

DANIELA OLIVEIRA COMIM

**PLANEJANDO OU VENDENDO A CIDADE:
GESTÃO URBANA NO CASO DO BAIRRO CRISTAL, EM PORTO ALEGRE**

Monografia apresentada junto ao Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Antonio David Cattani

Porto Alegre

2010

DANIELA OLIVEIRA COMIM

PLANEJANDO OU VENDENDO A CIDADE:

Gestão urbana no caso do bairro Cristal, em Porto Alegre

Monografia apresentada junto ao Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antonio David Cattani (orientador)

Prof. Dr. Carlos Ribeiro Furtado (membro)

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi (membro)

A Cidade ideal, a Nova Atenas já se perfila ante nossos olhos. New York e Paris já propõem uma sua imagem, sem contar algumas outras cidades. O centro de decisão e o centro de consumo se reúnem. Baseada na sua convergência estratégica, sua aliança na prática cria uma centralidade exorbitante. Esse centro de decisão, como já se sabe, compreende todos os canais de informação ascendente e descendente, todos os meios de formação cultural e científica. A coerção e a persuasão convergem como o poder de decisão e a capacidade de consumo. Densamente ocupado e habitado pelos novos Senhores, esse centro é mantido por eles. Eles possuem, sem ter necessariamente toda a sua propriedade, esse espaço privilegiado, eixo de uma programação espacial rigorosa. Têm, sobretudo, o privilégio de possuir o tempo. Ao redor deles, divididos no espaço conforme princípios formalizados, há grupos humanos que não mais podem carregar o nome de escravos, nem de servos, nem de vassalos, nem mesmo de proletários. Com que nome designa-los? [...] Não é esta de fato a Nova Atenas, com uma minoria de cidadãos livres, possuidores dos lugares sociais e que deles usufruem, dominando uma enorme massa de escravizados, livres em princípio, autenticamente e talvez voluntariamente servidores, tratados e manipulados segundo métodos racionais?

Henry Lefebvre
O Direito à Cidade

RESUMO

Esta monografia visa a avaliar o processo recente de produção do espaço urbano do bairro Cristal, em Porto Alegre, mediante o enfoque no discurso e na prática da implantação de um modelo específico de administração local do espaço urbano, o planejamento estratégico. Tal modelo começa a ser discutido na cidade a partir da década de 1990. Entretanto, nesse momento, já havia assumido posição de destaque como “boa prática” de planejamento urbano em nível global, sendo receitado por organismos internacionais como solução para a crise enfrentada pelas cidades no contexto da globalização. A inflexão em direção ao paradigma do planejamento estratégico urbano implica certas reconfigurações em termos de controle do ordenamento territorial, coalizão de forças que comandam esse processo e reformulação das práticas e das políticas da administração urbana, centrando-se especialmente na promoção da cidade num mercado global em que as municipalidades passam a concorrer entre si pela atração de recursos e pessoas. Buscou-se a partir dessas noções mensurar o avanço desse modelo no âmbito de Porto Alegre, bem como suas implicações sobre a gestão urbana e a política de planejamento municipal.

O procedimento metodológico utilizado assenta-se na análise documental e na pesquisa qualitativa, privilegiando entrevistas em profundidade com agentes diretamente envolvidos no processo estudado: representantes de associações e entidades da sociedade civil organizada, de entidades ligadas ao setor imobiliário e da construção civil; técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal e do Departamento Municipal de Habitação; e agentes políticos locais. Os dados obtidos a partir de tais fontes foram utilizados para avaliar a expressão do paradigma do planejamento estratégico na cidade sob três variáveis: empreendedorismo urbano; reformulação da política e das práticas de administração da cidade; e *marketing* urbano.

De modo geral, pôde-se verificar que a política urbana que orienta o processo de produção do espaço no bairro Cristal assenta-se sobre a tentativa institucional de legitimar as práticas do planejamento estratégico urbano na cidade, mediante ações e discursos que buscam a adesão de todos os segmentos sociais locais. Contudo, as evidências encontradas indicaram a conformação de um cenário em que o poder público recua no seu papel de coordenador racional do planejamento urbano, cedendo espaço para iniciativas de cunho privado em benefício de interesses mercadológicos e em prejuízo do controle social e democrático do ordenamento urbano. Verificou-se que o modelo em questão potencializa a fragmentação socioespacial e a exclusão social já presentes na cidade, mostrando descompromisso com práticas que privilegiem o uso racional do território e a mitigação dos grandes problemas urbanos. Por outro lado, evidenciou-se que tal modelo não se apresenta plenamente consolidado, mas como termo de disputa entre os diferentes segmentos sociais locais.

Palavras-chave: planejamento estratégico; empreendedorismo urbano; governança local; *marketing* urbano.

ABSTRACT

This monograph has as objective to evaluate the recent process of urban space production in the Cristal neighborhood in Porto Alegre, by focusing on the discourse and practice of implantation of a particular model of the urban space local administration, the strategic planning. This model started to be discussed at the city in the 1990s, however, in that time had already assumed a prominent position as “good practice” of urban planning at the global level, being prescribed by international agencies as a solution to the crisis faced by cities in the context of globalization. The shift toward the paradigm of strategic urban planning involves certain reconfigurations in terms of control of land use planning, coalition of forces that drive this process and the reformulation of policies and practices of urban administration, focusing especially on promotion of the city in a global market where each municipality shall compete among themselves by attracting resources and people. From these notions, this research sought to measure the progress of this model in Porto Alegre, as well as their implications for urban management and municipal planning policy.

The methodological approach used is based on documental analysis and qualitative research, focusing in-depth interviews with agents directly involved in that process: representatives of associations and entities of organized civil society, representatives of entities related to real estate and civil construction, technicians of the Department of City Planning and the Municipal Department of Housing and local political agents. The data produced from such sources were used to evaluate the expression of the paradigm of strategic planning in the city from three variables: urban entrepreneurialism, reformulation of the policy and practices of city administration and urban marketing.

In general it was observed that urban policy that guides the process of production of space in the Cristal neighborhood sits on the institucional attempt to legitimize the practices of strategic urban planning in the city, through actions and speeches that seek the support of all local social groups. However, the evidence found indicated the conformation of a scenario where the government backs on its role as coordinator of rational urban planning giving way to private-sector initiatives in favor of mercadological interests to the detriment of social and democratic control of the urban planning. It was found that the model in question enhances the socio-spatial fragmentation and social exclusion already present in the city, showing disengagement with practices that focus on the rational use of the territory and mitigation of major urban problems. On the other hand, it became clear that this model is not presented fully consolidated, but as a term of contention between the different local social groups.

Keywords: strategic planning; urban entrepreneurialism; local governance; urban marketing.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO | 15 |
| 1.1 Origens e caracterização | 15 |
| 1.2 Gênese e metamorfose do planejamento estratégico urbano em Porto Alegre | 21 |
| 1.3 Uma análise crítica – Vender a cidade? | 24 |
| 2 CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO CRISTAL | 27 |
| 2.1 Histórico e localização | 27 |
| 2.2 Aspectos socioeconômicos | 30 |
| 2.3 Padrão de ocupação territorial | 32 |
| 3 PANORAMA DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS NO BAIRRO | 35 |
| 3.1 Museu Iberê Camargo | 37 |
| 3.2 Barra Shopping Sul | 39 |
| 3.3 Projeto Pontal do Estaleiro | 41 |
| 4 VENDENDO A CIDADE | 47 |
| 4.1 Empreendedorismo urbano no bairro Cristal | 47 |
| 4.2 Reformulação da política e das práticas de administração da cidade | 56 |
| 4.3 <i>Marketing</i> urbano | 65 |
| CONCLUSÃO | 71 |
| OBRAS REFERENCIADAS | 76 |
| OBRAS CONSULTADAS | 79 |
| APÊNDICE | 80 |

INTRODUÇÃO

A questão urbana assume importância cada vez maior no espectro dos grandes temas de debate da atualidade. Isso porque, entre outras coisas, se observa um crescimento vertiginoso da população urbana mundial e, com ele, o aguçamento de velhos problemas e a emergência de novos. Segundo dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU – Habitat), por exemplo, em 2007, a população urbana no mundo ultrapassou pela primeira vez a população rural, já são mais de 50% de pessoas vivendo em cidades, enquanto na América Latina esse número ultrapassa os 75% da população. Além disso, estipula-se que, dentro de 50 anos, dois terços da população mundial vivam em cidades. Tal fato traz indubitavelmente consideráveis impactos sobre os aglomerados urbanos e, naturalmente, sobre as relações sociais e políticas que se desenvolvem nesses espaços. Cumpre destacar ainda que esse fenômeno revela dois aspectos fundamentais: o fato de que esse crescimento não se dá de modo homogêneo, mas acompanhado por um aumento especialmente mais elevado das populações residentes nas grandes metrópoles; e o fato de que são as grandes cidades dos países em desenvolvimento a experimentar de modo mais intenso essas transformações, visto que, de acordo com especialistas do Banco Mundial, essas realidades são responsáveis por 90% do aumento da população urbana verificada no mundo.

Nesse sentido, está claro que às administrações locais se impõem grandes desafios, e nesse cenário, o planejamento urbano ganha especial destaque. Em sintonia com esse processo, a abordagem proposta pela presente pesquisa visa destacar a dimensão do planejamento urbano através da análise das práticas adotadas no âmbito da gestão local, a partir de uma grande cidade do capitalismo periférico, Porto Alegre, metrópole meridional do

Brasil. Tal cidade está exposta a fenômenos e processos observados em nível global e, assim como outras grandes metrópoles, vivencia problemas ligados a questões como exclusão, segregação, déficit habitacional e desigualdades de toda a ordem. Porém, a esses aspectos vinculam-se questões próprias a uma realidade de periferia do capitalismo mundial. Cabe, portanto, analisar se as propostas para a solução ou abrandamento desses problemas respondem favoravelmente a essa intenção ou se trata de soluções salvacionistas baseadas na simples reprodução de alternativas exógenas de planejamento urbano, produzidas em realidades bastante distintas da encontrada na cidade.

Porto Alegre, similarmente ao que têm feito grande parte das metrópoles mundiais, busca, há algum tempo, implantar em sua jurisdição certas propostas típicas de um modelo específico de planejamento urbano, o planejamento estratégico, incensado como saída quase que exclusiva para o enfrentamento da problemática urbana atual. De fato, as últimas décadas do século XX testemunharam uma franca mudança de paradigma do planejamento urbano. A crise do Estado-providência causou impactos também na administração urbana, levando à constituição de um modelo que se contrapunha ao caráter universalista e funcionalista sustentado pelo discurso moderno e que propunha, por seu turno, intervenções pontuais e monumentais com vistas à atração de capitais e pessoas às cidades. Essa mudança, contudo, não se processou de forma casual, mas associada a um contexto mais amplo de transformações incitadas pela reestruturação do modo de produção capitalista sob a égide do regime de acumulação flexível, cujo modelo-guia no plano político-econômico foi o projeto neoliberal. Além disso, a crescente competição em nível internacional engendrada pelo processo de globalização provocou a constituição de uma espécie de hierarquia global de cidades, estabelecendo um cenário no qual o poder local é desafiado a assumir um protagonismo de espécie peculiar frente a um contexto de disputas por investimentos e recursos cada vez mais voláteis. Tais processos geraram, como consequência mais imediata, não só uma flexibilização em termos econômicos e do mercado de trabalho, mas também no plano do espaço urbano e da política urbana, através de uma crescente flexibilização da legislação e do regramento urbanístico.

