



**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

**O Conflito no Espaço Urbano no contexto da Revisão do PDDUA advindo do Adensamento Urbano: o caso do Bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS**

---

**FERNANDO WEISS XAVIER**

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Tânia Marques Strohaecker

Porto Alegre  
Junho 2009

## AGRADECIMENTOS

- Aos representantes dos diferentes atores sociais desta pesquisa: a senhora Janete Barbosa (representante do Movimento Petrópolis Vive), o senhor Newton Baggio (representante da Secretaria do Planejamento Municipal) e a senhora Sandra Fontanelli (representante do Sinduscon-RS), por se disporem a responder as entrevistas, com valiosas contribuições;
- A todos os professores e professoras que tive no curso de geografia da UFRGS;
- À professora Tânia, pela atenção e ótimos conselhos para a elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso;
- À Professora e “co-tutora” Rosa Medeiros e ao Professor e tutor Nelson Gruber, pelos ensinamentos acadêmicos e, principalmente, não acadêmicos, incentivando sempre o espírito de cidadania dentro e fora do espaço do PET;
- A todos (as) os (as) colegas e amigos (as) do PET: Ana, Anderson, Cristiano, Daniel, Éverton, Felipe, Fernando, Karen, Marcel, Pablo, Pâmela, Paola, Rafael, Renata, Rodrigo Bennett, Ronell, Stefan, Tiago e Tomaz, com quem trabalhei e convivi de um modo muito especial, no espaço do PET;
- Aos outros (as) colegas e amigos (as) da Geografia, especialmente a Ângela, Fernando Scottá, Isaías, Lucas Panitz, Márcia, Tiago Manassi, Pablo Oliveira, Pedro, Roberto, Rodrigo Aguiar e Rodrigo Borba, pela troca de conhecimentos, parceria e amizade;
- Ao Luciano e Jalbas, pela valiosa amizade;
- Por último, e de modo muito especial, às tias Clari e Elvira, às minhas irmãs, Ana e Carla e, principalmente, aos meus pais, Cleni e Luiz, pelo amor e apoio, sem os quais minha vida seria muito mais difícil.

## RESUMO

Esta pesquisa trata da dualidade conflito *versus* consenso no contexto do processo de revisão do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre. Especificamente, analisa-se a aplicação do princípio da democracia para o planejamento e gestão territoriais, selecionando-se como área de estudo o bairro Petrópolis. Priorizou-se para a análise a questão da densidade urbana, a partir das mudanças propostas pelo Executivo e seus reflexos na paisagem do bairro, segundo a visão dos atores sociais diretamente envolvidos. A hipótese de trabalho é que o processo de revisão do PDDUA caracterizou-se pela abordagem técnico-científica e de gestão não conservadora. A metodologia baseou-se em pesquisa em fontes de dados secundários e primários, destacando-se o levantamento do processo de revisão do PDDUA no âmbito do Executivo, entrevistas com representantes da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), da Associação de Moradores (Petrópolis Vive) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), e levantamento em campo das áreas mais afetadas pelo conflito de interesses. Por fim, investigou-se o posicionamento dos diferentes atores sociais e suas estratégias de luta ao longo do processo de revisão do PDDUA. Entre as principais conclusões do trabalho destaca-se o fato de que os moradores e os empresários da construção civil divergem quanto à concepção de planejamento e gestão urbana. Os moradores tem uma visão e vivência locais; os empresários tem uma visão sistêmica da cidade, sem considerar a escala do bairro. A SPM, em conjunto com outras secretarias municipais, elaborou propostas de revisão do Plano, a partir de estudos técnicos que, por um lado, foram ao encontro somente da visão dos moradores e, por outro lado, somente da visão dos empresários. No que tange à gestão do planejamento participativo, a 1ª Conferência de Avaliação deste PDDUA e os debates e elaboração de propostas no âmbito dos Grupos de Trabalho foram satisfatórios, entretanto, as audiências públicas, devido à opção pelo caráter deliberativo, e conseqüente distorção, foram insatisfatórias, favorecendo ao Sinduscon. Em síntese, pode-se afirmar que o processo de revisão do PDDUA de Porto Alegre apresentou um caráter técnico-científico e conservador, confirmando parcialmente a hipótese da pesquisa. O conflito sobre a densidade urbana continua apesar do cumprimento das formalidades quanto ao planejamento participativo.

**Palavras-chave: Bairro Petrópolis; Planejamento Territorial; Gestão Territorial; Democracia; Porto Alegre.**

---

## ABSTRACT

This research treats of the duality conflict versus consensus in the process of revising the current Environmental and Urban Development Master Plan (PDDUA) from Porto Alegre. Specifically, it analyzes the application of the principle of democracy for the territorial planning and management, selecting it as the study area the Petrópolis neighborhood. Prioritized for the analysis the question of urban density, from the changes proposed by the Executive and its effects on the landscape of the neighborhood, according to the vision of the social actors directly involved. The work hypothesis is that the review process for PDDUA was characterized by technical and scientific approach and not conservative management. The methodology was based on research into sources of primary and secondary data, particularly the survey of the review of the PDDUA under the Executive, interviews with representatives of the Urban Planning Department (SPM), the Residents Association (Petrópolis Vive) and the Construction Industry Association (Sinduscon) and field survey in the areas most affected by the conflict of interest. Finally, it was investigated the positioning of the various social actors and their strategies to fight through the process of reviewing the PDDUA. Among the main conclusions of the work highlights the fact that the residents and the business of construction differ as to the design of urban planning and management. The residents have a local vision and experience, the business has a systemic view of the city, without considering the scale of the neighborhood. The SPM, together with other municipal offices, prepared proposals for the revision of the Master Plan, from studies that, for one side, were to meet only the views of residents and, for other side, only the vision of entrepreneurs. Regarding the management of participatory planning, the 1st PDDUA Assesment Conference and discussions and elaboration of proposals under the Working Groups were satisfactory, however, public audiences, due to the choice of deliberative nature, and consequent distortion were unsatisfactory, favoring the Sinduscon. In summary, one can say that the review process of the Porto Alegre PDDUA presented a technical-scientific and conservative character, partly confirming the hypothesis of the research. The conflict on the urban density continues despite the compliment of formalities regarding participatory planning.

**Keywords: Petrópolis neighborhood; Territorial Planning; Territorial Management; Democracy; Porto Alegre.**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
1.1 Objetivo geral	8
1.2 Objetivos específicos	8
1.3 Justificativa	9
1.4 Área de Estudo	10
<b>2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS</b>	<b>16</b>
2.1 O Espaço a partir do Paradigma do Consenso ou do Conflito	16
2.2 Planejamento e Gestão Urbana	18
2.3 A Participação da Sociedade Civil Organizada	19
2.4 Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana	21
2.5 Densidade como Questão Técnica	23
2.6. A Relação entre Espaço e Lugar	24
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS</b>	<b>27</b>
3.1 Levantamento de Dados Secundários	27
3.2 Levantamento de Dados Primários – Trabalho de Campo	27
3.3 Laboratório	27
3.4 Gabinete	28
<b>4. PLANEJAMENTO E ADENSAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE</b>	<b>28</b>
4.1 O I PDDUA de Porto Alegre – LC 434/99	28
4.2. Antecedentes da Revisão do PDDUA	35
<b>5. A TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM DO BAIRRO PETRÓPOLIS</b>	<b>40</b>
5.1 A Mudança de Estratégia do Setor Imobiliário	40
5.2 Dados mais Recentes da Verticalização do Bairro Petrópolis	44
5.3 O Conflito Gerado Devido à Transformação da Paisagem	45
<b>6. O PROCESSO DE REVISÃO DO PDDUA</b>	<b>58</b>
6.1 A 1ª Conferência de Avaliação do I PDDUA e seus Desdobramentos	58
6.2 Renovação do Quadro das Instâncias de Participação	63
6.3 Discussões dos Grupos de Trabalho	64

6.4 Antecedentes da Audiência Pública	66
6.5 Audiência Pública - 26 de maio	69
6.6 Acordo com Ministério Público	71
6.7 Audiência Pública – 16 de junho	72
<b>7. POSICIONAMENTOS E ESTRATÉGIAS DOS ATORES SOCIAIS</b>	<b>73</b>
<b>7.1 O Estado - Secretaria Do Planejamento Municipal</b>	<b>73</b>
7.1.1 O Estudo Técnico da SPM sobre a Densidade Urbana da Macrozona 01	74
7.1.2 Considerações do Estudo da SPM	78
7.1.3 Procedimento da SPM quanto ao Trabalho sobre a Densidade Urbana	79
7.1.4 A Proposta da Prefeitura de Porto Alegre	80
7.1.5 A Questão das Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs)	81
7.1.6 Atuação do Ministério Público para Resolução de Conflitos	82
7.1.7 A Participação da Sociedade na Revisão do Plano Diretor	84
<b>7.2 Movimento Petrópolis Vive e Aliados</b>	<b>89</b>
7.2.1 Posição quanto à Proposta da Prefeitura	90
7.2.2 Posição em Relação ao Processo de Revisão no Âmbito do Executivo	93
7.2.3 Análise do Discurso no Âmbito do Legislativo	94
<b>7.3 Sinduscon-RS e Aliados</b>	<b>96</b>
7.3.1 Posicionamento Geral sobre a Densidade Urbana e AEICs	96
7.3.2 A Crise da Construção Civil e sua Recuperação	100
7.3.3 Avaliação do Sinduscon-RS sobre o Planejamento Participativo	104
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>107</b>
<b>9. REFERENCIAS</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>113</b>

## **1. Introdução:**

A política urbana estabelecida pela Constituição Federal (1988) e regulamentada pela Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) prevê que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados a elaborar e implementar planos diretores em seus territórios. Tal legislação também prevê o Planejamento Participativo. Porto Alegre está em plena revisão de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), elaborado em 1999, devendo se adequar à legislação federal (2001).

Assim, neste contexto, os conflitos acerca das mudanças das regras do atual PDDUA se tornam evidentes, principalmente quanto ao adensamento urbano. O atual PDDUA revela-se economicista, pois privilegia, na prática, muitas vezes, o máximo aproveitamento da infra-estrutura de certas áreas da cidade, em detrimento da qualidade de vida dos moradores. As questões de paisagem, qualidade ambiental, patrimônio coletivo e a dinâmica social urbana são pouco considerados. Neste sentido, esta política provoca reação dos moradores dos bairros onde se verifica impactos negativos. O Movimento Porto Alegre Vive, formado por associações de moradores dos diversos Bairros de Porto Alegre é a expressão desta reação.

No caso do bairro Petrópolis, também se confirma tal conflito. Sendo assim, os representantes dos moradores deste e dos outros bairros participam da revisão do PDDUA, analisando e elaborando propostas de alteração do mesmo. A discussão das propostas para o Bairro Petrópolis foi tratada no Fórum Regional de Planejamento da Macrozona um (Centro), juntamente com outros bairros, e nas audiências públicas.

Assim, cabe questionar se o processo de revisão do PDDUA cumpriu seu papel, possibilitando afirmar consenso entre os agentes envolvidos (prefeitura, empresários da construção civil, representantes dos moradores do bairro e outras entidades interessadas), sobre o conteúdo científico e não conservador que, obrigatoriamente, deve ter um planejamento participativo, no que se refere à alteração dos índices urbanísticos.

Frente a esta questão, parte-se da hipótese de que o planejamento participativo sobre o tema acima exposto, tratado no contexto da revisão do PDDUA, apresenta um caráter técnico-científico e não conservador.

## **1.1 Objetivo geral:**

Analisar a gestão do planejamento participativo no contexto da revisão do PDDUA no âmbito do Executivo Municipal e dos conflitos acerca da aplicação da política de adensamento urbano para o Bairro Petrópolis entre os diversos agentes envolvidos.

## **1.2 Objetivos específicos:**

- Contextualizar a transformação da paisagem do Bairro Petrópolis, nos últimos 10 anos, como geradora do conflito entre diferentes agentes;
- Analisar o impacto e a reação que o adensamento do bairro Petrópolis causou nos moradores;
- Analisar o posicionamento dos diferentes atores sociais (representantes dos moradores, promotores imobiliários, técnicos da Prefeitura de Porto Alegre) sobre a densidade urbana, no contexto do processo de revisão do PDDUA, para compreender a possibilidade de resolução do conflito através do consenso.
- Analisar a opinião dos atores sociais sobre o processo de revisão do PDDUA.

### **1.3 Justificativa:**

A idéia desta pesquisa adveio da observação do lamentável episódio em que o Sindicato de Indústria de Construção Civil (SINDUSCON-RS) distorceu a votação da primeira audiência pública de Revisão do PDDUA de Porto Alegre, em 26/05/2007, cooptando os trabalhadores da construção civil a lotar o local onde ocorreu esta etapa e votar a favor das propostas do seu setor. O Ministério Público foi acionado e ocorreu a suspensão da audiência pública. O processo foi interposto pela Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre.

A partir disso, então, ficou claro que grupos atrelados à promoção imobiliária podem usar de estratégias para tentar distorcer o processo democrático a fim de defender seus interesses. Também fica claro que sempre se faz necessário analisar todos os interesses em profundidade, os quais são expressos no espaço urbano. A Revisão do Plano Diretor deve resultar de um amplo debate com a sociedade e deve, também, garantir a função social da cidade e o bem estar de seus habitantes.

O Bairro Petrópolis constitui uma excelente amostra de conflito no espaço, em função do adensamento urbano, a partir da mudança da paisagem: onde antes predominavam casas e prédios baixos, verificou-se uma contínua e intensiva verticalização. Os moradores deste bairro se fizeram representar nas audiências públicas de revisão do PDDUA de Porto Alegre através do Movimento Petrópolis Vive. Assim, estudar o conflito e como este se deu no contexto do planejamento participativo constituem o cerne deste trabalho.

## 1.4 Área de Estudo

A pesquisa será feita no Bairro Petrópolis, em Porto Alegre/RS. Este Bairro está inserido na Cidade Radiocêntrica, representada na figura 1.4.1, que é a região urbana mais consolidada do município, apresentando um traçado viário estruturador bem definido a partir de um sistema radial de vias principais. Dado o fato de a maioria de seus lotes serem ocupados, exibe as mais altas densidades e as melhores condições de infra-estrutura da cidade (MENEGAT et al, 1998).

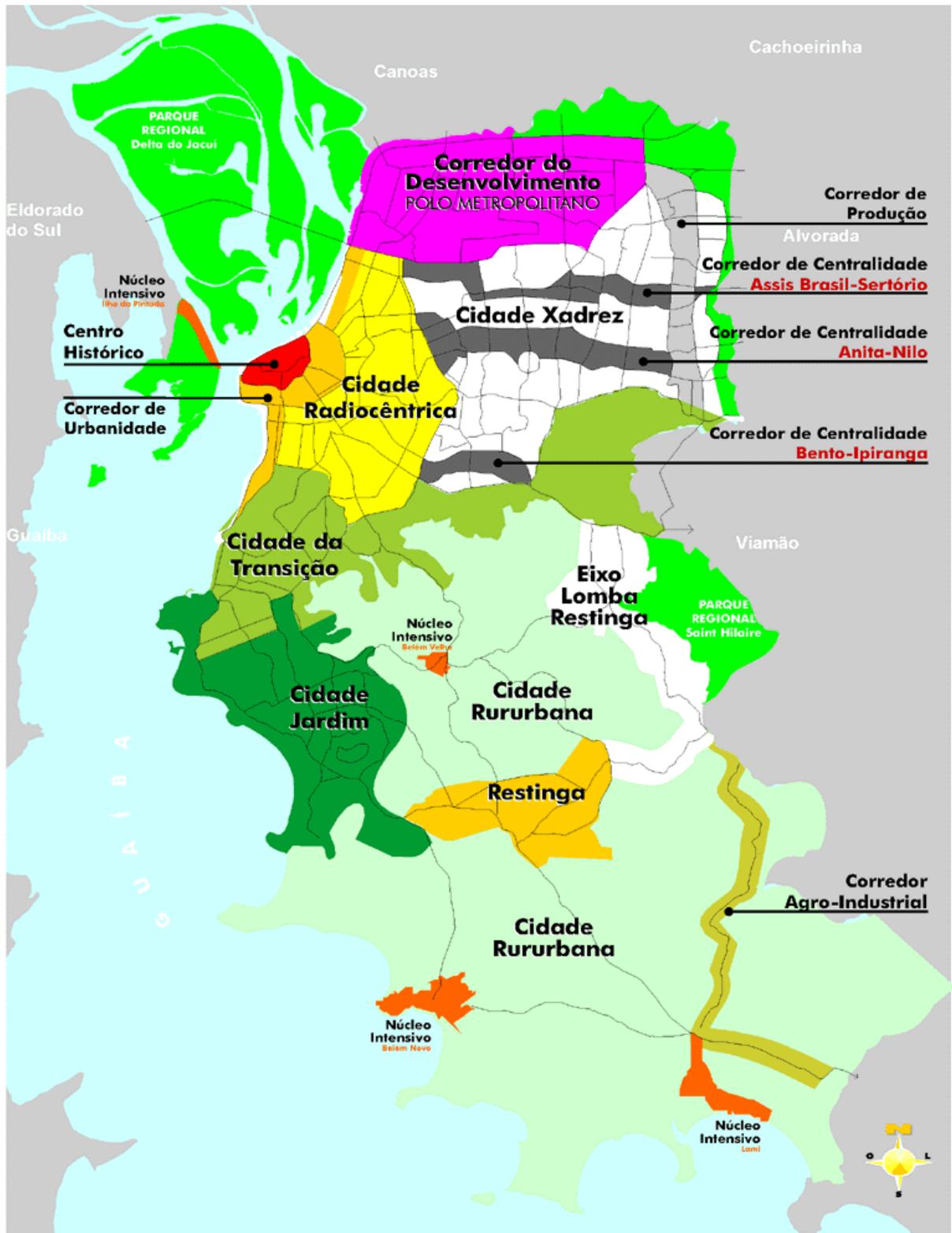
O Bairro Petrópolis foi instituído pela Lei 2022 de 7/12/59, apresentando uma população de 35.069 moradores numa área de 333 hectares, densidade de 105 hab/ha, com taxa de crescimento 91/2000 de (-) 0,3% ao ano e rendimento médio mensal dos responsáveis pelo domicílio/2000 de 20,37 salários mínimos (IBGE, 2000). Comparando com alguns bairros vizinhos, o Bairro Petrópolis apresenta taxa de crescimento demográfico negativo, no período de 1980 a 2000, sendo inferior à maioria dos bairros próximos analisados, conforme indica a FIG. 1.4.2

A partir de consulta no Centro de Pesquisa Histórico de Porto Alegre, a seguir será apresentado um breve histórico do bairro Petrópolis com o objetivo de se compreender os condicionantes que levaram à sua ocupação e valorização ambiental, cultural e econômica.

Antes da criação do bairro, a qual remonta às primeiras décadas do século XX, a paisagem apresentava características rurais. Até então, sua economia era baseada na plantação de agrião, criação de gado, além de alguns tambos de leite. Privilegiado por sua localização em região de bela topografia, o bairro tornou-se famoso pelo clima ameno e sua abundante arborização. Até a década de 1930, a região era destino de algumas famílias de Porto Alegre para veraneio.

Socialmente, nesta época, a área era bastante heterogênea, abrigando pessoas de diferentes etnias, religiões e padrões socioeconômicos. Os primeiros moradores do bairro originaram-se do interior do Estado, além de famílias que residiam no Centro da capital que, a partir da década de 1940, procuraram áreas mais afastadas para moradia. O desenvolvimento do seu principal eixo viário, o antigo Caminho do Meio – atual Avenida Protásio Alves - foi responsável pelo crescimento do bairro. Esta avenida, hoje, é uma das principais vias da capital, com mais de doze quilômetros de extensão, conforme apresenta a figura 1.4.3.

Figura 1.4.1 – Mapa das Macrozonas de Porto Alegre



**pddua** plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

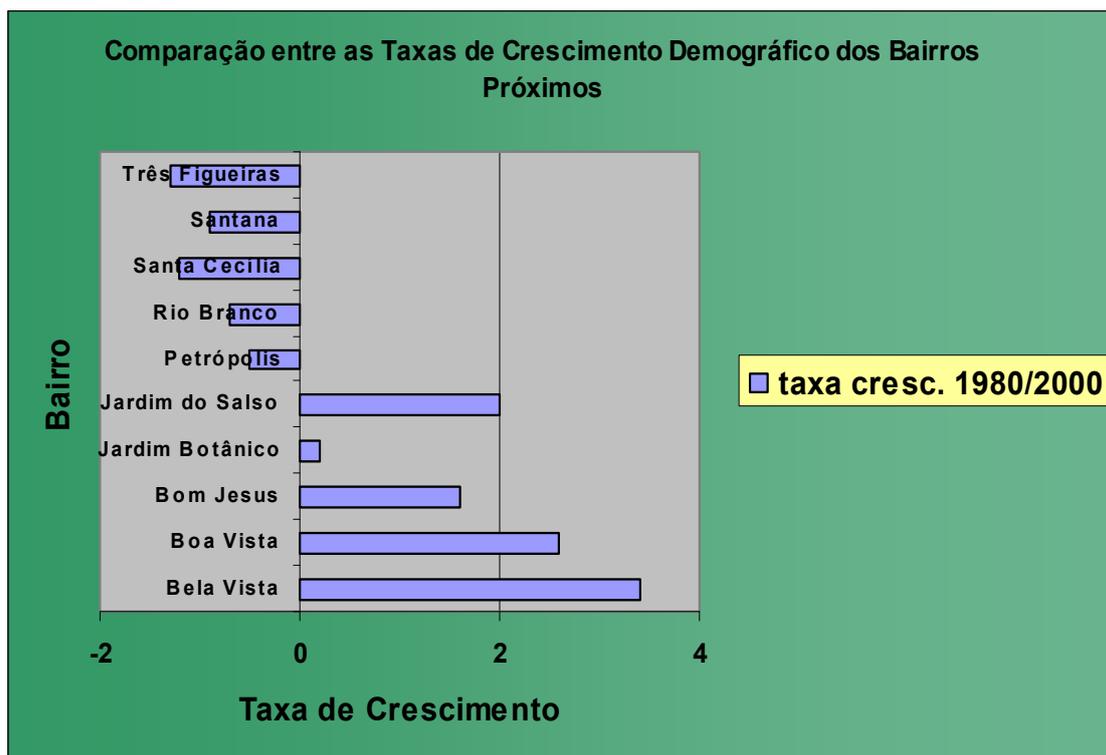
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

**Macrozonas**

out 97

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Secretaria do Planejamento Municipal

Figura 1.4.2 – Comparação entre as taxas de crescimento demográfico de bairros de Porto Alegre

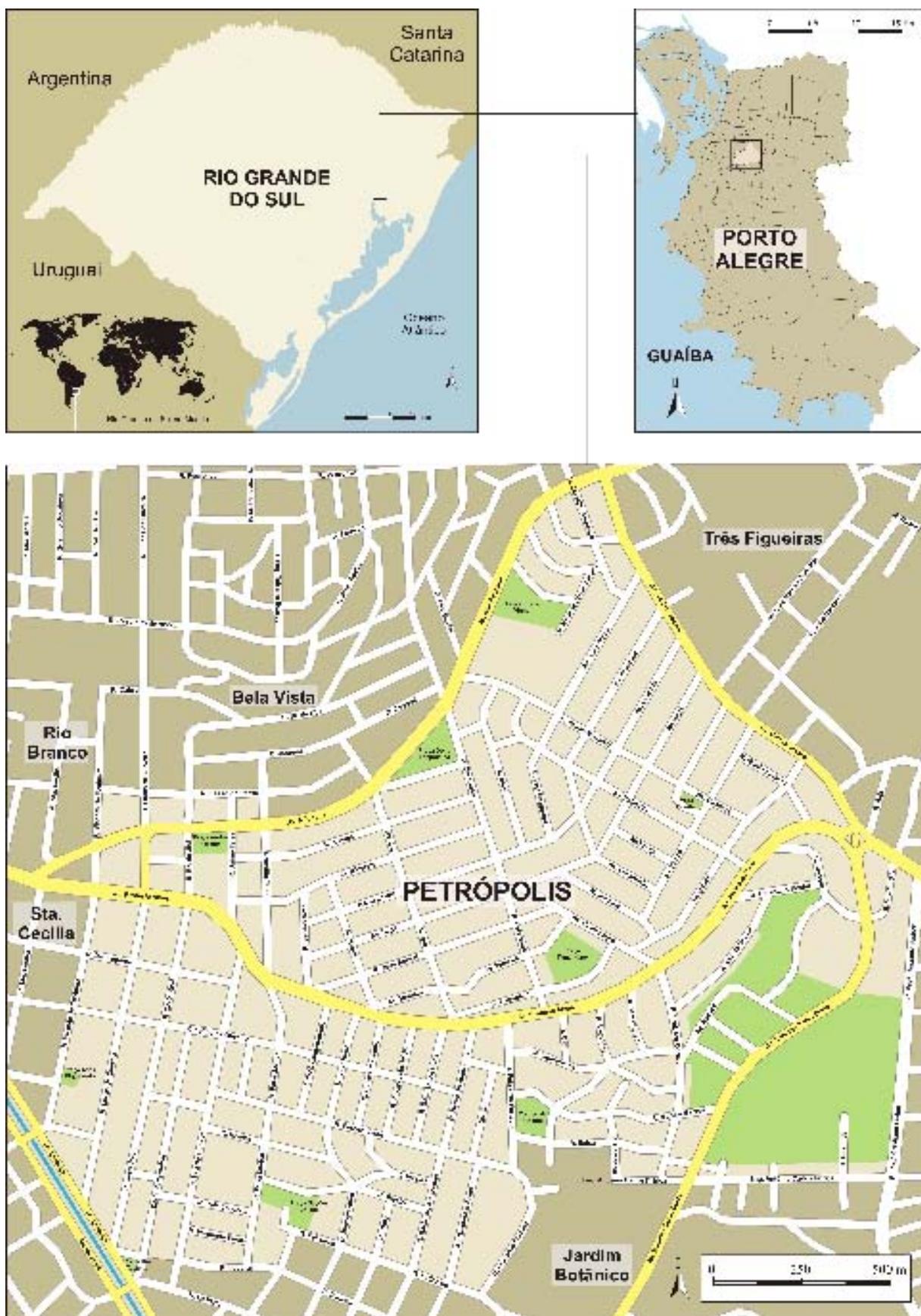


Fonte: IBGE, 2000.

A implantação de loteamentos através do parcelamento de antigas chácaras no bairro Petrópolis deu-se a partir da instalação de duas linhas de bondes nas primeiras décadas do século XX. Até 1950, a distância do Centro não valorizava economicamente o bairro, entretanto, começou a investir-se em infra-estrutura, ainda no final desta mesma década, e assim ocorre uma elevação do padrão socioeconômico do bairro, além da modificação do seu perfil, com a ampliação das atividades de comércio e de serviços. “A expansão imobiliária também altera características da região, e são construídos edifícios residenciais e comerciais, aumentando a população no bairro” (PORTO ALEGRE, 2008).

“A valorização imobiliária acaba por mudar o bairro, a partir da abertura da avenida Nilo Peçanha, na década de 1970, afastando os moradores mais humildes da região, que migram para os bairros como Vila Jardim, Bom Jesus e arredores” (PORTO ALEGRE, 2008). Neste bairro localizam-se alguns dos clubes mais conhecidos de Porto Alegre, como o Grêmio Náutico União e o tradicional Petrópolis Tênis Clube. Atualmente o bairro Petrópolis independe do Centro da cidade e conta com um comércio ativo e variado, que se estende ao longo do eixo da Avenida Protásio Alves.

Figura 1.4.3 – Localização do Bairro Petrópolis no Município de Porto Alegre



Fonte: BENNETT , 2007.

A opção de estudar este bairro se deve ao fato do mesmo estar em evidência no que tange à questão do adensamento urbano, sendo que sua paisagem vem mudando, de forma brusca, causada pela aplicação dos índices urbanísticos regulamentados no PDDUA de 1999. Isso é revelado pelos três últimos censos imobiliários do Sinduscon-RS, os quais revelam que no bairro Petrópolis havia o maior número de edifícios em construção e o maior número de imóveis à venda. Por esta razão tem-se observado certo conflito. Os moradores do bairro fundaram o Movimento Petrópolis Vive com o objetivo de mudar os índices urbanísticos que causam a excessiva densificação da área.

Em 2003, foi realizada uma Conferência de Avaliação do Plano Diretor, a qual demandou estudos técnicos para a prefeitura, relativos à densidade e à paisagem. Os estudos realizados pelo corpo técnico do município “demonstraram claramente a inadequação das atuais regras de uso e ocupação do solo e do modelo espacial ao cumprimento dos princípios e objetivos do Plano” (BENNETT, 2007, p.62). A partir da demanda dos diversos movimentos dos diversos bairros (entre eles o Petrópolis) para a reformulação do PDDUA atual, e do resultado dos estudos técnicos realizados, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) lançou uma proposta de revisão do referido Plano.

O Sinduscon-RS colocou-se contra a revisão do PDDUA de Porto Alegre. O presidente deste sindicato argumentou que isso acarretaria grande dispensa de trabalhadores no setor da construção civil, aumentando o custo das obras e dificultando o acesso da população a regiões dotadas de melhor infra-estrutura e maior valorização econômica. Deve-se observar que, obviamente, o Sinduscon tem interesse em manter os lucros dos empresários da construção civil. O índice urbanístico mais polêmico é o gabarito dos prédios. A seguir, no quadro 1.4.4 será exposta a proposta da Prefeitura para alteração deste índice urbanístico.

**Quadro 1.4.4 – Comparação das alturas fixadas pelo PDDUA (1999) e proposta de PMPA (2007)**

<b>ANTES (em vigência hoje)</b>			
<b>27 metros</b>	<b>33 metros</b>	<b>42 metros</b>	<b>52 metros</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Independência</li> <li>2. Cidade Baixa</li> <li>3. Azenha</li> <li>4. Medianeira</li> <li>5. Glória</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Floresta</li> <li>2. Independência</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. São João</li> <li>2. Higienópolis</li> <li>3. Mont'Serrat</li> <li>4. Rio Branco</li> <li>5. Bela Vista</li> <li>6. Santa Cecília</li> <li><b>7. Petrópolis</b></li> <li>8. Jardim Botânico</li> <li>9. Azenha</li> <li>10. Santo Antônio</li> <li>11. Medianeira</li> <li>12. Partenon</li> <li>13. Glória</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Navegantes</li> <li>2. São Geraldo</li> <li>3. São João</li> <li>4. Floresta</li> <li>5. Moinhos de Vento</li> <li>6. Auxiliadora</li> <li>7. Independência</li> <li>8. Bom Fim</li> <li>9. Rio Branco</li> <li>10. Mont'Serrat</li> <li>11. Bela Vista</li> <li>12. Cidade Baixa</li> <li>13. Farroupilha</li> <li>14. Santa Cecília</li> <li><b>15. Petrópolis</b></li> <li>16. Menino Deus</li> <li>17. Azenha</li> <li>18. Santana</li> <li>19. Partenon</li> <li>20. Jardim Botânico</li> </ol>

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA)

<b>Depois (proposta da Prefeitura)</b>			
<b>27 metros</b>	<b>33 metros</b>	<b>45 metros</b>	<b>52 metros</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Navegantes</li> <li>2. São Geraldo</li> <li>3. São João</li> <li>4. Higienópolis</li> <li>5. Floresta</li> <li>6. Moinhos de Vento</li> <li>7. Independência</li> <li>8. Bom Fim</li> <li>9. Rio Branco</li> <li>10. Mont'Serrat</li> <li>11. Bela Vista</li> <li>12. Cidade Baixa</li> <li><b>13. Petrópolis</b></li> <li>14. Menino Deus</li> <li>15. Medianeira</li> <li>16. Santo Antônio</li> <li>17. Partenon</li> <li>18. Glória</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Navegantes</li> <li>2. São Geraldo</li> <li>3. Floresta</li> <li>4. Auxiliadora</li> <li>5. Moinhos de Vento</li> <li>6. Rio Branco</li> <li>7. Mont'Serrat</li> <li>8. Bela Vista</li> <li>9. Menino Deus</li> <li>10. Azenha</li> <li>11. Santana</li> <li>12. Santa Cecília</li> <li><b>13. Petrópolis</b></li> <li>14. Jardim Botânico</li> <li>15. Medianeira</li> <li>16. Santo Antônio</li> <li>17. Partenon</li> <li>18. Glória</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Navegantes</li> <li>2. São Geraldo</li> <li>3. São João</li> <li>4. Floresta</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. IIIª Perimetral</li> <li>2. Cristóvão Colombo</li> <li>3. 24 de Outubro</li> <li>4. Osvaldo Aranha</li> <li>5. Protásio Alves</li> <li>6. Nilópolis</li> <li>7. João Pessoa</li> <li>8. Bento Gonçalves</li> <li>9. Aureliano F. Pinto</li> <li>10. Érico Veríssimo</li> <li>11. Ipiranga</li> <li>12. Borges de Medeiros</li> <li>12. Praia de Belas</li> <li>13. IIª Perimetral</li> </ol>

\* Na nova proposta, a altura de 52 metros refere-se a eixo de grandes avenidas, e não a bairros da Capital.

