

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O estudo do plano diretor de Porto Alegre

Autor: João Telmo de Oliveira Filho,

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM - Brasil.

Orientado pelo professor doutor Décio Rigatti – UFRGS.

Email: joaotelmofilho@uol.com.br.

RESUMO

O presente artigo decorre de tese de doutorado apresentada no Programa de Pós graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e investiga práticas do planejamento urbano através da avaliação de processos relacionados ao plano diretor da cidade de Porto Alegre – Brasil. Parte de considerações acerca da democratização do planejamento urbano no Brasil e a constitucionalização da questão urbana. Como estudo de caso foi analisado o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (Lei Complementar nº 434/1999, atualizada e compilada pela Lei Complementar nº 667/2011). O trabalho também compreendeu entrevistas com representações institucionais e comunitárias e a realização de pesquisa de campo, com a população de Porto Alegre, em que foram questionados aspectos do processo de revisão do plano diretor, avaliando, por fim, se as práticas de planejamento e gestão urbanas estudadas são efetivamente participativas e inclusivas.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Participação popular. Plano Diretor. Porto Alegre

ABSTRACT

This article derives from a doctoral thesis presented at the Program in Urban and Regional Planning at the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) and investigates urban planning practices by evaluating processes related to the master plan of the city of Porto Alegre - Brazil. Part of considerations about the democratization of urban planning in Brazil and the constitutionalisation of the urban issue. As a case study analyzed the review process of the Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (Lei Complementar nº 434/ 1999, atualizada e compilada pela Lei Complementar nº 667/2011). The work also included interviews with institutional representatives and community and the conducting field research, with the population of Porto Alegre, where they were questioned aspects of the review process of the master plan, assessing, finally, if the urban planning and management practices studied are effectively participatory and inclusive.

Keywords: Urban Planning. Popular participation. Master plan. Porto Alegre

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo é decorrente de tese apresentada no programa de pós graduação em planejamento urbano e regional – PROPUR, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2009. O artigo propõe discutir o dilema da efetivação da democracia e da participação popular no planejamento e na gestão das cidades brasileiras e nos planos diretores municipais. A partir de considerações acerca da democratização do planejamento urbano no Brasil e a constitucionalização da questão urbana e da edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), apresenta e discute o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada pela Lei Complementar nº 667, de 03 de janeiro de 2011) da cidade de Porto Alegre. Conhecida internacionalmente como a cidade da participação popular, em razão da instituição do orçamento participativo não encontra a mesma dimensão participativa no seu sistema de planejamento urbano e o processo de revisão do plano diretor revelou uma série de problemas em relação à efetivação da participação popular. Partindo de um breve histórico do planejamento urbano da cidade de Porto Alegre, analisou alguns aspectos do processo de revisão do plano diretor. Em um segundo momento, a pesquisa procurou informar sobre a percepção do processo de revisão pela população de Porto Alegre. Por fim, apresentou considerações acerca dos processos estudados.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DAS CIDADES NO BRASIL

O planejamento urbano historicamente concebido no Brasil aparece como uma forma de intervenção racional no espaço urbano “desordenado”. No dizer de Rezende (1983) a função “salvadora” do planejamento urbano revela uma de suas posturas ideológicas em relação à realidade: os planos, projetos e demais políticas públicas no espaço urbano sempre buscaram resolver a “crise urbana” através das “técnicas de intervenção”. O município é posicionado na divisão de competências no Estado brasileiro como o “ente responsável pela solução dos problemas sociais da cidade”. Primeiro, reconhecendo que existem problemas a serem resolvidos e, depois, definindo o modo de intervenção.

No Brasil, a técnica do planejamento e da gestão do espaço urbano confunde-se com a figura do “plano diretor”. Como documento técnico básico do “planejamento das cidades” sempre foi elaborado por “técnicos especialistas”, especialmente por engenheiros e arquitetos “urbanistas”. A terminologia, a metodologia e o conteúdo dos planos, ao longo de sua história, se constituíram no dizer de Villaça (1999) em “estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isto contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua ideologia, contribuindo assim para sua manutenção do poder e para o exercício de sua dominação”, estratégias referendadas pelo discurso da técnica e da necessidade da intervenção.

O planejamento e a gestão do espaço urbano podem ser compreendidos, assim, no seu aspecto histórico enquanto instrumentos de intervenção relacionados com ideologias políticas e econômicas dominantes e não com neutralidade própria das ciências tecnológicas. O dilema entre neutralidade da “ciência-técnica do urbanismo” e “ideologia do poder dominante” é uma paradigma que influencia as formas de intervenção, planejamento e gestão das cidades no país.

Os conteúdos dos planos diretores e do planejamento urbano no Brasil revelam historicamente a ideologia autoritária e elitista de suas intervenções. Dos “planos de melhoramento e embelezamento” do início do século XX passando pelos “planos de desenvolvimento”, “planos integrados”, os “super-planos” das décadas de 1960-1970 e os “planos estratégicos” da década de 1980-1990, até os atuais planos “democráticos e participativos”, o discurso do planejamento urbano no Brasil foi historicamente sustentado pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico e pelo exercício autoritário e arbitrário dos administradores e dos seus “projetistas”. Os longos períodos ditatoriais no Brasil contribuíram para a efetivação e sustentação do modelo dos planos tecnocráticos, tanto com o objetivo de controle social e/ou como resposta técnica aos problemas urbanos. Esvaziado em seu conteúdo social, o planejamento urbano no Brasil passou a ser identificado como a atividade intelectual de elaboração de planos diretores.