O intuito de tornar as cidades competitivas no contexto de uma economia globalizada fez com que a imagem assumisse um papel de destaque. Com isso, as cidades foram identificadas crescentemente como mercadorias a serem vendidas num mercado mundial, convertendo-se cada vez mais em espaços vendáveis a um público-alvo bastante específico, a clientela solvável (ARANTES; VAINER, 2000). Além disso, tendo-se em vista que as cidades parecem estar agora submetidas aos mesmos desafios impostos às empresas, firma-se,

pode-se dizer, um consenso em torno da existência de uma única alternativa: o modelo de planejamento estratégico. Esse termo tem suas origens ligadas ao campo da administração militar, expandindo-se rapidamente como sinônimo do que há de moderno também na administração civil, ao ser alçado ao âmbito empresarial pela Harvard Business School após a Crise do Petróleo, de 1973 (VAINER, 2000). A partir daí, não tardou para que o modelo fosse incorporado às chamadas *best practices* da administração urbana.

A despeito de ter surgido originalmente nos Estados Unidos, o planejamento estratégico de cidades popularizou-se definitivamente a partir da sua adoção por Barcelona, em meados da década de 1980, após a escolha da cidade como sede dos Jogos Olímpicos de 1992. De fato, aquela cidade aproveitou-se do intenso *marketing* propiciado pelo evento para lançar-se como referência de urbanização. Em vista disso, o modelo foi exportado para o restante do mundo, passando a ser adotado por toda a cidade que ambiciona se tornar competitiva no contexto do mundo globalizado. Agências internacionais não tardaram em assumir o modelo como o exemplo a ser seguido, instando os países que ainda não o tivessem feito a adotá-lo. Essa recomendação foi particularmente mais forte quando endereçada às nações em desenvolvimento, sendo, nesses casos, apresentada como solução eficaz para os graves problemas urbanos encontrados em suas metrópoles.

Em função do sucesso alcançado pelo modelo de Barcelona, consultores catalães passam a percorrer o mundo oferecendo seu auxílio na implantação de planos estratégicos urbanos e fornecendo as regras fundamentais a serem seguidas por administradores locais que anseiam tornar suas cidades fontes de atração de investimentos e usuários. As táticas para inserção no competitivo mercado global de cidades passariam, via de regra, segundo esses grandes expoentes do planejamento estratégico urbano, por mecanismos de promoção da cidade para o exterior, baseados em grandes projetos de renovação urbana orientados para o mercado. Ou seja, o foco centraria-se na venda da cidade, tanto por meio da oferta de produtos culturais (feiras, museus, congressos, festivais), como através da construção de verdadeiros ícones de consumo (*shopping centers*, hotéis de luxo, restaurantes, centros de convenção, estádios esportivos, grandes edifícios de escritório em estilo *high tech*), isto é, projetos de “grife” arquitetônica elaborados com o intuito de transformar áreas com imenso potencial econômico vistas como degradadas (especialmente regiões portuárias e centros históricos) em espaços de atração de investidores/empreendedores e turistas.

Convictos de que tal receituário é benéfico, na medida em que traria de volta um dinamismo perdido pelas cidades no contexto pós-industrial, gestores locais brasileiros passam a adotar tal modelo. A cidade do Rio de Janeiro elaborou, em 1994 e 1995, o seu

programa de planejamento estratégico com o auxílio de uma consultoria catalã. Além disso, a cidade de Curitiba foi transformada em símbolo nacional de boa administração ao assumir práticas notadamente assentadas no paradigma em questão. Porto Alegre, por seu turno, também aderiu à estratégia de inserção internacional lastreada numa tal perspectiva. Primeiramente, ao longo dos anos 1990, através de um posicionamento um tanto diverso daquele praticado no restante do mundo, “[...] pela emergência de uma nova correlação de forças no poder local, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o qual lançou as bases de um novo modelo de gestão urbana, baseado na democracia direta, tendo como grande 'estrela' o 'orçamento participativo', pelo qual a cidade foi projetada e reconhecida internacionalmente” (SOARES, 2006, p. 138). Esse momento caracterizou-se pela constante tensão entre projetos que seguiam as tendências globais e inovações locais (SOARES, 2006). Com o passar dos anos e com a mudança de gestão, entretanto, as práticas do modelo global passaram a atuar de forma cada vez mais incisiva na cidade. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), aprovado em 1999, reforçou essa tendência ao incorporar como elemento norteador da política urbana municipal programa baseado em uma série de princípios estratégicos de desenvolvimento urbano.

Tendo em vista a intenção institucional de se adotar uma espécie de diretriz de Planejamento Estratégico Urbano (PEU) na cidade de Porto Alegre, cabe questionar quais são as implicações dessa mudança de paradigma sobre a ordem urbana e social local. Assim, a presente pesquisa objetiva: verificar os impactos sociais e os rebatimentos dos processos globais materializados em políticas de planejamento urbano estratégico sobre a realidade de Porto Alegre; analisar os processos de requalificação e revitalização urbanos enquanto instrumentos de política pública, identificando as forças, as coalizões, as potencialidades e os interesses envolvidos nas propostas em curso; e identificar o que há de novo no papel das administrações públicas locais e na coalização de forças constituídas a partir desse novo cenário.

A adoção pouco criteriosa do paradigma do PEU em realidades (semi) periféricas, como o caso brasileiro, suscita questionamentos quanto à pertinência desse modelo para contextos significativamente distintos daqueles para os quais foram elaborados. As implicações de um tipo de administração baseada no reforço da aliança entre os setores público e privado, associada a uma gestão de cunho empresarial, através da promoção de empreendimentos pontuais propostos pela iniciativa privada, repercutem não só na organização do espaço urbano (através de processos de dispersão e fragmentação, segregação, valorização e expulsão de moradores), como também na sociabilidade e na relação política

entre os cidadãos e Administração local (mediante fenômenos de seletivização do uso do espaço público, despolitização da questão urbana, aprofundamento das desigualdades e regressão na definição democrática das prioridades do investimento público). Verifica-se que tanto as relações socioespaciais quanto aquelas políticas estão sujeitas, nesse caso, a um temeroso processo de redefinição. Tal ação pode levar a um perigoso comprometimento da diversidade sociocultural e da participação de caráter mais autonomista nas decisões sobre a cidade, promovendo interesses especulativos, capazes de provocar, por seu turno, um aprofundamento das desigualdades locais previamente instaladas. Além disso, na medida em que a cidade se transforma cada vez mais numa simples mercadoria, impõe-se a lógica do consumo, o que implica o fato de que são os investidores a definir a agenda de planejamento da cidade com vistas a atração de um público específico, clientes em condições de fruírem dos espaços criados.

Tomando por base os questionamentos expostos acima, foram formuladas as seguintes hipóteses gerais que serão utilizadas para nortear a análise desenvolvida ao longo deste trabalho:

- os projetos de requalificação e renovação urbanas em andamento no bairro Cristal associam-se a um modelo de planejamento estratégico urbano consubstanciado em práticas de “espetacularização” e empreendedorismo fundados no ideário da cidade-empresa com base na formação de parcerias, na flexibilização dos controles urbanísticos e na adoção de uma atitude empresarial na condução dos negócios públicos. Tal processo se dá em benefício da apropriação privada das benesses produzidas e em detrimento dos interesses coletivos e do controle social dos serviços de interesse público;
- tais projetos e empreendimentos promovem a polarização econômica e acentuam a exclusão social, uma vez que acarretam a inversão de prioridades no planejamento urbano, que, cada vez mais, é redirecionado dos objetivos sociais para a utilização corporativa do território e privilegiada dos bens públicos, aprofundando a fragmentação urbana e gerando processos crescentes de ocupação seletiva e elitização do espaço;
- dado o foco desse modelo na noção de gestão, tem-se que a administração local abre mão do seu papel de coordenadora por excelência do planejamento urbano em benefício de um protagonismo privado, esvaziando o caráter político do manejo da questão urbana e privilegiando um tipo de participação meramente consultiva por parte dos outros segmentos sociais.

Para se estudar a manifestação desses aspectos sobre a cidade de Porto Alegre, escolheu-se como unidade de análise a área institucionalmente definida como bairro Cristal.

Tal opção se deu em função da intensa proliferação de empreendimentos e projetos de grande porte pensados ou instalados naquela área específica da cidade, transformando totalmente sua relação com os moradores locais, bem como com o restante da cidade. Devido ao potencial gerador de impacto, foram analisados três empreendimentos em curso no bairro: o Barra Shopping Sul juntamente com o hipermercado Big, que foi construído anos antes do primeiro; a Fundação Iberê Camargo; e o projeto de revitalização da Ponta do Melo, conhecido como Pontal do Estaleiro. Para tanto, iniciou-se o estudo a partir da implantação do primeiro destes empreendimentos, o Hipermercado Big Cristal, em 1997, loja âncora do *shopping* que seria inaugurado apenas em 2008. Assim, o bairro Cristal se mostra emblemático não só por abarcar um processo notório e profundo de reestruturação que lhe confere um novo perfil – e por isso mesmo muito representativo de um fenômeno disseminado pela cidade de Porto Alegre (ora mais visível, ora mais latente) –, mas também porque é fecundo quanto à repercussão dessas transformações junto à sociedade – veja-se a grande polêmica suscitada pela tentativa de alteração da legislação urbanística para a construção do projeto Pontal do Estaleiro.