## **2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS**

Para fundamentar este trabalho e melhor entender a política de planejamento e gestão urbana em Porto Alegre, se faz necessário apresentar e discutir alguns conceitos e definições.

### **2.1 O Espaço a partir do Paradigma do Consenso ou do Conflito**

O espaço urbano pode ser abordado a partir do paradigma do consenso ou do conflito, conforme afirma Corrêa:

O espaço urbano pode ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas. Pode ser abordado a partir da percepção que seus habitantes ou alguns de seus segmentos têm dele e de suas partes. Outro modo possível de análise considera-o como forma espacial em suas conexões com estrutura social, processos e funções urbanas. Por outro lado ainda, o espaço urbano, como qualquer outro objeto social, pode ser abordado segundo um paradigma de consenso ou de conflito (CORRÊA, 1995; p.6).

Segundo o mesmo autor, o conflito no espaço urbano se dá a partir do fato de que no capitalismo o que interessa é o valor de troca e, sendo assim, os proprietários fundiários constantemente reorganizam o espaço para obterem a maior renda fundiária de suas propriedades. A isso damos o nome de especulação imobiliária. A densificação do uso do solo é um dos mecanismos dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários para auferir maior lucro. Enfim, interessam-lhes que as propriedades tenham o uso que seja o mais remunerado possível, especialmente o comercial ou o residencial de status. Para tal fim, “os proprietários fundiários podem então exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano” (CORRÊA, 1995; p.16).

É oportuno, neste momento, também citar o que Santos escreveu sobre a especulação imobiliária, corroborando com o que foi discorrido acima sobre a análise do espaço urbano, a partir do paradigma do consenso e do conflito:

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, umas e outras, mais valorizados (SANTOS, 1996; p. 96).

Corrêa (1995) também coloca que a sociedade civil organizada, como um dos agentes que faz e refaz a cidade, sente-se prejudicada pela especulação exercida pelos grandes capitalistas, reagindo através da constituição dos movimentos sociais, sendo os movimentos de bairro um grande exemplo. Deve-se lembrar que o Estado, além de atuar como grande industrial, proprietário fundiário e promotor imobiliário, também regula o uso do solo, constituindo-se em alvo de pressão dos movimentos sociais urbanos. Por meio dos instrumentos de planejamento e de gestão urbana o Estado regula o uso do solo.

Conforme Souza (2007), no caso de Porto Alegre, a partir da década de 1990, começaram a multiplicar-se as experiências de gestão e planejamento participativos, muito difundidos com a experiência do Orçamento Participativo, a partir de 1989. A multiplicação deste tipo de gestão e planejamento se deu no contexto do surgimento dos novíssimos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, os quais desenvolveram a estratégia de dialogar criticamente com os canais participativos institucionalizados, “examinando e explorando as brechas e as contradições contidas em documentos como Planos Diretores” (SOUZA, 2007, p.14).

Assim, cabe contextualizar o Movimento Petrópolis Vive, o qual, conforme exposto no item “área de estudo”, pressionou a Prefeitura de Porto Alegre, juntamente com os movimentos dos outros bairros, para mudar os índices urbanísticos que provocam a densificação exagerada. A sociedade civil é aqui identificada através do referido movimento, como um dos agentes que também faz e refaz a cidade. Por sua vez, o Estado, representado pela Prefeitura, a partir das pressões da sociedade civil elabora estudos técnicos que acabam por confirmar a razão dos moradores. Além disso, lança proposta de Revisão do Plano Diretor. Outro agente, o promotor imobiliário, representado aqui pelo Sinduscon-RS, age no sentido de impedir que seus interesses de lucro sejam prejudicados.

Conhecidos os atores sociais, cabe verificar como se deu o conflito, no contexto da revisão do PDDUA de 1999, referente ao bairro Petrópolis, tratado no Fórum Regional de Planejamento da Macrozona um (Centro) e em audiências públicas.

## 2.2 Planejamento e Gestão Urbana

Para tratar sobre o tema desenvolvimento urbano, torna-se fundamental lidar com os conceitos de planejamento e gestão urbana. A revisão de um Plano Diretor constitui o processo em que estes conceitos devem ser sempre considerados, não apenas pelos técnicos, mas pela sociedade, em geral.

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2004; p. 46).

Assim, o tema central deste trabalho, o processo de revisão do Plano Diretor, remete, principalmente, ao conceito de gestão urbana, uma vez que o mesmo visa corrigir possíveis distorções do Planejamento da cidade. Neste sentido, torna-se interessante expor a definição de Claudio Acioly sobre a gestão urbana.

A gestão urbana pode ser definida como um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam a assegurar o bom funcionamento de uma cidade. Ela visa a garantir não somente a administração da cidade, como também a oferta dos serviços urbanos básicos e necessários para que a população e os vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos, possam desenvolver e maximizar suas vocações de forma harmoniosa (ACIOLY e DAVIDSON, 1998; p.75).

Além disso, Acioly e Davidson (1998; p.75) argumenta que o governo municipal precisa ter instrumentos que lhe permita administrar os conflitos, mobilizar esforços e capitalizar as capacidades e potencialidades existentes. Assim, o processo de revisão do Plano Diretor, através da participação da sociedade, torna-se um instrumento importante para atingir tal fim.

O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (Lei 434 / 99) fundamenta-se bastante na questão da densidade, tendo como objetivo distribuir a população em função da otimização da infra-estrutura, em consonância com as estratégias de desenvolvimento urbano. Assim, os Índices Urbanísticos deste Plano Diretor constituem um instrumento de planejamento da cidade. A gestão realiza-se no momento em que é preciso rever estes índices, uma vez que os mesmos prejudicam a qualidade de vida, provocando conflitos, como o verificado no Bairro Petrópolis. Nesse sentido, a análise de revisão do PDDUA se constitui em uma amostra de como ocorre a tentativa de resolução do conflito através do consenso entre os atores envolvidos no processo.

### **2.3 A Participação da Sociedade Civil Organizada**

Desde a Constituição Federal de 1988 tem se desenhado no Brasil a crescente participação da sociedade civil organizada no Planejamento territorial, de diferentes formas, através de políticas públicas. O planejamento participativo está, também, entre as ações prioritárias estabelecidas pela Agenda 21:

Negociar é assumir as diferenças e reconhecer nos conflitos de interesse a essência da experiência e dos compromissos democráticos. As lutas, os conflitos e as dissidências são formas pelas quais a liberdade se converte em liberdades públicas, concretas. Desse modo, o compromisso democrático impõe a todas as etapas do processo de planejamento o fortalecimento de estruturas participativas e a negação de procedimentos autoritários, que inibem a criatividade e o espírito crítico (2004).

O objetivo 10, da Agenda 21 Brasileira: Ações Prioritárias (BRASIL, 2004), que trata da gestão do espaço urbano, define como uma das ações prioritárias, “promover a elaboração dos planos diretores, conforme exigência do Estatuto da Cidade, que põe à disposição dos governantes e da população, novos instrumentos de ação, negociação e de controle da intervenção urbana”. No entanto, nesta mesma lista de ações prioritárias destaca-se a necessidade de promover a democracia participativa sem desconsiderar a democracia representativa, a qual garante que os segmentos não organizados da sociedade civil possam ser representados. Enfim, os políticos são eleitos para representar, primeiramente, o interesse público.

Ruwer (2004) contextualiza que a instituição da Política Urbana brasileira atual deu-se na Constituição Federal de 1988, por meio dos artigos 182 e 183, os quais também demarcaram os primeiros parâmetros legais para abordagens relativas à questão do desenvolvimento urbano, tendo por meta garantir o direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços e à oportunidade de vida urbana. Em 2001 foi aprovada a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a partir da qual se regulamentou os capítulos referentes aos parâmetros legais acima citados e foi definido o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana. Aos municípios foi delegada a responsabilidade de formular, implementar e avaliar sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor. A lei urbanística na sociedade urbana tem o importante papel de assegurar à população o bem-estar, o desenvolvimento e a igualdade, e o direito à gestão democrática.

A mesma autora ainda destaca:

O plano diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo é dar transparência e democratizar a política urbana. De acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, da qual o plano diretor é o instrumento básico, expressa as exigências fundamentais de ordenação da cidade (BRASIL, 1980). É obrigatório para os municípios com população superior a 20.000 habitantes e traduz a base da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Visa estabelecer regras estáveis e igualitárias para todos os habitantes, ser prático e economicamente sólido, equilibrado e adaptado às necessidades presentes e probabilidades futuras da população, além de estar de acordo com as perspectivas econômicas da sociedade e recursos financeiros da mesma, – atuais e futuros (RUWER, 2004).

Assim, neste sentido, ao abordar o espaço a partir do paradigma do conflito ou do consenso, se faz necessário analisar os princípios que devem reger um Plano Diretor, a partir da legislação federal vigente, anteriormente apresentada. Sobre o Estatuto da Cidade, Ribeiro (2003) lembra o fato de que o modelo regulatório desta lei provoca conflitos, uma vez que intervém nos interesses econômicos dos grupos dominantes.

O Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas. O primeiro é redistributivo, na medida em que pretende capturar parte da renda real gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública que iguale as condições habitacionais e urbanas da cidade; e regulatório por pretender submeter o uso e a ocupação do solo urbano, vale dizer, a valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas. Este modelo está expresso no princípio da função social da propriedade na regulação dos mecanismos de produção e do uso da cidade. Está também expresso em instrumentos como a concessão onerosa do direito de construir (“solo criado”), IPTU progressivo etc. Este modelo redistributivo e regulatório implica ações

conflituosas, já que intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais que historicamente comandam a política urbana no Brasil (RIBEIRO, 2003; p.15).

## 2.4 Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana

Os instrumentos de planejamento e gestão urbana, segundo o geógrafo Marcelo Lopes de Souza classificam-se em cinco grupos gerais: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos, e “instrumentos cuja *rationale* não é propriamente a de influenciar a ação de agentes modeladores do espaço urbano, tendo, na verdade, outros objetivos, como a auferição de recursos adicionais” (2004; p.219). Interessa aqui expor a colocação deste autor sobre o grupo que diz respeito aos instrumentos coercitivos, os quais servem para a definição dos índices urbanísticos:

Coercitivos são instrumentos ainda mais fortes, que expressam uma proibição e estabelecem limites legais precisos para as atividades dos agentes modeladores. Os índices urbanísticos (coeficiente de superfície edificada, coeficiente de ocupação do solo, gabarito, recuos e afastamentos, dentre outros) ilustram perfeitamente este caso. Proibições e determinações relativas ao uso do solo e ao manejo ambiental tais como as tipicamente contidas em zoneamentos e nos planos de manejo de parques nacionais, são também exemplos de instrumentos coercitivos (SOUZA, 2004, p. 218).

O autor coloca ainda que os parâmetros urbanísticos não tendem a ter vocação progressista ou conservadora, uma vez que expressam apenas aspectos da densidade urbana e das formas espaciais. Entretanto, esses instrumentos podem vir a se mostrar benéficos ou maléficos, o que irá depender da forma inteligente, adequada ou não distorcida que a regulamentação possa ou não ocorrer. Este instrumento é eminentemente técnico, mas deve levar em consideração também a percepção das populações que serão afetadas por tais parâmetros.

Em contraste com outros instrumentos, como os zoneamentos, os quais muitas vezes, carregam um indisfarçável conteúdo político-ideológico, ao promoverem segregação ou, pelo contrário, inclusão, os parâmetros urbanísticos não possuem em si mesmos, uma vocação progressista ou conservadora. Eles expressam, simplesmente, aspectos da densidade urbana e das formas espaciais. É certo que não se deve perder de vista que mesmo instrumentos de nítida vocação progressista podem ser distorcidos e trazer mais mal do que bem, se porventura forem regulamentados de maneira pouco inteligente, inadequada ou distorcida. De toda sorte, em tais casos pode-se falar de uma perversão do uso do instrumento, em desacordo com o seu espírito original, ou de pura e simples incompetência. Com os parâmetros urbanísticos se dá algo um pouco diferente. Mais fortemente do que ocorre com outros instrumentos, o uso que deles for feito, isto é, a maneira como, uma vez regulamentados, condicionarem a ocupação do solo, é que irá se

mostrar benéfica – caso permita a manutenção de densidades e tipologias compatíveis com uma boa qualidade de vida – ou maléfica – o que ocorrerá se servir como respaldo para uma ocupação que conduza à saturação dos equipamentos urbanos, ao comprometimento da beleza cênica e a problemas ambientais. Sendo bastante singelos e de natureza puramente formal, os parâmetros urbanísticos são inteiramente plásticos, podendo servir às intencionalidades díspares. (SOUZA, 2004, p. 220)

Assim, baseando-se no que o mesmo autor colocou, torna-se claro que propostas específicas e experiências concretas de planejamento e gestão urbanas jamais são “neutras”. A sociedade é uma massa heterogênea e as sociedades capitalistas, mais especificamente, encontram-se divididas em classes, o que reflete interesses diversos e contraditórios.

Vale citar o que o mesmo autor afirma sobre o caráter “não neutro” da sociedade e a possibilidade do planejamento e gestão urbanas não necessariamente possuírem um caráter conservador. De certo modo, isso vem ao encontro da hipótese deste trabalho, uma vez que além do fato da população do bairro Petrópolis e outros bairros da Macrozona 1, ser predominantemente de classe média e, por assim dizer, ser mais esclarecida e influente, o planejamento e a gestão participativos têm maior chance de serem eficientes:

O fato de jamais serem “neutros” com respeito a valores não apenas quer dizer, porém, que planejamento e gestão urbanas não são passíveis de serem tratados cientificamente, como também não quer dizer que eles possuam, enquanto tais, sempre o mesmo conteúdo valorativo – notadamente conservador, como ainda insistem alguns. A exemplo da ciência em geral, e à semelhança das mais variadas formas de saber humano, planejamento e gestão urbanas são virtualidades, cujo conteúdo pode ser definido de modos distintos e mesmo antagônicos (SOUZA, 2004, p. 84).

No caso específico desta pesquisa, há duas classes com interesses contraditórios: os empresários da construção civil de um lado e a associação dos moradores do Bairro Petrópolis (cuja população é pertencente, predominantemente, à classe média) de outro. Os trabalhadores da indústria de construção civil também foram envolvidos neste conflito, sendo cooptados pelo Sinduscon-RS a votar a favor de suas propostas na audiência pública de Revisão do PDDUA, conforme anteriormente mencionado na justificativa deste projeto.

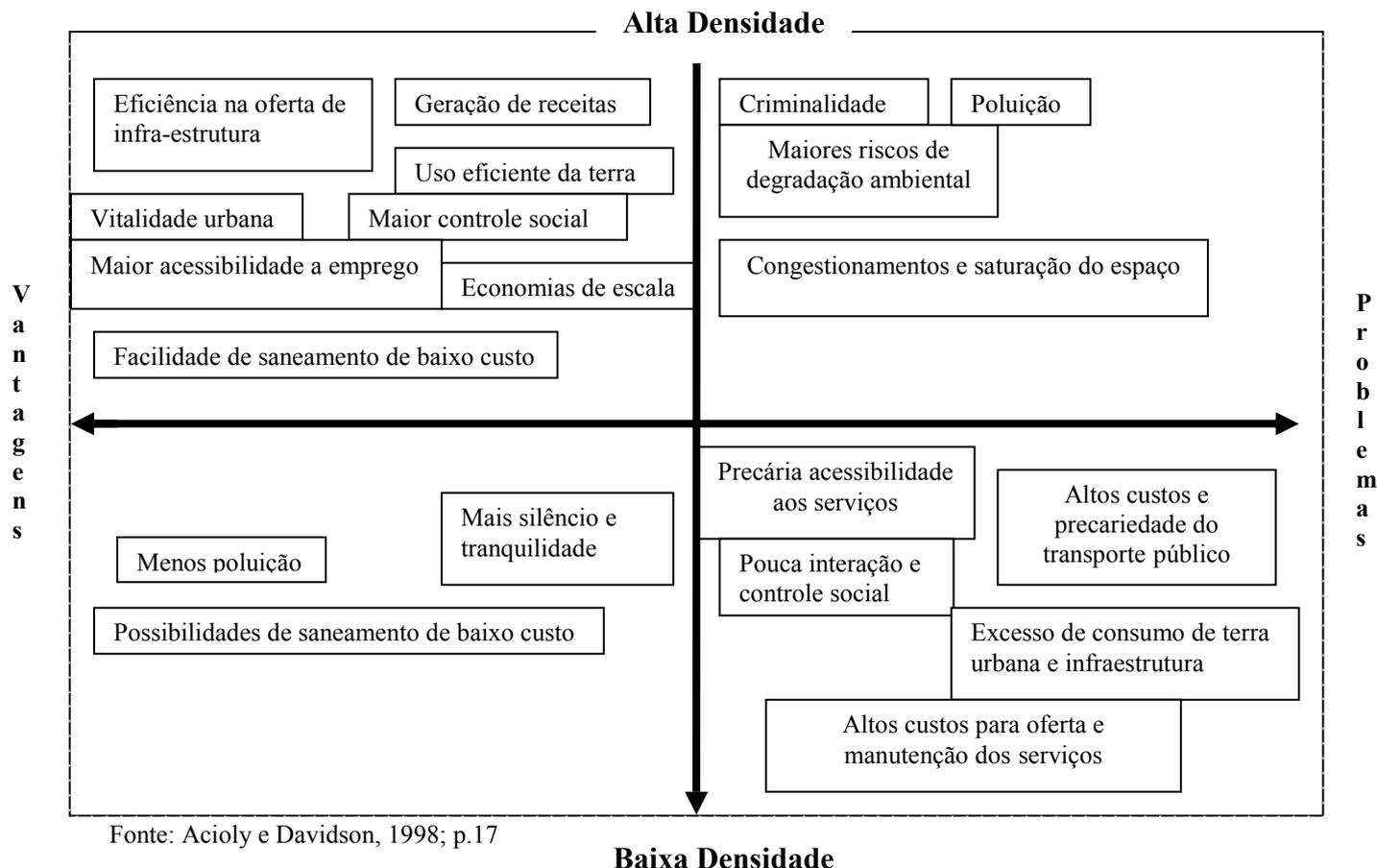
## 2.5 Densidade como Questão Técnica

Para elucidar a questão técnica da Densidade Urbana, Acioly e Davidson (1998) ressaltam a importância dos parâmetros do desenho urbano para o planejamento e a gestão urbana:

A densidade é um dos mais importantes indicadores e parâmetros de desenho urbano a ser utilizado no processo de planejamento e gestão dos assentamentos humanos. Ela representa o número total da população de uma área urbana específica, expressa em habitantes por uma unidade de terra ou solo urbano, ou o total de habitações de uma determinada área urbana, expressa em habitações por uma unidade de terra. Geralmente utiliza-se o hectare como unidade de referência quando se trabalha com áreas urbanas. A densidade serve como um instrumento de apoio à formulação e tomada de decisão por parte dos planejadores urbanos, urbanistas, arquitetos e engenheiros no momento de formalizar e decidir sobre a forma e extensão de uma determinada área da cidade. Serve também como um instrumento para avaliarem-se a eficiência e a performance das propostas e/ou projetos de parcelamento do solo (ACIOLY e DAVIDSON, 1998; p.16).

O mesmo autor discorre sobre as vantagens e desvantagens da baixa e alta densidade, elucidadas e resumidas no esquema apresentado na figura 2.4.1.

Figura 2.4.1 – Esquema representativo das vantagens e desvantagens da baixa e alta densidade



Fonte: Acioly e Davidson, 1998; p.17

A suposição é de que altas densidades garantem a maximização dos investimentos públicos, incluindo infraestrutura, serviços e transporte, e ainda permitem a utilização eficiente da quantidade de terra disponível. Poderemos também conseguir altas taxas de retorno do investimento público e uma maior geração de recursos através da coleta de taxas e impostos urbanos, assumindo-se que haverá benefícios advindos da concentração de pessoas, atividades e unidades construídas. Entretanto, devemos ser cautelosos, pois assentamentos humanos de alta densidade podem também sobrecarregar e mesmo causar uma saturação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, colocando até uma maior pressão de demanda sobre o solo urbano, terrenos e espaço habitacional, o que consequentemente produzirá um meio ambiente superpopuloso e inadequado ao desenvolvimento humano (ACIOLY e DAVIDSON 1998; p.16).

O Bairro Petrópolis, até há pouco tempo era caracterizado pela predominância de residências unifamiliares e, atualmente, substituídas por residências multifamiliares. Isso tem gerado conflito na área devido a certa diminuição do grau de satisfação dos moradores com o lugar, o que vem ocorrendo desde a implementação de uma política urbanística que privilegia o adensamento urbano, em detrimento da qualidade de vida das pessoas. Os edifícios verticalizados, chamados popularmente de “espigões”, vêm, cada vez mais, tomando conta da paisagem do bairro.

## **2.6 A Relação entre Espaço e Lugar**

Um dos aspectos fundamentais a ser considerado no presente trabalho refere-se à percepção das pessoas quanto ao espaço (em sentido amplo) onde habitam. Neste sentido, as idéias de espaço e lugar, e a relação entre as mesmas, a partir da perspectiva abordada por Tuan (1983), são apropriadas para subsidiar esta pesquisa:

Na experiência, o significado de espaço freqüentemente se funde com o de lugar. “Espaço” é mais abstrato do que “lugar”. O que começa como espaço indiferenciado transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor. [...] As idéias de “espaço” e “lugar” não podem ser definidas uma sem a outra. A partir da segurança e estabilidade do lugar estamos cientes da amplitude, da liberdade e da ameaça do espaço, e vice-versa. Além disso, se pensamos no espaço como algo que permite movimento, então lugar é pausa; cada pausa no movimento torna possível que localização se transforme em lugar (TUAN; 1983; p. 6).

O primeiro PDDUA do município de Porto Alegre prevê que o planejamento urbano tenha a participação da sociedade em sua elaboração e periódica revisão. Para

isso, os planejadores e técnicos dos órgãos de planejamento urbano devem adaptar-se a este novo modo de planejar e gerir os municípios, através de uma “sistemática de diálogo” com a comunidade a fim de não apenas explicar os aspectos técnicos, mas captar a percepção dos cidadãos e adaptá-la no Projeto do Plano Diretor. Certamente isto se constitui em um grande desafio, dada a dificuldade para captar o sentimento e a percepção geral de uma dada comunidade e traduzi-los em números, entretanto, há pesquisas importantes que comprovam ser possível tal tipo de planejamento.

As pessoas tendem a eliminar aquilo que não podem expressar. Se uma experiência oferece resistência a uma comunicação rápida, a resposta comum entre os práticos (“fazedores”) é considerá-la particular – se não idiossincráticas – e, portanto, sem importância. Na extensa literatura sobre qualidade ambiental, relativamente poucas obras tentam compreender o que as pessoas sentem sobre espaço e lugar, considerar as diferentes maneiras de experienciar (sensório-motora, tátil, visual, conceitual) e interpretar espaço e lugar como imagens de sentimentos complexos – muitas vezes ambivalentes. Os planejadores profissionais, com sua necessidade urgente de agir, apressam demais a produção de modelos e inventários. Por sua vez, o leigo aceita sem muita hesitação, dos planejadores carismáticos e dos propagandistas, slogans sobre o meio ambiente que tenha recebido através da mídia, esquecendo-se facilmente a rica informação derivada da experiência, da qual dependem estas abstrações. No entanto, é possível articular sutis experiências humanas, tarefa a que os artistas vêm se dedicando – freqüentemente com êxito. Em obras literárias, bem como em obras de psicologia humanística, filosofia, antropologia e geografia, estão registrados intrincados mundos de experiências humanas (TUAN; 1983; p. 7).

No entanto, deve-se observar que o espaço do bairro, a princípio, não é visto como um lugar pelos moradores, apenas pelos planejadores urbanos, devido a sua visão conceitual.

Os bairros urbanos, se comparados com os campos cultivados, não têm proeminência visual. Cada bairro é uma pequena parte de uma área construída maior, e não está claro onde termina uma unidade e começa a outra. Um planejador, ao olhar a cidade, pode discernir áreas de características físicas e socioeconômicas bem definidas; ele as chama de distritos ou bairros e lhes atribui nomes se ainda ninguém lhes deu um. Para ele, estes bairros são lugares, pois têm significação como conceitos intelectuais. Como seria a percepção das pessoas que vivem em tais áreas? Será que elas também vêem que, na sua área, as casas têm estilos semelhantes e que a maioria das pessoas pertence à mesma classe sócio-econômica? A resposta é forçosamente não. Os habitantes locais não têm motivo para cogitar sobre esses conceitos que nada têm a ver com suas necessidades imediatas (TUAN; 1983; p. 188).

O mesmo autor argumenta que tal percepção depende da experiência e das circunstâncias em que o bairro se encontra, conforme descrito abaixo:

A rua onde se mora é parte da experiência íntima de cada um. A unidade maior, o bairro, é um conceito. O sentimento que se tem pela esquina da rua local não se expande automaticamente com o passar do tempo até atingir todo o bairro. O conceito depende da experiência, porém não é uma consequência inevitável da experiência. [...] A unidade maior adquire visibilidade através de um esforço da mente. Então, o bairro inteiro torna-se um lugar. Todavia, é um lugar conceitual e não envolve as emoções. As emoções começaram a dar cor ao bairro inteiro – recorrendo e extrapolando da experiência direta de cada uma de suas partes – quando se percebe que o bairro tem rivais e que está ameaçado de alguma maneira, real ou imaginária. Assim, o sentimento afetoso que se tem por uma esquina expande-se para incluir a área maior. Embora um acontecimento externo, como a reurbanização, permita às pessoas enxergar a unidade maior, esta percepção se torna bem real se a unidade, de fato, tem um forte sabor local, caráter visual e limites definidos. As casas e as ruas por si mesmas não criam um sentimento de lugar, porém se elas forem diferentes esta qualidade perceptiva poderia ajudar muito os habitantes a desenvolver a consciência de um lugar maior (TUAN; 1983; p. 189).

No caso do Bairro Petrópolis, foi observado que a formação de uma identidade, a visão dos moradores de que o bairro é um lugar, deu-se a partir do contexto de mudança na paisagem do mesmo em alguns pontos e através da descoberta de que poderiam se articular para requerer a revisão dos índices urbanísticos do bairro, fundando o Movimento Petrópolis Vive.

Conforme expresso anteriormente, o padrão paisagístico deste bairro caracteriza-se por apresentar residências unifamiliares e prédios de volumetria baixa. A mudança da paisagem foi fator determinante para que os moradores ampliassem sua consciência de lugar para a escala do bairro. Tal articulação se deu por iniciativa de intelectuais, artistas e profissionais liberais da área de planejamento urbano, o que ocorre freqüentemente nos diversos bairros do mundo, como comentado por Tuan (1983). Assim, a consciência de lugar no Bairro Petrópolis adveio com a fundação deste movimento o qual, inclusive, possibilitou uma reativação do espírito de comunidade do bairro, uma vez que a Associação deste estava desarticulada, passando sua função a ser exercida nos encontros do Movimento Petrópolis Vive.

Por outro lado, este mesmo sentimento de lugar também pode ser analisado em outras escalas. No caso deste trabalho, observou-se certo sentimento de lugar para com a cidade de Porto Alegre, através, por exemplo, do Movimento Porto Alegre Vive, o qual reúne entidades ambientalistas e as Associações e Movimentos dos diversos bairros da cidade.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS**

Nesta etapa serão explicados os procedimentos metodológicos para se cumprir os objetivos específicos desta pesquisa. A explicação dos procedimentos metodológicos está em consonância, também, com o referencial teórico. Assim, apresentam-se, a seguir, tais procedimentos.

#### **3.1 Levantamento de Dados Secundários**

3.1.1 – Revisão das bibliografias sobre temas e conceitos relacionados à temática, destacando-se: movimentos sociais, espaço urbano, planejamento e gestão urbana e densidade urbana. Tais temas e conceitos darão subsídios à pesquisa.

3.1.2 – Consulta ao 1º PDDUA, lei 434/99, e da proposta final para a reformulação deste, para melhor compreender o que mudará no que se refere aos parâmetros urbanísticos do Bairro Petrópolis.

3.1.3 – Pesquisas com levantamento de dados sobre o Bairro Petrópolis e informações sobre o processo de reformulação do PDDUA de Porto Alegre junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na Secretaria do Planejamento Municipal.

#### **3.2 Levantamento de Dados Primários – Trabalho de Campo**

3.2.1 – Entrevistar os diferentes atores (representante dos moradores, empresários da construção civil e a Prefeitura de Porto Alegre) envolvidos na reformulação do PDDUA, para questionar:

- a) Sobre os interesses acerca da alteração dos parâmetros urbanísticos de densidade urbana (altura dos prédios, distância entre os mesmos, etc.) do PDDUA;
- b) Sobre a atuação dos mesmos durante o processo democrático para reformulação do PDDUA (elaboração de contrapropostas, protestos, etc.)
- c) As opiniões sobre as propostas finais de reformulação do PDDUA;

#### **3.3 Laboratório**

3.3.1 – Análise das entrevistas aplicadas e dos dados sobre o bairro para concluir sobre o possível consenso entre os atores envolvidos no processo de revisão do PDDUA;

### **3.4 Gabinete**

Constitui a etapa final de sistematização dos dados e a redação do trabalho, conforme as regras estabelecidas para Trabalhos de Conclusão de Curso de Graduação em Geografia.

## **4. PLANEJAMENTO E ADENSAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE**

Neste capítulo serão apresentados e analisados os princípios e a estrutura legal do I PDDUA de Porto Alegre, dando-se destaque para os instrumentos legais de institucionalização do Planejamento Participativo. Em seguida, será apresentado o contexto em que ocorreu o surgimento de movimentos sociais que passaram a demandar a revisão deste Plano.

### **4.1 O I PDDUA de Porto Alegre – LC 434/99**

Este Plano Diretor é considerado bastante progressista em seus princípios, com um forte sentido comunitário no uso do território da cidade. Os princípios que determinam isso estão expressos nos artigos 1º e 2º. Assim, o planejamento baseia-se na participação da sociedade e na descentralização, sendo estas consideradas as condições fundamentais para a qualificação da cidade para o futuro, tendo também em vista um desenvolvimento com bem-estar e equilíbrio social e ambiental. Deve-se destacar, também, que este Plano Diretor inova ao incorporar o enfoque ambiental no planejamento do município, enfatizando a sustentabilidade econômica, social e ambiental, conforme o artigo 2º.

Para cumprir o princípio da participação comunitária no Planejamento de Porto Alegre, foi instituído o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento o qual, em seu artigo 33, determina que o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento - SMGP - inserido num processo contínuo, dinâmico e flexível, tem como objetivos:

- I - criar canais de participação da sociedade na gestão municipal;
- II - garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida;
- III - instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA.