O planejamento urbano fundado no modelo dos planos diretores tecnocráticos passa a sofrer críticas e entra em declínio no país no fim da década de 1980, especialmente pela crise fiscal e as dificuldades econômicas do país, bem como pelo desinteresse político no planejamento, pois o planejamento urbano poderia se constituir em um obstáculo a políticas clientelistas e paternalistas. Os graves problemas urbanos decorrentes da falta de planejamento e a necessidade de promover alterações na forma de planejar e gerir as cidades, somado as pressões dos movimentos sociais fez com que na Constituição Federal de 1988 fosse designado um capítulo específico para tratar do tema da “política urbana”.

3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO URBANA

A Constituição Federal de 1988 prevê um capítulo específico para a “política urbana” com os artigos 182¹ e 183. Inclui no sistema jurídico dois princípios essenciais – o da função social da cidade e o da função social da propriedade urbana, prevendo ainda a competência municipal na execução da política urbana. Com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve ser editada contendo as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política. A Constituição Federal também “ressuscitou” a expressão “Plano Diretor” constitucionalizando-a no seu artigo 182, § 1º, caracterizado como “instrumento básico de indução do desenvolvimento urbano”.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente. Regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios e que passa a servir de diretriz para o planejamento e gestão das cidades e ao mesmo tempo, obriga os municípios a que tenham seus “novos” planos diretores aprovados ou revisados até outubro de 2006 conforme as diretrizes da lei. Inicia-se uma “corrida” para a elaboração e revisão dos planos diretores nos municípios brasileiros com os administradores temendo as represálias da justiça.

A redação do inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade aponta a participação popular como diretriz fundamental dentro do sistema de gestão democrática proposto². O Estatuto prevê uma série de instrumentos para a efetivação do princípio da democracia participativa como a **obrigatoriedade da ocorrência de audiências e consultas públicas**, em seu artigo 40, § 4º³, na elaboração e gestão do plano diretor e no acesso público a todas as informações dos processos,⁴. (*grifei*)

A instrumentalização da participação popular nos planos diretores municipais é uma questão bastante complexa: A aprovação pública dos planos diretores pressupõe a realização obrigatória de audiências e/ou de consultas públicas desde as fases de discussão do projeto pelo poder executivo e pelo legislativo, anteriores à sua aprovação na Câmara Municipal. Ou seja, é passível de nulidade do processo a não realização de audiências pública. O modo de funcionamento das audiências públicas é detalhado na Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES.

¹ Constituição Federal Brasileira de 1988 (...)

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsório; .

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

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

² Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)

Artigo 2º

(...)

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

³ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁴ Vide decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no provimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 70002576072, referente a Lei Complementar Municipal n.º 44/2001 de Bento Gonçalves, em razão da violação aos princípios da democracia participativa e da separação dos Poderes pela iniciativa legislativa de vereador para alteração da lei do Plano Diretor e, do provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70008224669 em razão da ausência de participação de entidades comunitárias, da falta de divulgação e da devida publicidade no processo de elaboração do Plano Diretor da cidade de Guaíba-RS.

Na prática, estes dispositivos forçam a implementação de processos democráticos e participativos⁵. O Estatuto da Cidade propõe um modelo de planejamento e gestão urbanos que prevê a participação popular em todos os processos decisórios e em alguns processos de gestão⁶.

Embora as administrações municipais nos últimos anos no Brasil tenham colaborado com a criação de instâncias participativas como fóruns, conferências e conselhos, houve poucos avanços no sentido de fomentar e qualificar a participação. Nos espaços formais de participação majoritariamente participam e tem poder de decisão os representantes “institucionais”: representantes dos poderes executivo e legislativo municipal e os membros dos grupos mais poderosos e organizados da sociedade, especialmente os grupos econômico-empresariais.

Pode-se avaliar que a partir da Constituição Federal de 1988 houve um misto de “prefeiturização” do planejamento e gestão das cidades (Costa, 2010) com um modelo de mediação de interesses privados, demandas clientelistas e controle social reduzido, mas revestido de um discurso democrático⁷. Cria-se ou mantém-se instâncias participativas com centralismo no poder executivo e com grande influência dos setores empresariais com poder de decisão na organização e composição de órgãos como os conselhos dos planos diretores os conselhos da cidade. A forma de escolha dos representantes revela o grande interesse nos valores relativos à terra urbana o que alcançou especial relevância em razão do adensamento construtivo e a valorização dos estoques imobiliários nas cidades brasileiras ocorrido nos últimos anos.

A capacidade de políticos e dos corpos técnicos das prefeituras municipais e outros órgãos decidirem sobre questões como os índices construtivos, estoques do solo criado, decisões sobre localização e liberalização de empreendimentos, dentre outros, fazem com que em muitos processos ocorra um interesse velado de grupos empresariais e a cooptação e manipulação da administração e da população participante por parte de políticos e empresários.

Embora perceba-se gradativamente avanços, bem como decisões judiciais relevantes, o quadro atual no Brasil revela que a participação das populações no planejamento urbano é restrita e, salvo exceções, há pouco interesse institucional na ampliação e qualificação da participação popular.

4. A EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE: ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO SOB O PONTO DE VISTA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Neste item será apresentada uma das análises que constituem o objeto empírico do trabalho detalhando o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA, ocorrido entre 2005 e 2009 e que resultou no novo texto da Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011.

