesa total, tendo sido atingido efetivamente o percentual de 11,2%. No entanto, muito pouco do plano de obras foi realizado. Por exemplo, dos 42 Km de pavimentação comunitária previstos, *nenhum* foi completado naquele ano. A decepção do movimento popular foi enorme.

O insucesso na execução do plano de obras deveu-se a uma série de desencontros internos à Administração, em especial a um certo receio de enfrentar a população representada no Orçamento Participativo e à própria inexperiência na administração pública, que resultaram na fixação de metas muito superiores aos recursos financeiros a ela destinados e mesmo à capacidade operacional da Prefeitura.” (in HORN, 1994:53)

A partir do orçamento de 1991, a estrutura toda passa por uma remodelação. Como vimos na citação, inicialmente o COP achava-se subordinado à Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). Internamente, até mesmo devido às metas irrealistas propostas no Orçamento Participativo, houveram muitos choques entre as secretarias de Planejamento e da Fazenda. A solução: retirar a responsabilidade pela elaboração do orçamento da secretaria do Planejamento e deslocá-la para o Gabinete do Prefeito, fazendo a ponte Prefeitura-Conselho do Orçamento Participativo através da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC - subordinada *diretamente* ao prefeito). Além disso, para tentar acabar com os “desencontros” entre as secretarias, foi criada uma estrutura diretiva central, a *Coordenação de Governo*, reunindo Prefeito, Vice-Prefeito, os Secretários de Governo, Fazenda, Planejamento e Administração; o chefe do Gabinete do prefeito, dois representantes do Gabinete de Planejamento e os líderes da Bancada do Governo na Câmara de Vereadores.

Contraditoriamente, uma experiência que pretende a *descentralização* das decisões só começou a dar certo depois de uma reforma *centralizadora*. De qualquer maneira, aos poucos toda esta estrutura foi ganhando a confiança da população, resultando num aumento da participação popular, como pode ser atestado por todas as pesquisas de levantamento de número de participantes nas assembleias.

Também aos poucos, foram sendo feitos aperfeiçoamentos no Orçamento Participativo. Por exemplo: em 1994, por sentir que a divisão por regiões tendia a fazer com que pouco se discutisse problemas *gerais* da cidade, a Prefeitura introduz as *Plenárias Temáticas*, em que a população é organizada por local de trabalho. A intenção foi trazer a participação de sindicatos, associações profissionais e empresariais para dentro do Orçamento Participativo, além é claro, da já citada discussão de temas mais genéricos, como “desenvolvimento urbano”, “lazer e cultura”, etc.

A partir de 1995, com o aumento da participação popular, foi estimulada a *subdivisão* das regiões do Orçamento Participativo. Esta subdivisão (ou microrregionalização) ainda não atingiu todas as regiões; o objetivo é fortalecer a identidade local e favorecer uma maior participação da comunidade.

A outra modificação digna de nota foi a supressão, a partir de 1996, de um dos critérios para a distribuição de recursos entre as regiões. Este critério, “População em Áreas de Carência Máxima”, acabou extinto com as seguintes justificativas: a) não há nenhuma instituição com possibilidade de informar os dados necessários com precisão científica; b) este critério é semelhante a outro existente, o de “Carência do Serviço ou Infra-estrutura Urbana”; c) o recurso seria usado *na região* e não necessariamente na área de carência máxima que serviu de base para o cálculo.

Mas, no final das contas, como funciona o Orçamento Participativo? vamos elencar as suas principais regras e características atuais, sem nos atermos em todos os pormenores técnicos (o regulamento completo pode ser encontrado em PMPA, 1996):

1) A cidade foi dividida em 16 regiões (ver MAPA 10). Esta divisão foi feita inicialmente *pela prefeitura*; cada região pode se dividir formando microrregiões, desde que esta modificação for votada em plenária. Além desta divisão, a participação pode ocorrer através das *Plenárias Temáticas* (também determinadas pela prefeitura), em número de cinco: “Circulação e Transporte”, “Saúde e Assistência Social”, “Educação, Cultura e Lazer”, “Desenvolvimento Econômico e Tributação”, “Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano”.

2) Em cada região, assim como nas Plenárias Temáticas, são realizadas duas rodadas de reuniões, com a presença do Prefeito, do Vice e do secretariado (ou representantes). Na 1ª rodada, é feita a prestação de contas do Plano de Investimentos realizado no ano anterior, é apresentado o Plano de Investimentos do corrente ano (que deve estar sendo executado no presente), além da apresentação de critérios e métodos que devem ser usados para a discussão do Orçamento do ano seguinte. Também são eleitos *delegados*, na proporção de 1 (um) para cada 20 presentes na reunião.