Assim, este sistema muda a maneira de planejar a cidade, determinando o comprometimento com as demandas dos cidadãos, garantindo a participação da sociedade em diferentes níveis de planejamento da cidade, o que reforça os princípios democráticos, ou seja, a idéia de que o espaço constitui-se como um produto do debate entre os diferentes atores sociais. Além disso, conforme o próprio comentário da lei, o SMGP também se torna “responsável pela implantação e acompanhamento do desempenho do Plano Diretor para que este possa ser modificado sempre que necessário”. Assim, a partir da criação deste sistema, o Plano Diretor, como instrumento político, melhor se instrumentaliza.

Neste sentido, o SMGP foi estruturado para cumprir estes objetivos, através da institucionalização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e dos Fóruns Regionais de Planejamento. O artigo 39 do Plano Diretor define o CMDUA como o órgão de integração do SMGP, tendo por objetivo formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Vale colocar um trecho do comentário sobre esta lei, exposto no sítio da SPM:

A nova concepção do Conselho vincula-se à idéia de que o mesmo assumira um papel mais ativo, propositivo e formulador de políticas, planos e projetos. A ele caberá cuidar da aplicação do Plano, sugerir modificações e incentivar discussões sobre a cidade, recebendo e colocando em debate idéias vindas da população. Poderá, ainda, propor estudos e criar comissões técnicas para ajudá-lo a tomar decisões.

Conforme o artigo 44 do PDDUA, este Conselho constitui uma representação da comunidade em nível global, ficando também garantida a participação comunitária em nível regional e local. O artigo 40 determina que o CMDUA seja composto por 28 membros titulares e seus suplentes designados pelo prefeito. Este mesmo artigo expõe a composição deste conselho, a qual, dado o objetivo deste trabalho, torna-se importantíssimo citar:

I - 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos:

- a) 01 (um) representante do nível federal;
- b) 01 (um) representante do nível estadual;
- c) 07 (sete) representantes do nível municipal;

II - 09 (nove) representantes de entidades não-governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, e entidades ambientais e instituições científicas: Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS), Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC), Sindicato dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Sul (SCIRS), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos), AREA e Sociedade de Economia;

III - 09 (nove) representantes da comunidade, sendo 08 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 01 (um) da temática do Orçamento Participativo - Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental;

IV - o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do SMGP, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Neste mesmo artigo são dadas outras determinações, que também se tornam essenciais serem aqui expostas:

§ 1º As representações das entidades não-governamentais, constantes do inciso II deste artigo, deverão ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, previstas no inciso VI do art. 36, observadas as seguintes proporções:

I - 05 (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano.

II - 02 (dois) representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil;

III - 02 (dois) representantes de entidades ambientais e instituições científicas.

§ 2º O Regimento Interno de funcionamento dos fóruns será estabelecido em conjunto pelos representantes de cada fórum.

§ 3º A escolha dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento ocorrerá nas respectivas regiões, através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será escolhido em plenária do Orçamento Participativo".

§ 4º O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo.

A participação da comunidade em nível regional deve-se dar a partir de cada uma das oito Regiões de Gestão do Planejamento (Figura 4.1.1) e cada uma destas deve possuir um Fórum Regional de Planejamento que constitui a instância regional de participação. Conforme comentário da lei, em cada Região de Planejamento “a comunidade vai se organizar para debater, decidir e propor questões relativas ao Plano Diretor, que serão depois levadas pelo seu representante para o Conselho Municipal, para aprovação ou não”.

A área de estudo deste trabalho, o Bairro Petrópolis, conforme anteriormente descrito, está inserida na Região de Gestão do Planejamento 1 (Centro), demonstrada na figura 4.1.1, a qual é também composta pelos bairros Floresta, Centro, Auxiliadora, Moinhos de Vento, Independência, Bom Fim, Rio Branco, Mont’Serrat, Bela Vista, Farroupilha, Santana, Santa Cecília, Jardim Botânico, Praia de Belas, Cidade Baixa, Menino Deus, Marcílio Dias e Azenha.

No nível local, a participação da comunidade deve-se dar através das Unidades de Estruturação Urbana (UEUs), em cada uma das quais os moradores se organizam para “debater e propor as questões pontuais de sua rua, bairro ou quarteirão, que deverão também ser levadas para discussão no Conselho Municipal através de seu representante regional”, conforme comentário da lei. Nesta instância pode-se propor a revisão dos usos, do regime volumétrico e dos índices do solo criado.

Além disso, o ajuste do Plano Diretor deve ser gerido pelo poder público, observando os aspectos técnicos e as propostas da população e suas entidades organizadas, conforme discorrido anteriormente. Ou seja, deve-se adequar os índices urbanísticos aos princípios expressos no Plano Diretor, o qual deve privilegiar um desenvolvimento com sustentabilidade econômica, social e ambiental, observando a qualidade de vida das pessoas. Entretanto, tal ajuste é regulado por legislação específica, a qual estabelece em seu artigo 45 que, se for através das UEUs, deve atender a duas condições:

- a) a alteração proposta não deve resultar comprometimento ou subaproveitamento dos equipamentos urbanos e comunitários;

- b) a proposta, após deliberação na Região de Gestão do Planejamento, seja encaminhada pelo respectivo representante ao CMDUA para exame e manifestação.

Essa legislação também prevê que haja ajuste através dos Planos de Ação Regional e por iniciativa do CMDUA ou do Poder Executivo, por meio do SMGP. Importante lembrar que para auxiliar no processo de ajuste é necessário que haja o monitoramento do desenvolvimento urbano, o qual, conforme o artigo 48, “dar-se-á pelo acompanhamento permanente do crescimento da cidade, com a revisão e a adequação dos parâmetros da legislação urbanística, visando à melhoria da qualidade de vida.” Neste mesmo artigo determina-se:

§ 1º O Município utilizará, para o monitoramento do desenvolvimento urbano, os parâmetros referentes à infraestrutura, estrutura e ambiente.

§ 2º São unidades de monitoramento:

- I - Macrozonas;
- II - Regiões de Gestão do Planejamento;
- III - Bairros;
- IV - Unidades de Estruturação Urbana;
- V - Quarteirões.

§ 3º O Poder Executivo publicará semestralmente a descrição das condições de desenvolvimento da cidade no Diário Oficial de Porto Alegre, ou em documento específico, a ser amplamente divulgado, com prioridade para os representantes de Associações de Bairros e de Moradores do Município.

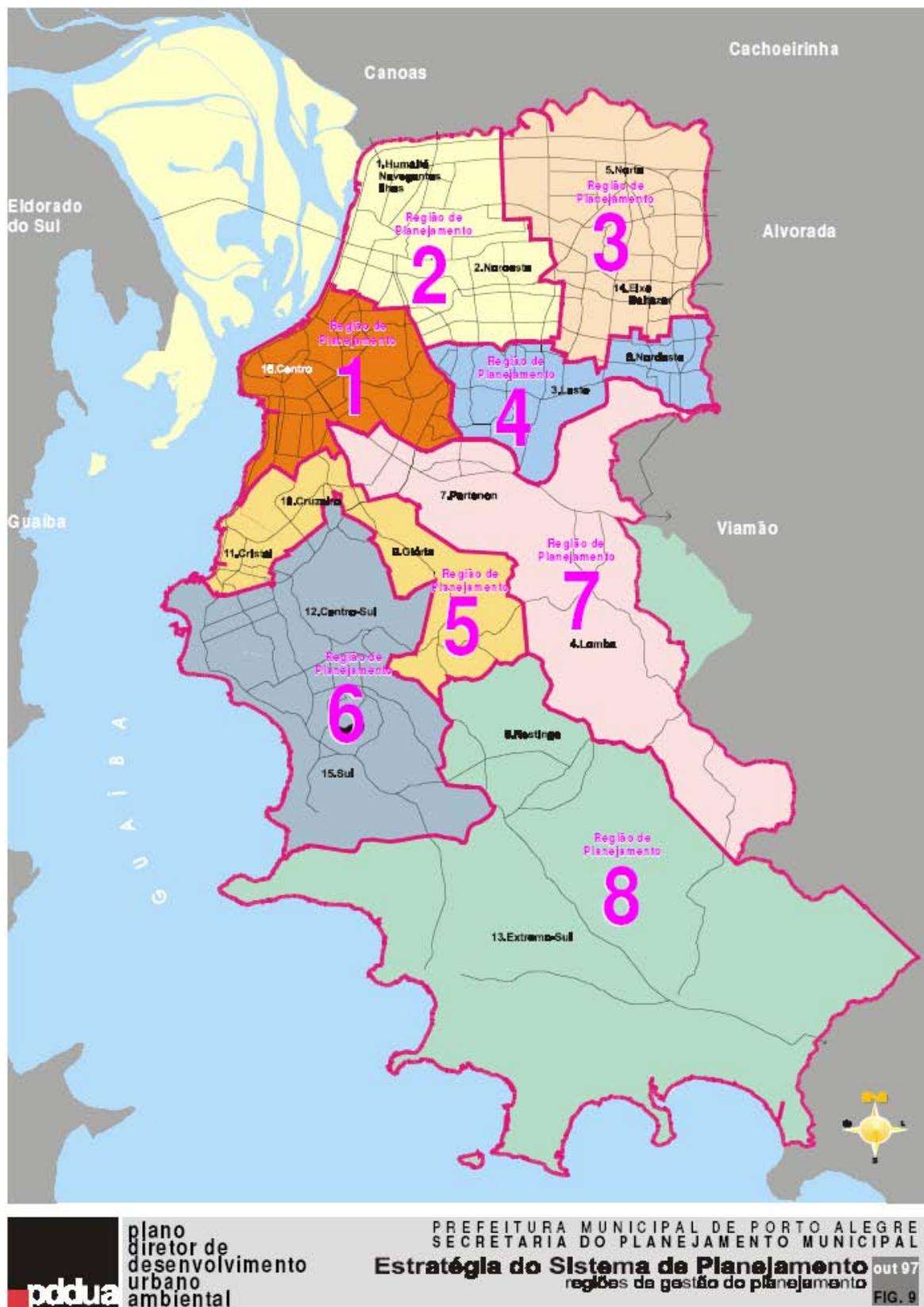
Complementar a esta estruturação do SMGPA, a partir do novo Plano Diretor, foram disponibilizadas a base e a nova legislação do mesmo em meio digital, acessíveis através do sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). O Regime Urbanístico e o Alinhamento Predial do PDDUA também passaram a ser disponibilizados. Isto constitui um avanço importante, pois, desta maneira, qualquer pessoa passou a ter acesso às regras de construção do novo plano, sem a necessidade de consulta aos mapas. Tal iniciativa contempla o objetivo do Plano o qual, através do artigo 46, determina que “o sistema de informações é integrado por dados de órgãos governamentais e não-governamentais, com a finalidade de constituir bancos de informações que atendam às necessidades e às demandas da comunidade e da atividade de planejamento urbano do município”.

Para este trabalho também se torna importante a exposição da Subseção II, Artigo 92, que trata sobre as Áreas de Interesse Cultural, um dos principais focos de discórdia entre as entidades que participaram da elaboração do Projeto de revisão do Plano Diretor. Assim, este artigo define que “as Áreas de Interesse Cultural são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural que deve ser preservado a fim de evitar a perda ou o desaparecimento das características que lhes conferem peculiaridade”.

Complementar a esta definição cabe destacar alguns Incisos sobre esta questão. O Inciso 2º deste artigo determina que a preservação de Áreas, Lugares e Unidades far-se-á pela definição de regime urbanístico específico, por tombamento e inventário. O Inciso 3º diz que na ausência de regime urbanístico específico para as Áreas de Interesse Cultural, o uso e a ocupação serão autorizados desde que demonstradas condições desejáveis de preservação, através de Estudo de Viabilidade Urbanística.

O Inciso 4º trata que a identificação das áreas e dos bens que constituem Patrimônio Cultural deve ser objeto de estudos específicos baseados no Inventário do Patrimônio Cultural, observados o valor histórico, a excepcionalidade, os valores de representatividade, de referência, arquitetônico, simbólico, práticas culturais, tradições e heranças. Determina ainda que deve ser levado em consideração as relações físicas e culturais com o entorno e a necessidade de manutenção de ambientação peculiar.

Figura 4.1.1 – Regiões de Gestão do Planejamento



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Secretaria do Planejamento Municipal

## 4.2 Antecedentes da Revisão do PDDUA

Antes de completar o terceiro ano de vigência do I PDDUA, iniciaram-se manifestações de insatisfação contra o mesmo por parte dos moradores das classes média e alta. Estes se organizaram para chamar a atenção da imprensa e do poder público, por meio de caminhadas de protesto e abaixo-assinados, para alguns dos dispositivos da lei que consideravam inapropriados, como as normas referentes ao gabarito das edificações. Os manifestantes afirmavam que o I PDDUA, devido à sua permissividade, estava descaracterizando as zonas residenciais mais tradicionais da cidade. Assim, neste contexto, foi criado o Movimento Porto Alegre Vive, em 2002, sendo composto por ONGs ambientalistas e associações de bairro, absorvendo outros dois grupos que surgiram na mesma época: o “Moinhos Vive” e o “Petrópolis Vive”.

A partir da aplicação de uma entrevista semi-estruturada (ver Anexo A) à representante do Movimento Petrópolis Vive, senhora Janete Barbosa, tem-se uma amostra do contexto em que ocorreu a insatisfação dos moradores quanto ao adensamento urbano e a conseqüente constituição do movimento. Nesta entrevista, questionada sobre o impacto do adensamento urbano no Bairro, ela respondeu:

Inicialmente notamos a alteração na paisagem, com a construção de prédios destoantes do padrão prévio do bairro. A altura dos prédios saltou do máximo anterior de nove andares e da maioria, que eram de prédios de três ou quatro andares, para dezoito andares, ao mesmo tempo, houve a destruição de muitas árvores, para viabilizar o novo índice de ocupação e os recuos menores, com jardins mais acanhados e padronizados em grama e palmeirinhas.

Em seguida ela relata o quanto a diminuição da insolação mudou o cotidiano dos moradores com a construção dos novos prédios:

Esses novos prédios alteraram as condições de moradias de muitos vizinhos, que perderam horas de sol, às vezes tanto o sol da manhã quanto o da tarde, tendo suas moradias mais escuras, levando a gastos maiores com energia, seja para iluminação, aquecimento, secagem de roupas e combate ao mofo.

Além da questão da iluminação, há muitos outros aspectos do cotidiano dos moradores que mudaram a partir deste contexto de densificação do Bairro:

À medida que os apartamentos novos estão sendo ocupados, muitas moradias perderam privacidade e estão mais expostas a ruídos provenientes dos novos vizinhos (há menos árvores para amortecer os ruídos e, não sei a

razão, parece haver uma geração de gente que gosta de falar ao celular nas janelas, além dos ruídos dos carros e portões de garagem em sucessão pela manhã). Nos últimos dois anos, finalmente, estamos notando mais carros estacionados nas ruas, e mais cortes de luz e faltas de água (às vezes são para substituições na rede que se tornou insuficiente, apesar do discurso oficial relativo à “infraestrutura ociosa”, outras vezes são por falta de pressão, nas áreas mais altas do bairro).

Assim, a reação a estes impactos não tardou a acontecer. Conforme relato da senhora Janete, no meio de 2002, ela e duas vizinhas moradoras da Rua Vitor Hugo, Maria Ivone dos Santos, professora da área de Escultura da UFRGS, e Cléa Motti, jornalista, casada com o cartunista Edgar Vasquez, iniciaram um abaixo-assinado ao prefeito, reclamando das alterações que julgavam descabidas na urbanização do bairro, com repercussão direta na vida dos moradores. Por volta de setembro desse ano, Lúcia Verissimo (casada com Luiz Fernando Verissimo) colocou o grupo em contato com o grupo do Moinhos de Vento, que estava defendendo a preservação das casas da Luciana de Abreu. A partir daquele momento, o grupo de Petrópolis resolveu se denominar Petrópolis Vive, para ficar em sintonia com o grupo Moinhos Vive.

Em novembro de 2002, o Movimento Petrópolis Vive conheceu a jornalista Andréa Prestes, do jornal Mais Petrópolis, que iniciou sua publicação, e apoiou totalmente o movimento, publicando, regularmente, os eventos, campanhas, textos de divulgação, atividades, passeios e participações do Movimento junto ao poder público.

De tudo que foi exposto, cabe destacar que a comunicação e articulação com o grupo do bairro Moinhos de Vento foi muito importante para a constituição do Movimento Petrópolis Vive e, assim, exigir a revisão da densidade urbana prevista na Região de Gestão de Planejamento 1 (RGP1). As estruturas de participação popular para o planejamento urbano, institucionalizadas pelo PDDUA, também serviram muito bem ao propósito de ampliar este movimento, ao possibilitar o encontro com os grupos dos outros bairros. Uma forte identidade entre os grupos passou a ser forjada durante a preparação da primeira revisão do Plano Diretor, conforme se percebe na fala da senhora Janete:

Fomos aprendendo com esse grupo [o do Moinhos de Vento] como se organizar, soubemos que a Prefeitura preparava a primeira revisão do Plano Diretor, e começamos a participar das reuniões de quinta-feira do Fórum da Região de Planejamento 1, na Prefeitura, onde conhecemos outros grupos que tinham preocupações semelhantes às nossas, como o pessoal dos bairros Menino Deus, Rio Branco e Chácara das Pedras.

O Movimento Petrópolis Vive, desde a sua fundação, não tem estrutura formal. A própria Janete se diz uma “coordenadora informal”, por sediar a lista de endereços eletrônicos dos participantes e armazenar as informações referentes ao movimento. Entretanto, mais tarde ela acabou recebendo correspondências do Poder Público e informando os moradores do Bairro sobre as novidades. Também cabe destacar que este movimento não tem contribuições financeiras, nem sede, nem lista de membros e nem mesmo atas de reuniões. Para se legitimar, o grupo contactou a Associação de Moradores, então desativada. As reuniões do Petrópolis Vive, que passaram a receber cerca de 50 pessoas, eram então aproveitadas para a integração da comunidade. Sobre isso, a senhora Janete declara:

Além do PDDUA, sempre há outro assunto na pauta: divulgação do livro que conta a história do bairro ou da academia de dança que trabalha com crianças carentes; a segurança na região, etc. Isso acaba atraindo novos simpatizantes. “Em cada encontro, cerca de 60% do público está vindo pela primeira vez”, conta a líder do Petrópolis Vive, Janete Barbosa (Jornal Já, julho de 2003, p.4)

Questionada sobre qual percentagem dos moradores do bairro tem manifestado apoio ao movimento, ela afirmou que não tem conhecimento, apenas a partir das pessoas que se aproximam para expressar apoio. A maioria que apóia, no entanto, não participa de reuniões, nem vai ao Poder Público, nem escreve aos jornais.

A maior parte dos integrantes do movimento Petrópolis Vive provém do loteamento da antiga Chácara Santa Casa, empreendida pela Schilling & Kuss (STROHAECKER, 1995)– onde hoje está delimitada uma área de interesse cultural – outra parte provém da Rua Santos Neto e arredores, outra dos arredores da escadaria da Rua Camerino, onde também está prevista uma área de interesse cultural, e outra da parte mais alta do bairro, nos arredores da Rua Pirapó e Praça Bonita.

Quanto ao perfil socioeconômico destes integrantes (faixa de renda, faixa etária e nível escolar, entre outros aspectos), nota-se a presença de professores universitários e de ensino médio, jornalistas, intelectuais, advogados, arquitetos, engenheiros, ambientalistas. Além destes, há um grupo que não se apresenta muito pela profissão, mas que se harmoniza na idade, os velhos moradores do bairro, que gostavam muito dos passeios e reuniões nas praças.

Embora o Bairro Petrópolis seja definido como “nobre” pela Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS), a representante dos moradores diz que esta definição

tem suas limitações, apesar das excelentes condições físicas e materiais, pois muitas famílias de classe média que construíram ou adquiriram suas casas com esforço, se esforçam para mantê-las. Outra questão é o envelhecimento da população do bairro, e eventualmente a mudança ou morte dos velhos proprietários, com a venda de uma propriedade para ser dividida entre os herdeiros.

O avanço imobiliário, que valorizou altamente os terrenos do bairro, também é apontado como fator que pesa no alto índice de comercialização de imóveis. Além disso, o bairro também está sendo visto por alguns como em decadência, pois os aspectos responsáveis pela qualidade de vida estão diminuindo e sabe-se de muitas pessoas que se mudaram para a Zona Sul, em busca de mais verde, silêncio e sol.

Então, a partir desta reação ao impacto do adensamento urbano e exigência de mudança dos índices urbanísticos, expressos no PDDUA, houve uma contra-reação a partir de grupos ligados ao setor da construção civil, para defender a manutenção destes mesmos índices. Estes movimentos, apesar do antagonismo existente, participaram intensamente das discussões durante o processo de revisão do PDDUA.

Em maio de 2003 foi anunciado o calendário de discussões da 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor. Oficialmente, quatro seminários estavam previstos para preparação a esta conferência. Nesta época os movimentos de moradores dos bairros Moinhos de Vento, Petrópolis e Menino Deus estavam bastante organizados e atuantes.

Neste período, a SPM tratou de prestar esclarecimentos sobre o processo de avaliação, a pedido dos movimentos de moradores dos bairros. Na época, o Jornal “Mais Petrópolis”, hoje extinto, cobria estes fatos e recebeu uma carta da secretária substituta da SPM, na qual expressava a disposição da PMPA e da referida Secretaria em debater, especialmente, o gabarito das edificações na comunidade, bem como outros assuntos demandados pela mesma. Nesta mesma carta ela lembrava a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e dos Fóruns Regionais de Planejamento, sendo estas as “estruturas instituídas pelo Plano Diretor para viabilizar a participação da sociedade em geral nas ações de planejamento da nossa cidade” (PORTO ALEGRE, 2008b). Também anunciou que seriam analisadas propostas de mudanças na legislação urbana durante a Conferência do Plano Diretor.

Conforme relatado em trabalho da assessoria de comunicação, a partir de *release* divulgado no sítio da Câmara Municipal, sob a responsabilidade do jornalista Clovis Abreu (Registro Profissional 5.000), no dia 13 de março de 2003 foi solicitada a Tribuna Popular da Câmara. O autor do pedido foi Osório Queiroz Júnior, então

presidente da Associação de Moradores do Bairro Três Figueiras e integrante do Conselho dos Moradores e Usuários do Parque e do Bairro Moinhos de Vento. Ele propôs a criação de uma comissão multidisciplinar e pluralista para acompanhar a revisão do Plano Diretor e declarava fazer parte “de um grupo social forte e representativo que se manifesta contra o processo de excessiva verticalização da cidade”. Além disso, declarou-se representante de um movimento que tomou uma amplitude muito maior do que o Bairro Moinhos de Vento, onde tudo se iniciou.

"Muitas pessoas estão preocupadas com a memória cultural e urbana da cidade e todos querem saber quais são os direitos do cidadão, como se pode participar do processo de planejamento e gestão dos bairros onde moram" (PORTO ALEGRE, 2008b). Com esta manifestação, Queiroz estava destacando uma das principais reivindicações deste movimento e lembrando os princípios do Plano Diretor, os quais representam o tipo de planejamento e gestão ideal para qualquer município.

Queiroz também destacava o impacto do planejamento urbano sobre o cotidiano dos moradores como decorrentes da especulação imobiliária: “A qualidade de vida, segurança e arborização em muitos bairros estão ameaçadas pelo mesmo mercado que oferece isso na exploração dessas áreas" (PORTO ALEGRE, 2008 b).

Quanto à comissão sugerida, foi colocado que esta poderia vir a se transformar no Instituto de Estudos Avançados de Urbanismo e Documentação de Porto Alegre, a qual seria uma entidade com caráter de organização não governamental que teria a função de registrar e documentar o patrimônio imobiliário e urbano da Capital.

Em maio de 2003 foi realizada uma reunião na Câmara de Vereadores, a qual teve a presença de parlamentares opositores, especialistas e interessados, para avaliação dos rumos do PDDUA da capital. Nesta ocasião o engenheiro Paulo Garcia, então diretor do Sinduscon, colocou que o PDDUA era muito recente para ser avaliado de maneira definitiva quanto a sua aplicação. Também colocou que a volumetria (área construída) prevista neste Plano Diretor não divergia do que era previsto no anterior. Segundo ele, ainda, havia, na verdade, “melhor aproveitamento dos espaços, oferecendo mais qualidade e eficiente aeração” (PORTO ALEGRE, 2008b)

Sobre os imóveis tombados pelo patrimônio histórico, Garcia disse que, como empresário, esse assunto o preocupava, pois isso gerava insegurança, por não existir “uma linha oficial de conduta quanto à preservação das construções”.

Entretanto, o engenheiro Cláudio Ferraro, assessor especial para assuntos do PDDUA com lotação no Legislativo, declarava que “a racionalidade para a aplicação do

PDDUA não havia sido valorizada quando de sua elaboração”. Na opinião dele, este Plano Diretor “deveria ser organizado de modo mais simples”, visto que a tramitação dos processos nos diversos órgãos da prefeitura era o resultado desta falta de simplificação. Enfim, observou que “há necessidade de uma reavaliação sistemática” (PORTO ALEGRE, 2008b).

## **5. A TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM DO BAIRRO PETRÓPOLIS**

### **5.1 A Mudança de Estratégia do Setor Imobiliário**

Para entender a transformação da paisagem no Bairro Petrópolis, durante os anos que começaram a ocorrer contestações à construção de edifícios altos, torna-se necessário analisar a inserção do bairro na dinâmica do mercado imobiliário em Porto Alegre. Tal dinâmica tem sido marcada por uma nova fase, em que se tem registrado a construção de novas formas espaciais, como os “condomínios fechados”, “torres de luxo” e “bairros privados”, em zonas valorizadas do espaço urbano, ou seja, na região com maior infra-estrutura da cidade, a região radiocêntrica, conforme aponta pesquisa realizada por Ueda (2006).

Para esta breve análise, é bastante oportuno considerar o trabalho realizado por Vanda Ueda, uma vez que o mesmo baseia-se no biênio 2003-2004, período em que se iniciava o processo de revisão do Plano Diretor e os Movimentos de Bairro, incluindo o Petrópolis Vive, protestavam contra a excessiva densificação estimulada pela lei 434/99. Assim, a referida autora analisa, entre outras questões, “as estratégias de reprodução das principais empresas do capital imobiliário, as áreas de investimento e os principais produtos ofertados no mercado imobiliário” (op.cit., 2006: 93), baseando-se no Censo Imobiliário do biênio 2003-2004, realizado pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon-RS). Ela também coloca que “é importante analisar as novas formas de organização espacial da cidade e observar para que espaços ela se expande, ou seja, como os diversos agentes e atores agem e se comportam frente ao surgimento de novas formas e demandas com relação à moradia”(op.cit.,2006: 93). E, neste sentido, analisar tal espacialidade no Bairro Petrópolis, neste contexto.

Em Porto Alegre, a oferta de imóveis novos para venda e compra é em sua maioria de apartamentos e casas. Por sua vez, a oferta dos imóveis

comerciais está subdividida entre lojas e salas de escritórios. A maior concentração de novos lançamentos comerciais deu-se nos bairros Restinga, Menino Deus e Boa Vista; e os de escritórios foi mais intenso nos bairros Menino Deus, Praia de Belas, Petrópolis, Bela Vista, Azenha e Moinhos de Ventos (UEDA, 2006, p. 94).

Observa-se que as salas de escritórios são ocupadas, em grande parte, por empresas ligadas aos setores mais modernos da economia, como os de comunicação, propaganda e marketing, design gráfico, informática, principalmente no Bairro Moinhos de Vento, como apontado por Ueda (2006). Os profissionais dos setores mais modernos são chamados de yuppies por Soja (2000 apud UEDA, 2006), ou seja, “profissionais urbanos e jovens, que simbolizam um novo modelo de executivo e de profissional. Com um novo estilo de vida, os yuppies têm provocado uma demanda habitacional diferenciada, cujo significado tem a ver com uma vida moderna”.

No Quadro 5.1.1 estão apresentadas as ofertas existentes na cidade de Porto Alegre, a partir do Censo Imobiliário do Sinduscon-RS.

**Quadro 5.1.1 - Total de imóveis novos em ofertas para venda em Porto Alegre – 2003**

<b>Tipos de imóveis</b>	<b>Porcentagem</b>
Apartamentos	70,2%
Casas	18,8%
Imóveis comerciais	5,3%
Coberturas	3,3%
Flats/Lofts	1,9%

Fonte: Sinduscon-RS – 2004, apud UEDA, 2006.

Tal demanda impulsionou a construção de flats e lofts em Porto Alegre, cujos promotores tem por objetivo “atender um público que vive sozinho, independente e que necessitam de um espaço multifuncional. Em geral estes moradores possuem um elevado poder aquisitivo e alto grau de escolaridade (...). Buscam moradias perto do local de trabalho e com toda infraestrutura”. Estes tipos de empreendimentos tem sido construídos nos bairros Petrópolis, Chácara das Pedras e Moinhos de Vento.

Além disso, há outro fator: a alta densificação dos bairros. Isso provoca a fuga dos moradores para novas áreas para se viver, o que gera outra dinâmica do mercado imobiliário.

Diante da alta densificação, os proprietários dos apartamentos localizados nos bairros mais verticalizadas buscam hoje novas áreas para se viver. Em geral transfere-se para edifícios modernos construídos recentemente em áreas valorizadas da cidade ou transferem-se para os condomínios fechados verticais. A construção de torres em bairros como Petrópolis, Bela Vista, Moinhos de Vento e Três Figueiras surgem como resposta do capital imobiliário dentro da cidade, consolidando os diferentes tipos de urbanizações fechadas que buscam alternativas frente à competitividade do setor imobiliário (UEDA, 2006, 96).

Na época também havia boas previsões em relação ao mercado imobiliário, conforme os dados do Sinduscon-RS, apresentados a seguir, a partir dos quais se pode observar grande concentração de lançamentos (ver figura 5.1.2) de novas unidades no Bairro Petrópolis.