Partindo de um breve histórico do planejamento urbano da cidade de Porto Alegre, analisamos o processo de revisão do plano diretor. Em relação à documentação indireta, a pesquisa centrou-se no texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada pela Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011), os documentos relativos ao processo de revisão do plano diretor, como os relatórios das reuniões, as propostas de alteração do PDDUA os projetos legislativos apresentados e depoimentos prestadas em entrevistas realizadas com representações institucionais e comunitárias atuantes nos processos⁸. Em um segundo momento, a pesquisa procurou informar sobre a percepção do processo de revisão pela população de Porto Alegre. A pesquisa compreendeu a aplicação de 403 questionários fechados à população residente na cidade de Porto Alegre. Os questionários foram aplicados no ano de 2008 diretamente à população, em todas as regiões de planejamento da cidade⁹.

⁵ No guia *Plano Diretor Participativo. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, editado pelo Ministério das Cidades em 2004, são propostas as seguintes etapas para elaboração dos planos diretores *participativos*: leituras técnicas e comunitárias, formulação e pactuação de propostas; definição dos instrumentos e determinação do sistema de gestão.

⁶ Outro ponto importante para a efetividade da democracia participativa refere-se à gestão orçamentária participativa, como integrante do planejamento e gestão das cidades. O artigo 44 do Estatuto da Cidade dispõe que a gestão orçamentária participativa incluirá obrigatoriamente a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, ou seja, em todo processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

⁷ Vide OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano. A experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Propur-Ufrgs, 2009.

⁸ Foram entrevistados para o trabalho as seguintes representações institucionais e comunitárias: Secretário Municipal do Planejamento José Fortunatti, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores Sebastião Mello, Nestor Nadruz, Antônio Zago e Eduíno de Mattos, Conselheiro(s) do CMDUA; Newton Baggio, superintendente da Secretaria de Planejamento Municipal; Luciano Faria Brasil da promotoria especializada do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; Martin Schulze, Juiz Titular da Fazenda Pública de Porto Alegre e Edmundo Fuller, representante comunitário.

⁹ Em relação à **área geográfica de abrangência**, a pesquisa em Porto Alegre foi aplicada nas 8 Regiões de Planejamento previstas no PDDUA. Os bairros onde a coleta de dados foi realizada são Auxiliadora (1), Bom Fim (7), Bom Jesus (21), Campo Novo (2), Centro (3), Cidade Baixa (4), Farrapos (9), Farroupilha (4), Floresta (2), Humaitá (39), Jardim Carvalho (1), Jardim Vila Nova (1), Lomba do Pinheiro (5), Medianeira (12), Menino Deus (2), Navegantes (11), Nonoai (55), Partenon (8), Petrópolis (4), Ponta Grossa (1), Quintino

4.1 Um Breve Histórico do Planejamento Urbano de Porto Alegre

O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Porto Alegre entrou em vigor em 21 de julho de 1979¹⁰. Neste documento o conjunto de normas, até então esparsas no âmbito do Município, foi consolidado em um único texto legislativo. Também pela primeira vez o planejamento atingiu toda a área do município, definindo-se as zonas urbana e rural, com a primeira sendo dividida em partes de uso intensivo e extensivo, proclamava a atividade de planejamento urbano como sistema (zoneamento, funcionalidade, hierarquização de vias), criação de mecanismos de consulta e participação da comunidade.

Conforme descrito na Exposição de Motivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979 entende-se planejamento urbano como uma ocorrência política estática, dependente das alterações legislativas para suas atualizações. As justificativas previstas para a elaboração de um novo plano diretor se dão por critérios “técnicos” e de “recursos” que deve constituir uma “lei nova, única, coerente e atualizada”. A Secretaria do Planejamento Municipal deveria “a partir do plano, gerir as ações urbanas da cidade de forma técnica e científica”.

Ainda na Exposição de Motivos informa que o Plano Diretor foi elaborado através de um programa especial financiado por recursos do Banco Nacional de Habitação - BNH, reunindo “uma equipe técnica interdisciplinar, utilizando da experiência de seus próprios técnicos, complementada por profissionais e entidades altamente especializados”. Com forte influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, a metodologia aplicada envolveu uma avaliação setorizada e um diagnóstico global.

Não é difícil afirmar que o Plano Diretor de 1979 tratava-se de um documento autoritário, tecnocrático, burocrático, centralizador, codificado, com pouquíssima abertura a participação popular, ressalvada os “convites” a entidades representativas no Conselho do plano, escolhidas pela própria administração e relegadas ao papel de colaboradoras. Dentro do contexto político histórico da época, o plano adapta-se ao sistema de planejamento técnico burocrático centralizado e intervencionista dos governos militares preocupados com o uso do planejamento articulado nacionalmente como instrumento de controle militar através da planificação das ações do Estado.

O processo de revisão do plano diretor de 1979 e da formatação do novo plano diretor surge de um debate popular que começou em 1993, na administração do prefeito Tarso Genro (PT), com o 1º Congresso da Cidade, num processo que, conforme a prefeitura municipal participaram 170 entidades e mais de 2.000 pessoas.

O contexto político nacional e municipal impunha a adoção de um novo padrão de planejamento. A Constituição Federal de 1988 determinava a democratização do planejamento e a indução ao desenvolvimento urbano fundamentado pelos princípios das funções sociais da propriedade e da cidade. A Administração Popular que concentrava as principais forças de esquerda (PT, PSB, PCdoB, PCB), chega ao poder em 1989 em Porto Alegre com a eleição de Olívio Dutra e dela esperava-se mudanças políticas nas estruturas e nas formas tradicionais de exercício do poder. Em relação ao planejamento urbano, estas alterações foram ocorrendo gradativamente, em algumas atuações maiores como na reorganização financeira e administrativa, na intervenção no setor de transportes e na constituição de fóruns e espaços para a participação dos cidadãos, ou menores, como na questão do planejamento da cidade.