Depois disto, são feitas rodadas intermediárias (cada comunidade faz quantas reuniões quiser ou achar necessário), onde órgãos do governo prestam informações técnicas para instruir a discussão da comunidade. É nesta fase que a população discute mais diretamente seus próprios problemas e escolhe as prioridades temáticas e obras em sua região. Novamente, há escolha de delegados, na proporção de 1 (um) para cada 10 presentes na reunião de maior quorum.

Por fim, na 2ª rodada a Prefeitura faz a apresentação dos grandes agregados da despesa e a estimativa de receita para o ano seguinte; as 16 regiões e as Plenárias Temáticas entregam suas prioridades e obras e ocorre a eleição do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Os conselheiros são eleitos por chapas; sempre dois conselheiros e dois suplentes por região e temática.

Escolhem os delegados e os conselheiros todos os cidadãos presentes às reuniões, não havendo nenhum tipo de nomeação por parte de qualquer entidade ou associação. Estes representantes podem ser destituídos a qualquer momento, desde que a região que os escolheu assim decida. O conselheiro só poderá representar a uma região ou plenária temática. Não poderá ser conselheiro aquele que já tiver assento em outro Conselho municipal, for detentor de mandato eletivo no poder público ou for Cargo em Comissão na Administração Municipal. O mandato é de um ano de duração, podendo haver apenas uma reeleição consecutiva.

4) Pelo descrito acima, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo é composto por 42 membros eleitos, mais um representante indicado pelo SIMPA (Sindicato dos Municipários), um da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e dois representantes do município indicados pelo Prefeito (*que não tem direito a voto*), totalizando 46 membros.

Segundo o Artigo 10º do regulamento geral, fazem parte das competências do COP, entre outras: apreciar, emitir opiniões e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Plano Plurianual do Governo; a proposta para a Lei de Diretrizes Orçamentárias; a proposta de Orçamento anual; aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal; aplicação de recursos extra-orçamentários como Fundos Municipais, PIMES, entre outros. Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes ou alterações do planejamento.

A *Coordenação do Conselho* é composta por uma comissão paritária de 4 conselheiros e 4 representantes da prefeitura.

Além disto, o COP indica 6 conselheiros (3 titulares e 3 suplentes) para compor a *Comissão Tripartite* (Conselho, SIMPA e Governo) cuja finalidade é debater e deliberar sobre o ingresso de pessoal na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

5) As resoluções aprovadas no COP serão encaminhadas ao Executivo, *que as acolherá ou vetará no todo ou em parte*.

6) Aos delegados, cabe participar das reuniões mensais organizadas pelos Conselheiros nas regiões, acompanhar o Plano de Investimentos, desde sua elaboração até a conclusão das obras, em síntese, fazer a “ponte” entre o conselho e a comunidade.

7) Os critérios pelos quais a população deve escolher as prioridades para a distribuição de recursos entre as regiões são os seguintes:

7.1) Cada região escolhe quatro prioridades entre oito prioridades temáticas (saneamento básico, política habitacional, pavimentação, transporte e circulação, saúde, assistência social, educação, organização da cidade).

7.2) São atribuídas notas às prioridades de cada região: primeira prioridade, nota 4; segunda, 3; terceira, 2 e quarta 1.

7.3) Somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às *três prioridades*, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

7.4) Para se saber como os recursos serão distribuídos entre as regiões, atendendo as três primeiras prioridades globais, deve-se aplicar uma pontuação com base em três critérios gerais: a) *carência do serviço ou infra-estrutura (peso 3)*: até 25%, nota 1; de 26% a 50%, nota 2; de 51% a 75%, nota 3; de 76% em diante, nota 4; b) *população total da região (peso 2)*: até 49.999 hab., nota 1; de 50.000 a 99.999 hab., nota 2; de 100.000 a 199.999 hab., nota 3; acima de 200.000 hab., nota 4; c) *prioridade temática da região (peso 3)*: da quarta prioridade em diante, nota 1; terceira, nota 2; segunda, nota 3; primeira, nota 4.

8) Devemos ressaltar que prioridades escolhidas que envolvam o DMAE (Departamento Municipal de Águas e Esgotos), SMED (Secretaria Municipal de Educação) e SMS (Secretaria Municipal da Saúde) devem se submeter à critérios próprios destes órgãos. Só para exemplificar, caso exista a prioridade de investimento em obras de abastecimento de água, o DMAE antes avalia a possibilidade de atender esta demanda, com critérios *eliminatórios* (existência de litígio; área de risco; área inundável; loteamentos clandestinos) e *classificatórios* (condições favoráveis de vazão e pressão; possibilidade de atendimento para 100% da demanda; possibilidades de regularização das ligações prediais de água irregulares; entre

outros). Os critérios classificatórios, como o próprio nome já diz, também possuem pesos que entram na avaliação do órgão responsável.