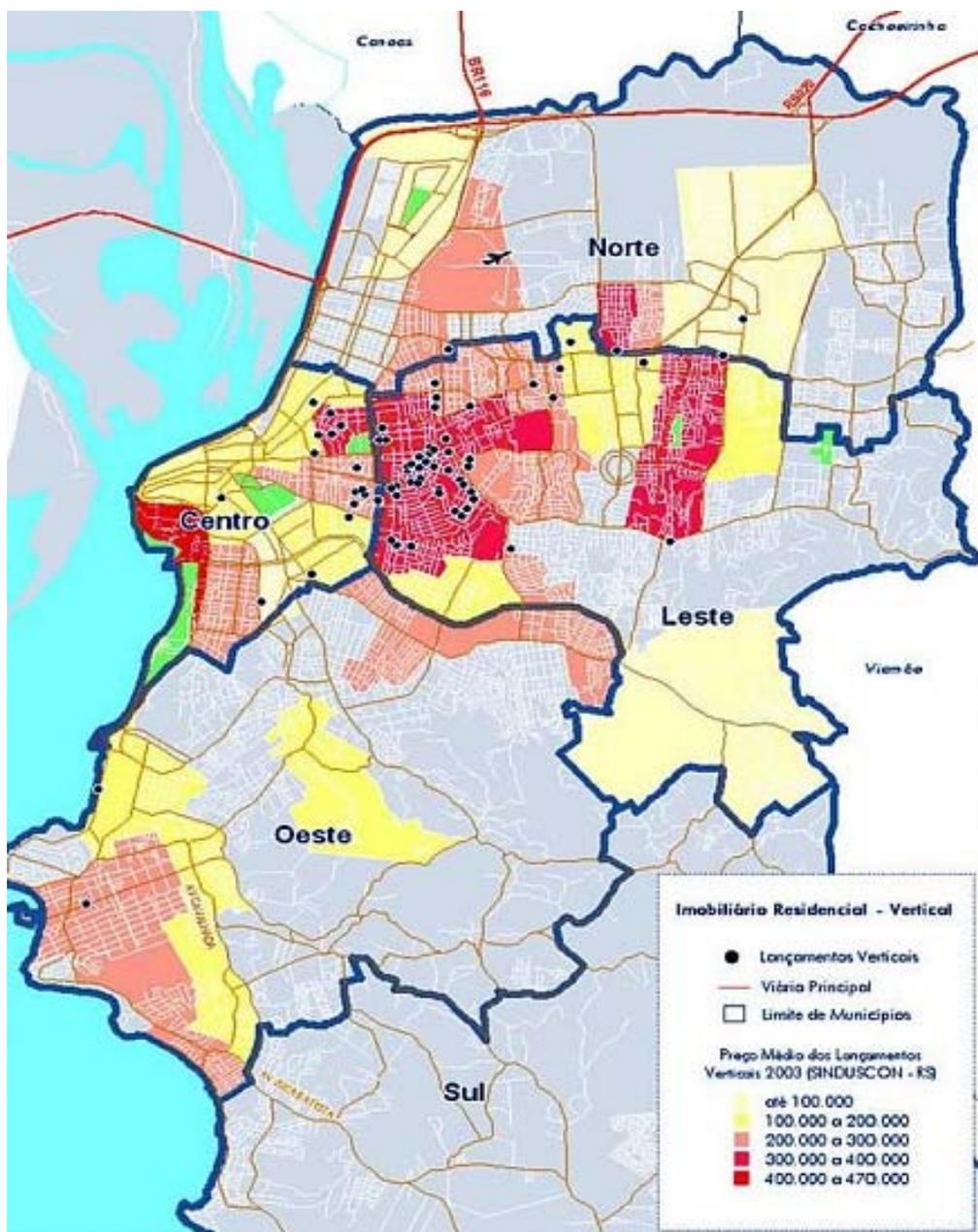
Segundo os empresários que atuam no setor, estes prevêem lançar 2.034 novas unidades no mercado imobiliário de Porto Alegre, no período de 2004 (final do segundo semestre) e no ano de 2005. Cerca de 61,31% desse total estão concentradas em quatro bairros: Petrópolis com 464 unidades, Teresópolis com 320 unidades, Menino Deus com 290 unidades e Bela Vista com 173 unidades (UEDA, 2006, 97).

UEDA coloca que o diferencial desses empreendimentos, imóveis verticais, não se refere apenas à altura, mas também às suas características físicas e do entorno. Assim, os condomínios inteligentes, torres jardins e/ou torres de luxo são denominações diferentes para este tipo de empreendimento. Citando Tella e Guerra (2002:338) a referida autora caracteriza-o como:

(...) torres jardins são edifícios exclusivamente de uso habitacional rodeada por um jardim, com estacionamento para automóveis, com um sistema de vigilância, piscinas, saunas, salão de festas e jogos entre outros benefícios. Além disso, “são construídas com perímetro livre, com baixo fator de ocupação do solo e um alto fator de ocupação da superfície, cuja base se retira da rua. O diferencial dessas torres está fora do apartamento permanecendo com o mesmo padrão interior e tem em sua maioria de 3 a 4 dormitórios (UEDA, 2006, 98).

O Quadro 5.1.3 apresenta a quantidade de apartamentos que já estavam ou vinham sendo construídos no período de 2003-2004. Vale lembrar que neste estão listadas todas as unidades de apartamentos, sem diferenciação entre torres jardins, condomínios inteligentes ou edifício comum.

FIGURA 5.1.2 - Localização dos principais imóveis verticais em Porto Alegre



Fonte: Sinduscon-RS – 2004 apud UEDA, 2005.

QUADRO 5.1.3 – Número de apartamentos e preço médio das unidades habitacionais em Porto Alegre (2003-2004).

Apartamentos	Quantidade – unidades	Média – R\$/unidades	%
1 dormitório	134	103.191,00	4%
2 dormitórios	1.042	158.000,00	33%
3 dormitórios	1.742	240.146,00	56%
4 dormitórios	205	444.082,00	7%

Fonte: Sinduscon-RS – 2004, apud UEDA, 2006.

Conforme constatado, também, a construção das torres jardins e dos condomínios inteligentes recentemente teve início em Porto Alegre e têm se proliferado, principalmente, nos bairros Bela Vista, Petrópolis, Higienópolis, Moinhos de Ventos, Três Figueiras e Mont`Serrat, caracterizados por concentrar moradias de camadas de alta renda. Além disso, confirma-se este processo como aplicação dos índices urbanísticos de densidade urbana do PDDUA de 1999, a partir de constatação de UEDA, citando Barcellos (2004:84): “esse processo se acelerou após a aprovação do novo Plano Diretor, em 1999, que abriu a possibilidade de utilização de mecanismos que permitem aumento da densidade em áreas bem-equipadas e com boa infraestrutura”.

Por fim, também se constatou que estes tipos de empreendimentos vinham constituindo “um modelo dominante de produção habitacional na cidade”, alterando a paisagem de alguns bairros residenciais, os quais eram compostos por casas e que, desde aquele período, vinham se edificando. “Isso significa a desapareção total ou parcial de casas residenciais e do comércio de pequeno porte, uma vez que expulsa a população de menor ingresso do seu lugar de origem” (UEDA, 2006, p. 104).

## **5.2 Dados mais Recentes da Verticalização do Bairro Petrópolis**

A verticalização, conforme demonstrado neste trabalho tem aumentado consideravelmente a partir da aprovação do Plano Diretor de 1999. No anexo B está expresso o resultado de um levantamento e posterior mapeamento realizado em todo o Bairro Petrópolis, “onde foram selecionadas todas as edificações com gabaritos superiores aos permitidos pelo Plano de 1979, ou seja, edificações que surgiram depois de Plano de 1999, resultando em um total de 256 novas edificações das mais variadas volumetrias” (BENNETT, 2007, p. 60).

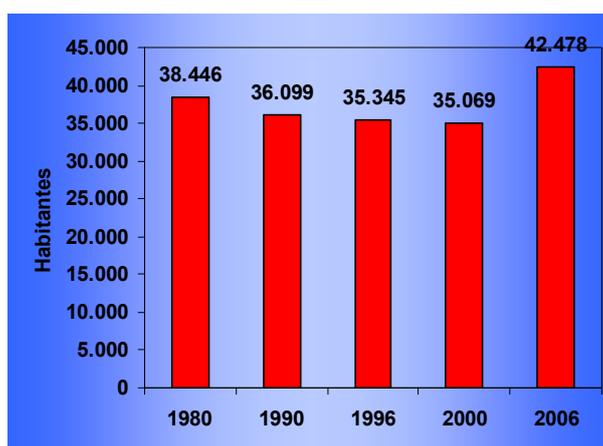
A partir da referida figura e das observações de campo, Bennett (2007) dividiu o bairro em quatro setores conforme os tipos de adensamento. Assim, está evidente onde a expansão imobiliária concentrou-se mais, especialmente em relação aos maiores edifícios.

[...] No setor mais a sudoeste do bairro (entre a Avenida Protásio Alves, Rua Vicente da Fontoura e Rua Barão do Amazonas) constatou-se a concentração de diversas novas edificações, mas muitas delas não explorando as alturas máximas permitidas pelo PDDUA na área. No setor mais a sudeste (entre a Avenida Protásio Alves, Avenida Senador Tarso

Dutra e a Rua Barão do Amazonas) observou-se uma menor concentração de edificações por ser uma zona relativamente ainda pouco explorada do bairro, onde novas ruas estão sendo traçadas em meio a áreas verdes. No setor mais a noroeste (entre a Avenida Protásio Alves, Avenida Nilópolis e Rua Carazinho) constatou-se também uma relativa desconcentração das edificações, com torres isoladas inseridas no meio de casas e prédios baixos antigos. Por último, no setor mais a nordeste no bairro (entre a Avenida Protásio Alves, Avenida Carlos Gomes, Avenida Nilo Peçanha e Rua Carazinho), observou-se uma grande concentração de novas edificações dos mais variados tamanhos, caracterizando-se como o setor mais adensado do bairro Petrópolis (BENNETT, 2007, p. 60).

A partir da aprovação do PDDUA de 1999, além do número de edifícios que surgiram na paisagem, o bairro Petrópolis apresenta crescimento abrupto da população, cuja tendência era de decréscimo, conforme exposto no gráfico 5.1.4.

**Gráfico 5.1.4: População do Bairro Petrópolis ao longo do tempo**



Fonte: Censos demográficos e contagens populacionais do IBGE.

### **5.3 O Conflito Gerado Devido à Transformação da Paisagem**

Questionada sobre os pontos de maior conflito em relação à densidade urbana do bairro, a representante do Bairro Petrópolis indicou as seguintes ruas: Corte Real, Dario Pederneiras, Encantado, Camerino, Toropi, Santos Neto e Avenidas Pirapó e Guaporé. Nestas ruas e nas avenidas foram realizados protestos e abaixo-assinados contra a construção dos chamados “espigões” (prédios altos), consolidando grande identidade entre os moradores por esta causa. A seguir apresento tais pontos, devidamente fotografados, e seus respectivos conflitos.

### 5.3.1 Rua Camerino – Casa da Estrela

Nesta Rua há um conflito em relação à Casa da Estrela (fotos 1 e 2), na rua Camerino, e à Escadaria (foto 3), atualmente em avaliação na Justiça. Esta casa e a Escadaria foram demarcadas como Área Especial de Interesse Cultural a partir de estudo da Secretaria Municipal da Cultura da Prefeitura de Porto Alegre, realizado em 1999.



Foto 1



Foto 2



Foto 3

O conflito se verifica a partir do momento que a dona da Casa da Estrela envia um pedido de licença, através de processo administrativo, para demolição ou alteração da Casa da Estrela e o Ministério Público intervém. Anteriormente ela havia solicitado ao Município de Porto Alegre uma “DM”, Declaração Municipal Informativa das

Condições Urbanísticas de Ocupação do Solo. A declaração previa uma densidade urbana (altura de 52 metros, taxa de ocupação de 75% a 90%, entre outros índices) muito maior do que o gabarito predominante da rua e do bairro (residências unifamiliares e prédios baixos). Com este documento em mãos, “ela celebrou com Paulo C. Amaral Engenharia e Construções Ltda., contrato de promessa de compra e venda com pagamento em área construída sobre o imóvel mencionado”, conforme inquérito instaurado no Ministério Público.

Em 2003, o Ministério Público foi acionado pela Secretaria Municipal de Cultura, a partir de pressão do Movimento Petrópolis Vive e postulou a suspensão do referido processo para autorização da demolição e construção de um prédio na área, baseado em estudo desta mesma Secretaria sobre demarcação de Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs), conforme expressa o inquérito.

O advogado da dona da Casa da Estrela entrou com recurso contra esta decisão, alegando que fere o direito de propriedade, destacando o fato de esta ser “a única propriedade que a Recorrente possui”. Outra argumentação a favor da Recorrente diz respeito ao fato do Estudo da Secretaria de Cultura não estar convertido em lei, o que permite flexibilização maior, a partir de critério técnico, o qual seria obtido por “EVU” – Estudo de Viabilidade Urbanística.

O projeto de edificação no local da Casa da Estrela previa a construção de um edifício de 19 pavimentos, ocupando os terrenos das casas dos números 425, 441 e 455, na Rua Guararapes, as quais estavam sendo demolidas. Este projeto estava tramitando na Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) para ser aprovado. Moradores da Rua Camerino e de outros pontos do Bairro Petrópolis enviaram cartas e e-mails para a Promotoria de Justiça e de Defesa do Meio Ambiente para solicitar suspensão do processo de análise e aprovação deste projeto e a compatibilização do regime urbanístico ao estudo elaborado pela Secretaria Municipal da Cultura.

Após seis anos, o conflito jurídico ainda não terminou. Recentemente uma equipe técnica do Ministério Público foi acionada para elaborar um estudo técnico sobre a Casa da Estrela e por este chegou-se à conclusão de que esta constitui um Patrimônio Histórico e Arquitetônico da cidade. Segundo a assessora desta Promotoria, a dona desta Casa sinalizou que desistirá do processo.

Entretanto, há alguns meses, a casa tem estado abandonada, sem supervisão, apesar de repetidas denúncias dos vizinhos, conforme afirmado pela representante do Movimento Petrópolis Vive e por uma breve enquete explanatória no local, com os

vizinhos. A Prefeitura não tomou providências para cobrar as responsabilidades da proprietária. A casa recentemente foi ocupada por moradores sem-teto e está cheia de infiltrações.

### **5.3.2 Rua Santos Neto**

Próximo a uma quadra da Avenida Protásio Alves está em construção um prédio, avistado de longe (fotos 4 e 5). O pessoal da vizinhança, composta basicamente de residências unifamiliares, fez manifestações no ano passado, inclusive num evento na Reitoria da UFRGS. Também denunciaram ao Ministério Público, Promotoria da Ordem Urbanística. Logo na entrada da rua, há sinais de conflito, inclusive com cartazes escrito “Não ao Espigão”. Algumas medidas mitigatórias foram acordadas (como a preservação de algumas árvores), mas o prédio está sendo construído e sua estrutura já está consolidada.



Foto 4



Foto 5

### **5.3.3 Ruas Toropi e Encantado e Avenida Pirapó**

As pequenas ruas Encantado (fotos 6, 7, 8 e 9), Toropi, onde há um grande prédio em construção (foto 10), e na Avenida Pirapó, onde há alguns prédios recém construídos (foto 11) verifica-se o pleno processo de densificação e a conseqüente

insatisfação dos moradores, que se mobilizaram para demandar diminuição dos índices urbanísticos. Numa enquete explanatória na Rua Encantado, questionou-se sobre as casas que resistiam na paisagem (fotos 6, 8 e 9). Os vizinhos disseram que uma delas (foto 9) estava para ser derrubada para a construção de um edifício. Questionados sobre a mudança no cotidiano, a partir da construção dos novos prédios, reclamaram que há mais barulho na rua e maior fluxo de veículos, inclusive lotação, o que antes não ocorria.

Enfim, estas ruas, por constituírem-se como área nobre, apresentam avanço das construções em ritmo intenso, tornando-se menos atrativas para muitos moradores antigos, assim como nos outros pontos em que se verifica tal processo.

No ano de 2004, na Rua Toropi, a construção de um prédio, que ocupa os números 54 e 66, constituiu motivo de disputa, através da intervenção do Ministério Público Estadual. Assim, foi estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre este órgão e a Prefeitura, o qual determinava o acompanhamento técnico e elaboração de laudo para averiguar a existência ou não de ninhos nas árvores que sofreriam corte ou remoção, para a construção do prédio. No total, 12 vegetais (1 Cipreste, 1 Quaresmeira, 1 Bergamoteira, 1 não identificado, 2 Arecas, 1 Limoeiro, 1 Nespereira, 1 Pau d'água, 2 Primaveras e 1 Pitangueira) foram removidos e foram plantadas duas mudas de espécies nativas, como compensação.



Foto 6



Foto 7



Foto 8



Foto 9



Foto 10



Foto 11

### **5.3.4 Avenida Guaporé**

Nesta rua há um edifício bastante alto sendo finalizado (prédio com rede azul, exposto nas fotos 12, 13 e 14). A comunidade fez abaixo-assinado e manifestações na Praça Bonita, que se localiza no outro lado da rua. Não houve retorno do poder público.



Foto 12



Foto 13



Foto 14

### **5.3.5 Rua Corte Real**

Na Rua Corte Real, na primeira quadra, entre a Avenida Protásio Alves e a Rua Dona Eugênia, está em construção um prédio de 14 andares, com dez apartamentos por andar (fotos 15 e 16), numa rua em que há predominância de casas e prédios baixos, além de bastante arborizada (conforme se observa pela foto 17). Conforme a representante do Bairro Petrópolis, a vizinhança foi a reuniões com a construtora e a SMAM, pedindo alteração no projeto, para salvar mais árvores e fazer um telhado verde sobre um conjunto de garagens perto do prédio lindeiro.

Os representantes do Movimento Petrópolis Vive também solicitaram à SMAM, DMAE, SMOV, EPTC e SPM, avaliações quanto ao trânsito - que já estaria

sobrecarregado, ao esgoto cloacal, à impermeabilização do solo, à capacidade da rede de água, avaliação da densidade do quarteirão (segundo cálculo dos moradores extrapolava o limite da lei, o qual já é considerado excessivo). Somente o DMAE respondeu, informando que não era caso de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), por isso não era obrigado a realizar tal avaliação.

Por iniciativa de um dos moradores do bairro, foi instaurado um Inquérito Civil para investigar o Município de Porto Alegre quanto ao “potencial de infração à ordem urbanística”. Anexado a este inquérito está um Laudo de Vistoria Técnica para avifauna, o qual foi elaborado pela Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, em junho de 2007, a partir de pedido formulado por moradores da Rua Corte Real. A vistoria técnica em área verde, no ponto da rua onde seria construído o prédio, teve por objetivo avaliar a importância da mesma para a manutenção da fauna urbana da cidade, em particular das aves. Durante esta vistoria foi constatada a presença de 20 espécies de aves na área, listadas no quadro 5.3.5.1, a seguir:

**Quadro 5.3.5.1 – Espécies de Aves Presentes na Área de Conflito**

<b>Nome popular</b>	<b>Nome Científico</b>
saracura do brejo	<i>Aramides saracura</i>
anu-branco	<i>Guira guira</i>
pombo-doméstico	<i>Columbia livia</i>
pariri	<i>Geotrygon montana</i>
pomba-de-bando	<i>Zenaida auriculada</i>
Beija-flor-dourado	<i>Hylocharis chrysura</i>
beija-flor-preto-de-rabo-branco	<i>Florisuga fusca</i>
pica-pau-verde-barrado	<i>Colaptes melanochloros</i>
joão-de-barro	<i>Furnarius rufus</i>
bem-te-vi	<i>Pitangus sulphuratus</i>
risadinha	<i>Camptostoma obsoletum</i>
sabiá-poca	<i>Turdus amaurochalinus</i>
sabiá-laranjeira	<i>Turdus rufiventris</i>
sabiá-barranco	<i>Turdus leucomelas</i>
corruíra	<i>Troglodytes musculus</i>
cambacica	<i>Coereba flaveola</i>
fim-fim	<i>Euphonia chlorotica</i>
gaturamo-rei	<i>Euphonia cyanocephala</i>
gaturamo-cinzento	<i>Thraupis sayaca</i>
pardal	<i>Passer domesticus</i>
Fonte: Laudo de Vistoria Técnica para Avifauna da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, 2007. Elaboração do autor	

Conforme o próprio laudo afirma, a lista apresentada acima corresponde apenas a uma parcela de aves que ocupam e/ou freqüentam esta área, visto que um levantamento completo da avifauna do local exigiria um esforço de amostragem maior, com cobertura de diferentes estações do ano, para considerar também as espécies migratórias.

Este laudo destacou que a maioria das espécies observadas pode ser considerada comum nos ambientes urbanos de Porto Alegre. “Entretanto, a presença do pica-pau-verde-barrado e da saracura-do-brejo é indicativa de um ambiente com maior grau de arborização e mais protegido do que as áreas urbanas adjacentes, capaz de abrigar um conjunto de espécies diferenciado em relação aos ambientes artificiais circundantes”. Surpreendentemente, porém, segundo o laudo, foi a observação, na área, de um indivíduo da pomba pariri. “Essa espécie habita o interior de florestas e, embora seja encontrada ocasionalmente nos arredores da cidade, é considerada rara e pouco conhecida em Porto Alegre”. Além disso, esta espécie não possui registros para as principais áreas verdes urbanas da cidade, nem mesmo para o Jardim Botânico e é provável que a área verde da Rua Corte Real sirva como refúgio para alimentação e abrigo.

Através da consulta a imagens de satélite, verificou-se que há grande disponibilidade de áreas verdes no entorno da área em questão. Entretanto, uma avaliação em uma escala mais geral revela que a área em questão está situada entre duas importantes áreas verdes de Porto Alegre, o Jardim Botânico e o Parque Farroupilha, havendo poucas áreas verdes de tamanho considerável entre elas. Assim, esta área tem importância fundamental, entre outras razões, por ajudar as aves a se dispersarem pelo meio urbano, ao servir como ponto de parada intermediário que facilita a transposição de grandes áreas urbanizadas situadas entre as referidas áreas verdes.

Os moradores do Bairro realizaram várias manifestações, com abraços simbólicos e chamarreadas na Rua Corte Real para tentarem sensibilizar o poder público de que aquela área era especial.

Neste contexto, a SMAM e o Empreendedor, a Rcorrea Engenharia Ltda., resolveram reunir-se com a comunidade para prestar esclarecimentos. Assim, o projeto inicial, aprovado pela Prefeitura, contemplava estacionamento coberto no terreno. Após reunião com a comunidade, foi alterado e reprovado. Ficou estabelecido também que permaneceriam no imóvel 105 vegetais, em uma área permeável que totaliza 44,8% da área total.

Assim, foi estabelecido um Termo de Compromisso, com intermediação do Ministério Público, em que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e o referido empreendedor, se comprometeriam a cumprir as cláusulas, cujo conteúdo era eminentemente ambiental. Após o cumprimento das cláusulas, devidamente cumpridas oficialmente, a Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente arquivou o Inquérito Civil.



Foto 15



Foto 16



Foto 17

### **5.3.6 Rua Dario Pederneiras**

Conflito estabelecido a partir de um imóvel (fotos 18 e 19) próximo à esquina da Rua João Dutra, no número 140, à esquerda, em direção à Avenida Ipiranga. A Rua Dario Pederneiras também se caracteriza por ser bastante arborizada e ter predominância de casas e prédios de volumetria baixa, conforme se pode observar na foto 20. É o maior terreno existente na referida rua, sem construção ainda. No entanto, o

grupo Isdralit pretendia construir no local duas torres para fins residenciais com 19 andares.

Em 2006, um grupo de moradores organizou uma série de atividades (chamarreada na rua, depois um show de rock com a banda Ultraman e Dona Ivone, a Dama do Jazz) a fim de mobilizar a comunidade do Bairro Petrópolis para a preservação da área verde existente no amplo terreno. Denunciaram ao Ministério Público, à Promotoria do Meio Ambiente, participaram de reuniões com a SMAM e com os empreendedores para discutir alterações no projeto e preservar grupos de árvores. Através de mobilização, o grupo conseguiu um laudo técnico de avifauna com um doutor no assunto, técnico do Jardim Botânico.

Os seguintes trechos de reportagens do Jornal Já expõem a maneira como ocorreu o conflito:

Depois do movimento bem sucedido da Rua Marquês do Pombal, outro grupo de moradores luta pela preservação de uma área verde. Os vizinhos da rua Dario Pederneiras, no bairro Petrópolis, querem evitar a derrubada de 52 árvores para a construção de um edifício no nº 140. [...] No início do mês, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) realizou uma reunião com os moradores para decidir onde seriam implantadas as compensações ambientais pelo desmatamento. Mas o encontro não chegou a um consenso. A comunidade questionou a necessidade de derrubar todas as árvores, das quais 30 são nativas e abrigam ninhos de sabiá, alma-de-gato, joão-de-barro e pica-pau. [...] O ambientalista Caio Lustosa, que apóia o movimento, disse que é possível realizar um projeto arquitetônico que não entre em conflito com a vegetação existente no terreno. Ele lembra que um edifício na Rua Miguel Tostes que foi construído em volta de um pé de canela e que também preservou uma área com pés de ervilha. Para ele, ‘basta haver vontade política’ (Jornal Já, outubro de 2006, p. 6).

Além disso, há insatisfação quanto ao fato de que a paisagem e o cotidiano dos moradores vêm mudando com a densificação do bairro e a demanda de transformar o terreno do número 140 em uma praça.

A moradora do bairro, Maria Lina Volkmer, afirma que o problema não é só o desmatamento. ‘Com este prédio teremos uns cem carros a mais circulando pelas ruas’, lamenta. Ela, que é professora de uma escola próxima, lembra com saudade o ano de 1977, quando se mudou para o bairro Petrópolis. ‘Tinha muita segurança, a vegetação era intensa e o bairro tinha apenas casas’. Maria reconhece que é necessário se adaptar às mudanças, mas afirma que o atual Plano Diretor desrespeita o meio-ambiente. Em 1999, os moradores já haviam realizado um abaixo-assinado para que a área em questão fosse transformada em praça, mantendo uma casa que existia ali como centro cultural. O documento foi encaminhado ao poder público, mas a solicitação não foi atendida” (Jornal Já, outubro de 2006, p. 6).

Menos de um ano depois, o Jornal Já apresentava notícias atualizadas sobre este conflito:

A promotoria do Meio Ambiente do Ministério Público solicitou à Prefeitura de Porto Alegre um estudo de impacto de vizinhança para a construção de dois edifícios no número 140, da rua Dário Pederneiras, no bairro Petrópolis. A decisão foi tomada em reunião na sede do MP, na terça-feira, 15 de maio, mas depende da aprovação do poder Municipal, pois o estudo não é obrigatório, como ressalta a promotora Ana Maria Marchesan. “Em 15 dias teremos a resposta definitiva. A empresa Isdralit (proprietária do terreno) aceitou a idéia” (Jornal Já, Maio de 2007, p. 6).

A esta altura, os moradores do bairro já se sentiam vitoriosos, pois conseguiram preservar a maior parte das árvores e a reformulação do projeto da empresa:

“Já nos sentimos vitoriosos porque, com a nossa mobilização, 58% das árvores serão preservadas”, comemora a moradora Janete Jachetti. A partir da solicitação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), o projeto inicial que previa a construção de dois prédios de 19 andares, passou para 12 andares, com 400 m<sup>2</sup> de preservação – o terreno possui 2.500 m<sup>2</sup>. Depois de reunião com o Ministério Público, realizado em março, a empresa reformulou novamente o projeto, aumentando o afastamento dos limites do terreno e desistindo de erguer um edifício-garagem de três andares. Segundo a empresa, as vagas serão incorporadas ao prédio e ficarão no subsolo (Jornal Já, Maio de 2007, p. 6).

Conforme inquérito civil público, em novembro deste mesmo ano, o Ministério Público Estadual reuniu-se com a Empresa Isdralit Indústria e Comércio Ltda e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), para tratar sobre o Termo de Ajustamento de Conduta que, entre tantas cláusulas, determinava o licenciamento para remoção de árvores nativas e exóticas para a implantação do empreendimento imobiliário.



Foto 18



Foto 19



Foto 20

### **Considerações Parciais:**

Verifica-se que a transformação da paisagem deste bairro está contextualizada numa nova dinâmica imobiliária na cidade de Porto Alegre, apresentando certa especificidade na Região Radiocêntrica. Além disso, tal dinâmica está relacionada, também, a uma dinâmica global do mercado imobiliário, em que certos tipos de empresas e profissionais demandam certos produtos. A construção destes tipos de imóveis tornou-se possível através da aprovação do I PDDUA de Porto Alegre, que tem como uma das principais estratégias a maior densificação dos bairros da região radiocêntrica da cidade. O bairro Petrópolis foi densificado mais intensamente do que a maior parte dos outros bairros.

Neste contexto, os moradores do bairro Petrópolis, através do Movimento Petrópolis Vive, resolvem recorrer ao Ministério Público Estadual para intervir em certos pontos do bairro, onde há construção de prédios altos que descaracterizam a paisagem local e interferem no cotidiano de cada um deles. A intermediação do Ministério Público tem apresentado alguns avanços no sentido de satisfazer, relativamente, os moradores, através de medidas mitigatórias. Entretanto, de um modo geral, se dependesse da percepção deles os prédios altos não seriam construídos.

Enfim, esta tem sido a estratégia deste Movimento enquanto o Plano Diretor não for revisado de modo que cumpra o objetivo de proporcionar bem-estar aos moradores.

## **6. O PROCESSO DE REVISÃO DO PDDUA**

O levantamento de dados sobre o processo de revisão do PDDUA baseou-se, principalmente, no trabalho elaborado pela Secretaria do Planejamento Municipal - Assessoria de Comunicação Social (PORTO ALEGRE, 2008 b) e em edições de Jornal, pesquisados independentemente. Neste capítulo serão apresentados os fatos importantes que retratam como se deu a revisão da LC 434/99, no âmbito do Poder Executivo Municipal. O histórico desta revisão está dividido em duas partes. A primeira refere-se ao período iniciado com o anúncio da 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor, em 2003, e finaliza-se com a entrega, à Câmara de Vereadores, do Projeto de Revisão do PDDUA, em outubro de 2007. A partir deste período, inicia-se a segunda etapa deste processo, no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Para este trabalho importa analisar essencialmente a gestão do processo de revisão no âmbito do Executivo, enfocando tal análise sobre o Planejamento Participativo. Assim, não será exposto o histórico do processo no âmbito do Legislativo.

### **6.1 A 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor e seus Desdobramentos**

A 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor, precedida por discussões preparatórias, marca o início do processo de revisão do PDDUA, através da realização de palestras e seminários, cujo cronograma foi anunciado para a imprensa, pelo então prefeito, João Verle, em maio de 2003. Na ocasião também foi detalhado a intenção, por parte da SPM, de que as discussões fossem promovidas através de cinco grupos de trabalho.

O objetivo da Conferência seria avaliar os três primeiros anos de aplicação do PDDUA, propondo possíveis ajustes na lei e/ou nos procedimentos de gestão do planejamento. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) foi o responsável pela coordenação deste processo.

Os representantes do Bairro Petrópolis participaram de todas as palestras e debates prévios à 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor em 2003, onde conseguiram participação em todos os grupos de discussão e levaram propostas. Paralelamente participaram do Fórum da Região de Planejamento um (RP-1), da qual o bairro Petrópolis faz parte, onde também levaram propostas. Durante este Fórum a

Prefeitura decidiu que também reavaliaria os índices construtivos da RP-1, pois isto não estava incluído na revisão do Plano, inicialmente.

Assim, agruparam-se em cinco Grupos de Trabalho (GTs) os temas a serem discutidos na Conferência:

GT1 – Projetos Especiais de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);

GT2 – Estruturação Urbana: Programa Viário;

GT3 – Monitoramento do Plano Regulador;

GT4 – Compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade;

GT5 – Paisagem Urbana: Áreas Especiais de Interesse Cultural e Alturas.

Os Grupos de Trabalho são então constituídos pela SPM. Destaca-se também o envolvimento de outras secretarias. O processo da Conferência teria momentos de construção interna na Prefeitura e de discussão com a sociedade, especialmente por meio dos seminários preparatórios e da conferência em si.

A SPM ainda manifestou que se disporia a participar de reuniões setoriais nos Fóruns Regionais de Planejamento, em entidades de classe, etc, para esclarecer possíveis dúvidas, ou seja, “aproximar os encaminhamentos dos GTs do entendimento da sociedade sobre os assuntos, e colher propostas” (Porto Alegre, 2008b, p.7).

O mês de junho foi marcado pelo início das palestras programadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), como parte dos eventos preparatórios à Conferência. As discussões buscavam subsidiar os referidos grupos de trabalho a fim de conduzir o processo de avaliação do Plano Diretor. As apresentações eram abertas ao público.

Também ocorreram quatro debates públicos programados pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). O assunto escolhido foi “Paisagem Urbana”, dentro do qual foram tratadas as Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEIC) e a densidade urbana.

Todos os encontros ocorreram com presença de moradores e representantes de entidades. Não houve críticas apenas às alturas das edificações, sendo a venda de Solo Criado outro tema bastante tratado. Este foi apelidado por um grupo, liderado pelo médico João Paulo Fagundes, de “solo mal criado” (tal fato gerou grande repercussão na mídia local), conforme colocado pela Assessoria de Comunicação Social da SPM.

Também foram polêmicos os outros eventos preparatórios à 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor. Para a aprovação do Regime Interno que definiria as regras de funcionamento do evento, houve debates durante um dia inteiro.