Visando a comprovar ou refutar as hipóteses apresentadas retrospectivamente, utilizaram-se como recursos a pesquisa bibliográfica, através do levantamento e da análise de dados e documentos relativos ao bairro Cristal, enfocando os projetos implantados recentemente ou previstos para aquele espaço, e a pesquisa qualitativa, mediante a realização de entrevistas longas com diferentes agentes envolvidos no processo observado. Desse modo, foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas com os seguintes segmentos: agentes políticos que se destacaram na discussão acerca dos projetos em questão, em especial do debate sobre o projeto Pontal do Estaleiro; agentes públicos ligados à questão do planejamento urbano e da habitação; agentes do setor imobiliário e do setor da construção; e agentes sociais representativos do movimento comunitário. O roteiro utilizado, embora tivesse um enfoque distinto de acordo com o segmento entrevistado, buscou, de maneira geral, abarcar os seguintes tópicos: avaliação relativa aos empreendimentos previstos e implantados no bairro a aos seus impactos positivos e negativos; percepção acerca de possíveis mudanças em termos de planejamento urbano na cidade; participação dos diversos segmentos sociais nas decisões acerca dos projetos urbanos; avaliação acerca da Consulta Popular quanto ao seu significado e à sua importância; posição em relação ao projeto Pontal do Estaleiro quanto às motivações para tanto; posição em relação aos chamados Projetos Especiais quanto à flexibilização da legislação urbanística para a sua implementação; avaliação acerca das parcerias público-privadas referentemente às razões da concordância ou do desacordo;

interesses em jogo; oportunidades e ameaças contidas nos empreendimentos em questão; remoção das ocupações informais; vocação da orla; e papel a ser desempenhado pelos setores público e privado em termos de planejamento urbano.

Este estudo está estruturado em quatro capítulos. O primeiro, dedicado à revisão da bibliografia acerca do planejamento estratégico urbano, subdivide-se em três eixos, buscando-se explorar a discussão acerca da sua origem e da sua formatação conceitual, da sua implementação em Porto Alegre, analisando de que modo se deu a sua adoção e como a sua diretriz sofreu uma paulatina inflexão em direção a um rumo de caráter mais mercadófilo¹ (SOUZA, 2008), e, por fim, a apresentação do referencial teórico que fundamenta as análises desenvolvidas nesta pesquisa, parte na qual são apresentadas as variáveis utilizadas para a verificação da expressão do PEU em Porto Alegre.

O segundo capítulo apresenta a região objeto desta pesquisa, caracterizando-a quanto aos aspectos históricos e localizacionais, socioeconômicos e o padrão de ocupação espacial daquele território. Tal análise pretende fazer uma síntese das peculiaridades do bairro Cristal a fim de permitir uma avaliação relativa aos impactos das transformações em andamento na região por conta do processo em curso.

O terceiro capítulo apreende os empreendimentos em andamento ou já implantados no bairro, trazendo informações relativas a cada um dos três equipamentos investigados. Aqui são exploradas questões relativas ao tipo de empreendimento, como o seu público-alvo, o modo como foi implementado e de que maneira o poder público tomou partido na sua consecução.

Finalmente, o quarto capítulo apresenta a análise dos dados produzidos pela pesquisa. Nessa parte, as entrevistas e os dados empíricos levantados são utilizados para comprovar ou não a incidência de um modelo de PEU em Porto Alegre de cunho mercadófilo. Para tanto, são discutidas questões como empreendedorismo urbano (parcerias público-privadas, caráter especulativo e enfoque na economia política local em detrimento do território), reformulação da política e das práticas de administração da cidade (o estabelecimento de uma espécie de “nova cidadania”, a despolitização da questão urbana e a constituição de um patriotismo de cidade) e, por fim, *marketing* urbano (tanto a tentativa de

¹ Veja-se Souza (2008): segundo o autor, o neologismo “mercadófilo” é uma composição entre a palavra *mercado* e o radical *filia* (amizade, afeição), devido à ênfase que esse tipo de planejamento coloca sobre a competitividade econômica da cidade. Nesse sentido, um planejamento do tipo *mercadófilo* privilegia os interesses empresariais, no intuito de atrair investimentos, em detrimento do controle sobre ordenamento e uso do solo.

uma construção ideológica e discursiva do lugar, a fim de legitimar um dado modelo de cidade, como a ancoragem dessa retórica em aspectos materiais visíveis).

1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO

1.1 Origens e Caracterização

As raízes do chamado Planejamento Estratégico Urbano remontam às décadas de 1960 e 1970 do século XX, momento em que o modelo de planejamento hegemônico até então, lastreado no urbanismo modernista, passa a sofrer severas críticas advindas tanto de setores progressistas quanto conservadores da sociedade. Os primeiros apontavam a falta de permeabilidade, a rigidez e o tecnocratismo materializado no espírito regulatório que moldava esse modelo. Segundo tais críticos, a ideologia contida nessa perspectiva alinhava-se à manutenção do *status quo* capitalista, na medida em que transpunha para o campo do desenvolvimento espacial características próprias da racionalidade produtiva daquele sistema. Já os segundos miravam seu arsenal crítico na direção do caráter estatal forte exigido pelo planejamento em questão, na contramão da ideia-força nascente de necessárias desregulamentação e redução da participação de Estado no campo da política urbana.

Porém, é no transcurso da década de 1970 que o modelo de Planejamento Estratégico Urbano ganha franco impulso, especialmente em virtude da crise mundial de 1973. No rastro das soluções apresentadas para se confrontar a recessão desencadeada pela crise, afirma-se um receituário a compor um novo modelo de gestão urbana. A expressão *planejamento estratégico* encontra-se intimamente associada à tradição militar que, no contexto da Guerra Fria, expandiu-se para o campo do planejamento urbano, sugerindo que certos regimentos típicos da tradição militar também apresentavam grande utilidade na esfera da administração civil. Quanto aos conceitos e às técnicas, o planejamento estratégico obedece também aos preceitos do planejamento empresarial, sendo caudatário dos conhecimentos sistematizados pela Harvard Business School (VAINER, 2000). Nesse sentido, “[...] deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000, p. 76).

Frente aos desafios interpostos pelo processo de mundialização, que trouxe para o governo local elementos das crises econômica e fiscal que abalavam o mundo, organiza-se, em 1985, um seminário na cidade de Orleans, com o objetivo de buscar soluções para o cenário posto. Reuniram-se naquela cidade personalidades dos mundos acadêmico, político e empresarial, representantes de oito grandes cidades localizadas em sete países de capitalismo avançado. Conforme Harvey (2006), tal colóquio redundou na percepção generalizada de que as administrações locais deveriam adotar estratégias dominadas por conceitos como *inovação*

e *empreendedorismo*. A maneira como isso deveria ser feito, no entanto, não obteve acordo. De qualquer modo, um novo marco era estabelecido. A perspectiva administrativista, tão cara aos gestores dos anos 1960, cedia espaço a um novo modelo materializado na crença de que “os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico” (HARVEY, 2006, p. 167), que caracterizará as administrações locais do capitalismo ocidental doravante.

Assim, desde um ponto de vista bastante fatalista, os condicionamentos oriundos da reestruturação capitalista levaram a uma nova conjuntura global marcada pela volatilidade de capitais, mercadorias e pessoas e pela introdução de novas tecnologias da informação. As quais conduzem, segundo esta visão, a uma única solução possível em termos locais, à competitividade interurbana na busca pela atração de pessoas e de capitais. Ao que Arantes (2000) denominou criticamente a cidade do pensamento único. Segundo esse entendimento, as cidades assumem um novo papel no cenário da globalização, o qual as põe em constante “[...] competição pelo financiamento escasso no sistema mundial, e por isso mesmo compartilhado à revelia das preferências político-ideológicas dos administradores de turno” (ARANTES, 2000, p. 67). A visão fatalista ora apresentada encontra eco nas proposições orquestradas por Castells e Borja, que definem “as grandes cidades como multinacionais do século XXI” (BORJA & CASTELLS, 1997, p.190, *apud* VAINER, 2000, p. 84), nesse sentido, portanto, expostas aos mesmos desafios destas, restando-lhes elaborar estratégias de inserção nos fluxos globais da economia. A partir de então firma-se um cenário de intensa competição urbana, em que as cidades colocam-se em disputa por recursos e clientes, tendo, dessa maneira, de tornarem-se atrativas. Compans (1999, p. 107) bem resume o atual momento:

Este novo contexto impõe uma mudança radical na concepção da política urbana, substituindo-se a idéia da intervenção – essência do urbanismo moderno – pelas de atração, acompanhamento e negociação, que se traduzem num novo modelo de gestão urbana [...].

Embora os primeiros planos estratégicos de cidade tenham sido aplicados nos Estados Unidos (tendo o Harbor Place, em Baltimore, como o grande expoente), foi em Barcelona, em 1992, que tal modelo definitivamente se popularizou, através do *marketing* intenso propiciado pelas Olimpíadas daquele ano. Frente à exploração midiática e à promoção da cidade de Barcelona como exemplo de urbanização bem sucedida, o modelo expandiu-se rapidamente para o resto do mundo, influenciando especialmente a América Latina, que

passou a ser instada a adotá-lo via instituições internacionais, tais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat). Dentro das boas práticas a serem seguidas, consultores catalães ganharam o mundo fornecendo o receituário a ser seguido por qualquer cidade que deseje tornar-se competitiva:

O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a **atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas ‘exportações’** (de bens e serviços, de seus profissionais etc.) (BORJA & CASTELLS, 1996, p. 160, *apud* VAINER, 2000, p. 80, grifo nosso).

Percebe-se, a partir do sugerido pelos autores acima, uma proposta de redefinição não só do conjunto da cidade como também do poder local, conforme avalia Vainer (2000). Esse autor, tal como inúmeros outros analistas do tema – entre eles Otília Arantes, Rose Compans e Fernanda Sánchez –, julga a questão através de uma perspectiva crítica. Dedicam-se ao exame da temática do planejamento estratégico urbano no contexto de realidades de capitalismo (semi) periférico, como o Brasil, denunciando aspectos problemáticos contidos no modelo. Tais autores abordam questões como a transposição de modelos exógenos para realidades bastante distintas, indicando que suas fragilidades tendem a se intensificar quando levadas a localidades marcadas por profundos antagonismos socioeconômicos. Assim, são abordadas questões como a subordinação à lógica, muitas vezes especulativa, da mobilidade dos capitais, a seleção de determinadas clientelas para a qual se dirigem as concepções de cidade em debate, os seus protagonistas – aqueles agentes que serão chamados para conformar a “agenda de estratégias” locais juntamente com o Poder Público – os seus consumidores – aqueles que dispõem de recursos para fruição dos objetos e dos eventos produzidos, a função do *marketing* urbano e da criação de uma imagem de cidade, e o caráter regressivo dos investimentos públicos nesse contexto.

Vainer (2000) aponta que o discurso dos porta-vozes do planejamento estratégico se sustenta sobre três pilares fundamentais, a saber: a) a cidade é uma mercadoria; b) a cidade é uma empresa; e c) a cidade é uma pátria. Para o autor, a analogia entre cidade e mercadoria traz a percepção de que o que está à venda são determinados atributos valorizados pelo capital transnacional, tais como festivais e feiras de grande visibilidade, espaços para convenções, infraestruturas, torres de escritórios, cultura (museus, espetáculos, centros culturais etc.), *shopping centers*, centros multiuso em áreas portuárias, segurança etc, sendo que aos

governos locais cabe o papel de atrair investidores através da oferta de mão de obra, infraestruturas, subsídios, flexibilizações urbanísticas, favores fiscais, aportes financeiros, serviços e outros mecanismos congêneres. Assim, se

durante longo período o debate sobre a questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos centrais, a problemática da competitividade urbana (VAINER, 2000, p.76).