De posse de toda esta descrição, algumas considerações se fazem necessárias. Por exemplo, não há como não deixar de observar que o Orçamento Participativo foi se tornando um processo complexo e, ao mesmo tempo, se burocratizando. Ainda que todos possam participar, no final das contas quem realmente vai decidir onde os recursos serão aplicados é a minoria eleita para o Conselho (e, não podemos esquecer, a prefeitura sempre tem a palavra final). O que estamos simplesmente querendo dizer é que, apesar da propaganda, não estamos na presença da “democracia direta”. A forma que assumiu o Orçamento Participativo se parece mais com uma *democracia representativa, aperfeiçoada e paralela* ao poder legislativo. Aliás, até hoje os vereadores (obviamente, os da oposição) se queixam de um “esvaziamento” das funções da Câmara de Vereadores.

É inegável que existe hoje em dia maior transparência; qualquer interessado pode acompanhar a forma como os recursos estão sendo aplicados. Com certeza, esta transparência foi uma das chaves do sucesso desta experiência (se é que ainda se possa falar de “experiência”, depois de tantos anos), diminuindo a distância que tradicionalmente envolve as relações Estado-Sociedade Civil ao mesmo tempo que *reduz o clientelismo*, típico das relações políticas no Brasil.

Por outro lado, como também a prefeitura constatou (ver AUGUSTIN Fº, in HORN, 1994:59), uma das características típicas observadas pelos estudiosos dos movimentos sociais urbanos pode ser vista no Orçamento Participativo: as próprias comunidades aumentam ou diminuem sua participação de ano para ano, com a tendência clara de redução após a conquista das reivindicações mais emergenciais. Em outras palavras, ao contrário do que gostaria uma boa parcela da esquerda, a participação neste processo não garante um aumento na “consciência de classe” (e muito menos alguma espécie de *radicalização*, sonhada quando ainda se falava simplesmente em “conselhos populares”).

Outra observação: existem limites claros nesta experiência, se pensarmos em termos de uma estratégia da esquerda para se contrapor ao “neoliberalismo” e apontar caminhos para uma superação do capitalismo (não me refiro a alguma “ruptura revolucionária”; mesmo os setores moderados do PT ainda se referem ao *socialismo* - ainda que ninguém saiba explicar bem o que seria isto). Por este prisma, o que o Orçamento Participativo apresenta é um *gerenciamento de recursos* não muito diferente do que um empresário honesto faria com o gerenciamento de suas empresas (não gastar mais do que a arrecadação, só contrair empréstimos com garantias sólidas do não comprometimento futuro da capacidade de investimentos, fiscalização no cumprimento de contratos com terceiros, etc.). Pensando de outra forma: se o PSDB fosse realmente o que diz seu nome, social-democrata, o que impediria que também este partido aplicasse um programa semelhante? O Orçamento Participativo, além de seus próprios e inegáveis méritos, *deu certo porque nunca foi uma ameaça às instituições capitalistas*.

Por fim, alguém poderia perguntar: Por que falar em gestão orçamentária numa dissertação sobre planejamento urbano? A resposta nos parece um tanto óbvia, mas nunca é demais ressaltar.

*Ao decidir (e fiscalizar) onde vão ser aplicados os recursos, o Orçamento Participativo está interferindo na distribuição territorial de equipamentos urbanos e alterando o espaço porto-alegrense.* A decisão de regularizar e urbanizar uma favela, por exemplo, tem consequência direta no preço da terra na região envolvida. A extensão da rede d’água e esgoto pode significar a possibilidade de adensamento e até mesmo verticalização em um local onde antes, por falta desta infra-estrutura, isto seria impossível (desconsiderando, claro, os loteamentos clandestinos, que “independem” da existência de infra-estrutura). Exemplos não faltam.

Assim, mesmo indiretamente e algumas vezes sem o saber, uma parcela da população da capital gaúcha está mexendo com aspectos presentes no Plano Diretor. Isto não passou despercebido na Prefeitura e, quando da discussão a respeito da reformulação do Plano de 1979, o governo municipal tentou esclarecer a população levando a discussão *para dentro* das reuniões do Orçamento Participativo. Chegou o momento de vermos mais de perto o projeto do novo Plano Diretor da cidade.

## O 2º PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

Um longo processo foi elaborado para se chegar ao atual Projeto de Lei, e não foi à toa. Segundo o que se dizia internamente na Secretaria do Planejamento Municipal, uma das maiores preocupações era evitar o erro que teria havido durante a elaboração do Projeto de Plano Diretor em São Paulo, durante a gestão Erundina. Apontava-se o pouco tempo de discussão com as diversas entidades do movimento social, a pouca divulgação e participação da população e, principalmente, a falta de um diálogo (e participação) maior com as entidades empresariais diretamente interessadas na legislação urbana como causas do fracasso na implementação do Plano Diretor.