No que tange às propostas e colaborações referentes a ajustes e adequações no PDDUA, num total de 35, verificou-se que a maior parte era relativa às alturas e afastamentos entre os prédios. A SPM concedeu um prazo maior do que o anteriormente previsto para a entrega das propostas.

A maioria destas propostas foi encaminhada através dos Fóruns Regionais de Planejamento e associações de moradores (Moinhos de Vento, Menino Deus, Jardim Olímpico, Petrópolis e Rio Branco). Entretanto, havia, também, muitas propostas de entidades e individuais. Na seqüência do processo, as contribuições foram sistematizadas em formato de um único documento contendo 90 resoluções, as quais foram debatidas e votadas durante a Conferência. Após esta, foram aprovadas 82 resoluções, sendo que oito das 90 resoluções acabaram suprimidas.

Muitas destas resoluções demandariam estudos por parte da Prefeitura Municipal. Assim, a partir desta etapa os estudos prosseguiram. A SPM desenvolveu uma metodologia para avaliar a volumetria dos prédios. Também foram formados mais dois grupos de trabalho para tratar sobre outras questões (projetos especiais e normas do PDDUA). Cabe salientar que os grupos de trabalho foram o resultado do que foi deliberado na 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor.

Um estudo bastante detalhado foi feito sobre as alturas das edificações, no qual somente quatro bairros foram incluídos: Moinhos de Vento, Petrópolis, Rio Branco e Menino Deus. Isso gerou críticas por parte dos representantes dos moradores de que tal estudo deveria ter sido aplicado nos outros bairros também.

Neste estudo a equipe utilizou um software para visualizar os prédios em três dimensões (3D). Foram feitas três simulações: a situação atual do quarteirão; a simulação da aplicação das regras em vigor, com a construção de novos prédios, lote a lote; e uma terceira, demonstrando como seria a renovação do quarteirão, em hipótese de junção de um ou mais terrenos.

Naquela época, o então titular da SPM, Carlos Eduardo Vieira, declarou que tais simulações eram básicas para a definição de uma linha para elaboração de proposta concreta referente às alturas das edificações. No entanto, apesar deste minucioso estudo, não foi elaborada nenhuma proposta, a partir deste, sobre este tema.

Como resultado da Conferência foi enviado ao Legislativo, em dezembro de 2003 apenas dois projetos de lei referentes aos temas do GT2 e do GT4. Estes projetos foram enviados pelo então prefeito, João Verle, para a Comissão Especial, instituída no legislativo para tratar sobre os projetos de lei do Plano Diretor. Os demais projetos de lei estavam sendo elaborados e foi estabelecido que fossem encaminhados em 2004.

Entretanto, somente no final do ano de 2004 a Câmara de Vereadores acabou recebendo outras propostas para alteração do Plano Diretor e, mesmo assim, ainda com conteúdo parcial. Durante este ano os vereadores não votaram os projetos de lei já enviados por entender que deveria ter um projeto global da lei para poder analisar. Ao contrário do que fez o Executivo Municipal ao tratar os temas de forma fragmentada (por GTs).

No que tange ao GT5, também foi enviado ao Legislativo com conteúdo parcial. O mesmo ficou restrito à parte relativa às AEICs, a qual se configurou a partir de um estudo realizado pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC), em parceria com a faculdade Ritter dos Reis.

Quanto às alturas e à volumetria dos prédios, continuava sem propostas, apesar da disponibilidade da metodologia desenvolvida pela SPM, com uso de software espacial para simulação e diagnóstico da densificação dos bairros, anteriormente referido.

Enfim, de qualquer forma, conforme análise da Equipe de Comunicação da SPM, “o envio das propostas acabou ocorrendo sem que houvesse uma discussão mais ampla. A decisão também se deu tardiamente, ao final do governo de João Verle e no término do período Legislativo. Isto tornou inviável qualquer tipo de análise” (Porto Alegre, 2008b, p. 17).

No ano de 2005, José Fogaça assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e determinou a retirada da pauta da Câmara dos Vereadores, os projetos referentes à revisão do PDDUA e a devolução dos mesmos ao Poder Executivo Municipal para nova análise.

Em março de 2005, os representantes do Movimento Porto Alegre Vive solicitaram uma audiência com o Prefeito e foram atendidos. O grupo, liderado pelo arquiteto e urbanista Nestor Nadruz, queria “tratar da preservação de algumas áreas da capital e do acompanhamento de projetos urbanos pela comunidade” (Porto Alegre, 2008b, p. 17). Representantes dos moradores do Bairro Petrópolis, juntamente com representantes de outros bairros, participaram desta audiência.

Nesta audiência, Fogaça disse aos representantes que as decisões seriam tomadas com critério, destacando que o crescimento da cidade deve ser harmônico. Além disso, colocou que os novos empreendimentos seriam decididos “a partir de princípios democráticos”.

Poucos dias depois, foi promovida uma edição do “Diálogos da Cidade” pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), por iniciativa da Prefeitura. Nesta edição discutiram-se as áreas Especiais de Interesse Cultural (AEIC). Esta discussão ocorreu no Auditório da Faculdade de Direito da UFRGS e reuniu mais de 200 pessoas, entre grupos da sociedade civil, universidades, entidades de classe ligadas ao urbanismo e especialistas. O prefeito José Fogaça abriu o encontro dizendo que a intenção seria chegar a uma solução conciliatória.

Havia opiniões antagônicas sobre este tema. Para as entidades como o Sinduscon-RS, o Secovi e a Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA), o projeto de lei retirado da Câmara pela nova administração não tinha sido debatido suficientemente. Solicitavam que houvesse um maior detalhamento das AEICs e que fosse avaliado o real impacto que trariam sobre setores da cidade. Alegavam que seria injusto sobrecarregar os proprietários, responsabilizando-os pela conservação dos imóveis situados dentro das áreas protegidas por lei. Além disso, colocavam que a demarcação de tais áreas provocaria, em alguns casos, “a elitização do patrimônio da cidade”.

Alguns grupos organizados de moradores, entre eles o Petrópolis Vive, eram a favor do estudo realizado sobre as AEICs e pediam a ampliação destes espaços para outros locais da cidade, pois consideravam necessário preservar alguns setores da Capital uma vez que este seria o único meio de combater o que chamaram de “monocultura” dos edifícios. No caso do Bairro Petrópolis, há o conflito acerca da Casa da Estrela, anteriormente referido, a qual se localiza em uma Área Especial de Interesse Cultural. Este caso elucida muito bem de que maneira se dá, na prática, o conflito em torno das AEICs.

Visando resolver a questão das AEICs, após o evento foi instituído um grupo de trabalho na SPM para tratar deste assunto. A equipe técnica fez uma reavaliação do estudo feito pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC), visitando os locais, revisando as normas do Regime Urbanístico, planilhas e mapas que acompanhavam a minuta do projeto de lei. Isso foi feito em todas as AEICs propostas para três áreas da cidade (centro, interior e orla).

Na opinião dos técnicos, seria necessário que a demarcação de uma AEIC não se tornasse um instrumento banal na cidade para que não houvesse obstáculos ao processo de aprovação de projetos, uma vez que identificar um local como AEIC, de acordo com o projeto original, exigiria procedimentos administrativos e tramitações diferenciadas. No entanto, os técnicos preocuparam-se em manter a intenção proposta no estudo da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), que foi convocada para integrar o grupo numa etapa seguinte.

## **6.2 Renovação do Quadro das Instâncias de Participação**

Em 2005, obedecendo à legislação quanto ao mandato dos delegados e conselheiros, foi realizada eleição para renovação do quadro de representantes nos Fóruns Regionais de Planejamento. Em 2006, foram instalados os Fóruns Regionais nas oito Regiões de Gestão de Planejamento (RGPs), processo que incluía a escolha das mesas coordenadoras, para complementar a renovação feita em 2005.

Em virtude do falecimento do então secretário do Planejamento, Isaac Ainhorn, assume em seu lugar José Fortunati, ex-secretário da Educação do Estado do Rio Grande do Sul. Ao assumir o cargo, Fortunati disse que priorizaria para os próximos dois anos, 2007 e 2008, a revisão do Plano Diretor. Teria afirmado ainda “que pretendia realizar um amplo debate com a sociedade por meio dos Fóruns Regionais de Planejamento, reunindo todas as informações para que fosse elaborado o melhor projeto” (PORTO ALEGRE, 2008 b, p. 24).

Em fevereiro de 2007 foi anunciado pelo secretário do planejamento, Fortunati, um cronograma para discutir com a comunidade e entidades, tendo por base a minuta elaborada por técnicos da PMPA, as propostas de alteração no PDDUA. Qualquer cidadão que estivesse interessado em conhecer as propostas poderia participar das reuniões.

No mesmo mês foi divulgada uma mensagem do secretário no site da SPM. Vale aqui destacar um trecho em que o Secretário fala da importância dos Fóruns Regionais de Planejamento, para verificar o destaque ao princípio do planejamento democrático:

O fortalecimento dos Fóruns Regionais de Planejamento baliza nossa intenção de aproximar o cidadão das questões do planejamento urbano. A dedicação do quadro técnico da Prefeitura, que construiu este texto para erguer uma Porto Alegre para todos, pode, e deve, ser coroado com uma ampla consulta à população.

Assim, para retomar, tudo que foi resolvido na 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor serviu como base para a elaboração da proposta de revisão, processo coordenado pela SPM, e com a participação de secretarias municipais envolvidas com a questão. Os conteúdos foram organizados em cinco Grupos de Trabalho, dentre os quais, será objeto de avaliação neste Trabalho de Conclusão de Curso, o GT cinco (Paisagem Urbana / Áreas de Interesse Cultural).

### **6.3 Discussões dos Grupos de Trabalho**

De maio a fevereiro de 2007, através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e dos Fóruns Regionais de Planejamento foram debatidas com a sociedade as propostas resultantes da etapa anterior, os estudos dos GTs. A próxima etapa seria a realização de uma Audiência Pública.

Assim, deu-se início às atividades com a apresentação das propostas da Prefeitura, através da SPM, às RGPs (Regiões de Gestão do Planejamento). A RGP1 teve o maior número de reuniões para debater as propostas.

Paralelamente às discussões ocorridas nas RGPs, os Fóruns Regionais de Planejamento também estavam discutindo as propostas e, por solicitação destes, ocorreu a participação de técnicos da SPM, para esclarecimento de dúvidas.

Após o fim desta etapa, o secretário do Planejamento, José Fortunati, fez um balanço positivo dos trabalhos e destacou que a atuação da sociedade não se encerraria naquele momento, pois o projeto de revisão do Plano Diretor somente estaria completo depois que as reivindicações da comunidade fossem avaliadas em audiência pública. Após a audiência pública, todas as propostas aprovadas seriam sistematizadas num documento, as quais seriam encaminhadas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, que analisaria a pauta e remeteria ao prefeito José Fogaça. As revisões seriam sistematizadas como propostas por meio de projeto de lei, para ser enviado à Câmara Municipal. O secretário declarou que o considerável número de cidadãos porto-alegrenses envolvidos nos trabalhos (767), teria um efeito multiplicador para a mobilização de mais pessoas a participarem do processo (CORREIO DO POVO, 19 de março, p. 07).

Segundo a equipe de Comunicação Social da SPM, apesar da proposta ter sido bastante debatida e atendida, em parte, às reivindicações da comunidade, como a redução nas alturas e o aumento nos afastamentos entre os prédios, os movimentos de bairro mais significativos, entre estes o Petrópolis Vive, não apoiaram a proposta, inicialmente. Eles teriam defendido suas próprias propostas e as de outras secretarias, como a da Cultura e praticamente ignoraram o estudo feito pela PMPA.

Críticas ainda mais intensas partiam do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC), o qual afirmava que as mudanças dos índices urbanísticos, propostas pela PMPA, causariam desemprego para a categoria. Durante o programa Guaíba, Revista da Rádio Guaíba, no dia 31 de maio, Valter Sousa, vice-presidente do sindicato, declarou: “Estamos lutando para que Porto Alegre cresça e possa ter habitações para toda a sociedade e para aquela população de baixa renda” (Porto Alegre, 2008b, p. 32).

Também houve críticas, inclusive de parte dos técnicos da SPM, em relação ao modo como seria debatida a proposta de revisão do PDDUA, na etapa da audiência pública. Segundo a Equipe de Comunicação Social da SPM, o grupo que havia trabalhado na elaboração da minuta não achava correto submeter a uma assembléia uma matéria de teor essencialmente técnico. Apesar destas críticas, o secretário José Fortunati resolveu “apostar na mobilização da comunidade”. Acreditava que seria possível elaborar uma boa proposta de revisão e que o método era o mais democrático possível. No entanto, como será visto mais adiante, esta etapa do processo de revisão apresentou muitas distorções.

Assim, neste contexto de intenso conflito, vale relembrar os próximos passos após a etapa de discussão das propostas da prefeitura nas RGP e Fóruns Regionais de Planejamento:

- > Avaliação das idéias pelos técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal;
- > Discussão e votação pela comunidade, em audiência pública;
- > Envio do projeto de lei à Câmara de Vereadores;

Importante lembrar também o importante papel da imprensa (jornais Correio do Povo, O Sul, Zero Hora, Jornal do Comércio, além dos jornais de bairro) para informar a população sobre as etapas do processo de revisão do Plano Diretor e, assim, despertar muitos cidadãos para a discussão do planejamento da cidade. Tal constatação verifica-

se no grande número de citações de jornais usados pela Equipe de Comunicação Social da SPM para elaborar o trabalho sobre o processo de revisão do PDDUA.

Por outro lado, somente os jornais de bairro apresentavam o debate sobre a revisão do Plano Diretor de maneira mais detalhada, com reportagens de destaque e entrevistas com os diferentes agentes deste processo, até aquele momento. Tal fato foi constatado a partir da análise do conteúdo das diversas edições de jornais.

#### **6.4 Antecedentes da Audiência Pública**

O período que antecedeu a audiência pública foi marcado por muita expectativa. Em release, divulgado através do site da PMPA, no dia 4 de abril de 2007, o secretário do Planejamento, José Fortunati, declara: “nunca uma proposta de alteração de um Plano Diretor foi tão amplamente discutida pela população. O resultado final deste democrático processo de planejamento participativo será conhecido na audiência pública do dia 26 de maio e orientará o projeto de lei que o Executivo enviará à Câmara de Vereadores”.

Alguns dias depois, no dia 31 de maio, o jornalista Lasier Martins, conforme destacado pelos Jornalistas de Comunicação Social da SPM, declarou, durante o programa Gaúcha Repórter da Rádio Gaúcha: “*Este Plano Diretor está uma bagunça. Está virando uma luta de classes, quando o que deveria ter prioridade é a qualidade de vida da cidade.*” Isso era mais um sinal do intenso debate, ou melhor, embate, que a polêmica sobre as mudanças do Plano Diretor estava causando na sociedade.

No dia 11/04/2007, a Zero Hora, na página 36, noticia sobre uma manifestação de trabalhadores da construção civil, na frente da prefeitura. “Com temor de desemprego, operários protestam contra a proposta de reformulação do Plano Diretor da Capital (...). A prefeitura quer a redução dos limites de altura (...). Segundo o Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção Civil da Capital, as regras encarecerão e desestimularão novas construções” Segundo o presidente desta entidade, Ricardo Baldino, as novas regras significariam a perda de 5 mil empregos, que contava com cerca de 15 mil funcionários formais no setor.

Ainda segundo a notícia, “o protesto teve momentos de tensão, com reforço policial e cordão de isolamento entre prefeitura e manifestantes. O clima só esfriou

quando representantes se reuniram com os secretários (...) e com o prefeito José Fogaça, solicitando a ampliação do tempo de discussão do projeto”.

Entretanto, a prefeitura posicionou-se contra esta proposta. Fortunati justificou dizendo que “alongar muito a discussão de um projeto desse porte provoca insegurança jurídica, retraindo investimentos. Também queremos evitar a votação em ano eleitoral”. Ele ainda disse que tais mudanças não prejudicariam os empregos na construção civil.

Porém, o conflito continuava latente. O presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Sul, para aumentar o coro contra a revisão, declara: “a proposta não está agradando a ninguém, principalmente porque vai restringir o crescimento da cidade”.

E neste período também ocorreram vários debates em emissoras de rádio e TV. A população, de maneira geral, manifestou-se por meio de e-mails, cartas dirigidas aos jornais e alguns artigos que foram divulgados por editoriais de Opinião. A maioria das críticas concentrou-se na questão das alturas dos prédios, conforme se pode observar por uma das declarações:

Me admira a posição tomada pelo Sinduscon quanto à revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Os recuos e os limites de altura permitem maior insolação, aeração e possibilitam a drenagem do solo. Não é apenas uma questão estética. Não sei se os lucros das incorporadoras continuarão os mesmos, mas certamente a qualidade de vida da população melhorará.” (carta de leitor, Jornal Zero Hora, 16 de abril, página 2).

No dia 24 de abril, foi convocada a imprensa para que as regras da audiência pública fossem anunciadas pelo secretário José Fortunati. A mesma, a princípio, aconteceria na Usina do Gasômetro, entretanto foi transferida para o Salão de Atos da UFRGS. Sobre isso, Fortunati declarou em entrevista coletiva: “graças ao apoio da universidade, conseguimos esse espaço, que oferece mais lugares e melhores acomodações para receber a comunidade e as entidades nesse dia de discussões e decisões” (Porto Alegre, 2008b, p. 36). A capacidade do local: 1350 pessoas.

Assim, torna-se fundamental aqui expor as regras desta Audiência Pública, uma vez que se trata de uma etapa do processo de revisão do Plano Diretor, de caráter deliberativo. As regras anunciadas por meio de edital e à imprensa foram as seguintes:

- o credenciamento da Audiência Pública seria feita no mesmo dia;
- Caso não fosse possível concluir o exame da matéria no dia marcado, outra audiência pública seria realizada no sábado seguinte;

- Somente cidadãos acima de 16 anos e residentes em Porto Alegre, instituições públicas e privadas, autoridades, organizações não governamentais, associações e demais interessados, poderiam participar da audiência, desde que cumprissem os regulamentos do edital;

- Cada proposta poderia ser defendida por um tempo máximo de três minutos. Seu autor teria preferência. Caso o mesmo não se encontrasse no local, a sugestão seria defendida por quem primeiro se inscrevesse. Este debate poderia ser ampliado pela Mesa Diretora;

- Caso houvesse mais de uma proposta para um mesmo item, cada uma teria o tempo de três minutos de defesa;

- A votação seria por voto direto dos participantes. A proposta aprovada seria aquela que tivesse mais votos do público presente, ou seja, por maioria simples, usando como meio de voto o aceno do crachá. Os votos seriam apurados mediante o contraste dos crachás.

- Caso houvesse uma ou mais propostas que modificasse o texto da Lei Complementar 434/99, o texto original seria submetido à votação em primeiro lugar. Depois a proposta apresentada pela Prefeitura de Porto Alegre seria analisada e votada, caso existisse. As propostas apresentadas pelas Regiões de Planejamento ou pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) seriam analisadas e votadas pela ordem que foram protocoladas junto à SPM;

Nas semanas seguintes, até o dia da audiência pública, a mídia seguia veiculando o debate sobre o Plano Diretor, por meio de jornais, rádio e TV. As diferentes entidades reiteravam seus respectivos posicionamentos, sendo que o IAB e o Movimento Porto Alegre Vive, além dos Movimentos de Bairro, incluindo o Petrópolis Vive, declararam apoio ao Plano proposto pela prefeitura.

Por outro lado, através de um documento publicado na internet, intitulado “A cidade não é mercadoria”, o IAB criticou, entre outros pontos, o fato de uma matéria com teor tão complexo ser deliberado numa audiência pública. Além disso, colocaram que a mesma não se constituía de forma legítima, uma vez que deveria ser um “instrumento regulamentar de apresentar projetos da administração ao conhecimento da sociedade, e desta recolher sugestões e encaminhamentos, mas sem funções deliberativas” (carta do IAB). A entidade ainda lembrou o histórico de mobilização do Sindicato da Construção Civil para manipular e distorcer audiências públicas e a conduta de não civilidade nestas ocasiões.

Acabado o prazo de envio de propostas para a SPM, estas foram contabilizadas em 451. As sugestões foram digitadas e separadas pelos temas dos GTs. Em seguida, as tabelas foram encaminhadas aos coordenadores de cada Grupo de Trabalho para que eles elaborassem pareceres técnicos. As propostas também foram disponibilizadas para consulta no site da SPM, na internet.

A mídia em geral seguia anunciando a data da Audiência Pública e cada vez mais pessoas ficavam interessadas em participar, criando-se grande expectativa em relação a esta etapa.

No dia 21 de maio de 2007, cinco dias antes da Audiência Pública, foi publicado um artigo, assinado por Fortunati, no Jornal do Comércio, página 4, que tratava sobre a revisão do PDDUA. Neste artigo o secretário defendeu a Audiência Pública como forma legítima de tratar sobre questões do Plano Diretor: “Este é um momento único para o planejamento urbano da cidade, pois Porto Alegre está afirmando que Plano Diretor diz respeito a todos e que todos devem ter o direito de dizer o que pensam a respeito do Plano Diretor” (Porto Alegre, 2008b, p.48).

No dia da Audiência Pública, 26 de maio, foi publicado outro artigo do secretário, desta vez no Jornal Zero Hora, na página 16. Neste ele mais uma vez reiterou a importância desta etapa: “Não restam dúvidas de que a audiência pública de hoje será um marco no planejamento urbano da Capital. O resultado, contudo, depende da participação de cada cidadão, defendendo suas idéias e votando nos caminhos que acredita serem os melhores para a cidade. Contamos com a presença de todos” (Porto Alegre, 2008b, p. 49).

## **6.5 Audiência Pública - 26 de maio**

Foi definido que o credenciamento dos participantes deveria iniciar às 8 horas. No entanto, muito antes deste horário, filas enormes estavam sendo formadas no lado de fora do prédio da Reitoria da UFRGS. Isso já sinalizava que haveria problemas. O Salão tinha capacidade para 1350 pessoas, mas a quantidade de pessoas que estava na rua esperando, visivelmente, era muito maior.

Havia vários ônibus enfileirados e estes eram coordenados pelo Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STIC), que deixavam os operários do setor em frente ao prédio. Assim, os representantes de associações de bairro e movimentos

comunitários, entre eles o Petrópolis Vive, tornaram-se minoria. Ocorreu certo tumulto e tiveram que disponibilizar um salão extra com um telão, para que os presentes pudessem ter acesso ao local.

Com quase todo o auditório ocupado por trabalhadores ligados ao setor da construção civil, as propostas de interesse da categoria foram aprovadas sucessivamente, sem discussão. Representantes do Sindicato da Construção Civil “orquestravam” o processo de votação levantando o crachá e eram seguidos pela quase totalidade do plenário. Conforme descrito por jornalista da SPM, foi uma situação constrangedora.

Devido a esta manipulação grosseira da audiência, os representantes de associações e movimentos de bairro, entre outros, decidiram retirar-se do local. Classificaram como péssima a condução realizada pelo Secretário do Planejamento, Fortunati, que agia como se estivesse transcorrendo tudo normalmente. No lado de fora, as entidades revoltadas com esta situação cantavam a seguinte frase-denúncia: “Audiência comprada, cidadania roubada”.

Do lado de fora, também, lanches eram distribuídos para os trabalhadores. A maioria deles não sabia do que se tratava a Audiência Pública, conforme declararam à imprensa, e compareceram ao local para ganhar lanche. Algumas pessoas filmaram o que estava acontecendo e divulgaram em blogs na internet. Além disso, havia panfletos alardeando para as pessoas a possibilidade de haver desemprego no setor caso fossem aprovadas as propostas contrárias ao que defendia o STIC e as demais entidades ligadas à construção civil.

Ao longo deste dia ocorreram muitos protestos, os quais se sucederam nos dias seguintes. Várias denúncias foram parar no Ministério Público. No fim da Audiência Pública deste dia, como apenas uma parte das propostas tinha sido analisada, a mesma foi interrompida e teria de serem marcados outra data e local. Registrou-se no final desta audiência, 1773 pessoas.

Todos os veículos de comunicação noticiaram este fato nos dias que se seguiram, apontando ter havido manipulação, tumulto e confusão. Entretanto, o secretário Fortunati declarou que a Audiência Pública seguiu os parâmetros democráticos: “A audiência era aberta a toda a população e a prefeitura não podia monitorar quem participaria”. Ele também lembrou que as propostas aprovadas eram apenas sugestões, as quais comporiam o anteprojeto que seria encaminhado ao

CMDUA, e depois ao prefeito José Fogaça, para elaborar o projeto de lei e enviar, finalmente, para a Câmara de Vereadores.

Das 454 sugestões, 107 foram votadas (entre estas, as propostas referentes aos Estudos de Impacto de Vizinhança e às sacadas, as quais serão discutidas mais adiante). As demais propostas seriam, então, avaliadas no sábado seguinte, inclusive a que se refere à alteração da altura dos prédios e às áreas de interesse cultural.

Praticamente todas as propostas apresentadas pelas empresas da construção civil foram aprovadas neste sábado tumultuado do dia 26 de maio. A partir deste fato, surgiu a grande polêmica da audiência, a questão dos critérios para votação. O coordenador do Movimento Porto Alegre Vive, Nestor Nadruz, em declaração ao Jornal do Comércio, 28/05/2007, página 28, apontou, como testemunha, que várias pessoas que compareceram à reunião, com poder de voto, desconheciam o que era o Plano Diretor e a importância das alterações para o futuro da cidade.

Os representantes de associações de bairros e ambientalistas demonstraram insatisfação com os critérios da Audiência Pública e disseram que não iriam participar se continuassem os mesmos para a próxima audiência, que seria no sábado seguinte. O Movimento Porto Alegre Vive ingressou com um inquérito junto ao Ministério Público, questionando a legalidade do encontro.

Em mensagem enviada para todos os funcionários da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), no dia 28 de maio, Newton Paulo Baggio, supervisor de Desenvolvimento Urbano da SPM, “manifestava seu descontentamento com os rumos da audiência pública”, conforme exposto pela Assessoria de Comunicação Social da SPM.

Conforme a mesma assessoria, após algumas semanas, os técnicos da SPM escreveram um documento onde faziam várias ponderações sobre o processo de revisão e o entregaram ao prefeito José Fogaça. “Ocorria um clima de descontentamento e de mal estar dentro da Secretaria. Os técnicos – inclusive os coordenadores dos GTs – decidiram que não iriam participar da segunda etapa da Audiência Pública” (Porto Alegre, 2008b, página 54).

## **6.6 Acordo com Ministério Público**

Nos dias subsequentes à primeira Audiência Pública houve reuniões entre representantes do Ministério Público e da PMPA, resultando um documento assinado

no dia 14 de junho por autoridades representantes destes poderes. No dia seguinte, o conteúdo do documento foi divulgado para a imprensa. Não foi decretada a nulidade da audiência Pública, apenas acordadas algumas regras para garantir participação de quem quisesse participar e evitar que se repetisse tal distorção.

### **6.7 A Audiência Pública – 16 de junho**

Neste dia seriam votadas as propostas de alteração dos índices referentes à paisagem urbana, sendo a questão das alturas a que apresentava maior polêmica. O evento foi realizado no Ginásio da Brigada Militar. Vale destacar que neste dia havia passe livre, para garantir a igualdade de condições para as pessoas chegarem ao local. Também vale destacar que o acordo firmado com o Ministério Público não proibia o transporte de pessoas por ônibus particular, apenas proibia o consumo de lanche nos arredores do local onde se realizaria este evento.

Conforme os técnicos da SPM, não houve tumulto nem confusão, apesar do clima de tensão no ambiente. O número de pessoas era maior (382 a mais se cadastraram) e, mais uma vez o setor da construção civil se mobilizou e trouxe seus trabalhadores para a audiência, constituindo-se, assim, como maioria. Como maneira de protestar, técnicos da PMPA e, até mesmo da SPM, além de associações de moradores, decidiram não comparecer. Mais de 30 entidades boicotaram esta audiência pública. Conforme a Assessoria de Comunicação da SPM, a partir de informação divulgada no Jornal Diário Gaúcho, “o protesto transformou o evento em uma sessão com mais de seis horas de unanimidades”.

Outro protesto aconteceu por meio da leitura de um documento, elaborado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em que esta entidade destacava: “o que estamos vendo aqui é a aniquilação da proposta elaborada pelos técnicos da Prefeitura que buscava a melhor solução para a cidade em termos de qualidade de vida, preservação ambiental, fortalecimento da cultura e geração de empregos. O objetivo do trabalho dos técnicos era favorecer o conjunto da população e não apenas interesses econômicos setoriais”. Enfim, o processo foi totalmente distorcido.

Após este evento, o secretário José Fortunati declarou, através da imprensa, que o processo não foi o ideal (tomando como referência as propostas da prefeitura), mas representaria um avanço em relação ao PDDUA de 1999. Entre as propostas

aprovadas nesta audiência, está o limite de Gabarito dos prédios, que foi um pouco reduzido, e o aumento do número de Áreas de Interesse Cultural. Além disso, destacava que o resultado desta audiência teria apenas valor consultivo, servindo como subsídio à elaboração do projeto de revisão do PDDUA, pelo CMDUA e, após deveria ser encaminhado para a Câmara de Vereadores, pelo prefeito.

## **7. POSICIONAMENTOS E ESTRATÉGIAS DOS ATORES SOCIAIS**

Neste capítulo serão apresentados e analisados os discursos dos principais agentes sociais do Processo de Revisão do I PDDUA, a partir de pesquisa em edições de jornais, o trabalho elaborado pela equipe de Comunicação Social da SPM, atas e Notas Taquigráficas de audiências públicas, além de entrevistas aos diferentes agentes deste processo. Neste sentido, será analisado, essencialmente, quem se manifesta, conteúdo das abordagens e interesses dos mesmos.

### **7.1 O Estado - Secretaria Do Planejamento Municipal**

Neste trabalho, torna-se fundamental analisar o posicionamento do principal agente social deste processo, o Poder Público Executivo, uma vez que a gestão e o planejamento estão sob a sua responsabilidade. Como será visto neste tópico, uma das questões fundamentais para entender o conflito quanto à densidade urbana diz respeito à necessidade de avaliar a cidade de um ponto de vista global, ou seja, considerando os estudos das diferentes Secretarias municipais e, ao mesmo tempo, cumprir os princípios expressos no Plano Diretor (sustentabilidade econômica e ambiental, bem estar social e planejamento participativo).

Neste sentido, pode-se considerar como marco inicial, para analisar o (s) posicionamento (s) do Poder Executivo Municipal sobre a densidade urbana, a reportagem do Jornal Já, de Julho de 2003, página 6. Nesta, o executivo da SPM dizia que o debate que deve ser feito é “qual a densidade que queremos para a cidade?”. A reportagem destaca que cada região da Capital tem a sua característica específica e a Prefeitura, a partir das especificidades, prefere densidades diferentes, inclusive para atender gostos distintos, tanto dos que querem morar numa zona movimentada, como os que preferem viver num local mais calmo.

Nesta reportagem, o então secretário do Planejamento, Carlos Eduardo Vieira dizia que um dos pontos importantes do debate de avaliação do Plano Diretor seria o aproveitamento do terreno, isto é, se seria melhor usar uma área com uma torre ou vários prédios baixos.

Ele declarou não ser viável, do ponto de vista econômico, expandir a cidade. Os gastos com infraestrutura seriam muito altos: manter o transporte coletivo em zonas distantes, levar redes de água, esgoto, iluminação.

Hermes Puricelli, coordenador técnico do Grupo de Trabalho que estava avaliando a questão das alturas, nesta época, dizia que a densidade era calculada em função da infraestrutura. “Uma cidade pouco densa é cara, sob o ponto de vista do transporte coletivo, das redes de água e saneamento, da iluminação. A substituição ou renovação de tudo isso é bem mais barata do que fazer tudo novo”, argumentou.