No discurso de esquerda da Frente Popular estava à questão da efetivação de formas mais democráticas de participação dos cidadãos na administração, embora nos primeiros anos do governo da Frente Popular, a preferência foi por “arrumar a casa”. Conforme Fedozzi (1997) a administração popular começou, a partir do segundo ano de governo, a repensar a administração da cidade como um todo. Com influência do modelo de planejamento estratégico procurou-se estabelecer um modelo de planejamento integrado, inter-setorial e aberto à atuação dos atores sociais. Neste sentido, houve a reestruturação da Secretaria

(6), Restinga (22), Rio Branco (2), Rubem Berta (46), Santa Cecília (1), Santa Tereza (25), Santana (56), Santo Antônio (40), São Geraldo (1), Teresópolis (1) e Vila Jardim (9), somando 403 questionários⁹.

Em relação aos **dados populacionais** e a **amostra da pesquisa**, a população considerada nesta pesquisa foram os habitantes residentes na cidade de Porto Alegre, com idades a partir de 16 anos (eleitores). A amostra utilizada foi estruturada em faixas (feminino/masculino; 16-19 anos/20-39 anos/ 40 anos ou mais). O critério para escolha dos elementos da amostra foi por cotas proporcionais, levando-se em consideração as variáveis de controle **sexo, idade e anos de estudo-escolaridade** (1º grau completo/incompleto, 2º grau completo/incompleto e 3º grau completo/incompleto)⁹. Tal procedimento considera um intervalo de confiança de 95,5% e 5% de margem de erro. As bases para o estabelecimento dessas proporções são o banco de dados do censo de 2000 do IBGE. A Coleta de Dados foi realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2008, através de questionários aplicados e posteriormente confirmados. Os questionários foram aplicados em diversos pontos da cidade, selecionados de forma a se obter uma representatividade geográfica das respectivas populações.

¹⁰ Considerando o planejamento urbano de Porto Alegre, como aquele concebido a partir da elaboração técnica dos planos diretores, tem como primeiro plano urbano projetado para Porto Alegre o *Plano Geral de Melhoramentos*, elaborado pelo engenheiro-arquiteto Moreira Maciel em 1914, com foco nas questões de higiene e embelezamento da cidade. Em 1938, o prefeito José Loureiro da Silva contrata o arquiteto Arnaldo Gladoch para realizar estudos que serviriam de subsídio para a criação de um plano diretor. Embora o plano não tenha sido implementado, os apontamentos influenciaram os planos que viriam, como a criação das avenidas radiais, áreas verdes, o aterro da Praia de Belas e também a constituição do conselho do Plano Diretor.

Municipal de Planejamento, a criação do Gabinete de Planejamento, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, que passaria a ser responsável pela gestão dos investimentos urbanos e coordenar o Orçamento Participativo. Com a capacidade de investimentos parcialmente recuperada e com a prefeitura administrativamente reorganizada, buscou-se efetivamente implementar o discurso da superação dos modelos políticos tradicionais, através da institucionalização de estruturas participativas, com novas formas de atuação política vinculada às comunidades, que acabou por definitivamente instituir o sistema do Orçamento Participativo - OP¹¹.

Além da coerência entre o discurso da inserção política através da ampliação dos canais de participação popular, a institucionalização de estruturas participativas tinha uma razão estratégica: enfrentar a maioria de oposição na Câmara Municipal de Vereadores. O orçamento participativo acabou se constituindo no principal instrumento do planejamento urbano nesta fase, pois na falta de um plano diretor politicamente adequado, o OP serviu para colocar em prática uma série de ações urbanas condizentes com os princípios e estratégias do desenvolvimento urbano preconizado pela administração popular. Ocorre que o Orçamento Participativo é um instrumento administrativo de atendimento de demandas orçamentárias decididas pela população, mas ainda dependente do planejamento territorial e orçamentário do município. Ou seja, é um instrumento de gestão, não de planejamento urbano.

Com o Orçamento Participativo institucionalizado o governo passou então a discutir a questão do planejamento como um todo, propondo a rediscussão do plano diretor de 1979¹². Certamente o novo plano deveria incorporar um sistema de planejamento ao mesmo tempo estratégico e participativo, que ao estimulasse o desenvolvimento da cidade, promovesse justiça social e que incluísse as experiências já executadas em Porto Alegre, como o orçamento participativo e a reorganização administrativa e tributária do município.

Finalmente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA é aprovado em 1999 (Lei Complementar 434/99) e ficou dividido em quatro partes (I – Do desenvolvimento Urbano e Ambiental; II – Do Sistema de Planejamento; III – Do Plano Regulador e IV – Das disposições Finais e Transitórias).

O plano consagra uma concepção de planejamento que procura ao mesmo tempo ser empreendedora e participativa em que as estratégias de desenvolvimento sustentável são o eixo central do plano. Três delas definem o modelo de cidade sobre o seu território: *Estruturação Urbana*, que configura o novo modelo espacial baseado na integração dos sistemas que compõem a fisiologia urbana; *Mobilidade Urbana*, que apóia a estruturação urbana desejada, através de uma visão intersetorial; e *Uso do Solo Privado*, que vincula o aspecto regulador ao modelo proposto. A estas três estratégias são acrescentadas outras quatro: *Qualificação ambiental, promoção econômica, produção da cidade e sistema de planejamento*. Embora com discurso de ênfase a participação, o PDDUA é focado no planejamento estratégico em que a regulação do uso do solo e o sistema de gestão privilegia a promoção econômica¹³.