Vamos utilizar novamente o folheto de divulgação da Prefeitura, que faz uma descrição sucinta (e bastante clara) deste processo, considerado de reformulação do 1º PDDU:

“Tendo como premissas ser democrático e popular, esse processo de reformulação já vem sendo construído pela própria comunidade, desde o ‘I Congresso da Cidade’ realizado, pelo projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, no final de 1993. Deste encontro - que se transformou numa grande demonstração de cidadania - resultou, como uma das mais importantes diretrizes, a proposta de reformulação do I PDDU. E como tal está sendo assumida como compromisso da Administração Popular.

Assim, em 1994, através da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) foi elaborada uma proposta de metodologia para a reformulação do I PDDU. Esta propôs dois movimentos distintos e complementares de elaboração da estrutura urbana: um mais global, tratando do zoneamento da cidade e de diretrizes de desenvolvimento de ordem geral e, um segundo movimento, no qual estas disposições serão detalhadas e compatibilizadas com as especificidades e demandas locais em ‘Planos Regionais’.

O passo seguinte foi a formação e instalação de grupos internos de trabalho na SPM. Delegou-se, dessa forma, à Secretaria a tarefa de promover análises críticas à atual legislação, tendo como base sua experiência na implementação das regras contidas no I PDDU.

Paralelamente, deu-se início a uma série de reuniões com a comunidade, através das regiões do Orçamento Participativo, procurando prestar esclarecimentos - por meio de uma cartilha - sobre o que é o Plano Diretor. Assim buscou, não apenas preparar a comunidade para as discussões sobre o I PDDU, como também incentivá-la a desenvolver propostas.

Os grupos de trabalho foram estruturados em torno de quatro temas - Instrumentos para Política Habitacional; Estruturação Urbana; Gestão e Sistema de Planejamento e Planos Regionais - e como produto dos três primeiros resultaram diversos ‘temários’ para discussão. Convém destacar que o grupo de Planos Regionais constituiu-se por si só num ‘temário’, pois inova ao sugerir a criação de Regiões de Planejamento na cidade. Nesta etapa inicial, portanto, dedicou-se ao trabalho preliminar de coleta de dados e a promover uma análise das seis regiões propostas. Esse material servirá, a partir de agora, para subsidiar as discussões com a comunidade.” (PMPA, Temários para a reformulação do plano Diretor, folheto avulso - data provável: 1995)

Mas, enquanto se desenvolvia este processo, a Prefeitura não poderia ficar “parada”, visto que a convivência com um Plano considerado ultrapassado, como o de 1979, era (e ainda é) necessária. Desta maneira, algumas propostas de aperfeiçoamento do Plano vigente foram apresentadas à Câmara de Vereadores, sendo aprovadas em 1994.

Pelas novas regras, o poder público, através da Secretaria do Planejamento, tem o poder de definir Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias (AUOP). Definidas quais áreas devem ser ocupadas, o proprietário deve, em um tempo previsto, parcelar a área. Depois de parcelada deve construir nesta área. Caso isto não ocorra, cobra-se um IPTU progressivo.

Também foram regulamentadas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que como o próprio nome já diz, são áreas da cidade em que deverá haver habitação de interesse social. Na prática, é um decreto que visa facilitar a regulamentação fundiária em locais de favelas, pois permite que o tamanho dos lotes, gabarito das ruas, destinação da área, etc, possam ser diferentes do previsto no Plano Diretor.

Por último, foi incorporado à legislação municipal o Solo Criado, permitindo que um proprietário de terreno possa construir além dos limites impostos pelo Plano Diretor, desde que exista infra-estrutura para isso e pagando por esse direito de aumentar a área construída. O valor pago é repassado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento, que deve aplicar esta verba prioritariamente na construção de habitações em áreas de maior carência.

Todas estas mudanças tiveram o claro objetivo de dar maior agilidade ao Plano Diretor existente e, ao mesmo tempo, fazer com que a transição entre as regras do Plano atual e do futuro sejam facilmente assimiladas por todos os setores envolvidos.

Depois de tudo isto, só resta uma pergunta: afinal, o que propõe o projeto do 2º PDDUA? Para responder, vamos utilizar o mesmo esquema com que trabalhamos outras vezes, apresentando as ideias principais através de tópicos e não entrando em todas as especificidades técnicas:

1) Já no primeiro artigo, se pode ter uma ideia do espírito que norteia o projeto: “a promoção do desenvolvimento urbano tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica do Município, garantindo o uso socialmente equilibrado do território e direito de acesso de todo o cidadão às condições básicas de vida.”