Portanto, na visão do autor, esse projeto de cidade traz no seu bojo uma apropriação das questões locais por “[...] interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (VAINER, 2000, p.78). Disso infere-se um rebatimento, no plano do planejamento e da gestão urbanos, do modelo neoliberal. A administração local torna-se como que refém das barganhas do setor privado ao mesmo tempo em que é instada a promover uma “onda” de desregulamentações e flexibilizações. Está claro, segundo o ponto de vista do autor, que tal modelo de cidade é endereçado a um público muito específico, o de visitantes e usuários solventes, de modo que “agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir de informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (VAINER, 2000, p. 86).

Sánchez defende que, num cenário tal, “o poder público constrange muito menos o setor privado para investir proveitosamente no espaço urbano e frequentemente há uma clara confluência de interesses entre o governo da cidade e os setores empresariais” (1999 p. 119). Essa exigência se daria em função de uma propalada necessidade de as cidades estarem submetidas à lógica da competição do tipo empresarial na era da globalização e da flexibilização. Também é nesse sentido que o *marketing* urbano torna-se uma das ações fundamentais a serem encetadas pelo poder local. Dentro de um contexto de competitividade interurbana, resta aos governos locais promoverem, acima de tudo, “uma imagem de cidade”, a fim de agregar aspectos positivos ao seu produto e torná-lo atrativo no mercado. Isso resulta a perda de autonomia das administrações locais em relação aos “investidores” de plantão, sempre em busca de bons negócios.

A autora também chama a atenção para o fato de que “a gestão da cidade como uma empresa e a colaboração com o setor privado – as chamadas parcerias – passam a definir a maneira de afrontar os problemas urbanos, deixando muitas vezes em plano secundário os programas e projetos de cunho social” (SÁNCHEZ, 1999, p.119). Percebe-se, nesse caso, um

claro retrocesso nas políticas redistributivas no âmbito municipal, na medida em que o planejamento global da cidade cede um espaço cada vez mais generoso para projetos pontuais, fragmentados, que nascem muito mais a partir da demanda de grupos de investidores privados que de um plano sistematizado e pensado com base na identificação dos grandes problemas locais. Ou seja, a iniciativa em termos de projetos urbanos passa cada vez mais a ser uma atribuição encampada por grupos de interesse do setor privado, enquanto a administração local se desloca rapidamente do lugar de planejador e proponente de políticas públicas para um papel de gestor do conjunto de interesses sociais, políticos e econômicos – com destaque para esses últimos – que emanam do campo social.

Compans ressalta o caráter regressivo do planejamento estratégico urbano, especialmente no contexto dos países periféricos, os quais convivem com extremos de exclusão e pobreza. A autora critica os altos custos sociais demandados por essa perspectiva, em virtude de uma priorização dos gastos orçamentários com a atração de investimentos em detrimento de políticas sociais compensatórias. Para a pesquisadora, o modelo em análise revela um caráter socialmente segregador, uma vez que implica “[...] inversões volumosas de recursos públicos em grandes obras de infraestrutura, melhorias dos espaços públicos, provisão de equipamentos urbanos e operações imobiliárias destinadas apenas a certos tipos de usuários, aos executivos das grandes empresas e às novas camadas profissionais ‘estratégicas’ do terciário avançado” (COMPANS, 1999, p. 112). Segundo sua perspectiva, a concepção de desenvolvimento centrado em determinadas áreas da cidade com alto potencial de valorização (zonas portuárias, centros históricos, enfim, localizações “privilegiadas”) em detrimento das periferias representa uma ideia de conteúdo liberal e elitista.

Um outro ponto dentro do modelo de planejamento estratégico urbano a ser destacado diz respeito à formação de consensos locais em prol do desenvolvimento urbano. Em nome da necessidade das cidades reestruturarem-se frente a um cenário de crise composto por elementos tais como desemprego, encurtamento dos recursos públicos e desindustrialização, a legitimação desse modelo, conforme dois de seus grandes idealizadores, Borja e Castells, passa pela costura de uma cidade unificada em torno de um projeto de desenvolvimento comum. Nesse sentido, não há espaços para dissidências. Um deslocamento não só retórico permite que grupos com propostas divergentes sejam taxados como contrários à modernização e ao desenvolvimento, isto é, desprovidos de um sentimento cívico e patriótico. Tal posicionamento, sob o discurso de um apaziguamento interno, remete à generalização da noção de que a superação da crise depende de uma mobilização conjunta em que interesses particulares devam dar lugar à efetivação de um projeto unitário de

desenvolvimento. Reside aí a sugestão implícita de uma despolitização da questão urbana, na medida em que o “projeto de cidade” já está previamente definido pela necessidade de superação da crise, restando apenas a sua efetivação, que deve ser alcançada através da aplicação de instrumentos técnicos, não contaminados pelo embate “ideológico” e “passional” que permeia o debate político. Assim, o cidadão dá lugar ao cidadão.

Outra questão que se coloca relaciona-se ao fato de que o desenvolvimento proposto toma ares universalistas, visto que a utilização do termo parte do pressuposto de um determinado conceito hegemônico e não questionado da palavra. Souza sustenta que “[...] a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do ‘desenvolvimento’ capitalista em geral: desenvolver é dominar a natureza, fazer crescer, ‘modernizar’” (2008, p. 75). Portanto, um conceito pré-estabelecido do termo, que confunde desenvolvimento com crescimento econômico, é tomado como verdade universal, sem deixar margens para o debate aberto sobre o modelo de expansão desejável para a cidade. Além disso, parte-se da suposição de que, ao desenvolver-se sob determinados aspectos, a cidade cresce como um todo, sendo que as benesses desse crescimento em algum momento seriam acessíveis à totalidade da população.

Embora os pontos destacados até aqui representem uma síntese da concepção hegemônica acerca do modelo de planejamento estratégico urbano, autores como Souza (2008), ressaltam que, muitas vezes, perspectivas diversas e até mesmo divergentes são abarcadas sob um mesmo rótulo. A linha de planejamento estratégico situacional, por exemplo, proposta por Carlos Matus durante a sua participação no governo Salvador Allende, aponta em direção oposta ao conservadorismo imiscuído na sua versão “mercadófila”, inspirando propostas de “planejamento politizado” no Brasil (SOUZA, 2008). O autor exemplifica a questão com o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, claramente influenciado pela linha de Matus. Contudo, a despeito de eminentes desacordos,

o que essas versões tão díspares de planejamento estratégico possuem em comum é a explicitação da dimensão *política* do planejamento (identificação dos grupos de interesse envolvidos, análise de conjuntura etc.), com o fito de tentar costurar alianças e/ou de promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes. No ambiente empresarialista, isso é feito de modo acrítico perante o *status quo* capitalista, e as alianças são condicionadas por um viés que é o peso enorme dos interesses empresariais na definição da agenda [...]. Em um ambiente mais crítico, diversamente, a preocupação em embutir um cálculo político no planejamento e na gestão se dá na base de outra correlação de forças (SOUZA, 2008, p. 138).

Instados por organismos internacionais e atraídos pelos exemplos de “sucesso” propalados pelos consultores catalães, gestores locais brasileiros passam cada vez mais a adotar o modelo de planejamento estratégico urbano. A cidade do Rio de Janeiro elaborou, em 1994 e 1995, o seu plano de planejamento estratégico com o auxílio de uma consultoria catalã. Além disso, cidades como São Paulo, Salvador, Curitiba, Vitória e Belém, dentre inúmeras outras, têm adotado as práticas em questão. Porto Alegre, por seu turno, também sofre as influências de um tal modelo. A sua adesão ao planejamento estratégico se deu, entretanto, segundo certas características bastante peculiares: inicialmente, sob uma ótica bastante progressista que, com o passar do tempo, se aproximou do ideário de caráter mais “mercadófilo”. Será examinado a seguir esse processo.

1.2 Gênese e metamorfose do planejamento estratégico urbano em Porto Alegre

A primeira experiência de planejamento estratégico em Porto Alegre remonta à chegada da Administração Popular (AP) ao governo municipal, em 1989. Conforme Fedozzi (2000), foi de fato a partir do segundo ano da gestão da AP à frente da Prefeitura que uma proposta alternativa ao tradicional planejamento administrativo tecnocrático e normativo, passou a ser gestada no âmbito do governo. A busca por um modelo diverso daquele nasceu devido às críticas surgidas no interior da aliança que compunha o governo em questão e relacionava-se à percepção de que existia um divórcio entre o programa elaborado e a realidade municipal.

Tal impasse levou à procura por um novo enfoque capaz de dar conta da complexidade encontrada, bem como de reverter a avaliação negativa que brotou junto à opinião pública no primeiro ano de governo, em face da sua incapacidade em responder aos problemas mais imediatos da cidade. Assim, chega-se a proposta de planejamento estratégico fundamentada na experiência apresentada por Carlos Matus, Ministro de Estado durante o governo de Salvador Allende, no Chile. Essa proposta baseava-se na reflexão desenvolvida por Matus acerca do caráter normativo que costumava embasar o planejamento público à época, percebido como burocrático e distante da realidade. A partir dessa crítica, Matus elaborou um modelo denominado Planejamento Estratégico Situacional (PES), que propugnava um tipo de planejamento que emergisse da realidade e se transformasse permanentemente a partir do contato com ela, num movimento dialético.

Dessa forma, a noção de estratégia é introduzida no planejamento pensado pela AP. Essa inflexão, contudo, não se deu sem resistências de grupos internos, principalmente do

corpo técnico da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), munido de uma visão mais técnico-burocrática.

Segundo Fedozzi (2000), o modelo de planejamento emergente na cidade naquele momento trazia uma mudança na concepção e na metodologia da administração. Essas mudanças partiam do reconhecimento da existência de vários projetos de cidade no interior da sociedade e que deviam ser incorporados ao planejamento, o que não acontecia em suas versões tradicionais. A mudança aqui se dá, portanto, com a introdução do elemento político ao planejamento.

O enfoque do PES é conjuntural, uma vez que exige uma reelaboração permanente, fruto das dinâmicas encontradas no seio da esfera social. Parte-se, portanto, da consideração de que todos os agentes devem ser ouvidos e de que o Estado é o coordenador desse processo, mediando as relações entre tais sujeitos. Existe uma negociação constante, que põe em pauta a discussão acerca dos problemas urbanos, até que se chegue a uma solução final mais elaborada, após serem ouvidos os diferentes segmentos sociais envolvidos no processo. Num contexto tal, o poder público não é tomado como planejador por excelência; o planejamento de fato dependerá da interação entre os sujeitos sociais, evitando-se que grupos detentores do poder econômico se imponham frente aos demais. A perspectiva estratégica emerge justamente dessa reavaliação constante que exige a consideração e o ajuste das diferentes estratégias emergentes da heterogeneidade social.