Sobre esta questão da densidade urbana, vale lembrar as idéias de Acioly e Davidson (1998), as quais estão todas expostas no referencial teórico deste trabalho. Este autor supõe que altas densidades garantem a maximização dos investimentos públicos, sendo incluídos infraestrutura, serviços e transporte, além de permitir a utilização eficiente da quantidade de terra disponível. Torna-se possível também auferir “altas taxas de retorno do investimento público e uma maior geração de recursos através da coleta de taxas e impostos urbanos, assumindo-se que haverá benefícios advindos da concentração de pessoas, atividades e unidades construídas”. Por outro lado, como será visto a seguir, a densidade urbana deve ser regulada de modo a não se tornar excessiva e saturar o espaço urbano, tornando-o economicamente desvantajoso.

### **7.1.1 O Estudo Técnico da SPM sobre a Densidade Urbana da Macrozona 01**

Em edição especial do Jornal Já, de maio de 2005, foi apresentado o resultado de um trabalho feito por três arquitetos da Secretaria do Planejamento (o próprio Hermes Puricelli, Maria Marques e Delourdes Bressiani). Este trabalho começou a ser feito em 2003, para a Conferência de Avaliação do Plano Diretor, e teve a colaboração de representantes de associações de moradores.

Além de se informar com a população, o grupo tomou como referência os Cadastros Imobiliários do Município, de imóveis (já construídos) vistoriados até julho de 2003, e de projetos aprovados (ainda não iniciada a construção) de junho de 2001 a dezembro de 2002. Também utilizou o censo demográfico do IBGE e o Relatório das

atividades do Trabalho que teve por objetivo avaliar a capacidade de adensamento da cidade em 1995.

Assim, este estudo apresentou informações que permitiram uma avaliação do Plano Diretor, o qual se tornou importante por ser a primeira iniciativa de monitoramento do desenvolvimento da cidade, o que está previsto no próprio Plano. Este estudo mostra que o Plano Diretor de Porto Alegre, como vem sendo aplicado, traz sérios problemas para a cidade. O trabalho avaliou o que aconteceu nos bairros Moinhos de Vento, Rio Branco, Petrópolis e Menino Deus desde que a lei entrou em vigor. Os técnicos constataram que esses bairros já estavam próximos do limite do melhor aproveitamento da infraestrutura existente:

O Plano estimula um aumento da população na área mais urbanizada (do Centro até a Terceira Perimetral), para melhor utilização da infraestrutura existente, mas com as mudanças introduzidas no projeto original por influência das construtoras, o que vai ocorrer é uma explosão que vai detonar os principais bairros da Capital. [...]

Se forem mantidos os parâmetros atuais, em pouco tempo haverá grave deterioração, com prejuízos inclusive aos cofres municipais, pela necessidade de obras como bacias contra alagamentos, ampliação das redes de água e esgoto e o alargamento de ruas e avenidas. Sem falar nos transtornos à qualidade de vida. [...]

“Pela sua estrutura, essa área não é a mais adequada para receber estímulo à construção. Pelo contrário, era até para se manter mais estável. Mas o regime urbanístico (quanto e como se pode construir: alturas, afastamentos, recuos...) se contrapõe a essa idéia”, observa Maria Erni Marques, que integra a equipe que fez o trabalho. Uma das constatações do estudo é que há um conflito entre regime urbanístico e estruturas das ruas. [...]

“A proposta não é densificar a cidade para depois ir aumentando as vias indefinidamente”, adverte Hermes Puricelli, na SPM há 30 anos. “É o oposto. Temos que controlar a densidade porque o mais caro é refazer a estrutura viária, até pela questão de desapropriações”, completa (Jornal Já, maio de 2005, p. 3).

O próximo passo do estudo seria definir critérios para identificar áreas consolidadas que deveriam ser preservadas por já ter uma característica específica – por exemplo, uma rua com prédios de cinco pavimentos, em média – e áreas que podem ser renovadas. Hermes Puricelli, entretanto, adverte:

Isso não quer dizer que essas áreas vão ser congeladas. O que se propõe é evitar a construção de prédios com 18 pavimentos onde a média de altura é dois andares. Dá para fazer uma coisa mais harmônica, estabelecer um máximo de 8, 10 pavimentos, para que o crescimento se dê ao longo do tempo (Jornal Já, maio de 2005, p. 3).

Neste estudo, eles também atestaram que a mudança na paisagem, desfigurada por novas edificações, vinha gerando conflitos em áreas consolidadas, com o predomínio de casas e prédios baixos.

Como foi anteriormente referido, uma das fontes deste estudo da Secretaria do Planejamento Municipal foi o Relatório das Atividades de 1995, utilizado na criação do novo Plano Diretor. Este relatório (resumido no Quadro 7.1.1.1) apresenta uma avaliação da capacidade de adensamento da cidade, apontando uma escala de densidades – da melhor, que traz economia para o município, até a pior, chamada antieconômica. A densidade considerada ideal seria de 100 a 150 economias (casa, apartamento ou escritório) por hectare.

Baseado neste estudo, a Secretaria do Planejamento evidencia que esta densidade já foi atingida em bairros da região central. Logo, adensá-los ainda mais, como permite e induz o regime urbanístico do Plano Diretor, constitui uma deseconomia para a cidade. “Os bairros que estudamos estão, em média, com 100 a 150 economias por hectare, que é a melhor densidade”, aponta Delourdes Bressiani. Ou seja, o ponto ideal foi atingido, e o lógico seria escolher um regime urbanístico que mantivesse este patamar. Mas não foi o que aconteceu.

Outro fator que impulsiona o crescimento da região central é o mercado imobiliário. A construção civil investe nesta região que tem maior poder aquisitivo. Um dos levantamentos do estudo demonstrou que a zona é, folgadoamente, o local onde mais projetos imobiliários foram aprovados depois do novo Plano Diretor, conforme tratado em capítulo anterior.

**Quadro 7.1.1.1 – Resumo Descritivo das Características de Ocupação por Densidades Urbanas na Cidade de Porto Alegre – 1995**

<b>Características da ocupação</b>		
<b>Classificação</b>	<b>Densidade (economias/hectare)</b>	<b>Efeitos</b>
Antieconômica	Menor que 45	- serviços públicos extremamente caros; - transporte público ineficiente; - ruas desertas; - equipamentos comunitários subutilizados.
Economicamente aceitável	De 45 a 100	- serviços públicos caros; - transporte público ineficiente; - boa qualidade de vida em zonas exclusivas de habitação unifamiliar; - privacidade nas áreas verdes, praças, parques, etc. - espaços públicos subutilizados; - pouca miscigenação de usos nas zonas residenciais.
Economicamente desejável	De 100 a 150	- serviços públicos econômicos; - transporte público eficiente; - espaços públicos otimizados; - utilização de parques e equipamentos por maior número de pessoas; - miscigenação na tipologia residencial; - miscigenação de usos.
Economicamente aceitável	De 150 a 200	- serviços públicos econômicos; - transporte público eficiente; - desapropriações para alargamento do sistema viário; - redução da circulação de carros particulares; - Perda de privacidade nos equipamentos comunitários.
Antieconômica	Mais que 200	- congestionamento da infra-estrutura; - Congestionamento da circulação urbana; - má qualidade de vida; - investimentos de porte em infra-estrutura, circulação e transporte de massa.

Fonte: Relatório das Atividades de 1995 - SPM

Assim, neste sentido, um dos encaminhamentos do trabalho da SPM diz respeito à revisão dos valores máximos dos índices privados e índices públicos. “Não é só a região radiocêntrica que tem infraestrutura. Toda a área de ocupação intensiva da cidade já está dotada para se desenvolver”, declara a arquiteta Maria Marques. “O Plano Diretor também fala em incentivar os corredores de centralidade e de urbanidade. Não se pode restringir tudo à Macrozona 1. Outras alternativas de crescimento devem ser buscadas”, conclui a mesma.

O estudo ainda indica que se deve induzir a ocupação na área intensiva. Ao mesmo tempo, buscar lugares para a renovação com novos empreendimentos. Podem ser áreas novas ou degradadas, subutilizadas, caso do 4º distrito.

### **7.1.2 Considerações do Estudo da SPM**

A possibilidade de verticalização e crescimento no interior dos bairros trazida pelo novo Plano Diretor causou certa desarmonia em certas regiões. O caso recorrente é a construção de espigões em ruas estreitas e com predominância de casas.

Os técnicos detectaram um crescimento acelerado, como nos casos de vias em que a média era dois ou três andares e onde passa a construir 18 pavimentos. “É uma mudança muito radical. E, certas vezes, ocorre em vias estreitas. Em geral, é essa situação que gera conflito”, avalia Hermes Puricelli. “E não há necessidade, porque Porto Alegre tem muito espaço para se desenvolver. Mas, se nada acontecer, a cidade vai continuar crescendo desta forma, com prédios isolados no meio desses bairros residenciais”, prevê (Jornal Já, maio de 2005, p. 4).

Apesar do mote dos Movimentos Viver ser a frase “Não ao Espigão”, demandando redução da altura dos prédios, os técnicos responsáveis por este estudo apontam que a altura não é um dos fatores mais importantes para avaliação da densidade urbana, mas o recuo (espaço entre os prédios e os terrenos vizinhos e a rua), certamente, sim. E uma das constatações do estudo da SPM diz que os recuos diminuíram consideravelmente, sendo este um dos fatores responsáveis pelo conflito acerca da densidade urbana. Esta alteração inadequada ocorreu no contexto da aprovação deste Plano Diretor atual, na Câmara de Vereadores.

A mudança viabiliza a construção de mais prédios numa área menor. “Essa é uma das questões mais importantes. Não seria problema permitir uma altura elevada, desde que os recuos também fossem bastante elevados”, aponta o experiente arquiteto Hermes Puricelli.

A redução dos recuos permite ainda que se faça um edifício mais alto num terreno menor, afetando, em muitos casos, a vizinhança já instalada. “A qualidade de vida – como a população gosta de dizer – é comprometida pelo sombreamento, perde-se em aeração. E isso ocorre em virtude da proximidade entre os prédios”, explica Delourdes Bressiani, do corpo técnico da SPM. [...]

“Acontece casos em que uma casa fica ilhada no meio de dois edifícios. E nem faz diferença se são 18 ou 5 pavimentos. O horror é igual. O sujeito olha para cima e não vê o céu”, observa Puricelli.

A possibilidade de se avançar além do recuo em andares superiores e a construção de sacadas cada vez maiores – e fechadas – pelo fato de elas não contarem como área adensável, são outros fatores desse assunto que merecem ser revistos, conforme o estudo (Jornal Já, maio de 2005, página 4).

Enfim, este estudo conclui que este Plano Diretor incentiva a construção no interior de bairros da área radiocêntrica, que apresentam índices construtivos elevados e permitem altura máxima. E com o mercado imobiliário escolhendo onde a cidade cresce, surgem as distorções.

### **7.1.3 Procedimento da SPM quanto ao Trabalho sobre a Densidade Urbana**

Conforme a mesma edição do referido jornal, após a divulgação dos resultados e apesar de tratar do tema mais polêmico da avaliação do Plano Diretor este importante estudo técnico foi engavetado na Secretaria do Planejamento. E, além disso, os arquitetos foram afastados do trabalho, deslocados para projetos que tratam da revitalização do Centro da Cidade, ao invés de dar continuidade à revisão do Plano.

Na época, Moema Debiagi, secretária-adjunta do Planejamento, justificou a suspensão do estudo afirmando haver outras prioridades. Ela reconheceu a importância do estudo, mas ressaltou que é necessária uma avaliação entre as secretarias municipais para tirar conclusões definitivas. Por outro lado, Moema admitiu que o texto ainda não tinha sido utilizado pela SPM.

O ex-supervisor de Planejamento Urbano de Porto Alegre, e atual membro da Secretaria da Copa (SECOA), Newton Paulo Baggio, que atuou durante o processo de revisão do PDDUA, no âmbito do executivo, foi entrevistado (ver Anexo C) pelo autor deste trabalho, no dia dois de abril de dois mil e nove. Ele foi questionado se o estudo referido foi retomado e se os resultados foram considerados para a elaboração do projeto final de revisão do Plano Diretor. Segue a resposta dele:

Sem dúvida, a base toda deste tema das alturas, o problema da volumetria, da paisagem urbana foi bem discutido internamente, coordenado por estes mesmos técnicos, que estão lá ainda trabalhando hoje em outras tarefas. Mas eles foram reagrupados porque este trabalho estava esquecido lá, foram reagrupados para introduzir e encaminhar à Câmara uma mudança que viesse atender algumas considerações feitas por eles. O resultado final não é o trabalho que foi feito, isso eu te adianto. Tanto nas audiências públicas como no Conselho do Plano Diretor houve modificações que alteraram

aquela proposta. Alteraram para, vamos dizer, limitar pouco a proposta. Mas eu pessoalmente concordo com a proposta feita.

#### **7.1.4 A Proposta da Prefeitura de Porto Alegre**

No segundo Semestre de 2006, depois de quatro anos de debates, a Prefeitura então revelou sua proposta para revisão do Plano Diretor, elaborada pelo Gabinete do Prefeito, em conjunto com as secretarias de Planejamento, Obras, Meio Ambiente, Transporte e Cultura. Como exposto anteriormente, estas propostas seriam debatidas com entidades da sociedade civil, por Grupos de Trabalho e, após, votadas nas Audiências Públicas, de caráter deliberativo, passando pelo Conselho do Plano Diretor, pelo prefeito e, em forma de projeto de lei, encaminhado à Câmara Municipal.

Assim, houve proposta de alteração na volumetria dos prédios da Macrozona1. Para o bairro Petrópolis havia sido proposta a redução de 52 e 42 metros para 33 e 27 metros, respectivamente, conforme a localização dentro do bairro, mantendo a altura de 52 metros na Terceira Perimetral. Além desta proposta havia outras sugestões referentes à densidade urbana:

- Aumento de 40 para 136 núcleos considerados Áreas de Interesse Cultural, cujas regras protegem edificações históricas, por exemplo, dos efeitos de novas construções;

- Criação das áreas de ambiência cultural, uma zona com normas intermediárias entre as áreas de interesse cultural e as demais partes da cidade;

- Ampliação do recuo entre os prédios verticalizados de 18% para 25% da altura da construção;

- Mínimo de 12,5% a 20% de área permeável e vegetada nos terrenos. Hoje a área pode ser totalmente pavimentada.

- Criação de Projetos Especiais de Nível III – Consórcio Urbano. Para grandes áreas (o PDDUA atual prevê Projetos Especiais de Nível II).

- Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – exigido no caso de grandes empreendimentos (adaptação ao Estatuto da Cidade). Inexistente neste Plano Diretor.

- No que tange às sacadas: podem ter até 2,5 metros de comprimento em relação à área útil. As sacadas laterais não poderão ser fechadas. No Plano Diretor atual não há previsão de tamanho máximo da sacada.

### 7.1.5 A Questão das Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs)

Na entrevista aplicada ao senhor Newton Baggio, questionou-se qual foi o posicionamento da SPM em relação às Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs) e qual foi a avaliação da SPM sobre o estudo elaborado pela Secretaria de Cultura, em conjunto com a Faculdade de Arquitetura Ritter dos Reis, sobre as AEICs. Nesta questão ele relata sobre um dos aspectos do processo de elaboração de um Plano Diretor, a interpenetração entre discussão técnica e política.

Nesta questão eu, particularmente, concordo com a proposta da prefeitura enviada à Câmara de Vereadores, porque este foi um trabalho feito por uma faculdade e que não levou em conta uma série de fatores que devem ser levados em conta quando trata de um aspecto urbano. Ver as adversidades, as condições, a sustentabilidade para isso. Foram identificadas na cidade as regiões, os locais que deveriam ser preservados, quando na verdade aquilo lá está se deteriorando e que a preservação vai ser inexequível pela deterioração. Então, o que a revisão propôs, ao menos do ponto de vista mais geral, eu não sei os detalhes do que foi encaminhado, precisamente, foram identificadas áreas de interesse cultural e áreas de ambiência cultural, de forma que houvesse uma transição entre o que fosse ambiência cultural faria transição entre aquilo que é regido pelo Plano Diretor, através de seu regime urbanístico, e aquilo que é necessário para área de interesse cultural, que são os valores de preservação. Eu acho que o trabalho está bom, embora tecnicamente existam divergências, o que é natural. O que não pode é transformar isso aí em um discurso político e tentar limitar a abrangência que está sendo feita na revisão do Plano Diretor. As alturas têm duas disposições, uma quando alteraram o regime urbanístico e outra quando elas são alteradas via área de ambiência cultural ou área de interesse cultural.

Neste momento o ex-supervisor da SPM foi questionado sobre o fato de o processo de revisão do PDDUA ter sido fragmentado em cinco Grupos de Trabalho, apesar de alguns críticos terem dito que isso não seria bom porque o Plano Diretor deve ser visto de maneira Global. Ao responder, Newton Baggio expõe outro aspecto do Planejamento Urbano, a necessidade de se ter uma visão geral e, ao mesmo tempo, uma visão específica, e aproveita para rebater as críticas.

Provavelmente estes críticos são aqueles que defendem a área de interesse cultural que foi feito lá na secretaria de cultura, foi encaminhado ao gabinete do prefeito, encaminhado à Câmara Municipal, sem ninguém mais ouvir. Para este momento pode a fragmentação e a divisão de poder. Agora, quando nós fizemos a revisão das Áreas de Interesse Cultural, houve uma ampla participação técnica, não estava no âmbito da participação social mas, tecnicamente, todos os agentes foram chamados, seja da secretaria de cultura, da SMAM, a SPM, a SMOV e outros setores da Prefeitura. Então, a fragmentação não é ruim quando ela se encerra em si mesma, agora quando

tu divide por grupos é porque tu precisa aprofundar os temas e nem todos serão especialistas para entender sistema viário, volumetria, infraestrutura, regime urbanístico, preservação ambiental, preservação cultural, não tem. Só daqui a trinta anos, trinta e poucos anos para as pessoas poderem entender tudo isso mas, se não, temos que adotar um procedimento de trabalho que permita aos técnicos mais especializados se aprofundarem e para isso tem esta divisão de trabalho. Não é para se empoderar, mas é para aprofundar os temas quando tem estes grupos de trabalho, que são os mesmos grupos de trabalho que estavam lá na conferência de reavaliação do Plano Diretor em 2003, portanto não pode ser criticado agora.

Entretanto ele explica que apesar da impossibilidade de se considerar apenas este estudo para a revisão das AEICs do PDDUA, dado a opinião da maioria dos técnicos da SPM, ele foi aplicado através de decretos do Prefeito para resolver conflitos locais e diminuir o impacto dos índices urbanísticos.

A maioria dos técnicos da Secretaria do Planejamento entende que aquele trabalho não estava completo, e eu também tenho esta percepção. Ele foi um trabalho que foi utilizado através de um decreto do prefeito de forma a minimizar o impacto das volumetrias e da altura que estava no Plano Diretor, sobre a cidade. Então ele passou a servir de referência, e não se mudava o plano, que é a grande coisa. Estava errado, o Plano não era mudado, se faz um decreto para identificar algumas áreas, algumas ilhas onde há o melhor da cidade, o resto vai ocorrendo assim. Então o que nós fizemos foi trazer para dentro do Plano Diretor todo este trabalho elaborado porque não pode ser separado. Se ele atua sobre o território da cidade ele precisa estar dentro do Plano Diretor ou se referir ao Plano Diretor.

Sobre a avaliação geral dos técnicos da Prefeitura sobre o projeto final de revisão do Plano Diretor, enviado para a Câmara de Vereadores, ele afirmou que foi tentada a inclusão dos aspectos identificados no trabalho sobre paisagem urbana, sendo alguns deles incluídos. Ele afirmou que, no caso do bairro Petrópolis, a altura passou de 52 para 29 metros, o que, na avaliação dele, é uma diferença razoável.

#### **7.1.6 Atuação do Ministério Público para Resolução de Conflitos**

Sabe-se que o Ministério Público tem sido acionado pelos moradores para impedir a construção de prédios altos e o corte de árvores no Bairro Petrópolis. A Prefeitura tem sido chamada para prestar esclarecimentos quanto à questão técnica, conforme anteriormente exposto neste trabalho. Por esta razão, torna-se necessário conhecer a avaliação técnica da SPM sobre a densidade urbana no Bairro Petrópolis de um modo geral e sobre os conflitos pontuais, como nas ruas Dario Pederneiras, Corte Real, entre outras. Sobre isso, Newton Baggio respondeu:

Independente de valores técnicos ou valores de referência que possa ter sobre a cidade, aquela população está mobilizada para defender o seu estado atual, ela não quer a modificação, isso é verdade. Pelo menos por parte destas entidades que tem esta mobilização. Em compensação tem alguns proprietários que querem a modificação porque seus imóveis serão valorizados de outra forma. A SPM não tratou disso, ela tratou de fazer a revisão vendo este aspecto. Agora a minha opinião é a seguinte: a ausência de um Plano Diretor mais adequado ou um Plano Diretor mal elaborado, como o de 1999, que está vigente até hoje, produziu muito destas questões, porque ele foi feito num sentido mais neoliberal, feito por um governo que era contrário ao neoliberalismo.

[...] O Plano Diretor de 79, ao contrário, ele sim foi feito imaginando e vendo as realidades dos bairros que o Plano Diretor de 1999 não contemplou. Esta revisão procura se aproximar daquele conceito que estava no Plano de 1979, identificar valores a serem preservados, as volumetrias que devem ser revistas, e é o que foi tentado.

[...] Eu não tenho um conhecimento específico delas [as ruas], a não ser da Casa da Estrela, porque quando nós estávamos fazendo esta revisão, nós pegamos os técnicos e colocamos em kombis e visitamos os locais onde havia estas polêmicas. Claro que o bairro Petrópolis, que tem um certo padrão edilício, tu percebe um prédio deste tamanho aí. Aí, aquele prédio, uma excecência, aquela coisa fora daquele contexto pré-existente. Um dos locais que nós visitamos, foi este chamado a Casa da Estrela, mas porque era o mais polêmico. Então foi isso, o único momento que eu conheço. Mas já tinha sido aprovado, ao lado da Estrela um prédio alto, portanto qualquer prédio alto ali não haveria um agravante.

No que tange à referida tentativa de aproximação ao conceito do Plano Diretor de 1979, exposta na fala acima, na prática parece ser muito difícil, dada a diferença entre os índices urbanísticos atuais e daquela época. Sobre esta questão, Bennett (2007) apresenta uma contribuição, na qual expõe a diferença entre os Planos Diretores que já existiram em Porto Alegre.

O estudo revelou que o bairro sofreu radicais modificações de planejamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979 para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de 1999. No PDDU a maior parte do bairro estava limitada a alturas baixas de 6 a 18 metros – respectivamente 2 a 6 andares -, com índices de aproveitamento também pequenos (1,0 a 1,4) e com taxas de ocupação com valores adequados (50% e 60%).

Com a aprovação do PDDUA, em 1999, os valores dos regimes urbanísticos aumentaram consideravelmente. Na maior parte do bairro as alturas variam de 42 a 52 metros – respectivamente 14 e 17 andares -, podendo chegar a alturas maiores ainda com a compra de índices construtivos (solo criado). Os índices de aproveitamento variam de 1,5 a 2,0, também podendo ser aumentados com a aquisição de índices construtivos, e as taxas de ocupação podem chegar a valores de até 90% da área do terreno.

Durante a entrevista, o senhor Newton Baggio foi questionado se concorda ou não que a Casa da Estrela deveria ser considerada uma Área Especial de Interesse

Cultural. Através de sua resposta percebeu-se certa incerteza quanto a esta questão, apesar da polêmica sobre a mesma.

Não cheguei a estudar especificamente se deveria ou não ser uma área de interesse cultural. Mas te digo de novo, pela existência de um prédio de volumetria alta, não haveria qualquer inconveniente de que houvesse outro ali, ou dois ou três. Ou simplesmente se limitasse, desde que fosse feito um estudo maior.

### **7.1.7 A Participação da Sociedade na Revisão do Plano Diretor**

Questionado, durante a entrevista, sobre como se deu a dinâmica de consulta à população desde o início do processo de revisão Plano Diretor, nas diferentes etapas, e como foi captada a percepção geral das pessoas para traduzi-la em números, ou seja, em índices urbanísticos, o ex-supervisor de Planejamento Urbano, Newton Baggio, emitiu sua percepção.

A participação das pessoas num tema como este sempre vai ser mais restrita, na minha opinião, a certos setores mobilizados para isso. Às vezes alguns setores de uma determinada região da cidade se mobilizam porque aquela área dela está sendo afetada ou porque eles pretendem incluir no Plano Diretor algumas disposições que os beneficiem, mas não há, vamos dizer assim, um apelo geral para toda a população participar do Plano Diretor. [...] quando nós começamos a trabalhar nisso, nós começamos a partir do que tinha sido resultado da conferência de 2003, e o resultado da conferência já estava dito pela população. Então nós procuramos traduzir aquelas resoluções de modo que os grupos temáticos produzissem um anteprojeto de mudança do Plano Diretor que buscasse atender aquelas proposições de 2003. Não foram feitas outras porque aquelas eram consideradas pelos técnicos as mais adequadas, as mais importantes e aquelas que mereciam ser prioritariamente, vamos dizer assim, captadas.

Neste momento da entrevista ele foi questionado se percebe representatividade nestas entidades. Então emitiu sua visão política sobre participação da sociedade na elaboração do Plano Diretor.

Sem dúvida, quem não participa, não participa porque não quer. As administrações municipais, há décadas isso ocorre e a participação é feita amplamente. Porto Alegre não descobriu a participação nos últimos anos, ela vem há muito tempo atrás, desde o tempo em que o prefeito era nomeado. Claro que estas participações eram decorrentes de contextos e realidades daquele momento, mas na década de 70 foram feitas assembléias pelas quais os representantes da população no Conselho do Plano Diretor eram escolhidos em assembléia. Eram minoritários? Eram, mas eram escolhidos através da assembléia e eram a ampla participação das entidades, com edital público, dentro de um regramento democrático bem transparente. Não vejo em momento algum, nenhuma situação que faça a gente examinar o Plano Diretor tornando-o como menos ou mais qualificado, julgando que não houve participação, sempre houve uma ou outra participação.

Esta é a primeira experiência de revisão do Plano Diretor com participação maior da sociedade, através de estruturas regulamentadas no I PDDUA de Porto Alegre. Neste sentido, o senhor Newton Baggio, como responsável técnico durante o processo de revisão do Plano Diretor no âmbito do executivo, também foi questionado sobre como os técnicos da SPM lidaram com esta primeira experiência de participação da sociedade na sua elaboração.

Bom, este é um desafio que os técnicos têm. Nem todos acreditam na participação e a participação, num aspecto diferente do Plano Diretor, para outros níveis de participação. Quando é para decidir um recurso a ser aplicado, tu podes confrontar o recurso com vários temas: ou é para habitação ou é para isso ou para aquilo. Agora, o Plano Diretor não é um recurso, não é um tema que seja decidido para ser aplicado imediatamente. E a população às vezes tem esta percepção de que ele vai resolver seus problemas mais imediatos, o que não é verdade. E os técnicos, até muitos, algumas vezes desacreditam no processo de participação. Mas os técnicos da secretaria do Planejamento sempre entenderam isso como natural no processo de Planejamento: a participação, a consulta, o debate, as polêmicas, estas questões.

Um dos momentos mais conturbados deste processo de revisão do I PDDUA ocorreu durante a realização das audiências públicas, cujos fatos foram anteriormente relatados neste trabalho. Também foi exposto o alerta de algumas entidades, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), sobre a possível distorção que poderia ocorrer devido ao caráter deliberativo da Audiência Pública para tratar de temas técnicos do Plano Diretor. Neste sentido, o senhor Newton Baggio foi questionado para emitir sua opinião sobre o formato destas Audiências Públicas.

Bom, eu vou ser sempre favorável ao caráter deliberativo da audiência pública, desde que se examine previamente o que vai ser deliberado. Eu acho que deliberar sobre o Plano Diretor numa audiência pública não é a forma mais adequada para se tratar as questões urbanas, mas foi uma decisão tomada de governo, já que deve haver participação, ela vai às últimas conseqüências, e quem deve estar preparado para isso, então, é a população, que quando é para defender seus interesses, quer a depuração, quando é para limitar o dos outros, vamos imaginar, quer também uma limitação da deliberação nesta área. O resultado disso foi claro, uma polêmica, resultados contestados no Ministério Público. Eu particularmente não considero adequada a deliberação de audiências públicas sobre aspectos do Plano Diretor.

Como se pode perceber, por meio das colocações do representante da SPM, o diálogo que os técnicos desta secretaria tiveram com os representantes da sociedade, durante a revisão do Plano Diretor, no âmbito do executivo, baseou-se no resultado da Conferência realizada em 2003. Esta, na percepção dos técnicos, constitui-se na melhor

maneira de captar a percepção das pessoas, as quais, neste contexto, foram devidamente instruídas sobre a linguagem técnica dos diversos aspectos do Plano Diretor.

No que tange ao tema densidade urbana, a participação das pessoas sempre costuma ser mais restrita, dado o caráter técnico do mesmo, mas isso não impediu os representantes das diversas entidades de se apropriarem destas questões e contribuírem para o trabalho dos técnicos.

Entretanto, contraditoriamente, apesar de saber-se que a participação da sociedade no Planejamento Urbano tem suas limitações quando se trata deste tema, e de alguns outros, o governo municipal optou por realizar Audiência Pública de caráter deliberativo, para tratar de todas as 454 propostas para alteração do Plano Diretor. Além disso, como foi visto, não faltaram alertas quanto ao risco de haver atos de incivildade num contexto como este, a partir de experiências vividas pelas próprias entidades, inclusive por relato do próprio IAB.

A argumentação do representante da SPM, em defesa da decisão de governo pelo caráter deliberativo da audiência pública, de que deveria se levar às últimas conseqüências a exigência de participação da sociedade no planejamento, e que a mesma deveria estar preparada para isso, confirma uma estrutura de gestão ainda incipiente para administrar conflitos inerentes ao Planejamento Participativo.

Ou seja, tal fato demonstra falta de vontade política para a gestão democrática do planejamento do município. Para gerir tal processo torna-se necessário mediar um debate sobre como deve ser a gestão e o planejamento da cidade para que a mesma cumpra os outros princípios do Plano Diretor: bem-estar social, qualidade ambiental e sustentabilidade econômica. A decisão de se votar 454 propostas de emendas ao Projeto do Executivo, em apenas duas audiências públicas, alterando algo tão relevante e influente para a cidade e o cotidiano das pessoas, sem um esclarecimento e debate profundos, leva-se a concluir que há despreparo para a gestão democrática do planejamento.

Neste sentido, o senhor Newton Baggio foi convidado a emitir sua opinião sobre a estrutura de Planejamento Participativo regulamentada pelo Plano Diretor e sobre a possibilidade de se ter uma estrutura que possibilitasse uma participação mais ampla da sociedade.

Eu acho que nós temos os meios, a legislação e a capacidade política de fazer estas questões, vai depender de cada governo. Eu acho que podemos implementar uma melhor prática para isso. [...] E eu vou dizer o seguinte: eu

desconfio muito quando a gente se volta só para esta estrutura e não para os conteúdos técnicos. Eu já vi discursos de pessoas, que fazem grande mobilização política e não entendem aspectos técnicos. Assim como nós temos o Conselho, nós temos outros setores da Prefeitura. Trabalhar com planejamento não é trabalhar sob o predomínio de uma idéia ou de uma concepção, é buscar compatibilizar todos os interesses e posições de forma que o produto do Plano Diretor ou o produto de um trabalho de planejamento seja o mais próximo da maioria e o mais adequado a uma realidade que nós temos na cidade. Eu não tenho nada mais a acrescentar.