2) Para que isto possa ser cumprido, é instituído o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento Urbano Ambiental. Fazem parte dos princípios, diretrizes de atuação e atribuições, entre outros: “gestão democrática, participativa e descentralizada” (Art. 8º, I); fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano; elaborar e coordenar a execução integrada dos planos, projetos e programas promovendo sua viabilização no que diz respeito ao orçamento municipal, etc. O sistema é gerenciado pela Secretaria de Planejamento Municipal.

3) O órgão de integração e deliberação do sistema é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, composto de 25 membros titulares e reservas, com a seguinte composição (art. 15):

- oito representantes de entidades governamentais, sendo seis do nível municipal, um do Estadual e um do Federal;
- 
- oito representantes de entidades não-governamentais (entidades de classe, empresariais, etc; a escolha das entidades é de competência do poder Executivo Municipal);
- 
- oito representantes de entidades comunitárias vinculadas às Regiões de Gestão do Planejamento;
- 
- o titular do órgão responsável pelo sistema, na qualidade de Presidente do Conselho.

4) Como já deu para perceber pelo item acima, para fins de descentralização da gestão o território do Município foi dividido em oito regiões de planejamento, determinadas pela Prefeitura a partir de uma “mistura” entre as regiões do Orçamento Participativo e critérios técnicos, numa tentativa de criar unidades relativamente homogêneas. As propostas para qualquer alteração do plano por parte da população devem ser encaminhadas ao Conselho pelo representante da região; a palavra final cabe ao Conselho.

5) “Art. 21. Na aplicação dos planos, programas e projetos, o Município utilizará os seguintes instrumentos de intervenção no solo urbano para o cumprimento da função social da propriedade:

- I Operações Concertadas;
- II Projetos Especiais;
- III Transferência de Potencial Construtivo;
- IV Solo Criado;
- V Lugares ou Unidades de Interesse Ambiental;
- VI Áreas Especiais;
- VII Tributação.”

Os quatro primeiros itens e o item VI, dizem respeito à áreas e/ou projetos que requeiram estudos especiais, com a participação ou não da iniciativa privada, além da possibilidade da existência de regras quanto ao uso do solo diferentes do estabelecido pela Lei.

O item V, como o próprio nome já diz, são porções do território onde podem ser identificados conjuntos de elementos “naturais” passíveis de ação de preservação.

O último item condiciona a utilização dos instrumentos fiscais e tributários à busca do desenvolvimento urbano e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade (lembremos do IPTU progressivo).

6) Quanto ao modelo espacial, o território divide-se em Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Extensiva; os limites entre estas áreas podem ser alterados por resolução do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Por sua vez, por critérios técnicos estas áreas são subdivididas em Macro-Zonas, Unidades de Estruturação Urbana e Sub-Unidades de Estruturação Urbana.

7) As Zonas de Uso identificadas no modelo espacial são as seguintes:

7.1) Áreas predominantemente residenciais: não há mais a exclusividade da habitação; pode haver atividades comerciais controladas e de pequeno porte;

7.2) Áreas miscigenadas: zonas cuja ocupação é igualmente estimulada para atividades residenciais, industriais e de comércio e serviços. Podem ser de cinco categorias diferentes (Mista 1 a 5). Quanto maior o número, maior a presença de outras atividades que não a residencial.

7.3) Áreas predominantemente produtivas: zonas de diversidade máxima, sem controle de porte, onde a única restrição é feita à habitação.

7.4) Áreas de conservação natural;

7.5) Áreas de desenvolvimento diversificado: zonas mistas onde se compatibilizem proteção ambiental e produção rural, além de lazer e turismo.

7.6) Áreas de desenvolvimento rural: além da atividade rural em si, é permitida a presença de atividades de apoio como comércio e serviços.

7.7) Área agro-industrial: produção agro-industrial e atividades complementares visando o desenvolvimento do extremo sul do município.

7.8) Área extensiva com potencial de intensiva: zonas que apresentam potencial de urbanização intensiva mediante demonstração de interesse por parte do urbanizador em realizar projeto habitacional de interesse social.

8) Estratégias básicas do Plano Diretor:

8.1) Estratégia de estruturação urbana: promover a estruturação do espaço através dos conceitos de policentralidade, descentralização, miscigenação, legibilidade, etc.

8.2) Estratégia de mobilidade urbana: contemplar a elaboração do Plano Geral dos Transportes, hierarquizando e complementando a malha viária básica (baseada em muitos pontos no sistema viário previsto nos planos anteriores); priorizar o transporte coletivo, o pedestre e a bicicleta; etc.

8.3) Estratégia de uso do solo privado: disciplinar e ordenar a ocupação do solo através dos conceitos de simplificação e flexibilização da legislação, densificação de áreas vazias, reconhecimento da cidade informal, etc.