Assim, a adoção de um enfoque estratégico ao planejamento urbano se dá, em Porto Alegre, a partir de uma correlação de forças diversa daquela verificada mundialmente durante a década de 1990, período em que vigiam de modo mais intenso tendências de corte neoliberal. Conforme Soares (2006), a reestruturação urbana em Porto Alegre se contrapõe às tendências globais a partir de um modelo de gestão fundamentado na participação direta. O carro-chefe desse modelo foi o Orçamento Participativo (OP), cujo reconhecimento obtido levou a sua propagação não só pelo Brasil como pelo exterior. Tal mecanismo serviu para projetar a cidade internacionalmente. Assim, de maneira paradoxal, o modelo desenvolvido em Porto Alegre serviu para alçá-la à rede internacional de cidades. Embora de uma maneira peculiar, a chegada da AP ao governo da cidade, sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT), levou a sua internacionalização. Ainda, segundo o autor,

outra estratégia de internacionalização de Porto Alegre foi a organização do Fórum Social Mundial (FSM), reunindo, na cidade, movimentos sociais, organizações não-governamentais e partidos políticos internacionais. Boa parte dos participantes das quatro edições do FSM realizadas na cidade (2001, 2002, 2003 e 2005) usufruíram das estruturas criadas com a internacionalização da economia (aeroporto, rede de

hotéis e restaurantes) e contribuíram para a exportação do “modelo Porto alegre” de gestão urbana – especialmente do Orçamento Participativo, vitrine das administrações petistas e premiado mundialmente como “boa prática” de gestão urbana (SOARES, 2006, p. 138-139).

Para o autor, uma parcela importante do processo e da busca pela internacionalização de Porto Alegre deve-se a um esforço de promoção da cidade para o exterior encetado pelas próprias administrações do PT, entre 1989 e 2004. Esse foi um momento de mudança de paradigma, pois “[...] desde os primeiros movimentos da gestão petista, foram envidados esforços e organizada uma estratégia de inserção da administração local em diversas redes de ‘cidades mundiais’, como Urb-AL e Mercociudades (Mercocidades)” (SOARES, 2006, p. 138). Entretanto, durante esse período, vislumbrava-se claramente a busca pela inserção da cidade em redes alternativas, ligadas a uma posição crítica em relação ao modelo neoliberal, de modo que Porto Alegre se distinguiu pela opção por um modelo de administração focado na participação popular direta, uma vertente progressista de gestão urbana.

Foi no período da administração do PT, ainda, que se inaugurou um novo modelo espacial de cidade, bem mais sensível às demandas do mercado imobiliário e da construção civil. O marco dessa inflexão parece ter sido a aprovação do PDDUA, em 1999, cujo projeto vinha sendo discutido desde 1995. Esse instrumento promoveu uma reestruturação urbana, flexibilizando regramentos relativos, por exemplo, a usos e densidades. Resultou daí um crescente processo de verticalização, especialmente em bairros de classes média e alta, provocando a reação de parcelas de maior poder aquisitivo da cidade, preocupadas com questões tais como qualidade de vida e identidade de bairro. Segundo Soares (2006), tais fenômenos permitiram que, aos poucos, o modelo de “cidade global” fosse se impondo também na realidade local, mediante a pressão especulativa do setor imobiliário, causando, a despeito de importantes conquistas para as classes de baixa renda, processos de gentrificação ocasionados por operações de “revitalização”.

Com o passar do tempo e a mudança do perfil da administração local, ocasionada pela derrota do PT nas eleições municipais de 2004, o modelo de planejamento estratégico centrado na competição e na tentativa de tornar a cidade atrativa para seus “consumidores” aprofundou-se. Sinal disso foi o recuo em relação à participação popular nos rumos da administração com o declínio do OP e o recurso a uma utilização cada vez mais profusa de expedientes como os chamados Projetos Especiais e as Parcerias Público-privadas. Vê-se que a recomposição da gênese do planejamento estratégico em Porto Alegre denota um processo marcadamente diverso da sua versão mercadológica, tornada hegemônica no contexto

mundial. Entretanto, a internacionalização da cidade e a sua inserção na rede de cidades mundiais, bem como o crescimento de processos especulativos associados a mudanças no perfil da administração da cidade provocaram uma paulatina inflexão rumo a um planejamento estratégico urbano segundo os parâmetros hoje dominantes.

1.3 Uma análise crítica – Vender a cidade?

Até o momento foram apresentados aspectos variados acerca de um entendimento amplo do chamado PEU. Neste subcapítulo, será apresentado um esforço de sistematização desse modelo, tendo por base a teoria proposta por Harvey, Vainer e Sánchez. Essa sistematização busca apresentar uma visão concisa do conceito de Planejamento Estratégico Urbano e será utilizada como suporte de análise da situação vivenciada no bairro Cristal, servindo como modelo a partir do qual será investigado se o processo vislumbrado naquela região da cidade pode ser considerado efetivamente uma expressão do PEU na cidade de Porto Alegre.

Para tanto, as considerações tecidas por Harvey no artigo intitulado *Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio* serão utilizadas para explicitar as características do empreendedorismo na administração urbana, sendo o empreendedorismo um dos aspectos mais característicos do PEU. A teoria produzida por Vainer em *Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano* servirá como fundamentação dos aspectos políticos contidos no PEU, e os artigos *Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes* e *A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política*, de Sánchez, serão utilizados para apresentar os aspectos do *marketing* de cidade, outro ponto característico do PEU. Assim, as referidas contribuições dos três autores serão utilizadas de modo complementar a fim de conformar um conceito coerente daquilo que é compreendido como Planejamento Estratégico Urbano para as finalidades desta pesquisa.

Assim, as seguintes categorias conformam o modelo de análise aqui utilizado:

- 1) **Empreendedorismo urbano:** tem como elementos principais as noções de: a) **parceria público-privada (PPP)**, que consiste na integração entre a administração local e o setor privado, especialmente do ramo imobiliário, na consecução de um ideal de desenvolvimento econômico e urbano manifesto no planejamento e implantação de projetos para a cidade. Busca-se com isso, especialmente, a atração

de recursos externos, através de investimentos em empreendimentos para consumo (estádios esportivos, *shopping centers*, marinas) e entretenimento (espetáculos temporários ou permanentes como feiras, festivais e competições esportivas); b) **caráter especulativo**, uma vez que, ao contrário do desenvolvimento planejado e coordenado racionalmente, esse tipo de atividade está sujeito a riscos, estes muitas vezes assumidos pelo Poder Público, embora não se possa fazer generalizações a esse respeito; c) **enfoque na economia política local em detrimento do território**, o que quer dizer que projetos específicos em determinado lugar acabam tornando-se prioridade pública e política, deslocando a atenção e mesmo os recursos dos grandes problemas que afetam a região ou o território em sua totalidade. O empenho na construção de tais lugares baseia-se num discurso de que o projeto em questão trará benefícios para uma jurisdição particular. Todavia, a maneira como é conduzido esse processo torna normalmente indiretos todos os seus benefícios.

2) **Reformulação da política e das práticas de administração da cidade:** a) **legitimação da noção de uma “nova cidadania”**, o enfoque no consumo desliza para o enfoque nos consumidores, no qual a clientela solvável passa a dispor de um *status* hierarquicamente superior aos que não dispõem das condições de consumo do ambiente e dos empreendimentos erigidos. A satisfação das necessidades dos segmentos estratégicos se dá concomitantemente à destituição dos grupos com “escassa relevância estratégica” (VAINER, 2000, p. 89); b) **despolitização da questão urbana**, o espaço urbano é cada vez menos pensado no plano político, uma vez que a cidade passa a ser planejada agora em termos de gestão. A exigência de uma gestão de caráter técnico expurga o conteúdo político da pauta local, e as decisões passam a ser tomadas cada vez mais por agentes considerados “neutros”, portanto, livre das “paixões políticas”. Uma vez que a cidade-empresa deve gerar lucros, é estratégico que a definição das diretrizes urbanas seja assumida por quem tem experiência no assunto, ou seja, o setor empresarial; c) **patriotismo de cidade**, construção, enquanto discurso e projeto de cidade, da unidade e do consenso internos. A conquista da trégua social seria fundamental para o alcance da estabilidade que garantiria os requisitos de produtividade e competitividade permanentes exigidos pelo novo papel das cidades no contexto da globalização. Os “cidadãos” cedem cada vez mais espaço aos “cidadinos”, os primeiros disputando um projeto de cidade e sociedade, a definição das prioridades locais, e os segundos

colocados além do conflito, unidos civicamente em prol do sucesso local na competição interurbana.

3) **Marketing urbano**: torna-se elemento institucional de promoção da cidade que precisa ser vendida em um mercado no qual outras cidades também se colocam à venda. Baseia-se em duas noções fundamentais: a) **construção ideológica e discursiva do lugar**, a legitimação de um determinado “projeto de cidade” associado à modernização e ao desenvolvimento necessita de estratégias retóricas e discursivas. Nesse sentido, não apenas o valor material, mas também o valor simbólico adquiridos pela cidade, através da sua representação, assumem especial destaque. O *marketing* urbano visa a cumprir um duplo aspecto: por um lado, despertar nos cidadãos o sentimento de que o projeto de cidade proposto é a única fórmula viável para a colocação bem-sucedida da cidade no mercado global de cidades, tornando o modelo proposto consensual (construção de uma identidade socioespacial positiva). Por outro, colar ao lugar determinados valores simbólicos como “cidade da qualidade de vida”, “capital do Mercosul”, “a melhor cidade para se fazer negócios”, tornando-a atraente tanto para os almejados investidores como para consumidores em potencial (turismo cultural, de negócios, de compras, de jovens ou de terceira idade); b) **construção material do lugar**, a construção ideológica deve-se ancorar em aspectos visíveis para que seja bem-sucedida. Assim, a construção de marcos e ícones que simbolizam modernização e poder é elemento importante do *marketing* urbano. A recuperação de áreas consideradas degradadas (requalificação e renovação) e a ocupação de vazios urbanos com a construção de marcos arquitetônicos (edificações monumentais utilizando alta tecnologia e projetadas por arquitetos de “grife”) servem para abrigar dados modelos compreendidos como fonte de sucesso: criação de infraestrutura de transportes e comunicação, centros tecnológicos, recursos humanos qualificados, exposições, feiras, eventos esportivos, hotéis, centros de eventos, serviços de excelência, marinas, festivais, *shopping centers* etc. Trata-se do que Sánchez denomina Urbanismo Espetáculo.