Nesta resposta ele está perfeitamente coerente com a proposição de como deveria ser o Planejamento participativo da cidade. A democracia do Planejamento, referida através das Ações Prioritárias da Agenda 21 (2004), requer que todas as etapas do processo de planejamento devem ser executadas a partir do fortalecimento de estruturas participativas e pela negação de procedimentos autoritários.

### **Considerações Parciais**

A partir da análise dos fatos expostos no capítulo anterior e os posicionamentos e ações da Prefeitura, através de suas secretarias (especialmente da SPM) observa-se que desde o início do processo de revisão do I PDDUA houve relativa disposição de diálogo com as entidades representantes da sociedade, considerando a estrutura estabelecida pelo Plano Diretor para a participação da sociedade no planejamento territorial. A 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor foi um grande sucesso, apesar de inicialmente ter havido pouca participação da sociedade, devido ao fato de ter sido pouco anunciada através da mídia sua realização.

Entretanto, qualitativamente, a gestão do planejamento participativo foi insatisfatória em algumas fases da Revisão deste Plano Diretor, como se verificou, principalmente, no caso das Audiências Públicas, que foram distorcidas. Na época, alguns técnicos da SPM e o senhor Newton Baggio (ex-supervisor de planejamento urbano) manifestaram-se contra a decisão política de realizar audiências públicas com caráter deliberativo devido ao caráter técnico do Plano Diretor. A prefeitura, através da figura do Secretário do Planejamento, José Fortunati, optou “por levar às últimas conseqüências” a participação da sociedade no processo de Planejamento.

No que tange às questões técnicas, destaca-se, primeiramente, o fato do estudo técnico da SPM, que serviu como primeiro diagnóstico do Plano Diretor (o qual levou em conta a percepção dos moradores), realizado em quatro bairros (entre eles, o Petrópolis),

ter sido abandonado e, mais tarde, totalmente alterado por distorções anteriormente mencionadas e por decisão política.

Outra questão diz respeito ao posicionamento da SPM em relação às Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs), em que a maioria dos técnicos não considerava adequado o estudo elaborado pela Secretaria Municipal da Cultura (SMC) em parceria com a Faculdade de Arquitetura Ritter dos Reis. Este estudo também levou em consideração a percepção dos moradores. Assim, foi realizado outro estudo, com ampla participação técnica, em que todos os setores técnicos (SMC, SMAM, SPM, SMOV, entre outros) foram chamados. Entretanto, durante a realização deste estudo não ocorreu participação da sociedade, o que, como verificado neste trabalho, resultou em foco de conflito com as comunidades locais. No Bairro Petrópolis, o caso da Casa da Estrela e da Escadaria, constitui o maior exemplo, onde não há concordância quanto à necessidade de preservação desta casa e de limitação da densidade urbana do entorno.

O Plano Diretor, como verificado nos incisos do artigo 92, estabelece que a identificação deste tipo de área deva basear-se em “estudos específicos baseados no Inventário do Patrimônio Cultural, observados o valor histórico, a excepcionalidade, os valores de representatividade, de referência, arquitetônico, simbólico, práticas culturais, tradições e heranças”. Além disso, determina que as relações físicas e culturais com o entorno devem ser consideradas para avaliar a necessidade de manutenção de “ambientação peculiar”.

Entretanto, sob o argumento da necessidade de se considerar também outros aspectos, como a volumetria, infraestrutura e regime urbanístico, cujas competências não pertencem à Secretaria Municipal de Cultura, a aplicação do que estabelece o artigo para as Áreas Especiais de Interesse Cultural acaba sendo relativizado.

Enfim, de qualquer modo, cabe destacar que a maior parte das propostas da Prefeitura baseou-se, também, na 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor, a qual teve grande participação das entidades representativas da sociedade. No entanto, a maior parte das propostas não compôs o Projeto Final enviado para a Câmara de Vereadores. Tal resultado deveu-se à decisão de elaborar outros estudos técnicos, ao resultado das audiências públicas e decisões tomadas no Conselho do Plano Diretor.

## 7.2 MOVIMENTO PETRÓPOLIS VIVE E ALIADOS

Durante entrevista, questionada sobre quais objetivos o Movimento Petrópolis Vive passou a perseguir a partir do momento em que se consolidou e quais parâmetros urbanísticos considerava mais importantes serem alterados no Bairro, a representante deste movimento, a senhora Janete Barbosa, respondeu:

Na verdade, nada foi muito organizado e não sei se tivemos essa sensação de movimento consolidado. Apenas notamos que mais gente em diferentes lugares sabia da nossa existência e os jornais sabiam de nós. Nosso objetivo sempre foi mudar o Plano Diretor. Achávamos que seria rápido, que aconteceria na primeira revisão, pois as reclamações eram muitas e constantes, de muitos bairros, no Fórum e nas atividades de preparação da Conferência. Mas isso não ocorreu. Nosso foco para a mudança foi a densidade (pela ausência de avaliação da infra-estrutura, portanto um tiro no escuro para o futuro), as alturas (pela alteração na paisagem e pelas repercussões sobre casas e prédios já existentes) e a perda do verde (pela taxa de ocupação maior e recuos menores, e pelas tais compensações serem feitas em bairros como a Vila Nova, nos primeiros anos). Embora nós falássemos em proporção de solo permeável, a Prefeitura não dava bola, só nos últimos três anos que esse aspecto começou a entrar na discussão e ainda não faz parte da lei.

Assim, a densidade de um modo geral e os conseqüentes impactos sobre a infraestrutura do bairro e a qualidade de vida (incluindo a preservação das árvores e o microclima) está entre as reivindicações do movimento. Entretanto, também se observa que o mote do movimento continua sendo a luta contra o “espigão” (prédios altos). Em reportagem do Jornal Já, Julho de 2003, página 4, a senhora Janete declarava: “Estas mudanças estão influenciando na regulação da temperatura. Os prédios altos, com garagem, impermeabilizam tudo, deixam um só jardimzinho. [...] Queremos que se construa numa volumetria de acordo com o bairro. Ninguém reclamava dos edifícios de três, quatro andares”.

Outro ponto defendido é a manutenção do regime urbanístico proposto pelo estudo das Áreas Especiais de Interesse Cultural, realizado pela Secretaria Municipal de Cultura em parceria com a Faculdade Ritter dos Reis. O bairro Petrópolis foi contemplado com duas destas áreas: a Praça Buri, mais conhecida como Pracinha da Caixa D’Água, e a escadaria da Rua Camerino e seu respectivo entorno. O Petrópolis Vive quer que não sejam concedidas novas licenças para construção nestes locais até que a Câmara Municipal aprecie o projeto de lei.

### **7.2.1 Posição quanto à Proposta da Prefeitura**

No final do ano de 2006 a Prefeitura de Porto Alegre, depois de quatro anos de debates, revelou sua proposta para revisão do Plano Diretor do município. Em reportagem do Jornal Já, de outubro de 2006, página 4, o coordenador do Movimento Porto Alegre Vive, Nestor Nadruz, lembrava que a proposta chegava tarde, pois muitos prédios já aprovados seriam construídos nos próximos anos, segundo as regras anteriores. Também foi apontado o descontentamento das lideranças de Movimentos de Bairro quanto ao fato de não terem sido chamadas para participar da elaboração dos projetos de lei que tratavam das alturas, recuos dos edifícios e criação das Áreas Especiais de Interesse Cultural, os quais estavam sendo discutidos há meses na Prefeitura. Entretanto, apesar dos pesares, a proposta satisfez: “Não é o ideal, mas passa do absurdo para o legal”, comentou o ambientalista.

Assim, na próxima etapa do processo, a discussão da proposta da Prefeitura de Porto Alegre com a sociedade, no âmbito dos Grupos de Trabalho (GTs), os representantes das diferentes entidades foram chamados para sugerir alterações à referida proposta. O conteúdo da proposta sobre paisagem urbana foi tratado na Audiência Pública do GT5, no dia 25/05/2007, no qual foram apresentadas propostas de alteração pelos Movimentos Petrópolis Vive e Porto Alegre Vive, sendo algumas expostas no quadro 7.2.1.1.

**Quadro 7.2.1.1 - Posições quanto à proposta da Prefeitura (GT 5) – 25/05/2007 – Fonte: SPM**

<b>PDDUA – LEI 434/99</b>	<b>Anexo 7.1</b>
Proposta da Prefeitura	<b>MAPA DA VOLUMETRIA DA Macrozona 1 (MZ 01)</b>
Proposta encaminhada pelo Movimento Petrópolis Vive	1. Só poderão ser licenciados novos empreendimentos no bairro Petrópolis onde fique comprovada a existência de infra-estrutura ociosa (esgoto, capacidade de distribuição de água, capacidade de tráfego e área verde por habitante).
Justificativa apresentada pelo Movimento Petrópolis Vive	O bairro tem sido alvo da especulação imobiliária que está desmatando, destruindo a memória e a identidade de Petrópolis.
Parecer da PMPA	Com Objeção, porque não é pertinente a revisão atual em discussão. Em princípio não há discordância, quanto a necessidade de infra-estrutura para a construção de novas edificações. A proposta da PMPA, caminha no sentido de um equilíbrio entre as pré-existências e um crescimento sustentável da cidade. A lógica do PDDUA é estabelecer regras básicas de Regime Urbanístico por UEU e SubUEUs que contemple as recomendações propostas.
Proposta encaminhada pelo Movimento Petrópolis Vive	Quanto à questão das alturas, qualquer que seja a via, inclusive as grandes vias como a Protásio Alves, Benjamin Constant etc, deve ser obedecida a resolução 76 da IV Conferência do Meio Ambiente, que recomenda buscar harmonia na volumetria e no percentual de arborização com o ambiente preexistente, evitando rupturas.
Justificativa apresentada pelo Movimento Petrópolis Vive	O Movimento não concorda com a altura de 52 metros para as grandes vias indiscriminadamente, pois elas não são uniformemente constituídas. As vias seriam transformadas em verdadeiros canyons, com repercussão ambiental inclusive dentro dos quarteirões.
Parecer da Prefeitura	Com objeção, porque apresenta divergências e/ou conflitos com a essência da proposta da PMPA. Proposta muito genérica no que se refere à harmonia na volumetria. Em princípio não há discordância quanto à necessidade de considerar a estrutura viária para definição dos patamares máximos de altura. A proposta da PMPA, quando estabelece a volumetria de 52m nas grandes avenidas, caminha no sentido de um equilíbrio entre as pré-existências e um crescimento sustentável da cidade.
<b>PDDUA LEI 434/99: Art. 113, Inciso III</b>	<b>a : Quanto aos recuos de altura: a) os recuos de frente, lateral e de fundos, para os prédios que ultrapassarem os limites máximos previstos para construção na divisa, conforme anexo 7.1, deverão ser livres de construção e não poderão ser inferiores a 18 % (dezoito por cento) da altura da edificação, garantindo um mínimo de 3m (três metros), aplicados a partir da base.</b>
<b>Proposta PMPA</b>	<b>Afastamento de altura de 25%</b>
Proposta do Movimento Porto Alegre Vive – RGP 1	Apoiar integralmente a proposta da SPM que determina neste artigo recuos de 25%.
Justificativa apresentada	Equívocou-se o atual plano definindo 18%. Diminuiu – era 1/5, 20% pelo plano de 79 – a fim de atender o mercado. Mais sombreamento, mais insalubridade em face de um clima hostil (o fechamento de sacadas é um exemplo) e a obstrução dos ventos, diante de elevadas alturas dos prédios-torres, principalmente em ruas de interior dos bairros, estreitas, onde a escala humana é desconsiderada. Nossa latitude, c/ a aparente inclinação do sol, não é a mesma da situação no RJ, por exemplo, onde acha-se mais à prumo.

Após esta etapa, o Movimento Porto Alegre Vive considerou satisfatório o texto de revisão do Plano Diretor proposto pela Prefeitura, uma vez que contempla suas principais reivindicações. Conforme reportagem do Jornal Já, maio de 2007, página 6, o grupo entregou um documento ao secretário municipal do Planejamento, José Fortunati, em que “apoiava a maioria das teses do poder público, como o aumento dos afastamentos entre os prédios (de 18% para 25% da altura), a redução das alturas e a criação de área livre vegetada e permeável nos terrenos das novas edificações”.

Por outro lado, apesar da afinidade, o Porto Alegre Vive discorda de alguns pontos, como a manutenção da altura máxima de 52 metros nas grandes avenidas. “Não concordamos com esse ponto, porque as vias não são uniformes e tal medida transformará essas avenidas em cânions, com repercussão ambiental no interior dos quarteirões”, esclarece Janete.

Outro ponto bastante polêmico refere-se à possibilidade de realização de projetos especiais em áreas de interesse cultural. Os projetos especiais são aqueles, que por causarem maior impacto na cidade, passam por análise diferenciada, como shoppings, hospitais, supermercados, entre outros grandes empreendimentos. Nesta reportagem do Jornal Já, a senhora Janete é referida como uma das líderes do Movimento Porto Alegre Vive. Numa de suas falas ela diz que os projetos especiais “é o pulo do gato”, pois a permissão representaria total flexibilização e conseqüente descaracterização das áreas. Ela afirmou ainda que este seria o ponto mais importante na avaliação da entidade.

O Movimento também discorda da delimitação e do regime urbanístico das 136 Áreas Especiais de Interesse Cultural sugeridas pela Prefeitura, a partir de estudo demandado num contexto de intenso conflito acerca desta questão. “Somos totalmente contra essa proposta, pois, salvo melhor juízo, parece acomodar prioritariamente interesses econômicos”, salienta o arquiteto Nestor Nadruz, coordenador do Porto Alegre Vive.

A entidade defende a utilização do estudo concluído em 2003, uma parceria da EPAHC (Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural) da Prefeitura com a Faculdade de Arquitetura da Ritter dos Reis, anteriormente referido. Este estudo identifica e delimita o regime urbanístico de 80 áreas de interesse cultural. O Sinduscon-RS, por outro lado, mostrou-se totalmente contra a aplicação deste estudo.

Outra questão refere-se ao incentivo às sacadas. O Movimento Porto Alegre Vive apóia a supressão do incentivo às sacadas, que passarão a fazer parte do cálculo

para a construção dos imóveis. “Concordamos com essa proposta, porque as construtoras não contabilizam a sacada e usam essa área para fazer dois ou três andares a mais”, diz Janete Barbosa.

### **7.2.2 Posição em Relação ao Processo de Revisão no Âmbito do Executivo**

Na etapa em que seriam deliberadas as propostas das diferentes entidades, em Audiências Públicas, o apoio dos Movimentos de bairro e ambientalistas ao projeto da prefeitura não foi suficiente para garantir que o mesmo fosse aprovado, dado a distorção do processo e conseqüente boicote das entidades à mesma, já referido neste trabalho. Questionada sobre a avaliação do Movimento Petrópolis Vive quanto ao Projeto Final da Revisão do I PDDUA enviado à Câmara de Vereadores, a senhora Janete respondeu:

O projeto é pior do que o atual Plano Diretor, porque não se baseia em qualquer avaliação objetiva quanto à infraestrutura e primordialmente este novo projeto se ocupou de flexibilizar os entraves às novas construções, através da legislação referente aos Projetos Especiais, que tornam possível construir em qualquer área, seja de preservação cultural ou natural, sem respeito a qualquer índice prévio. Há uma superflexibilização dos índices, e uma abertura à descaracterização da Orla e das fisionomias dos diversos bairros da cidade.

Enfim, o conflito sobre o Plano Diretor estava longe de terminar e caberia à Câmara de Vereadores tentar criar um consenso mínimo sobre a revisão do mesmo. A esta altura do processo de conscientização e mobilização, nota-se que a representante do Bairro Petrópolis e, certamente, também os outros representantes que atuaram durante o processo de revisão do I PDDUA, ampliaram a noção de lugar e passaram a demonstrar preocupação com a qualidade de vida do município de Porto Alegre.

Outra questão colocada para a representante do Movimento Petrópolis Vive diz respeito à sua opinião sobre o que deveria ser mudado no sistema de planejamento participativo do município de Porto Alegre. Ela foi assertiva: “deve sair do faz-de-conta e realmente considerar e avaliar seriamente as sugestões dos cidadãos comuns, que vivem o dia-a-dia da cidade. Mas isso não acontecerá enquanto os políticos continuarem reféns do poder econômico”. Ela ainda declara que esta opinião representa a maioria dos moradores que participaram do processo de revisão deste PDDUA.

### 7.2.3 Análise do Discurso no Âmbito do Legislativo

Com o processo de revisão do Plano Diretor no âmbito da Câmara de Vereadores, o debate transferiu-se para esta casa e várias audiências públicas foram realizadas para debater sobre este assunto. Neste sentido, é muito válido expor aqui as notas taquigráficas da Audiência Pública do dia 03/08/2007, em que a Senhora Janete Barbosa, representando o Movimento Petrópolis Vive, declara:

[...] E eu gostaria de usar uma palavra, um mote para os Vereadores, usando uma palavra dita pelo Ver. Adeli: cautela! Cautela, por quê? Nesse Plano Diretor, se os senhores começam a ler, os princípios são ótimos, excelentes. Quais os problemas do Plano Diretor? Ele tem uma porção de coisas não-regulamentadas, uma porção de coisas excelentes que não são feitas. Foram avisados, sim, os que votaram esta Lei do Plano Diretor, inclusive por professores, universitários, que várias vezes vieram à tribuna apontar os problemas. O que, efetivamente, foi regulamentado do Plano Diretor? A parte da construção. O senhor que me precedeu apontou, sim, que nós temos que discutir as coisas que realmente precisam ser discutidas: a dinâmica da Cidade, a dinâmica econômica da Cidade não é de um segmento da Cidade, a construção civil; é a dinâmica de toda Cidade que tem que ser compreendida. Tem que ser compreendido que a construção que aumenta só nos bairros ditos nobres, com o Solo Criado, não está resolvendo, e não resolveu nada da verdadeira necessidade de moradia de Porto Alegre, essa continua muito, muito mal conduzida, não avançou. É triste isso! A construção cresceu muito, ela tem vendido barbaramente, está destruindo coisas boas e construindo outras no lugar, em lugares onde não há necessidade, não há demanda por moradia. Os lucros crescem, as vendas aumentam e o emprego diminui! O emprego na construção diminui! (Palmas.) Isso está acontecendo! E onde existe a verdadeira necessidade por moradia, onde as pessoas estão morando mal, vivendo mal, os problemas não estão sendo resolvidos.

Nesta fala, a representante do Movimento Petrópolis Vive reafirma e traduz o posicionamento tomado no contexto do processo de revisão no âmbito do Executivo. Novamente ataca um dos principais motes do setor da construção civil, de que o emprego diminuiria caso os índices urbanísticos e as regras das Áreas Especiais de Interesse Cultural fossem mudados da forma como os Movimentos de bairro quisessem. A seguir serão apresentados detalhadamente os argumentos do Sinduscon-RS sobre esta questão.

## **Considerações parciais**

A partir de esclarecimentos sobre questões legais e técnicas do Plano Diretor, os moradores se tornaram aptos para debater com os técnicos da SPM e formular propostas para alteração do Plano, em todos os Grupos de Trabalho, inclusive no GT que tratava sobre densidade urbana, durante a 1ª Avaliação do Plano Diretor. Esta etapa foi considerada bastante satisfatória pelos movimentos de bairro, inclusive o Petrópolis Vive.

De fato, adquiriram conhecimento e aptidão, pois conseguiram expressar suas demandas, apesar de não traduzirem em números as propostas de alteração dos índices urbanísticos da densidade urbana. Esta aptidão foi reforçada através dos encontros nos fóruns da RGP1 e na referida conferência em que os moradores do bairro Petrópolis encontraram moradores de outros bairros que tinham, muitas vezes, as mesmas demandas. Assim, uma identidade foi sendo forjada nestes espaços de encontro para debater sobre a revisão do Plano Diretor, e os movimentos se fortaleceram a partir de maior articulação entre eles.

Em nível local, no bairro Petrópolis, houve campanha de mobilização para reforçar a identidade, como nos casos em que realizavam passeatas, chimarreadas e abraços simbólicos para protestar contra a construção de prédios altos ou para demandar a preservação de patrimônio cultural.

Os trabalhos técnicos que levaram em conta a percepção dos moradores, elaborados pela SPM e pela SMC em parceria com a Faculdade de Arquitetura Ritter dos Reis, constituíram a principal demanda do Movimento Petrópolis Vive, articulado com outros “Movimentos Vive”, para alteração dos índices urbanísticos da densidade urbana, nos primeiros anos do processo de revisão do Plano Diretor. Entretanto, a Prefeitura, conforme anteriormente referido, preferiu realizar outros estudos técnicos, em que os moradores não participaram, o que gerou grande insatisfação.

De qualquer modo, as propostas da prefeitura, resultantes destes estudos técnicos sobre densidade urbana, apresentadas em 2006, e tratadas no âmbito do grupo de trabalho, em 2007, em geral obtiveram o apoio do Movimento Petrópolis Vive, apesar destes não concordarem com alguns pontos, como a manutenção da altura de 52 metros nas grandes avenidas. No que se refere às Áreas Especiais de Interesse Cultural, o movimento não concordou com o novo estudo feito em conjunto com outras

Secretarias, continuando a defender os Estudos realizados pela SMC e Faculdade de Arquitetura Ritter dos Reis.

O Movimento Petrópolis Vive considera o projeto enviado para a Câmara de Vereadores pior do que o atual Plano Diretor, apesar de algumas reivindicações terem sido atendidas, quanto às alturas, por exemplo. Houve flexibilização da legislação referente à aprovação de Projetos Especiais, possibilitando a construção de tais tipos de projetos em áreas de preservação cultural ou natural, descaracterizando a paisagem dos bairros e da orla do Guaíba. Esta constitui a razão principal da insatisfação do movimento.

Diante dos resultados do processo de revisão no âmbito do executivo, os moradores que participaram do mesmo entendem que há necessidade de mudança do Sistema de Planejamento participativo de Porto Alegre, para que os cidadãos que vivem o cotidiano de seus lugares (considerando as várias escalas), realmente possam influir nas decisões de planejamento e gestão urbana.

## **7.3 SINDUSCON-RS E ALIADOS**

### **7.3.1 Posicionamento Geral sobre a Densidade Urbana e AEICs**

O Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon – RS) escalou o engenheiro civil Zalmir ChwaRtzmman, de 52 anos, para defender publicamente os pontos de vista das empresas do setor nas discussões sobre o Plano Diretor. Ele foi representante do Sinduscon na montagem e aprovação do atual Plano. Foram seis anos de negociações. Neste contexto de recente início do processo de revisão do I PDDUA de Porto Alegre, em reportagem do Jornal Já, Julho de 2003, página 9, Zalmir ChwaRtzmman, declarou: “De 1993 a 1999, lutamos para colocar nossas idéias, baseadas em estudos, na Lei. Agora, de 2003 a 2008, vamos defender que não sejam alteradas”.

Nesta mesma reportagem, ChwaRtzmman diz que este Plano Diretor é uma conquista de todos que “querem o crescimento da cidade, com justiça social”. Ele argumenta em defesa do mesmo colocando que se torna necessário avaliar o que foi feito desde a sua vigência e ver o que está previsto e ainda não foi feito. Considerou que se chegaria à conclusão de que seria cedo para mudar, pois o Plano ainda não tinha surtido efeitos suficientes para se dizer que ele é ruim.

Não tem nem 20 edifícios altos prontos em Porto Alegre, pelo novo Plano Diretor, [...] Os bairros que mais protestam – Petrópolis e Moinhos de Vento – tem três ou quatro. Cerca de 80% a 90% do que eles reclamam tem a ver com o Plano Diretor antigo. Portanto, ainda não dá para avaliar. [...] Daqui a cinco anos, talvez já tenham 18, 20 prédios grandes em Petrópolis. Bom, aí a população vai poder dizer como isso impactou o bairro.

Quanto à possibilidade de chegar a um resultado indesejado pela comunidade, Chwartzmann responde: “É um risco, mas o que não pode é o ‘não vi não gostei’. E a cidade de Porto Alegre tem a vantagem de fazer uma avaliação, para correção de rumo”.

Sobre a insatisfação quanto à altura dos prédios, ele diz que os prédios altos não são uma questão de lei, mas da vontade das pessoas e conclui, prometendo: “se as pessoas não quiserem morar em edifícios altos nós vamos baixar a altura rapidinho”.

Neste sentido, questionado a respeito da descaracterização dos bairros, pela prática derrubada de casas, construção de prédios altos, Chwartzmann coloca que os grandes especuladores imobiliários são os próprios donos das casas. Mais do que o fator segurança, o que faz as pessoas abandonarem-nas é o fator econômico. “Com o dinheiro da venda, ganha-se três casas”, exemplifica.

O Sinduscon concordava com a visão de Planejamento Urbano da Prefeitura, naquele ano, de que há uma infraestrutura pronta na área radiocêntrica da cidade que deve ser melhor aproveitada através do “adensamento” desta região. Vale transcrever um trecho da reportagem do Jornal Já, Julho de 2003, página 9:

No Moinhos de Vento, por exemplo, o Sinduscon diz que moram cerca de dez mil pessoas, que desfrutam da maior infra-estrutura instalada da cidade. “E ainda tem o Parcão. Tudo isso foi pago pelos moradores do Moinhos, mas também dos outros bairros da cidade, inclusive da periferia. Então, de alguma maneira, essas pessoas tem que devolver os benefícios. Isso é uma cidade socialmente justa”, diz Zalmir Chwartzmann, incorporando o vocabulário de muitos técnicos da Prefeitura. [...] Ele explica que a maneira de pôr isto em prática é colocar mais gente morando lá, para que a infra-estrutura seja bem aproveitada. “Não é ético dizer: na minha zona não quero mais ninguém morando, porque eu quero ter o benefício. Temos a obrigação moral de continuar construindo no Moinhos de Vento. O mercado quer, tem fila de gente para comprar apartamento lá, e temos que atendê-las. Se os nossos clientes comprarem, está certo. Eles também tem o direito de morar”.

Além da questão mercadológica, o Sinduscon-RS defende que, tecnicamente, os índices urbanísticos deste Plano Diretor não terão efeito negativo sobre a infraestrutura. “Ela [a infraestrutura] está bem medida e bem monitorada pela Prefeitura. E o novo Plano não aumentou um metro quadrado de área construída que não seja Solo Criado”,

ressalta Chwartzmann. Sobre os problemas de impermeabilização e alagamentos, o argumento é de que um prédio alto ocupa menos espaço no terreno do que um largo, tendo a mesma densidade.

Por outro lado, a comparação entre a casa, que estava no local e deu lugar a um edifício, não é feita. Neste caso, o Sinduscon-RS prefere uma abordagem do ponto de vista econômico: “Na frente deste imóvel, onde passa transporte coletivo, rede de luz, água, saneamento, internet, telefone, moravam três pessoas que usufruíam disso tudo, e agora moram 40. Do ponto de vista da economia é justo que haja este rateio”.

Outro problema refere-se ao trânsito. Os empresários admitem que a densificação em alguns bairros possa gerar problemas de trânsito no médio e longo prazo. Mas fazem uma ressalva. “Este problema não depende da construção. Da década de 70 para cá, a população de Porto Alegre dobrou, mas a frota de carros passou de 30 mil para 600 mil hoje. Assim como eu construo onde as pessoas querem morar, a indústria automobilística vende para quem quiser comprar”, compara Chwartzmann.

O Quadro 7.3.1.1 apresenta as posições do Setor da Construção civil sobre as propostas de mudança dos parâmetros urbanísticos de densidade urbana.

No que tange à preservação do patrimônio histórico, ele considera “bastante complicado” conciliar sua preservação com os interesses da construção civil, argumentando que fica mais difícil quando o mercado se concentra em poucos bairros. “Isso é ruim, pois o equilíbrio se dá quando convivem escritórios, edifícios, casas, terrenos baldios, como acontece no Moinhos de Vento”.

No que se refere aos instrumentos de preservação, algumas críticas são feitas. A primeira diz respeito ao entorno dos imóveis tombados. “Agora o problema não é só ter a casa tombada, é ruim também ser vizinho de uma delas. Tem gente que mora em casas tombadas e quer ver o Patrimônio Histórico pelas costas. Porque o Patrimônio Histórico está resolvido, mas e o patrimônio deles como fica? É muito difícil essa compatibilização”, pondera o representante do Sinduscon-RS.

Sobre as áreas especiais de interesse cultural, Chwartzmann é taxativo. “Quero saber se o dono de uma casa que está dentro dessas áreas vai gostar. Porque aí ninguém mais mexe, essa porcaria não vale mais nada!”. Ele sugere que os proprietários sejam estimulados e indenizados para manter os imóveis, e não punidos.

**Quadro 7.3.1.1 - Posições quanto à proposta da Prefeitura (GT 5) – 25/05/2007 - Fonte: SPM**

<b>PDDUA – LEI 434/99</b>	<b>ANEXO 7.1</b>
<b>PROPOSTA PMPA</b>	<b>MAPA DA VOLUMETRIA DA Macrozona 01(MZ.01)</b>
Proposta encaminhada Sinduscon-RS	Mantém o mapa das alturas da LC 434/99 na macrozona 01
Justificativa apresentada	Manter a sustentabilidade ambiental e econômica da cidade
Parecer da Prefeitura	Com Objeção, porque apresenta divergência e/ou conflitos com a essência da proposta da PMPA. Contraria a essência da proposta da PMPA para a MZ 01. O PDDUA homogeneizou incorretamente as alturas na MZ 01, sem considerar a cidade existente, consolidada ao longo dos anos, nem seus diferentes graus de consolidação, não considera a topografia típica das regiões, a massa edificada em cada região, a relevância da pré-existência, o estado de conservação das edificações. A proposta contraria objetivos estratégicos do PDDUA, como o reconhecimento de que é necessário considerar áreas de maior prioridade para a renovação, levando-se em conta o ritmo de crescimento da cidade.
Proposta encaminhada pelo Sindimóveis-RS	Recuo de alturas - Manter a regra consolidada pela LC 434/99 com relação aos recuos de altura, em especial seu Anexo 7.1, que estipula os limites máximos previstos para construção nas divisas.
Justificativa	Com a implementação do limite do aporte de potencial construtivo adensável na forma sugerida por esta entidade, qual seja, de no máximo 80% ao índice de aproveitamento adensável, protegeremos a paisagem urbana do efcito e do aspecto “paliteiro” decorrente do exagero de metragem adicionada a alguns projetos com poucos recuos laterais e que são exceção. Para viabilizarem-se empreendimentos onde ocorra uma relação custo-benefício satisfatória, tanto durante a construção, quanto no momento dos moradores instalarem-se nos prédios, refletindo-se em menores taxas de condomínios, segurança, manutenção etc.
Parecer da Prefeitura	Com Objeção, porque apresenta divergência e/ou conflitos com a essência da proposta da PMPA. A configuração espacial resultante da aplicação do PDDUA, tem gerado conflitos e críticas generalizadas das entidades que representam os moradores e usuários da cidade, os recuos de altura de 18% se mostraram inadequados, como demonstrado em estudo técnico da PMPA, inclusive com falta documentação fotográfica. A intenção é qualificar o espaço urbano e qualidade de vida, particularmente a relação de vizinhança.
PDDUA LEI 434/99: Art. 113, Inciso III	a: Quanto aos recuos de altura: a) os recuos de frente, lateral e de fundos, para os prédios que ultrapassarem os limites máximos previstos para construção na divisa, conforme anexo 7.1, deverão ser livres de construção e não poderão ser inferiores a 18 % (dezoito por cento) da altura da edificação, garantindo um mínimo de 3m (três metros), aplicados a partir da base.
<b>PROPOSTA PMPA</b>	Afastamento de altura de 25 %
Proposta encaminhada pelo Sinduscon-RS	- para edificações com altura até 33 metros, afastamento obrigatório nas laterais, frente e fundos de 18%; - para edificações com altura superior a 33 metros, afást. obrigatório nas laterais, frente e fundos de 20%.
Justificativa apresentada	Adequar com a planta fundiária da cidade.
Parecer da PMPA	Com objeção, porque apresenta divergência e/ou conflito com a essência da proposta da PMPA. A proposta apresentada se assemelha ao atual PDDUA no que se refere aos afastamentos. A configuração espacial resultante da aplicação do PDDUA, tem gerado conflitos e críticas generalizadas das entidades que representam os moradores e usuários da cidade, os recuos de altura de 18% se mostraram inadequados, como demonstrado em estudo técnico da PMPA, inclusive com falta documentação fotográfica. A intenção é qualificar o espaço urbano e qualidade de vida, particularmente a relação de vizinhança. A proposta da PMPA através de seu estudos concluiu que o afastamento mais adequado à qualificação do espaço urbano e qualidade de vida, particularmente a relação de vizinhança é de 25 %.