8.4) Estratégia de qualificação ambiental: conservação ambiental, valorização da paisagem, recuperação de ecossistemas ou áreas degradadas, etc.

8.5) Estratégia de promoção econômica e geração de postos de trabalho: tem como objetivos revalorizar o papel de Porto Alegre como pólo econômico metropolitano, redefinir seu perfil de competitividade no MERCOSUL, promover a geração de empregos em sua relação com o lugar de residência, etc.

8.6) Estratégia de produção da cidade: capacitação do município para o seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas, instrumentos e formas de gerenciamento do solo urbano. Deve envolver a diversidade de agentes produtores da cidade e incorporar as oportunidades empresariais para o desenvolvimento urbano.

8.7) Estratégia de sistema de planejamento: tem como conceito básico a articulação dos vários interesses da sociedade e da administração pública para promover o desenvolvimento e a organização do município, através de um processo de planejamento contínuo.

Se reexaminarmos todos os itens descritos, veremos que alguns deles são "auto-explicativos", não necessitando de nenhum comentário adicional. Mesmo assim, algumas observações precisam ser feitas.



O Plano proposto é extremamente coerente com tudo que as várias gestões do PT vinham realizando, com um sentido de continuidade e institucionalização destas realizações bastante nítido, como por exemplo ao incorporar a Lei do Solo Criado ou criar mecanismos de participação popular.

Por outro lado, da mesma forma que no Orçamento Participativo, a democratização das decisões não deve ser confundida com algum tipo de democracia direta. Aliás, mais ainda do que naquele, no Plano o peso decisório do Governo é grande.

Comparado aos anteriores, este projeto de Plano Diretor apresenta diferenças significativas: pela primeira vez, o modelo deixa de ser o urbanismo técnico-setorial (ou modernista), passando para o de planejamento democrático. Por isso, há um reconhecimento explícito de que não se pode planejar uma “cidade ideal”, impermeável às próprias modificações que os diversos agentes sociais vão realizando no espaço urbano. Vem daí a flexibilidade da Legislação, uma tentativa de fazer com que o Plano Diretor não se torne ultrapassado em pouco tempo de vigência e sinalize, não imponha, um modelo de desenvolvimento espacial para a cidade.

## **PALAVRAS FINAIS**

Neste nosso pequeno passeio pela história da urbanização e mais especificamente, do planejamento urbano da cidade de Porto Alegre, alguns fatos se tornaram bem visíveis.

Porto Alegre teve um padrão de crescimento que não difere em essência do encontrado nas cidades do Sudeste brasileiro, com a industrialização tendo papel determinante para a configuração territorial, seja através do crescimento populacional inerente à este fenômeno, ou mesmo por seus aspectos “negativos”, como o crescimento da pobreza urbana. Também pode ser observado que, por ser a indústria o indutor deste processo, assistimos no Sul do país neste século XX ao nascimento do que no primeiro capítulo chamamos de cidade moderna (naturalmente, guardadas todas as diferenças em relação aos acontecimentos na Europa).

Quanto às formas que o planejamento urbano assumiu ao longo do tempo, nitidamente todas elas se pareciam muito. E isto, mesmo que se possa observar algumas pequenas diferenças de enfoque no “pensamento urbanista” que deu origem aos diferentes Planos, como um caráter mais higienista no início, substituído posteriormente pela preocupação viária e, mais tarde ainda, a tentativa de se planejar integralmente o espaço em busca de uma cidade racionalmente organizada. Sem exceção, todos esses Planos nunca consideraram a possibilidade de o urbano ser organizado dinamicamente e historicamente pelos mais diversos agentes sociais, e não por um pedaço de papel onde se escrevem as leis.

E está aí um dos méritos da Administração Popular. Ao contrário de governos anteriores, há o reconhecimento das classes sociais e de interesses diversos atuando na configuração territorial urbana. Neste sentido, pode-se dizer também que há um reconhecimento de toda a bagagem teórica trazida pelos urbanistas de corte marxista desde a década de 70. Ao mesmo tempo, se o PT “entende” a formação do urbano de maneira muito semelhante a dos clássicos da esquerda como Castells e Harvey, procura apostar em soluções mais contemporâneas, como as propostas por Jordi Borja.