2 CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO CRISTAL

O bairro Cristal foi a área selecionada para se desenvolverem as análises acerca do PEU em Porto Alegre realizadas ao longo desta pesquisa. Salienta-se que o processo em questão tem repercussões pela cidade como um todo, uma vez que é de caráter disseminado. No entanto, a escolha do bairro Cristal se dá por conta da representatividade que esse processo encontra naquela área em particular.

A região definida como bairro Cristal apresenta terreno fértil para que se promova a análise ora empreendida, tanto porque tem sido foco, ao longo dos últimos 13 anos (desde a implantação do Hipermercado Big Cristal, loja âncora do Barra Shopping Sul), de um número ímpar de projetos de grande impacto, estejam esses já implantados ou apenas previstos, como também em função das implicações desses impactos sobre aquela região e sobre a cidade. Ademais, tal área tornou-se emblemática no imaginário porto-alegrense ao ser alvo da grande polêmica que envolveu um dos projetos previstos para a região, o Pontal do Estaleiro.

A região do Cristal, então, apresenta um catálogo extremamente rico e profícuo de material de análise, de modo que poucos espaços se prestariam tão bem a essa pesquisa como a região selecionada. Os empreendimentos analisados, Barra Shopping Sul, Fundação Iberê Camargo e projeto Pontal do Estaleiro possibilitam que se tome contato não só com tipos de equipamentos bastante distintos entre si (comerciais, de serviços, culturais e residenciais), como também permitem que se analise um processo complexo em pleno curso. A fim de que se possam estabelecer com maior clareza as transformações vivenciadas naquela região e as suas implicações, busca-se, ao longo deste capítulo, caracterizá-la não só em termos históricos e localizacionais, mas também socioeconômicos e espaciais.

2.1 Histórico e localização

As primeiras ocupações na região que hoje conforma o bairro Cristal passaram a se dar de maneira efetiva somente ao longo do século XIX. Nesse momento, imigrantes italianos instalaram-se na área tendo como atividade principal o cultivo de hortas, pomares, arroz e trigo. Esse tipo de ocupação dava à região ares ainda bastante rurais, caráter intensificado pela precariedade do acesso ao local que, à época, ainda não contava com nenhuma espécie de transporte público. A indicação da existência de charqueadas naquela área também tornava a região pouco atrativa. Somente em 1891, com a implantação de uma hospedaria para

imigrantes, localizada na área atualmente ocupada pelo Jockey Club, é que a região vivenciará um processo de incipiente urbanização.

Contudo, dezoito anos mais tarde, em 1899, parte das instalações da hospedaria passam a abrigar o 3º Batalhão de Infantaria da Brigada Militar. Nessa mesma época, é construída a Estrada de Ferro do Riacho, equipamento que, a despeito do seu caráter modernizador, marcaria negativamente a zona. Tal obra foi construída com o objetivo de levar os dejetos provenientes da cidade para a Ponta do Melo, hoje área limítrofe entre os bairros Praia de Belas e Cristal, para ali serem despejados no Lago Guaíba. Fazia parte do chamado serviço de Asseio Público, que por muito tempo coibiu os assentamentos na região por conta do estigma ao qual se vinculava. Esse serviço funcionou até meados da década de 1960, embora desde 1930, já viesse paulatinamente sendo substituído por um serviço de fossas fixas.

No início do século XX, com a extensão da estrada de ferro até onde hoje se encontra o bairro Tristeza, a área do Cristal passou a ter uma visibilidade maior. Além disso, o alojamento da Brigada Militar, que logo em seguida recebeu a construção de uma enfermaria, desencadeou a construção de algumas moradias, que foram ocupadas pelos praças que atuavam naquela organização. Outro aspecto que provocou um razoável desenvolvimento urbano da região foi o aporte nos transportes públicos da capital, com a implantação dos bondes elétricos, em 1908. Esse fator, aliado ao rápido crescimento da cidade nas duas primeiras décadas do século XX, propiciou que as áreas de habitação em Porto Alegre se alargassem para além da zona central, levando alguns de seus moradores para regiões periféricas, como a zona do Cristal, que com isso passou a receber uma atenção maior por parte do Poder Público municipal.

A inauguração do Jockey Club do Rio Grande do Sul, em 1959, provocou um movimento de valorização e urbanização na região. A própria construção do hipódromo em si, estendendo-se por cerca de uma década, fez com que muitos dos trabalhadores empenhados na obra passassem a habitar na região. Além disso, após a conclusão do empreendimento, muitos funcionários foram incentivados pela administração a instalarem-se nos arredores do hipódromo. Tais fatores levaram à construção de uma série de moradias, bem como à abertura de ruas. Essas iniciativas representam os primórdios de núcleos habitacionais que persistem até hoje, tal como a Vila Hípica, habitada por muitas pessoas que de alguma forma exerceram atividades ligadas ao Hipódromo. Esse empreendimento exerceu papel fundamental para elevação do *status* do que até então era considerado um mero arrabalde. Sua construção, um dos grandes exemplares da arquitetura modernista em Porto Alegre, está significativamente

relacionada a uma onda de modernização na área que incluía o asfaltamento de logradouros, a abertura de novas ruas e a edificação de novas construções. Com isso, a região cresceu em importância.

A transferência do Estaleiro Só, do centro da cidade para os arredores do Cristal, em 1949, confirmou um período de desenvolvimento e densificação do bairro. Como no caso do hipódromo, mais uma vez a instalação de um grande empreendimento trouxe a presença de novos moradores para a região. Era muito grande o número de funcionários do estaleiro que passavam a habitar próximo ao trabalho. Outros empreendimentos, como a instalação da fábrica de garrafas térmicas Termolar, na década de 1960, também contribuíram para a intensificação desse processo.

Enfim, com o crescimento verificado em meados do século XX, a importância adquirida pelo Cristal no contexto da cidade eleva-o à condição de bairro, por meio da lei municipal nº 2.022, de 07 de dezembro de 1959.

Figura 1. Localização do bairro Cristal



Fonte: Google Earth.

Atualmente, o bairro segue as seguintes delimitações: do ponto inicial da Av. Guaíba, seguindo sempre pela margem do rio deste mesmo nome até a foz do Arroio da

Cavallhada, deste ponto em linha reta até a Rua Dr. Castro Menezes e por esta via pública até a Avenida Wenceslau Escobar atravessando-a e seguindo até a Rua Cel. Massot até encontrar a Rua Cel. Aristides; por esta até a Rua Tamandaré; desta em toda a sua extensão até a Rua Cel. Timóteo; daí por uma linha reta, seca e imaginária, direção sul-norte, até o ponto de convergência do Arroio Passo Fundo com a Rua Dr. Campos Velho, pelo talvegue deste braço líquido até a Rua Orfanotrófio, desta via até a Rua Cristiana seguindo por uma linha reta, seca e imaginária até a Avenida Caí em toda a sua extensão até atingir a Avenida Taquari; desta seguindo na direção sul-norte até o ponto de convergência da Av. Padre Cacique e Av. Guaíba, que é o ponto inicial desta descrição (PORTO ALEGRE, jan. 2010).

2.2 Aspectos socioeconômicos

O bairro Cristal caracteriza-se por um padrão muito desigual de desenvolvimento socioeconômico. Trata-se de uma área de grandes contrastes, na qual moradores de alta renda – habitando residências de luxo e condomínios privados – convivem com populações em condições precárias de subsistência. Conforme o Plano Municipal de Interesse Social, a Região 11 do Orçamento Participativo, cuja delimitação coincide com os limites do próprio bairro, abriga um total de 20 núcleos e vilas irregulares (PORTO ALEGRE, 2009). Compõem-se de 2.179 domicílios, em que, estima-se, habitem 8.498 pessoas, o equivalente a 34,85% da população da região (PORTO ALEGRE, 2001). Além disso, segundo o Relatório sobre Pobreza Multidimensional em Porto Alegre (COMIM; BAGOLIN *et al*, 2007), a proporção de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema no bairro atinge 47,5% da população local, enquanto o índice para a cidade de Porto Alegre é de 34,3%. Tais indicadores levam o bairro a ocupar o segundo lugar no *ranking* de pobreza extrema, considerando-se as 16 regiões do Orçamento Participativo. O mesmo relatório aponta, ainda, que a proporção de pessoas vivendo no bairro sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 25,9%, mais uma vez um índice sensivelmente baixo quando comparado ao percentual verificado para toda a cidade, que fica em 36,8%. Considerando-se que o estudo faz uso de uma abordagem multidimensional da pobreza, na qual esta “é conceituada e medida como um processo de carências múltiplas que se sobrepõem, ao invés de simplesmente uma expressão da insuficiência de renda” (COMIM; BAGOLIN *et al*, 2007, p. 6), depreende-se que esse conceito deve abarcar condições de privação superiores a outros indicadores de pobreza.

Quando a dimensão tratada é educação, os índices encontrados no bairro também não apresentam um desempenho satisfatório. Nesse caso, o relatório em questão demonstra que a

escolaridade média no bairro é de 5,9 anos, índice inferior ao encontrado para a cidade, de 6,8 anos. Observa-se adicionalmente que cerca de 9,5% das pessoas possuem o ensino fundamental completo, enquanto uma proporção de aproximadamente 8% completou o ensino médio. Tendo em vista que no caso da cidade os índices encontrados são de 15,7% e 9,4%, respectivamente, percebe-se também uma situação de privação relativa à questão educacional.

Por fim, o relatório analisado aponta bolsões de pobreza na cidade, destacando-se, na região do Cristal, seis áreas críticas: Vila Ecológica, Vila Pedreira, Vila Cristal, Foz da Cavallhada, Vila Nossa Senhora das Graças e Valão do Icaraí.

O Mapa da Inclusão e da Exclusão Social de Porto Alegre, produzido pela Prefeitura Municipal (PORTO ALEGRE, 2004), analisa as condições e a qualidade de vida na cidade mediante a elaboração de dois índices sintéticos: o Índice de Condições de Vida (ICV-POA); e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA). A composição do primeiro leva em consideração 5 dimensões, desdobradas em 13 indicadores². Levando-se em conta esse índice, o bairro Cristal apresenta um nível baixo de condições de vida, destacando-se por apresentar um padrão muito elevado de desigualdade de renda, o que indica a convivência num mesmo bairro de populações com condições financeiras muito díspares. Já o IVS-POA é medido através de 6 dimensões que, por sua vez, desdobram-se em 16 indicadores³. Considerando esse índice, o bairro Cristal é caracterizado como uma região de alta vulnerabilidade social, apresentando condições especialmente precárias quanto ao desenvolvimento infantil e infanto-juvenil.