Elaboração do autor baseado no relatório da SPM

Cabe lembrar que o Estatuto da Cidade prevê instrumentos para compensar os prováveis prejuízos econômicos dos proprietários de imóveis tombados. O Artigo 25 confere ao poder público municipal a preferência (direito de preempção) para aquisição de imóvel urbano de interesse histórico, cultural ou ambiental, para que este receba uso especial e de interesse coletivo. Por outro lado, o Artigo 35 versa sobre a “Transferência do Direito de Construir”, como compensação à incidência do interesse público, como no caso em que um imóvel é considerado Patrimônio Histórico. “(...) *poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação específica dele decorrente*” (BRASIL, 2001). Assim, tal instrumento prevê a possibilidade de utilização ou venda do potencial de construção para outro imóvel.

### **7.3.2 A Crise da Construção Civil e sua Recuperação**

Em 2003 o Sinduscon-RS não estava satisfeito com o desempenho do setor nos negócios. A construção civil demitiu 1.321 trabalhadores na Capital nos primeiros cinco meses daquele ano. Na época, este setor empregava cerca de 18,5 mil pessoas e vivia um de seus piores momentos dos últimos anos.

Além disso, não foi somente o ritmo e o volume das obras que diminuíram. Todo o setor imobiliário sentia os efeitos da crise. Moacyr Schukster, presidente do Sindicato das Imobiliárias (Secovi), entrevistado pelo Jornal Já (edição de Julho de 2003, página 9), declarou que o setor estava estagnado havia pelo menos quatro anos e enxergava como solução o estímulo do Plano Diretor para a construção:

Temos uma média de sete mil imóveis para alugar na cidade e outros sete mil imóveis usados para vender. Embora haja um déficit habitacional grande, não há poder aquisitivo na população nem para comprar, nem para alugar. Somente nas classes média alta e alta tem-se mantido o equilíbrio entre a oferta e a procura”. Na visão de Schukster, o Plano Diretor é decisivo para a recuperação da construção civil. “O Plano influi diretamente na economia de escala. Prédios menores geralmente têm o custo muito elevado, o que dificulta os financiamentos, pela incidência de juros altos. Enquanto um edifício com dez, quinze andares, geralmente reduz o custo da construção”, completa.

Entretanto, vale destacar que, se por um lado, o aumento da densidade urbana aumenta a oferta de empregos no setor da construção civil, por outro lado, como aponta Campos Filho (2003), a consequência de uma densidade urbana excessiva pode ter um

efeito negativo no número de empregos, além da qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente. Ou seja, o excesso de densidade urbana favorece apenas a indústria da construção civil em detrimento dos outros setores da economia (como os setores de comércio e serviços), da qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente. Tudo isso constitui uma “deseconomia” de aglomeração.

Os argumentos que temos em relação à oferta de empregos apontam exatamente no sentido contrário. À medida que a cidade vai se congestionando por excesso de prédios e prédios muito altos, ou excesso de lojas em determinada área, como em corredores de transporte (que como vimos é de sua lógica intrínseca na busca de clientela), o que teremos será um aumento do que os economistas chamam de “deseconomias de aglomeração”. Dito de outro modo, os prejuízos coletivos serão produzidos pelas horas perdidas no trânsito de pessoas e mercadorias, pelo combustível gasto a mais, pelo desgaste dos veículos e ainda por todo o tipo de poluição decorrente: a poluição do ar, a poluição sonora e a poluição difusa resultante da lavagem das vias pelas chuvas, sujas de óleo, fuligem, pó de fios metálicos e da borracha resultante do desgaste dos pneus etc.

Aí sim, vê-se um claro vínculo entre a especulação imobiliária e a perda de emprego. Deve-se, assim, combater antes de mais nada todo tipo de especulação imobiliária, se quisermos ter um aumento da oferta de emprego com sustentabilidade social e ambiental. (CAMPOS FILHO, 2003, pág. 196)

No que tange ao mercado imobiliário, uma questão interessante refere-se ao fato de que a maior parte das pessoas que compra imóveis, pertence às classes média alta e alta. “Por isso a construção civil trabalha para esse segmento e por isso a concentração de construções nos bairros da classe média e alta. Não há financiamentos para atender à necessidade de outros segmentos. Se tiver dinheiro para as classes de 4 a 7 salários mínimos, vamos construir para eles”, diz Chwartzmann.

Nesta mesma reportagem do Jornal Já (Julho de 2003) foram apresentados dados do Sinduscon-RS, a qual indicava que o volume de produção imobiliária de Porto Alegre correspondia, então, a 20,7% do que se realizava no final dos anos 70 e início dos anos 80. Os motivos foram apontados: de 1973 a 1986, a área média construída em Porto Alegre era de 1,1 milhão de metros quadrados por ano. A inflação era baixa, a taxa de juros também, e havia o Banco Nacional de Habitação, que “financiava a compra de imóveis para os trabalhadores<sup>1</sup>”, conforme a reportagem. Assim, nesta mesma reportagem, Chwartzmann compara:

---

<sup>1</sup>Entretanto, cabe destacar que apesar de, em teoria, tal financiamento deveria ter sido destinado, em sua maior parte, à classe mais pobre da população, “os trabalhadores” acabou sendo dirigido para as classes média e alta. “Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em

Hoje não temos mais uma agência de fomento, temos inflação sob controle, mas a taxa de juros está alta. As pessoas preferem deixar o dinheiro no banco, porque é o melhor negócio. Por isso, hoje se constrói em torno de 400 mil metros quadrados, média dos últimos três anos, isto é, 29% do que era naquela época. Isso porque a conjuntura econômica está assim e os 10% da população que concentram a renda e puxam a economia estão deixando o dinheiro parado no banco

Entretanto, em anos mais recentes, a partir do ano de 2005, o setor do Mercado Imobiliário vem tendo ótimo desempenho nas vendas, e há certa perspectiva de que esta boa fase continue, conforme apontam os resultados do XI Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre, comentado na página eletrônica do Sinduscon-RS.

O número de imóveis novos à venda em Porto Alegre é de 6.605, segundo apurou o XI Censo do Mercado Imobiliário da Capital, divulgado no dia 19 de agosto pelo Sinduscon-RS, correspondendo a um crescimento de 20,46% em relação ao levantamento do ano passado. Já o número de empreendimentos em oferta registrou queda de 8,28%, passando de 459 há um ano atrás para 421 atualmente. Isto é devido principalmente ao aumento de unidades voltadas ao mercado de renda acima de cinco salários mínimos, com menores áreas e empreendimentos de maior porte. A área total em oferta é de 927.506 m<sup>2</sup>, tendo crescido 11,04% na comparação com os 835.287 m<sup>2</sup> à venda, apurados no Censo de 2007. O presidente do Sinduscon-RS, Carlos Alberto Aita, destacou que os números do Censo confirmam a boa fase do setor imobiliário iniciada em 2005. Em função desse desempenho, a construção civil gaúcha deverá fechar 2008 com uma expansão de seu nível de atividade (cerca de 5,5% a 6,0%), devendo repetir esta tendência também em 2009. Para isto contribuirá também a maior oferta de obras públicas, após duas décadas de estagnação no segmento, motivada pela crise das finanças do Estado.

Nesta mesma página eletrônica, comenta-se sobre o estímulo ao mercado imobiliário para a classe média, a partir da consideração do então presidente do Sinduscon-RS, Carlos Alberto Aita, de que a política do aumento da taxa de Juros nacional seria temporária.

Para o dirigente do Sinduscon-RS, a política de aumento da taxa de juros no País é temporária. “Nesse sentido o setor apostou na ampliação da disponibilidade do crédito habitacional para a classe média”, salientou Aita. No XI Censo, imóveis de mais de R\$ 88 mil até R\$ 216 mil representaram cerca de 53% do total ofertado, contra 39% em 2007 e 32% em 2006.

Entretanto, vale lembrar que, já no início do ano de 2009, o Governo Federal anunciou um Pacote Habitacional, considerado fundamental para impulsionar o crescimento da economia brasileira e enfrentar os efeitos da crise global. Assim, as

---

conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade (Le Monde Diplomatique Brasil, Março 2009, página 4).

medidas anunciadas destinam-se a impulsionar a produção habitacional para a classe pobre, principalmente, e manter o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, através de investimentos públicos.

Diante destas percepções do setor ligado à construção civil quanto à situação do mercado imobiliário, e considerando as colocações feitas no capítulo que tratou sobre este assunto, contextualizando o Bairro Petrópolis, pode-se avaliar, também, que o cenário de crise da década passada, e no início desta, impulsionou a construção de prédios altos em Porto Alegre, principalmente em bairros com melhor infraestrutura e com certa centralidade, como o Petrópolis. Ou seja, tudo indica que os índices urbanísticos excessivamente densificadores do PDDUA de 1999 passaram a valer num momento bastante oportuno para os setores da economia, ligados à construção civil.

Assim, deve-se considerar que a cidade de Porto Alegre vem se tornando cada vez mais globalizada, com a vinda de empresas e profissionais que demandam certas estruturas e serviços, sendo a política da densificação um momento de transição no sentido de adaptar a capital a este novo contexto global.

Em entrevista (ver Anexo D), aplicada à representante do Sinduscon-RS, Sandra Fontanelli, no dia catorze de abril de dois mil e nove, questionou-se sobre quais parâmetros urbanísticos a entidade esteve flexível para negociar alteração, e em quais esteve inflexível durante o processo de revisão do I PDDUA. Ela declarou, basicamente, que o Sinduscon-RS “não se atribui a competência de ser ou não flexível em qualquer ponto ou tema em discussão”. Além disso, declara que todas as suas “posições tem princípios estritamente técnicos focados no desenvolvimento sustentável, harmônico e racional da cidade de tal maneira que isto venha se converter em benefício da coletividade, mesmo que isto confronte com interesses de minorias”. Ela aproveita para argumentar a favor do que a entidade propõe.

Nossa posição tem sido no sentido de maximizar o aproveitamento da infraestrutura existente através da adoção de parâmetros de adensamento compatível com o projeto de cidade adotado, e que este seja compatível com as necessidades e condições da população. Não devemos propor algo que possa se tornar econômica e socialmente insustentável. [...] Acreditamos que densidade demográfica deva ser compatível com a infraestrutura existente ou a implantar. Acreditamos na vocação de Porto Alegre como de média densidade.

Questionada sobre o conflito quanto à construção de prédios altos e às Áreas Especiais de Interesse Cultural no Bairro Petrópolis e por que há pontos deste bairro em

que se registra expansão da construção de prédios, a representante do Sinduscon-RS respondeu que “o Sinduscon-RS não se posiciona de maneira isolada quanto à região específica nem quanto a tema específico uma vez que tem uma visão sistêmica da cidade”.

Sobre a avaliação da entidade sobre o Projeto Final da revisão do I PDDUA, enviado para a Câmara de Vereadores, ela responde: “o resultado não atingiu o desejado, porém, temos consciência de que este foi o possível”.

### **7.3.3 Avaliação do Sinduscon-RS sobre o Planejamento Participativo**

Quanto à opinião do Sinduscon-RS sobre a gestão do processo de revisão do I PDDUA, a senhora Sandra Fontanelli aponta a extrema lentidão do processo como um problema, sendo “prejudicial ao desenvolvimento da cidade”. Além disso, a entidade acredita “que a avaliação deveria ser mais abrangente e tratar sistemicamente de todas as estratégias que nortearam seus fundamentos”.

Ela declarou que o Sinduscon-RS participou ativamente em todas as instâncias e fóruns de debate, levando à exaustão a discussão dos temas relevantes, “sempre tomando posições fundamentadas no raciocínio técnico com foco na melhor qualidade de vida e desenvolvimento da cidade”.

Questionada sobre a posição do Sinduscon-RS a respeito do caráter deliberativo das audiências públicas realizadas durante o processo de revisão do Plano Diretor, Sandra Fontanelli diz que não cabe a eles julgar a formatação adotada pelo governo municipal para as audiências públicas, porém, acreditam que este tipo de audiência deveria ser apenas de caráter informativo e não deliberativo.

Por fim, a representante do Sinduscon foi convidada a emitir sua opinião sobre o que deve ser mudado no sistema de planejamento participativo do município de Porto Alegre. Ela respondeu que “O sistema participativo de Porto Alegre, apesar de sua grande expressividade pode ser considerado ainda muito jovem. Acreditamos que o sistema sofre atualmente um processo de aperfeiçoamento na medida de seu amadurecimento”.

### **Considerações parciais:**

O Sinduscon-RS posicionava-se contra a realização da revisão do Plano Diretor, em 2003, por considerar que ainda não poderiam ter sido avaliadas as conseqüências do I PDDUA. Ao analisar as declarações do representante do Sinduscon-RS, nesta época, para defender a aplicação dos índices urbanísticos do Plano Diretor, deve-se atentar para o fato de que naquele momento o referido estudo da SPM, que atestava a excessiva densificação da Região Radiocêntrica, não tinha sido concluído. De qualquer forma, fica evidente que o Sinduscon-RS apenas defende o interesse setorial, ignorando a demanda dos moradores.

Entretanto, no contexto em que a Prefeitura apresentou suas propostas de alteração do Plano Diretor, em 2006, e durante o debate com a sociedade, através dos Grupos de Trabalho, o Sinduscon-RS mostra-se totalmente contrário às mesmas e propõe que os índices urbanísticos fossem pouco ou nada alterados, apesar de todo o conflito e os argumentos técnicos apresentados pela Prefeitura sobre esta questão. Argumentaram que se as propostas fossem aprovadas, significaria diminuição do número de empregos para o setor.

Um dos maiores interesses do Setor da Construção Civil nesta revisão do Plano Diretor refere-se às propostas de preservação do patrimônio histórico. Por um lado, a falta de uma lei que delimite as Áreas Especiais de Interesse Cultural torna possível a intervenção do Ministério Público, a partir de questionamentos dos moradores. Por outro lado, na avaliação do Sinduscon-RS, caso o estudo realizado pela Secretaria Municipal da Cultura, em parceria com a Faculdade de Arquitetura Ritter dos Reis, fosse implementado, a restrição aos empreendimentos imobiliários seria muito maior, devido à dinâmica deste mercado. Declaravam que isso causaria desemprego para o setor.

A partir da análise da entrevista aplicada pelo autor deste trabalho à representante do Sinduscon-RS, percebe-se que este setor tem críticas em relação aos estudos técnicos da Prefeitura, ao afirmar que deveria ser privilegiada uma visão mais abrangente da cidade. Enfim, o Sinduscon-RS declara ter seus próprios estudos e posicionamentos técnicos a partir de uma visão sistêmica da cidade.

Ao analisar todos os fatos e declarações, pode-se considerar, também, que este setor tem certas restrições em relação à participação da sociedade no planejamento urbano, considerando-se, por um lado, o fato de ressaltar a necessidade de se ter visão

mais abrangente do espaço urbano e, por outro lado, a opinião de que as audiências públicas devessem ter um “caráter informativo”.

Na ocasião da audiência pública, algumas propostas da Prefeitura para alteração dos índices urbanísticos, incluindo o mais polêmico, o gabarito dos prédios, foram aprovadas. Isso constituiu um recuo estratégico do setor da construção civil. Por fim, o projeto final enviado para a Câmara de Vereadores não satisfaz plenamente o Sinduscon-RS, mas concordaram com o mesmo.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do contexto de transformação do bairro Petrópolis e das ações e posicionamentos dos diferentes agentes sociais do processo de revisão do atual Plano Diretor de Porto Alegre, no âmbito do Executivo, cabe expor as seguintes constatações:

- O contexto atual de transformação da paisagem do bairro Petrópolis revela que os índices urbanísticos do atual Plano Diretor vão ao encontro dos interesses do mercado imobiliário e, por outro lado, vão de encontro ao interesse público, uma vez que houve reação negativa dos moradores e o trabalho técnico da SPM comprovou a distorção dos índices da densidade urbana;
- A densidade urbana tem um caráter essencialmente técnico. Entretanto, os conflitos sobre esta questão no bairro Petrópolis, tratados no Ministério Público, revelam o quão importante e decisiva pode ser a percepção dos moradores, que conhecem o lugar onde vivem, para influir no planejamento da cidade e evitar que a densificação urbana prejudique o meio ambiente, o patrimônio histórico e o bem-estar das pessoas;
- De fato, os moradores que se dispuseram a participar do processo de revisão do Plano Diretor, apropriaram-se das questões técnicas e legais deste Plano, tornando-se aptos para discutir com os técnicos e as entidades atreladas à construção civil, as propostas de alteração do mesmo;
- No que tange às concepções sobre planejamento urbano, os diferentes atores sociais divergem nitidamente. O Sinduscon-RS privilegia uma visão sistêmica da cidade e não analisa o bairro, especificamente. Os moradores tem uma visão e vivência locais, e não tem uma visão sistêmica da cidade. Por sua vez, a Secretaria do Planejamento Municipal deveria considerar as duas abordagens e, a partir delas, elaborar o projeto de revisão do Plano Diretor;
- As propostas de revisão dos índices urbanísticos da densidade urbana e sobre as Áreas Especiais de Interesse Cultural, elaboradas pela SPM, em conjunto com outras secretarias, por um lado satisfizeram aos interesses do Movimento Petrópolis Vive e aliados e, por outro lado, satisfizeram aos interesses do Sinduscon-RS. No caso das propostas referentes à densidade urbana, especificamente, obtiveram apoio apenas dos representantes dos moradores. No

caso das propostas sobre as Áreas Especiais de Interesse Cultural, obtiveram apoio apenas do Sinduscon-RS. Isso constituiu uma estratégia da SPM para contemplar, através de argumentos técnicos, as duas visões sobre o espaço urbano;

- No que tange à gestão do Planejamento participativo durante este processo de revisão, por um lado, foi satisfatória, devido ao sucesso da 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor e aos debates e elaboração de propostas no âmbito dos Grupos de Trabalho. Por outro lado, foi insatisfatória devido à opção política de realizar audiência pública com caráter deliberativo, o que distorceu o processo, favorecendo o setor da construção civil;
- O Projeto Final de Revisão do Plano Diretor, no que se refere a alguns índices urbanísticos de densidade urbana, aproximaram-se das propostas da SPM que tiveram apoio do Movimento Petrópolis Vive, como o recuo e o gabarito dos prédios. Entretanto, este movimento considera que o projeto enviado à Câmara de Vereadores é pior do que o atual Plano Diretor, por considerar que não se baseia em avaliação objetiva quanto à infraestrutura e, principalmente, porque este projeto flexibiliza a aprovação de Projetos Especiais para construção em qualquer área, seja de preservação cultural ou natural, sem considerar os índices previamente estabelecidos;
- A flexibilização dos índices urbanísticos para os Projetos Especiais tem gerado conflitos no atual contexto em que estes são aprovados em Porto Alegre. Os Movimentos de bairro, incluindo o Petrópolis Vive, lançam-se em campanha contra a aprovação destes projetos. Além disso, tais movimentos também defendem a vocação cultural e de lazer da Orla do Guaíba e protestam contra a aprovação de Projetos Especiais e a especulação imobiliária neste espaço;

Assim, cabe retomar a abordagem teórica elaborada neste trabalho, a fim de relacioná-la ao estudo do bairro Petrópolis. Primeiramente, sobre o espaço urbano, a partir do paradigma do consenso e conflito, em seguida, o planejamento e gestão urbana, tratando sobre seus princípios e aspectos legais, técnicos e políticos; por último, as idéias e a relação entre espaço e o lugar, a partir da perspectiva da experiência, abordada por Yi-Fu Tuan.

O espaço urbano, abordado a partir do paradigma do consenso e do conflito, refere-se à atuação dos agentes (o Estado, os proprietários fundiários e os movimentos sociais) no espaço inserido na dinâmica do capitalismo. Neste estudo verificou-se que a transformação da paisagem do bairro Petrópolis, a partir do estabelecimento dos índices urbanísticos de densidade urbana no Plano Diretor atual, favoreceu as novas estratégias do setor imobiliário para auferir maior lucro. Sentindo-se prejudicados pela especulação imobiliária, os moradores reagem constituindo o Movimento Petrópolis Vive para demandar à Prefeitura maior limitação à densidade urbana. Assim, esta abordagem do espaço urbano mostrou-se bastante adequada.

No que tange ao planejamento e gestão do espaço urbano, retoma-se, basicamente, os princípios que atualmente devem regê-los: o bem-estar da população, a sustentabilidade econômica e ambiental, o equilíbrio social e a democracia participativa. Estes princípios estão expressos legalmente no atual Plano Diretor de Porto Alegre. Entretanto, conforme detalhado neste trabalho, os parâmetros urbanísticos de densidade urbana (um importante instrumento de planejamento) vão de encontro ao princípio do bem-estar dos moradores. A revisão do atual Plano Diretor constituiu, então, a ação de gerir o espaço urbano no sentido de corrigir as distorções da densidade urbana. Tal gestão deve ter a participação da sociedade civil organizada, o que foi cumprido de modo relativo neste processo de revisão, devido à distorção da natureza das audiências públicas.

Por último, empreende-se a exposição da abordagem sobre as idéias e a relação entre espaço e lugar, a partir da perspectiva da experiência dos moradores que vivem o dia-a-dia no bairro Petrópolis. Tal abordagem mostrou-se bastante interessante para este trabalho e pode ser traduzida em apenas uma frase, a partir do que expõe Yu-Fu Tuan: [...] “se pensamos no espaço como algo que permite movimento, então lugar é pausa; cada pausa no movimento torna possível que localização se transforme em lugar” (TUAN; 1983; p. 6). Entretanto, conforme o mesmo autor, as pessoas experienciam uma esquina ou rua e não associam, primeiramente, o bairro a um lugar. Tal associação pode ocorrer através da experiência ou quando há percepção de que o bairro está ameaçado de alguma forma.

Assim, no caso do bairro Petrópolis, a luta pela sua preservação, devido aos interesses ambientais e culturais, está diretamente relacionada à referida “pausa do movimento”, possibilitada pela distorção dos parâmetros urbanísticos e conseqüente

apropriação do conceito de bairro como um lugar, por parte do Movimento Petrópolis Vive.

Outra questão diz respeito às sensações que as pessoas tem sobre o espaço e o lugar, as quais são de difícil, mas não impossível captação por parte dos planejadores urbanos. Conforme a pesquisa realizada nos pontos de maior conflito no Bairro Petrópolis, a percepção e iniciativa dos moradores para questionarem no Ministério Público a construção de alguns prédios foram decisivas para se evitar que fossem cometidos certos erros urbanísticos. Tais casos revelam o quanto a sociedade pode contribuir para o planejamento urbano, através de sua visão do lugar, principalmente.

Diante das considerações finais deste trabalho, é possível afirmar-se que a revisão do atual Plano Diretor de Porto Alegre apresentou um caráter técnico-científico e conservador, confirmando parcialmente a hipótese da pesquisa. Enfim, o conflito sobre a densidade urbana continua, apesar de terem sido cumpridas as formalidades quanto ao planejamento participativo.

## 9. REFERÊNCIAS

BENNETT, Rodrigo. **Adensamento Urbano:** Influência do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental no bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS. 2007. 71f. Monografia (Graduação) – Instituto de Geociências, Curso de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BRASIL. **Agenda 21 Brasileira:** resultado da consulta nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2 ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158p. Disponível em: <<http://www.meioambiente.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=604>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana: Um instrumento de planejamento e gestão urbana.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade.** 1ª Ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Ática, 1995.

MENEGAT, Rualdo; PORTO, Maria Luiza; CARRARO, Clóvis Carlos; FERNANDES, Luis Alberto Dávila. **Atlas Ambiental de Porto Alegre.** Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 1998.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. História dos bairros de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.riograndelivre.net/beta/downloads/pdf/poahistoria.pdf>>. Acesso em: 15 de junho 2008 a.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. **Revisão do PDDUA:** como ocorreu o processo (2003 a 2008). Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal / Assessoria de Comunicação Social, 2008 b. (documento interno da PMPA)

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; Cardoso, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RUWER, Léia Maria Erlich. **Proposta de requisitos de planejamento auto-sustentável para a absorção de egressos dos projetos governamentais de grande porte.** 2004. 161f. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/Resumo.asp?5459>>. Acesso em: 09 set. 2007.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** Terceira edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **As cidades brasileiras e os movimentos sociais no início do século XXI**: sete questões para provocar o debate. Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 10. , 2007. Florianópolis, **Anais do X SIMPURB, Florianópolis: UFSC / AGB, 2007.**

STROHAECKER, Tânia Marques. O mercado de terras de Porto Alegre: atuação das companhias de loteamento (1890-1945). **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, abr./jun., p. 101-123, 1995.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e Lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: DIFEL, 1983.

UEDA, Vanda. O mercado imobiliário na cidade de Porto Alegre (RS): os novos empreendimentos e as suas transformações no espaço urbano. In: SILVEIRA, R.L.L. de; PEREIRA, P.C.X.; UEDA, V. (orgs.). **Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 92-115.

UEDA, Vanda. Os novos empreendimentos imobiliários e as transformações recentes no espaço urbano de Porto Alegre. In: ENCONTRO DE GEOGRAFOS DA AMERICA LATINA, 10, 2005. São Paulo, [Anais...] São Paulo: Departamento de Geografia / FFLCH / USP, 2005.

#### **Sites de Internet:**

<http://www.sinduscon-rs.com.br> – Acessado em maio de 2009

<http://www.ibge.gov.br> – Acessado em abril de 2009

## ANEXOS

### **Anexo A - Questionário à representante dos moradores, senhora Janete Barbosa**

- 1) Quais aspectos do cotidiano dos moradores mudaram a partir da intensificação do adensamento urbano no bairro Petrópolis?
- 2) A partir de quando e como se deu a mobilização dos moradores do Bairro Petrópolis para exigir a revisão da densidade urbana do bairro?
- 3) A partir do momento que o Movimento Petrópolis Vive se consolidou, quais objetivos vocês chegaram ao consenso que deveriam ser alcançados? Qual(s) parâmetro(s) urbanístico(s) vocês consideram mais importante ser alterado no Bairro (Taxa de Ocupação, Índice de Aproveitamento, Gabarito, Solo Criado, Afastamentos, Taxa de Permeabilidade, Índice de Áreas Verdes)? Por qual(s) razão(s)?
- 4) A partir dos objetivos definidos, quais estratégias vocês adotaram e vêm adotando para alcançarem os mesmos?
- 5) Como e por que a senhora foi escolhida para ser a coordenadora do Movimento Petrópolis Vive? Qual percentagem dos moradores do bairro tem manifestado apoio ao Movimento Petrópolis Vive?
- 6) De qual parte do Bairro provém a maior parte dos integrantes do Movimento Petrópolis Vive? Qual o perfil dos integrantes do Movimento (faixa de renda, faixa etária, nível escolar)?
- 7) Localize no mapa (em anexo) onde estão os pontos do Bairro Petrópolis onde há mais reclamações sobre a densidade urbana do Bairro.
- 8) Como foi a atuação do Movimento Petrópolis Vive no contexto do debate das propostas de alteração do PDDUA por meio do CMDUA e dos Fóruns Regionais de Planejamento?
- 9) Qual a avaliação do Movimento Petrópolis Vive sobre o Projeto Final da Revisão do PDDUA enviado à Câmara de Vereadores?
- 10) Em sua opinião, o que deve ser mudado no sistema de planejamento participativo do município de Porto Alegre?



## **Anexo C – Entrevista aplicada ao ex-supervisor de Planejamento Urbano da SPM, senhor Newton Paulo Baggio**

- 1) Qual a sua opinião sobre o fato de o processo de revisão do atual Plano Diretor ter sido iniciado três anos após sua regulamentação?
- 2) Como se deu a dinâmica de consulta à população desde o início do processo de revisão do I PDDUA de Porto Alegre, nas diferentes etapas? Como foi captada a percepção geral das pessoas para traduzi-la em números?
- 3) Um estudo de três arquitetos (Hermes Puricelli, Maria Marques e Delourdes Bressiani) da Secretaria do Planejamento mostra que o Plano Diretor de Porto Alegre, como está sendo aplicado, vai trazer sérios problemas para a cidade. O estudo dos técnicos trata sobre o tema mais polêmico da avaliação do Plano Diretor – a paisagem urbana e o regime urbanístico. Este estudo foi retomado? Os resultados foram considerados para a elaboração do projeto final de revisão do Plano Diretor?
- 4) Durante o processo de revisão do I PDDUA no âmbito do executivo, qual foi o posicionamento da SPM em relação às Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs)? Qual foi a avaliação da SPM sobre o estudo elaborado pela Secretaria de Cultura, em conjunto com a Faculdade Ritter dos Reis, sobre as AEICs?
- 5) Sabe-se que o Ministério Público tem sido acionado pelos moradores para impedir a construção de prédios altos e o corte de árvores no Bairro Petrópolis. Qual tem sido a avaliação técnica da SPM sobre a densidade urbana no Bairro Petrópolis de um modo geral e sobre os conflitos pontuais, como nas ruas Dario Pederneiras, Corte Real, entre outras?
- 6) Muitas pessoas criticaram a realização de uma audiência pública para deliberar sobre temas técnicos (tal crítica foi feita inclusive por alguns técnicos da SPM). Qual a sua opinião sobre o caráter deliberativo da Audiência Pública?
- 7) Qual a avaliação geral dos técnicos da SPM que participaram do processo de revisão, no âmbito do executivo, sobre o Projeto Final da Revisão do I PDDUA enviado à Câmara de Vereadores, referente ao Grupo de Trabalho “Paisagem Urbana” (que trata das AEICs e os parâmetros urbanísticos)?
- 8) Em sua opinião, o que deve ser mudado no sistema de planejamento participativo do município de Porto Alegre?

## **Anexo D – Entrevista aplicada à representante do Sinduscon-RS, Sandra Fontanelli**

- 1) Qual a opinião do Sinduscon RS sobre a gestão do processo de revisão do I PDDUA de Porto Alegre?
- 2) No processo de revisão do I PDDUA, quais os parâmetros urbanísticos que o Sinduscon-RS esteve flexível para negociar alteração?
- 3) Quais os parâmetros urbanísticos que o Sinduscon esteve inflexível para negociar?
- 4) Como o Sinduscon-RS se posicionou em relação à densidade urbana no contexto da revisão do Plano Diretor?
- 5) No caso do Bairro Petrópolis, dado os vários pontos de conflito em relação à construção de prédios altos (chamados de espigões) e às Áreas Especiais de Interesse Cultural, inclusive com atuação do Ministério Público, como o Sinduscon-RS tem se portado diante de tal situação?
- 6) O Bairro Petrópolis tem registrado expansão de construção de prédios, especialmente em alguns pontos, como as Ruas Toropi e Encantado. Por que ocorre tal concentração? Há pontos do bairro em que é mais vantajoso construir?
- 7) Como foi a atuação do Sinduscon-RS no contexto do debate das propostas de alteração do PDDUA por meio das instâncias de Planejamento Participativo?
- 8) Qual a posição do Sinduscon-RS sobre o caráter deliberativo das audiências públicas realizadas na etapa final do processo de revisão no âmbito do executivo?
- 9) Qual a avaliação do Sinduscon-RS sobre o Projeto Final da Revisão do PDDUA enviado à Câmara de Vereadores?
- 10) Em sua opinião, o que deve ser mudado no sistema de planejamento participativo do município de Porto Alegre?