As vantagens desta aposta? Os Planos Diretores, no Brasil inteiro, apesar do nome nunca foram capazes de realmente planejar ou prever o crescimento/desenvolvimento urbano. A dinâmica implantada pelo PT, por ser muito mais maleável às transformações operadas na sociedade, com certeza é capaz de acompanhar este crescimento/desenvolvimento. Esta dinâmica (pelo menos na forma do Orçamento Participativo) também se mostrou capaz de inverter as prioridades tradicionalmente assumidas pelos governos municipais no país ou, de outra forma, para mostrar que a descrição de Francisco de Oliveira do urbano como espaço da classe média não serve para a Porto Alegre contemporânea. Nos primeiros anos de governo, a maior parte do dinheiro investido pela Administração Popular esteve voltado para equipamentos urbanos que se destinavam à camada mais pobre da população, como a extensão da rede de esgotos, por exemplo.

Por outro lado, será que ainda podemos falar em planejamento? Ou, dito de outra forma, é possível existir planejamento? A flexibilidade/maleabilidade do projeto do novo Plano Diretor é tão grande, projetado, como dissemos um pouco antes, para acompanhar as formas que a produção do espaço assume, que talvez seja mais verdadeiro fazermos como GOTTDIENER (1993), que diz que nos Estados Unidos há ordenamento territorial, e não planejamento urbano. Se o leitor destas linhas ler a nossa descrição do 2º PDDUA, vai perceber que o conjunto de leis serve muito mais para regulamentar do que planejar. Talvez, sem o saber, o Partido dos Trabalhadores esteja dando razão à reclamação de Lefebvre quanto à impossibilidade do planejamento.

Existem ainda, mais coisas que precisam ser pensadas. Afirmamos que o Orçamento Participativo pôde dar certo por nunca ter sido uma ameaça às instituições capitalistas. O novo Plano Diretor também pode

ser pensado neste sentido, pois ele regulamenta os conflitos em torno do espaço urbano, dentro da institucionalidade capitalista. E, vamos repetir novamente, não pretendemos com esta afirmação desqualificar todo o trabalho da Administração Popular, muito menos defender qualquer coisa do tipo “só a revolução nos salvará”.

Mas, neste momento histórico, em que a esquerda tenta repensar seus rumos e estratégias, uma reflexão séria sobre os avanços e limites de suas experiências (e teorizações) contemporâneas é imprescindível.

Do mesmo modo, uma investigação sobre as consequências práticas das ações que estão sendo tomadas precisa ser feita. Se, nem o Orçamento Participativo nem o projeto do novo Plano Diretor estão fora dos marcos capitalistas, isto significa que todas as “leis” atuantes no processo de produção do espaço urbano ainda estão “funcionando”. Sendo assim, ainda existe um elemento anárquico na produção do solo urbano, o capital ainda é capaz de se valorizar sobre este solo, a cidade continua sendo mais produto do que obra, etc.

Isto tudo é a continuação deste trabalho.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Pedro (1995): “A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital”, in *Ensaio FEE*, (16)2:510-555.
- ALONSO, J. A. F. e BANDEIRA, P. S. (1988): “A inquietante realidade de uma Porto Alegre desindustrializada”, in *Diário do Sul*, Porto Alegre, 25/05/88.
- BORJA, Jordi (1983): “Los actores sociales en la construcción de la ciudad”, in *Ciudad y Territorio*, nº 57-58.
- CAMPOS Fº, Cândido M. (1992): *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*, São Paulo, Nobel.
- CANO, Wilson (1985): *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*, São Paulo, Nobel.
- CANO, Wilson (1993): *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*, Campinas, Unicamp.
- CASTELLS, Manuel (1976): *Lutas urbanas e poder político*, Porto, Afrontamento.
- CASTELLS, Manuel (1979): *Problemas de investigação em sociologia urbana*, Lisboa, Presença.
- CASTELLS, Manuel (1983): *A questão urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- COSTA, A. C. e PASSOS, M. C. (1987): “Crescimento e crise na indústria gaúcha: 1959-85”, in *Ensaio FEE*, 8(1):03-20.
- DEAR, M. e SCOTT, A. J. (eds) (1981): *Urbanization and urban planning in capitalist society*, New York, Methuen.
- GONÇALVES, Maria F.(org) (1995): *O novo Brasil urbano*, Porto Alegre, Mercado Aberto.
- GONDIM, Linda M. P. (1995): “O Plano Diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?”, in *Ensaio FEE*, 16(2):472-490.
- GOTTDIENER, Mark (1993): *A produção social do espaço urbano*, São Paulo, EDUSP.
- HARLOE, Michael (1989): “Marxismo, estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas”, in *Espaço e Debates*, (IX)28:80-100.
- HARVEY, David (1980): *A justiça social e a cidade*, São Paulo, HUCITEC.
- HARVEY, David (1992): *Condição pós-moderna*, São Paulo, Loyola.
- HORN, Carlos H. (org) (1994): *Porto Alegre: o desafio da mudança*, Porto Alegre, Ortiz.
- HORN, Carlos H. (1995): “Pobreza e mercado de trabalho na região metropolitana de Porto Alegre”, in *Indicadores Econômicos FEE*, vol 23, nº1, maio.
- LEFEBVRE, Henri (1973a): *A re-produção das relações de produção*, Porto, Escorpião.
- LEFEBVRE, Henri (1973b): *Estructuralismo y política*, Buenos Aires, La Pléyade.
- LEFEBVRE, Henri (1976): *Espacio y política*, Barcelona, península.
- LEFEBVRE, Henri (1978): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- LEFEBVRE, Henri (1983): *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- LEFEBVRE, Henri (1995): *The production of space*, Oxford, Blackwell.
- LOJKINE, Jean (1981): *O Estado capitalista e a questão urbana*, São Paulo, Martins Fontes.
- MAMMARELLA, R. (1993): “Movimentos sociais urbanos: pensando uma realidade em construção” in *Ensaio FEE*, (14)1:188-226.
- MARX, Karl (1985): *O Capital*, São Paulo, Nova Cultural.
- MARX, Karl (1986): *Elementos fundamentales para la critica de la economia politica (Grundrisse)*, Mexico, siglo XXI.
- OLIVEIRA, Francisco de (1973): *Crítica à razão dualista*, São Paulo, CEBRAP.
- OLIVEIRA, Francisco de (1982): “O Estado e o urbano” in *Espaço e Debates* 6:36-54.
- OLIVEIRA, Francisco de (1984): *A economia da dependência imperfeita*, Rio de Janeiro, Graal.
- OLIVEIRA, Francisco de (1988): “O surgimento do anti-valor”, in *Novos Estudos CEBRAP*, 22:08-28.
- OLIVEIRA, Naia (1996): “A urbanização no RS: características recentes” in *Indicadores Econômicos FEE*, vol 23, nº4, jan.
- OLIVEIRA, Naia et alii (1991): *Vazios urbanos em Porto Alegre*, Porto Alegre, FEE.