² Composição do ICV-POA: renda (renda média dos responsáveis por domicílios em salários-mínimos e desigualdade de renda); educação (taxa de alfabetização, número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílios e percentual de responsáveis por domicílios com onze anos ou mais de estudo); longevidade (taxa de mortalidade infantil e índice de envelhecimento); infância e adolescência (taxa de escolarização de crianças de 4 a 6 anos, taxa de escolarização das pessoas de 7 a 14 anos e taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos); e condições habitacionais (porcentagem de domicílios com abastecimento de água adequado, porcentagem de domicílios com esgotamento sanitário adequado e porcentagem de domicílios com recolhimento de lixo adequado).

³ Composição do IVS-POA: renda (percentual de responsáveis pelos domicílios sem rendimentos, percentual de responsáveis pelos domicílios com rendimentos até 1 salário-mínimo e percentual de responsáveis pelos domicílios com rendimentos até 2 salários-mínimos); educação (percentual de responsáveis pelos domicílios não alfabetizados, percentual de responsáveis pelos domicílios com menos de 4 anos de estudo e percentual de responsáveis pelos domicílios com menos de 8 anos de estudo); longevidade (taxa de mortalidade infantil e índice de envelhecimento); vulnerabilidade infanto-juvenil (vulnerabilidade infanto-juvenil e taxa de homicídios por 10.000 habitantes); desenvolvimento infantil (percentual de nascidos vivos cujas mães têm menos de 8 anos de estudo e percentual de crianças de 0 a 6 anos que freqüentam escola); habitação (percentual de domicílios em aglomerados subnormais e percentual de domicílios em situação de irregularidade fundiária).

A desigualdade de renda verificada no bairro fica patente quando analisamos o rendimento dos responsáveis por domicílios no bairro. A tabela abaixo apresenta os resultados para a região produzidos a partir dos dados do Censo de 2000:

Tabela 1

Renda do responsável pelo domicílio

| Até 1 SM | Mais de 1 até 2 SM | Mais de 2 até 3 SM | Mais de 3 até 5 SM | Mais de 5 até 10 SM | Mais de 10 até 15 SM | Mais de 15 até 20 SM | Mais de 20 SM |
|----------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| 8,33% | 14,57% | 9,88% | 15,11% | 24,77% | 7,68% | 9,52% | 10,13% |

Fonte: ObservaPOA/Banco Estatístico.

SM: Salário(s)-mínimo(s).

A análise desses dados permite vislumbrar o caráter fortemente heterogêneo do bairro. Os estratos sociais inferiores, com rendimento de até 3 salários-mínimos, somam 32,78% da população, enquanto os estratos superiores (acima de 10 salários-mínimos) representam 27,33% do total. Nesse quadro, destacam-se também os estratos com rendimento intermediário, com uma proporção de 39,88% dos moradores do bairro, o que indica a convivência de populações com rendimentos muito variáveis e desiguais numa mesma unidade territorial. Nesse sentido, é possível inferir que, muitas vezes, os interesses em jogo e as necessidades de um e outro grupo apresentem-se de modo bastante divergente ou até mesmo conflitante. Frente a essa realidade, é de se esperar que as desigualdades existentes no bairro Cristal também se manifestem materialmente, objetivando-se no espaço construído. É à análise desse ponto que se dedicará a seguir.

2.3 Padrão de ocupação territorial

O bairro Cristal apresenta-se como uma região de uso predominantemente residencial. É nas maiores avenidas, através das quais se dá o principal acesso à Zona Sul da cidade, que se verifica um caráter mais comercial, sendo que as vias internas caracterizam-se por serem estreitas e predominantemente de acesso aos moradores. O miolo do bairro conta com um comércio muito incipiente e de caráter quase que exclusivamente local, como pequenos serviços, minimercados e padarias.

Essa região da cidade mostra-se como bastante carente de espaços de convivência, sendo muito reduzido o número de praças e inexistentes os parques, a despeito do bairro encontrar-se em uma região com imenso potencial paisagístico junto à orla do Lago Guaíba.

Outro fato que agrava tal situação é a presença do grande muro que delimita a área do Jockey Club ao longo da avenida Icaraí. Esse elemento da paisagem urbana, aliado à presença do Barra Shopping Sul, forma um grande obstáculo tanto à paisagem quanto à passagem de pedestres, tornando quase impraticável realizar um percurso a pé por todo o bairro. A ausência de uma urbanização adequada à escala local impõe ao bairro uma condição de fragmentação espacial. Essa característica se mostra mais atenuada na região desde a avenida Icaraí em direção ao limite leste do bairro, onde o traçado viário apresenta uma malha ortogonal, porém intensifica-se na área próxima à orla do Lago Guaíba. Nessa região, o percurso a pé é inviável, uma vez que os equipamentos urbanos mostram-se muito afastados, não havendo elementos de integração que permitam a conexão peatonal, como, por exemplo, do Museu Iberê Camargo até o Barra Shopping Sul.

Chama a atenção também o fato de que, a despeito do bairro margear o Lago Guaíba, a orla se apresente quase inacessível naquela região da cidade. Isso porque essa zona é tomada por ocupações privadas originadas de concessões e doações feitas pelo Poder Público, como clubes náuticos, uma escolinha do Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense e a área do antigo Estaleiro Só⁴.

Finalmente, a composição das edificações exhibe uma tendência a construções não muito verticalizadas, sendo comum a existência de casas na região. Contudo, verifica-se nos últimos anos uma densificação do bairro, o que acaba se traduzindo numa maior e crescente verticalização. Existem poucas áreas livres na região. Nesses termos, percebe-se especialmente um crescimento dos condomínios verticais voltados para o público de classe média através da oferta de apartamentos padrão. Nas zonas do Cristal próximas aos limites com os bairros Santa Tereza, ao norte, e Vila Assunção, ao sul, destaca-se na paisagem a grande presença de condomínios horizontais de alto padrão. Digna de nota, ainda, é a existência de inúmeras vilas na região, muitas delas compostas por habitações precárias, sem acesso ao sistema de coleta de lixo e às redes de água e de esgoto adequadas.

Segundo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, produzido pelo Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB), existem no Cristal 2.027 domicílios em

⁴ Uma extensa legislação em vários níveis prevê que áreas ao longo de cursos d'água sejam consideradas de preservação permanente, gerando muita discussão em torno do assunto. Veja-se o Código Nacional Florestal (Lei 4771/1965), a Lei 7803/1989 e a Resolução 303/2002 do Conselho Nacional de Meio Ambiente, além da Lei Orgânica do Município (Artigo 245) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (Artigos 88 e 136).

ocupações irregulares⁵ (PORTO ALEGRE, 2009, p. 71). Esse mesmo estudo apresenta uma realidade problemática, demonstrando um déficit habitacional no bairro de 1.531 domicílios e uma inadequação habitacional (domicílios em situação de irregularidade fundiária, carência de infraestrutura e adensamento excessivo) de 3.315 domicílios. Em se tratando de déficit habitacional, essa é, proporcionalmente, uma das situações mais graves verificadas no contexto da cidade, com um percentual deficitário superior a 14%, apontando a necessidade de se produzirem 2.027 novas unidades habitacionais, sendo que destas, 1.054 (52%) com necessidade de reassentamento. O estudo também revela que muitas ocupações existentes na região estão expostas a sérios riscos ambientais, como ocorrência de inundações e deslizamentos. Esse é um fato comum, principalmente em relação às ocupações que ocorrem junto aos cursos de água existentes no bairro, com especial destaque para as margens dos arroios Cavalhada e Sanga da Morte.

Observa-se que a desigualdade social existente no bairro suscita um contexto de disparidade que se manifesta de modo patente no ambiente construído, produzindo um bairro fragmentado e cindido espacialmente. Os obstáculos urbanos, que tornam o bairro impermeável em vários pontos, dificultam o acesso a diferentes áreas sem o uso de veículos motorizados, trazendo prejuízos à mobilidade urbana. Além disso, desqualificam a paisagem, tornando-a árida e pouco provida de espaços qualificados de convívio e integração social. Finalmente, a existência de profundas desigualdades produz zonas de gueto nas quais ora estão confinados segmentos em condição de pobreza, ora estão confinados os segmentos mais ricos, que, por sua vez, procuram-se resguardar das tensões latentes através de condomínios fechados com forte aparato de segurança.

⁵ O DEMHAB utiliza como critério de irregularidade “[...] moradias em área pública ou privada com problemas de irregularidade fundiária e com grau variável de deficiência de infra-estrutura urbana e serviços” (PORTO ALEGRE, 2009, p. 69).

3 PANORAMA DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS NO BAIRRO

O bairro Cristal tem-se destacado ao longo da última década por despertar o interesse na implantação de grandes empreendimentos. Embalado pela rota de crescimento imobiliário que aponta a Zona Sul como caminho, o bairro, que antes tinha o hipódromo como principal elemento da paisagem urbana, tem atraído novos investimentos, verdadeiros marcos urbanos que cada vez mais alteram a condição de um simples bairro de passagem para uma área com interesse próprio.

Muitos fatores podem ser listados para explicar tal transformação, serão destacados aqui três aspectos que se vislumbra como de grande relevo. O primeiro deles diz respeito a um fenômeno de ordem global que parece afetar as metrópoles no contexto do capitalismo tardio, a desconcentração. Esse fenômeno é analisado pelo sociólogo Gottdiener e “[...] se refere ao aumento absoluto de população e à densidade de atividades sociais em áreas fora das tradicionais regiões citadinas e dos centros populacionais” (1997, p. 19). Para o autor, essa dinâmica “[...] implica tanto um movimento sócio-econômico que sai das cidades centrais mais antigas para áreas afastadas – ou descentralização – quanto o surgimento de aglomerações tipo cidade e a formação de densidade social em áreas afastadas – ou concentração” (1997, p. 19). Nesse sentido, a cidade torna-se policêntrica, dando lugar a novas centralidades regionais na medida em que se expande e leva infraestrutura e equipamentos urbanos mais qualificados para zonas mais distantes, tornando-as acessíveis e adequadamente urbanizadas.

A Zona Sul tem-se configurado ultimamente como uma centralidade secundária, com uma série de investimentos voltados para moradia de segmentos sociais com maior poder aquisitivo e, tendo em vista esse público consumidor, a região tem recebido muitos serviços voltados para essa população. São muitos os indícios a darem conta desse processo. O Relatório do Setor Imobiliário de Porto Alegre produzido pela Global Invest juntamente com a Urban Systems Brasil – empresas de consultoria financeira e econômica que atuam na área de análise de riscos de negócios a partir da lógica urbana –, revela uma concentração de empreendimentos horizontais na Zona Sul da cidade, com destaque para o Jardim do Sol, o Parque Knorr e o Terra Ville, atentando, ainda, para o futuro lançamento do condomínio AlphaVille⁶. O mesmo relatório acrescenta que, embora os lançamentos de condomínios verticais ocorram em regiões mais próximas ao Centro, há uma migração desses

⁶ Lançado, em sua primeira fase, em outubro de 2009.

investimentos também para a Zona Sul. Por fim, a pesquisa arremata com uma observação acerca das tendências do mercado imobiliário na capital:

A tendência observada nas grandes metrópoles é a crescente saturação nas regiões centrais e [a] migração para moradia em bairros residenciais periféricos. Em Porto Alegre este movimento é mais acentuado em direção à zona sul da cidade [,] que tende a se consolidar nos próximos anos com bairros residenciais de classe[s] média e alta próximo às margens do Rio [sic] Guaíba.