A estrutura do sistema de gestão e de planejamento municipal fica vinculada a Secretaria do Planejamento Municipal - SPM, órgão que gerencia o sistema e estabelece as diretrizes do planejamento, como: as comissões técnicas permanentes intersetoriais, com atribuição de exames e deliberação de matérias relativas aos projetos especiais, as comissões de análise e gerenciamento, integrada pela administração e órgãos externos, os fóruns regionais de planejamento e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

¹¹ Conforme Fedozzi (1997 e 2000), as primeiras experiências de Orçamento Participativo – OP ocorreram nas cidades de Lajes (SC) e Pelotas (RS). Entretanto, a capital pioneira na implantação do sistema de consulta da população das prioridades do orçamento público foi a cidade de Porto Alegre, na primeira administração do Partido dos Trabalhadores, em 1989, e continuado pelas administrações petistas sucessivas. A estrutura do OP municipal é composta por órgãos do Executivo Municipal como o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, e de instâncias próprias como as Assembleias Regionais, Plenárias Temáticas, o Conselho Superior do OP, este o órgão de decisão, e o Fórum de Delegados, colegiado de caráter consultivo. Operacionalizado através de Assembleias Regionais abertas que agrupam-se em regiões de planejamento, conforme as regiões do Plano Diretor. Instituídas, à partir de 1994, Plenárias Temáticas, que realizavam-se as reuniões em duas rodadas anuais, hoje reduzidas para uma única rodada. Conforme dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre cerca de 45 mil pessoas tinham participado do OP até 2000. Segundo o relatório do Banco Mundial (2008), o número de participantes cresceu rapidamente nos primeiros anos, chegando a 18 mil participantes em 2002, estabilizando-se depois em torno de 11 mil participantes/ano.

¹² O processo de discussão e elaboração do novo plano diretor começa em 1993, com o projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Durante o ano de 1993, o governo e sociedade, palestrantes nacionais e internacionais, com uma Coordenação Executiva formada por várias entidades, definiram as diretrizes para orientar o futuro de Porto Alegre. Abordadas em quatro grupos de trabalhos temáticos envolvendo estudos sobre Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes, financiamento da Cidade e Desenvolvimento Econômico tais diretrizes foram, posteriormente, agrupadas em nove eixos básicos e aprovadas no 1º Congresso da Cidade, em dezembro de 1993. Estas diretrizes constituíram o início do trabalho de reformulação do plano diretor que se desenvolveu a partir do ano de 1995, com o 2º Congresso da Cidade, e durante os anos de 1996 e 1997, na formulação e discussão da proposta do novo plano com base em estratégias retiradas das conclusões dos grupos de trabalho e das discussões públicas: *Modelo Espacial e Macrozonas: Estruturação Urbana; Mobilidade Urbana; Uso do Solo Privado; Qualificação Ambiental; Promoção Econômica; Produção da Cidade*; da determinação do Sistema de Planejamento e dos *Projetos Integrados*: Quarto Distrito, Eixo Lomba do Pinheiro; Corredor de centralidade Nilo Peçanha – Anita Garibaldi; Programa Espaços Abertos e o Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano e Política Habitacional

¹³ Vide a dissertação de Mestrado de Maria Tereza Fortini Albano, “O Processo de Formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: Ruptura, reunião de fragmento, inovação ou manutenção de tradição secular”. Propur-Ufrgs (2008).

e Ambiental. A Comissão de Acompanhamento Urbanístico e Gerenciamento - CAUGE, estabelecida pelo Decreto 14.826/2005 é o órgão intersetorial *concentrado* responsável por promover a análise técnica dos Estudos de Viabilidade Urbanística, de Projetos Especiais e dos empreendimentos de impacto urbano de 1º e 2º nível, formado por membros indicados pelo prefeito e representando 11 secretarias.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CMDUA é o órgão político que tem por finalidade formular políticas e projetos urbanos e aprovar projetos especiais e “gerenciar” o solo criado e é presidido pelo Secretário Municipal de Planejamento. O Conselho é formado por representantes de entidades governamentais (9), entidades não-governamentais (9) escolhidas nos fóruns das Conferências Municipais do Plano Diretor e representantes das regiões de planejamento (9).

Em 2004, José Fogaça (PPS) é eleito prefeito de Porto Alegre, encerrando os 20 anos da administração popular, o que alterou o modelo de gestão urbana do município. Reeleito em 2008, tendo como vice-prefeito José Fortunati que trocara a PT pelo PDT, concluiu o processo de revisão do plano diretor. Muitas das questões relatadas neste trabalho decorrem da mudança de postura da prefeitura frente à questão do planejamento.

Por fim, o processo de revisão do PDDUA resultou na Lei Complementar nº 667 de 3 de janeiro de 2011. A revisão manteve as estratégias, a divisão territorial e a estrutura do sistema de gestão. Como novidade, reclassificou os Projetos Especiais conforme o tipo de impacto e alterou regras relativas à redução das alturas dos edifícios em 24 bairros, definiu Áreas de Ambiência Cultural (AAC), revisou Áreas de Interesse Cultural (AICs), aumentou o afastamento entre os prédios conforme a altura, aperfeiçoou o cálculo das áreas de sacadas, incluiu Áreas Livres Permeáveis e Vegetadas, previu a criação do Instituto de Planejamento Urbano e a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) dentre outras alterações.