PANIZZI, W. M. e ROVATTI, J. F. (orgs) (1993): Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento, Porto Alegre, UFRGS/PMPA.

POCHMANN, Marcio (1995): "O trabalho em questão: considerações gerais sobre o período recente no Brasil", in Indicadores Econômicos FEE, vol. 23, nº1, maio.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (s/d): Porto Alegre: planejar para viver melhor.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1979): PDDU-Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, Lei complementar nº 43 de 21/06/79.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1993a): As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos, projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1993b): O papel do público e do privado na construção da cidade, projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1996a): Orçamento participativo regimento interno; critérios técnicos, regionais e gerais, Coord. de Com. Social da PMPA.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1996b): Projeto de lei : 2º Plano Diretor de desenvolvimento Urbano Ambiental.

RIBEIRO, Ana Clara T. (1995): "Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas" in Ensaio FEE, (16)2:556-590.

RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. (1994): "Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências" in Espaço e Debates, (XIV)37:77-89.

RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS Jr, O. A. S. (1993): "Reforma urbana: desigualdade e exclusão" in Teoria e Debate, 20:61-65.

RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS Jr, O. A. S. (orgs) (1994): Globalização, fragmentação e reforma urbana, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

ROLNIK, Raquel (1990): "Planejamento urbano: morar, atuar e viver" in Teoria e Debate, 9:18-23.

ROVATTI, J. F. (1990): Contribuição ao estudo do planejamento urbano: promoção imobiliária e uso do solo planejado na cidade de Porto Alegre, dissertação de mestrado, IPPUR-UFRJ.

SANTOS, Milton (1994a): Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional, São Paulo, HUCITEC.

SANTOS, Milton (1994b): A urbanização brasileira, São Paulo, HUCITEC.

SCHIMIDT, Benício (1983): O Estado e a política urbana no Brasil, Porto Alegre, L&PM/EDURGS.

SERRA, Geraldo (1991): Urbanização e centralismo autoritário, São Paulo, EDUSP/Nobel.

SINGER, Paul (1977): Desenvolvimento econômico e evolução urbana, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

SINGER, Paul (1981): Economia política da urbanização, São Paulo, brasiliense.

TOLEDO, A. H. P. e CAVALCANTI, M. (orgs) (1978): Planejamento urbano em debate, São Paulo, Cortez & Moraes.

TOPALOV, Christian (1984): Ganancias y rentas urbanas, Madrid, siglo XXI.

UTZIG, José Eduardo (1996): "Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre" in Novos Estudos CEBRAP, 45:209-222.

VALLADARES, L. P. e PRETECEILLE, E. (orgs) (1990): Reestruturação urbana: tendências e desafios, São Paulo, Nobel/IUPERJ.

VILLAÇA, Flávio (1985): "A terra como capital (ou a terra-localização)" in Espaço e Debates, (V)16:05-14.