4.2 A revisão do Plano Diretor de Porto Alegre: Um caso exemplar

Com a intenção de reiniciar o processo de revisão do plano diretor, iniciado em 2003, no ano de 2006 foi retomado o processo, através da instalação dos fóruns regionais nas oito Regiões de Gestão de Planejamento (RGPs). Contrariando a Conferência do Plano Diretor em 2003 que determinava que a revisão do plano fosse através de seminário temático e após estudo de monitoramento da aplicação – trabalho este também suspenso pelo governo municipal, foi prevista uma rodada única de discussões nas regiões. Resolução inicia o processo, que passa a ser coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CMDUA. A SPM é responsável por apresentar a proposta de revisão do Plano Diretor, receber e analisar a viabilidade técnica das sugestões encaminhadas pelos Fóruns Regionais de Planejamento e organizar a Audiência Pública (única) que deveria ocorrer dia 26 de maio, um sábado.

A alteração do processo causou reações, no mínimo, estranhas: No dia 10 de abril de 2007 ocorreram duas manifestações em Porto Alegre. A primeira, de sindicalistas ligados à Central Única de Trabalhadores – CUT, que fecharam uma avenida de Porto Alegre protestando contra o projeto por não terem sido consultados. A outra mobilização era do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil - STICC. Em uma manifestação orquestrada pelos empresários da construção civil, os “sindicalistas” protestaram contra as alterações propostas para o Plano Diretor, que segundo eles reduzia a altura dos edifícios em alguns bairros da cidade. Os trabalhadores da construção civil desembarcaram de vários ônibus, pagos, em frente à Prefeitura da Capital. Policiais militares garantiram a segurança no local com um cordão de isolamento em frente à Prefeitura. Mesmo assim houve um princípio de tumulto que só foi contido com a intervenção da polícia. Em seguida, os trabalhadores exigiram a retirada dos policiais do local para conversarem com o prefeito. Na audiência, o presidente do sindicato da categoria ressaltou que faltava um projeto de desenvolvimento econômico para a cidade e que as mudanças propostas provocariam desemprego no setor. Apesar da pressão dos “temerosos trabalhadores”, a audiência pública foi confirmada.

A audiência pública única promovida pela Prefeitura de Porto Alegre foi realizada no dia 26 de maio de 2007, no salão de atos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A audiência foi considerada por entidades e representantes populares “permeada de irregularidades e de total falta de democracia”. Documento elaborado por diversos Movimentos Sociais da cidade de Porto Alegre descreve a situação encontrada na audiência. 1) Inexistência de documento escrito com todas as propostas a serem analisadas e votadas; 2) A impossibilidade de defesa em microfone de opinião contraria as propostas; 3) O constrangimento público de parte das pessoas trazidas pelas entidades da construção civil, diante de qualquer manifestação que pleiteia a discussão de diferentes pontos de vista; 4) O regimento da Audiência Pública não foi colocado para apreciação do público; 5) Houve evidências de vício de vontade, em face **da distribuição de tickets alimentação e de transporte fretado** até o local da Audiência Pública; (*grifei*)

6) A regra para inscrição que exigia comprovante de residência em Porto Alegre foi desrespeitada; 7) A maioria dos presentes votava obedecendo ao comando de algumas pessoas; 8) Inúmeros panfletos

distribuídos antes e durante a Audiência Pública se referiam a forma manipulada pela qual o voto seria expresso, exemplo: "**Pessoas uniformizadas organizariam como cada um deveria votar**" (Merece destaque um panfleto ensinando a votar, assinado pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre). (*grifei*)

Depois de um bate-boca generalizado e o pedido para o cancelamento da audiência, por decisão dos membros do CMDUA presentes a audiência continuou. A partir de representação encaminhada pelas entidades comunitárias, o Ministério Público do Estado, através da Promotoria de Defesa das Questões Fundiárias e Ordem Urbanística, ingressara com Ação Civil Pública no Foro Central, com pedido liminar de anulação da audiência pública indicando uma série de irregularidades na realização das reuniões como erros na elaboração do edital de convocação para as audiências e no local escolhido que não suportou a quantidade de pessoas que acorreram ao encontro.

A necessidade de credenciamento para participação também foi apontada como um dos motivos para o pedido do Ministério Público, já que não está amparado na legislação vigente. Na data de 31 de maio de 2007, o juiz Martín Schulze anulou as decisões da audiência e suspendeu liminarmente a realização da audiência pública que iria continuar a revisão, que aconteceria no sábado dia 02/06, em razão da Ação Civil Pública contra a Prefeitura Municipal de Porto Alegre que então tramitava na 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central.

Em entrevista, o magistrado apontou os fundamentos para a decisão de anular a audiência: "Ficou evidenciado que não foi dada uma representatividade popular, [...] foi uma massa de pessoas carreadas para defender interesses de um grupo econômico. audiência pública é isto? O que poderia se esperar uma cidadania ativa nestas condições?". Segue o magistrado: "Esta é uma questão considerável, deveria haver critérios de determinar esta representatividade. [...] Tem o problema desta reunião ser única, o interessante é que houvessem reuniões nos bairros para que as associações participassem [...]."

Da ação civil pública, resultou a Transação feita pelo Ministério Público e assinada pela prefeitura municipal, o que permitiu a realização de nova audiência no dia 16 de junho de 2007, no Ginásio da Brigada Militar. O acordo firmado assegurou o acesso ao Ginásio por meio do passe livre e a proibição, em um raio de 500m do local, da distribuição de alimentos e materiais ensinando a votar. Neste encontro foram inscritas 382 pessoas, que se somaram aos 1.773 participantes da primeira fase da audiência.

No fim as duas audiências contaram como uma só. Conforme dados da Secretaria de Planejamento Municipal, nas duas audiências propostas pela prefeitura, contabilizadas como audiência única, temos 625 participantes que se declaram representantes das construtoras e incorporadoras e 323 representações comunitárias, conforme ficha de inscrição:

**Participantes nas audiências públicas da
revisão do PDDUA por segmento**

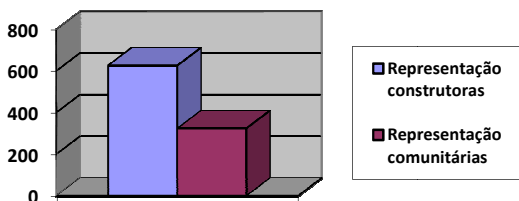


Gráfico: Participantes nas audiências públicas da revisão do PDDUA por segmento

Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Estes números demonstram a estratégia de controle das instâncias participativas por parte das entidades empresariais. Isto contrasta com o perfil dos participantes em outras instâncias, como as audiências públicas realizadas nas Regiões de Planejamento, no processo de revisão realizado pela Câmara Municipal e dos números do orçamento participativo.

O anteprojeto de revisão do plano diretor, contendo as decisões da(s) audiência(s) e os pareceres dos técnicos e do CMDUA, depois de sistematizado pela prefeitura foi encaminhado a Câmara de Vereadores. Do total de participantes das audiências do poder legislativo (340), declarado como representante das construtoras havia apenas **um** participante declarado. (*grifei*).

Na pesquisa de campo realizada com a população da cidade de Porto Alegre foi possível verificar o conhecimento do processo de revisão: **Apenas 6%** dos entrevistados declararam ter tido alguma informação deste processo.

Dos entrevistados que afirmaram **não** terem participado de audiências e consultas públicas, a ampla maioria aponta que não foi informado dos processos (62,5 %), seguido pelos que responderam que não tem

interesse na questão (21,2%), responderam que não acreditavam que poderiam influir nos processos e/ou discussões 11,9 %, e somente 3,6 % alegaram não poder participar.

A pesquisa demonstra uma tendência **absolutamente favorável à participação popular no planejamento urbano**, na qual **99,5%** dos entrevistados afirmam que deve haver participação *direta* nas decisões fundamentais sobre o planejamento da cidade. (*grifei*)

Por fim, o texto final da revisão aprovado não altera algumas das questões polêmicas envolvendo a participação e o controle da população e **receptionou quase todas as demandas dos setores empresariais** como no caso dos *projetos especiais e das áreas de interesse cultural e ambiental*. Os projetos especiais transformam-se em *projetos especiais de impacto urbano* sendo os projetos de grande porte que necessitam avaliação especial mediante análise de suas características diferenciadas, complexidade e abrangência. O texto final aprovado não modifica muito o texto anterior: acrescenta a necessidade de Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU (por lei a ser editada) e a lei específica para a Operação Urbana Consorciada. O processo de aprovação continua o mesmo: iniciativa da prefeitura e aprovação no CMDUA. No caso das autorizações das transferências do solo criado há uma liberalização dos índices construtivos, ainda sem a existência de critérios mais rígidos definidos (por falta de lei), ou seja, a liberação dos estoques vai acabar “estourando” em alguma área da cidade, em geral, nas áreas mais atrativas economicamente e mais adensadas.

Uma dos grandes embates no processo de revisão ocorreu em razão do “congelamento” para construções de áreas da cidade. Dentre os projetos especiais estão as *áreas de interesse cultural*, definidas por lei e com regime jurídico próprio, as alterações no regime urbanístico são competência do poder legislativo, e as intervenções são objetos de estudo de viabilidade urbanística - EVU, constituindo projeto especial, devendo também ser aprovado pelo CMDUA depois de avaliado pela CAUGE. Em 2005, Decreto editado pelo prefeito municipal, a partir de estudo formulado pela Universidade Ritter dos Reis, proibiu a liberação de novos projetos até que lei municipal especificasse o regime das áreas.

A expedição do Decreto gerou inconformidade por parte dos incorporadores imobiliários. O Ministério Público, a pedido do Sindicato das Indústrias da Construção Civil - Sinduscom e outros¹⁴ encaminha em 29/11/2007 ação civil pública contra o Decreto. A liminar postulada foi indeferida. Em relatório, o juiz de direito da 1ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, Martin Schulze, não aceita a tese da ilegalidade da aplicação do decreto municipal, apresentando argumentos que merecem destaque: “A preservação destes valores está acima e é anterior à forma legal prevista para efetivar essa preservação, [...] somente haverá objeto de preservação se algo existir para ser preservado.” Mais, o Decreto municipal é declarado constitucional na sentença.

O problema da representação no Conselho Municipal do Plano Diretor continua no novo texto: como não há participação direta da população no CMDUA as questões fundamentais da cidade são em última instância, aprovados pelo conselheiros, após a análise das comissões específicas das secretarias. É possível, por exemplo, a flexibilização dos índices urbanísticos bem como de alteração de enquadramento através de solicitação encaminhada ao CMDUA, levando em conta questões como o adensamento populacional e a qualidade ambiental, previstos no EVU (lei não editada) e no sistema de monitoramento.

De todo este processo, do ponto de vista da participação popular, fica a lamentável tentativa de manipulação das audiências públicas, corrigida, em parte, pelo poder judiciário, graças à atuação de entidades comunitárias e do Ministério Público, o que demonstra a necessidade de haver ferramentas de correção, controle e equilíbrio das decisões. Ao fim, o texto final da revisão acabou privilegiando um setor, contrariando, em muitos casos, a vontade da população.

4. CONCLUSÕES

A história e o processo do planejamento e da gestão urbanos revelam muito da ideologia política dominante das administrações públicas do país, muitas voltadas para a manutenção dos interesses das classes mais favorecidas e pelo processo autoritário e tecnocrático de decisão. Os modelos de planejamento e gestão das cidades têm evoluído no sentido de possibilitar a ampliação da participação das populações e na transparência na gestão.

¹⁴ A ação é ajuizada em nome da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS, pela Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL, pela Federação Nacional dos Corretores de Imóveis – FENACI, pelo Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – CIERGS, pelo Sindicato das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – SINDUSCON/RS, pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre – STICC, pelo Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul – SECOVI/RS, pelo Sindicato de Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul – SINDIMÓVEIS, pela Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul – SERGS, pela Associação Comercial de Porto Alegre – ACPA, pela Associação Riograndense de Escritórios de Arquitetura – ASBEARS, pela Associação dos Comerciantes de Materiais de Construção de Porto Alegre – ACOMAC, pela Associação da Classe Média do Estado do Rio Grande do Sul – ACLAME.

Do ponto de vista jurídico, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 estão dispostos uma série de instrumentos para a efetivação de uma política urbana democrática, em um processo que necessariamente amplia a participação popular, como critério de legitimidade. Neste sentido, os atuais planos diretores municipais, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade deveriam romper com padrões de planejamento estabelecidos, ampliando o poder de decisão da sociedade.

Pode-se afirmar que em muitos dos atuais planos diretores “participativos”, as práticas de planejamento, e especialmente as de gestão, ocorrem de forma restritivas à participação popular. Estes problemas guardam relação a problemas estruturais da própria democracia, como na dificuldade de criar “cultura participativa” mas principalmente no descompromisso dos administradores públicos em relação às demandas populares.

O processo de revisão do PDDUA é um processo exemplar de análise da qualidade da democracia, pela tentativa de manipulação dos espaços participativos, pelo comportamento das representações empresariais e a forma leniente da atuação do poder executivo municipal no processo como um todo. O executivo municipal, acompanhado pelo CMDUA, contrariou instâncias democráticas, concentrou a discussão em um único local, manteve uma audiência claramente manipulada e nada fez para corrigir abusos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, embora justificado pela participação, não apresenta elementos políticos e normativos capazes de garantir e efetivar a participação popular e esperava-se que o processo de revisão corrigisse estes problemas, o que não ocorreu. Manteve um sistema de gestão e de planejamento urbano elitista e excludente, com âmbito de decisão excessivamente concentrado no governo municipal e comprometido com demandas pontuais do setor empresarial. É um sistema burocrático de reserva em que não há nenhum canal de comunicação institucional com a sociedade, nem legibilidade dos processos, não há instrumentos eficazes de controle social e, tampouco, estímulo institucional à inclusão política. Este é um problema recorrente no país. Embora haja a determinação constitucional de promover a função social da cidade e a gestão democrática através da participação popular, os municípios brasileiros, e Porto Alegre não é exceção, tem dificuldades de implantar políticas e técnicas participativas.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (e sua revisão) é falho em muitos dos seus objetivos, especialmente em relação à gestão democrática proposta. A flexibilização estratégica proposta serve, muitas vezes, como instrumento para aumentar a pressão econômica sobre as áreas urbanas mais atrativas, e os instrumentos de gestão democrática como o CMDUA tornaram-se cooptáveis e manipuláveis. Os processos analisados contrapõem-se com a percepção popular apresentada na pesquisa de campo. Em razão da avaliação extrínseca que este trabalho propôs, é possível perceber que a população, quando estimulada, tem um posicionamento favorável à participação popular e uma vontade inerente de participar das discussões.

Porto Alegre tornou-se um exemplo mundial na instituição e configuração da democracia participativa, muitos passos já foram tomados e alguns obstáculos superados. A “cultura participativa”, ao contrário de outros municípios brasileiros, já foi testada e incorporada. Há um cidadão pré-disposto a participar e uma sociedade politizada, falta efetivar essa participação no planejamento urbano do município.

Conclui-se, a partir de Porto Alegre, que há uma vontade coletiva de participar das decisões políticas e que a mediação de interesses públicos e particulares na cidade necessita cada vez mais da atuação do Estado, fundamentada em uma política urbana constitucional garantidora de direitos à participação e à inclusão política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez editora, 2003.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Câmara dos Deputados: Brasília – DF, 2009.

BRASIL, Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade. Câmara dos Deputados – Setor de Publicações: Brasília – DF, 2008.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005*. Diário Oficial da União: Brasília, 30 mar. 2005

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades; Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura - CONFEA, 2005.

COSTA, Marco Aurélio. *Democracia Urbana. Para uma crítica do planejamento territorial*. Tese de doutorado. IPPUR. UFRJ, 2008.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo editorial, (1997) 2000.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos diretores de cidade, discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano. A experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Propur-Ufrgs, 2009.

PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL, Lei Complementar 434/99. Porto Alegre. Corag, 2000.

PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL, Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010. . Porto Alegre. Corag, 2012.

REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia*. Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Civilização brasileira. 1982.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70002576072.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70008224669.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia e promover a emancipação social*. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de, *Mudar a Cidade, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, Flávio. *Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*, in DEAK, C. e SOUZA, (2003) Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.