O mercado imobiliário de Porto Alegre vem buscando acompanhar as tendências da população na busca pela Qualidade de Vida, oferecendo condomínios com segurança, [sic] infraestrutura de lazer.

Com a migração das residências para fora do centro, novas centralidades tendem a se formar onde todas as necessidades dos moradores são atendidas.

O equilíbrio entre oferta de empreendimentos comerciais complementares aos residenciais e à [sic] infraestrutura urbana será fundamental para a consolidação das novas centralidades e consequente [sic] sucesso dos empreendimentos (GLOBAL INVEST; URBAN SYSTEMS BRASIL, 2004, p. 23).

Além disso, o próprio sítio da AlphaVille Urbanismo na internet destaca:

O terceiro empreendimento lançado pela AlphaVille Urbanismo no Rio Grande do Sul tem um significado muito especial: o mercado já o reconhece como a nova referência de ocupação da Zona Sul, área que é o grande vetor de crescimento da cidade (ALPHAVILLE URBANISMO).

A revista ImóvelClass, publicada por veículos de mídia focados no mercado imobiliário, apresenta em sua edição nº 51 (22 set/22 out de 2009) reportagem especial acerca da Zona Sul, destacando a beleza natural e a qualidade da infraestrutura de serviços e lazer na região. No informe, verdadeira compilação de empreendimentos imobiliários da região, são apresentados todos os benefícios de se viver naquela área dosados com inúmeros depoimentos de investidores com foco na região. Segundo a publicação,

[...] nos últimos anos o desenvolvimento do mercado imobiliário e da infraestrutura de serviços nessa parte da Capital [Zona Sul] tem sido crescente, tanto para proporcionar mais comodidade e acesso a diferentes serviços aos moradores mais antigos, como para atrair novos compradores de imóveis que, até então, só se interessavam por outros lugares de Porto Alegre (NOVOS..., 2009, p. 52).

A constituição da Zona Sul como nova centralidade não só impacta sobre o crescente interesse imobiliário no bairro Cristal como também se relaciona a um segundo aspecto da valorização da área: o fator localizacional. Essa região surge como principal elo entre o Centro e os bairros que compõem a Zona Sul. Assim, é percurso diário de muitos moradores da região, que se deslocam para o trabalho ou para realizar outras atividades. Tendo em vista que esse movimento inclui uma população de alto poder aquisitivo, o bairro Cristal torna-se

um interessante nicho de investimentos, recebendo empreendimentos como o Barra Shopping Sul, localizado num ponto estratégico entre a região central e a Zona Sul da cidade. Tal localização visa a potencializar a capacidade do *shopping* de atrair consumidores provenientes de outras regiões da cidade.

Finalmente, pode-se citar o potencial paisagístico da região que, tendo a proximidade com o Lago Guaíba seu principal destaque, empresta ao bairro uma qualidade específica capaz de ser convertida em vantagem comparativa. Nesse sentido, as “qualidades do lugar”, aspectos valorizados pelo mercado, podem-se constituir naquilo que Harvey denomina *renda monopolista*. Assim, segundo o autor,

a renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente, comercializável, que é, em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável. Há duas situações em que a categoria renda monopolista alcança o primeiro plano. A primeira situação surge quando os atores sociais controlam algum recurso natural, mercadoria ou local de qualidade especial em relação a certo tipo de atividade, permitindo-lhes extrair renda monopolista daqueles que desejam usar tal recurso, mercadoria ou local (HARVEY, 2006, p. 222).

A proximidade em relação a um local de qualidade singular, a orla do Lago Guaíba, permite que o lugar seja valorizado pela sua localização privilegiada, agregando à região especial interesse. Aqueles que desejam fazer uso desse recurso, propõem-se a pagar um ágio pela sua utilização, o que torna a área da orla um objeto de especulação em virtude do seu potencial para obtenção de rendas monopolistas.

Nesse sentido, também, a cada novo empreendimento capaz de atrair consumidores de outras regiões da cidade ou até mesmo dos arredores, a área se torna mais atrativa, valorizando-se e provocando um movimento maior do mercado imobiliário. O impacto dessa dinâmica sobre o bairro Cristal requer análises mais profundas, especialmente considerando suas implicações em termos de planejamento urbano – o principal mecanismo de controle do desenvolvimento das cidades. Isso será feito logo adiante. Antes disso, faz-se necessária uma breve explicitação dos empreendimentos de grande porte implantados ou previstos para o bairro: a Fundação Iberê Camargo; o Barra Shopping Sul; e o projeto Pontal do Estaleiro.

3.1 Fundação Iberê Camargo

A sede da Fundação Iberê Camargo, projetada pelo arquiteto português Álvaro Siza, considerado um dos maiores arquitetos contemporâneos, foi inaugurada em 2008, porém,

entrou mesmo antes da sua conclusão para o circuito mundial de discussões sobre arquitetura. Situada na avenida Padre Cacique, junto ao Lago Guaíba, a obra foi agraciada, em 2002, com o Leão de Ouro da Bienal de Arquitetura de Veneza – uma mostra arquitetônica de grande prestígio mundial –, láurea que expressa o reconhecimento internacional da edificação tanto por suas qualidades técnicas quanto pelo valor estético que explora a plasticidade do concreto branco aparente. Por todos esses motivos como também pela localização privilegiada junto à orla do Lago Guaíba, tal obra tornou-se um marco na paisagem urbana porto-alegrense, especialmente do bairro Cristal.

Figura 2. Vista aérea da Fundação Iberê Camargo



Fonte: <<http://www.skyscraperlife.com/arquitetura-e-discussoes-urbanas/14948-nasce-uma-obra-de-arte-novo-museu-ibere-camargo-porto-alegre.html>>.

A edificação foi encomendada pela Fundação Iberê Camargo para ser um centro de excelência em termos de requisitos técnicos para receber qualquer tipo de acervo artístico segundo padrões internacionais de exigência, algo comparável apenas ao Museu de Arte Latino-Americano de Buenos Aires (MALBA), no âmbito da América Latina. A fundação dedica-se não só a abrigar a obra do artista gaúcho Iberê Camargo como também a promover exposições de artes moderna e contemporânea e dispõe, entre outras coisas, de acervo artístico e documental, 9 espaços de exposição, ateliês, loja, cafeteria, estacionamento (sob a avenida

Padre Cacique), centro de documentação e pesquisa e parque ambiental projetado pela Fundação Gaia (FUNDAÇÃO IBERÊ CAMARGO).

A Fundação Iberê Camargo é uma organização privada sem fins lucrativos criada em 1995 por iniciativa da esposa do artista, Maria Coussirat Camargo, e do empresário gaúcho Jorge Gerdau Johannpeter, primeiro presidente da instituição. Sua manutenção se dá via Lei Rouanet de Incentivo à Cultura, do Ministério da Cultura, e Lei de Incentivo à Cultura (LIC), da Secretaria da Cultura do Rio Grande do Sul, através das quais agentes privados financiam o projeto tendo, como contrapartida, a renúncia fiscal por parte dos agentes estatais. A contribuição do Poder Público vai um pouco mais além, uma vez que área onde foi erguido o prédio é fruto de doação do Governo do Estado do Rio Grande Sul. Gerdau, Vonpar, Banco Itaú, Camargo Corrêa e De Lange Landen são apresentadas como as empresas patrocinadoras do empreendimento.

3.2 Barra Shopping Sul

O Barra Shopping Sul foi inaugurado em novembro de 2008 e localiza-se junto à avenida Diário de Notícias, em área adjacente ao Hipódromo do Cristal. Uma parcela do terreno ocupado pelo empreendimento era de propriedade do próprio hipódromo, e a sua cedência se deu em virtude de um acordo entre o Jockey Club e a Multiplan. Outra parcela caracteriza-se por ser logradouro público e foi repassada aos empreendedores a partir de um acordo com a Prefeitura Municipal. Contudo, a zona encontrava-se parcialmente ocupada, abrigando algumas vilas em situação irregular. De fato, desde a construção do Hipermercado Big Cristal, em 1997, atualmente loja âncora do Barra Shopping Sul, a questão das ocupações irregulares teve de ser encarada pela Prefeitura e pelos empreendedores do projeto. Visto se tratar de um grande empreendimento e devido aos impactos sobre a cidade, o *shopping* foi enquadrado naquilo que o PDDUA prevê como Projeto Especial. Com isso, a sua implantação teve de ser negociada junto à Prefeitura, resultando daí um acordo que incluía algumas contrapartidas por parte das empresas Multiplan e Bozano Simonsen, responsáveis pelo empreendimento.

Embora a intenção de realizar a obra tenha sido anunciada já no ano de 1998, logo depois da construção do Hipermercado Big Cristal, a obra só teve início no ano de 2006, após a obtenção de financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2005, para a realização das obras compensatórias acordadas com o Poder Público. Essas incluíram: o reassentamento de três vilas (Estaleiro Só, Campos do Cristal e Arroio

Cavallhada), localizadas no terreno destinado ao empreendimento e nas suas adjacências, compreendendo a remoção de 783 famílias (ainda não concluída); a readequação viária da área adjacente ao *shopping*, com a duplicação de 3 km da avenida Diário de Notícias, a construção de 3 rotatórias, a duplicação da avenida Chuí e a pavimentação de cerca de 500 m da rua Estevão Cruz e da avenida Padre Cacique; e a reforma da Casa de Bombas nº 11, na foz do Arroio Cavallhada, obra de prevenção de inundações na região. As famílias removidas puderam optar entre receber um bônus de R\$ 40.000,00 para compra de moradia em qualquer lugar do país ou serem reassentadas em terreno adquirido pelos empreendedores no Condomínio Campos do Cristal, localizado na avenida Cristiano Kraemer, no bairro Vila Nova, na Zona Sul de Porto Alegre. Além das obras de infraestrutura, também ficou a cargo das empresas envolvidas do empreendimento do novo *shopping* a construção de sobrados de aproximadamente 40 m² destinados a abrigar as famílias removidas (MULTIPLAN EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS).

Figura 3. Complexo Multifuncional do Barra Shopping Sul



Fonte: <<http://www.skyscraperlife.com/projetos/15216-porto-alegre-rs-cristal-tower-barra-shopping-sul.html>>.

As instalações do *shopping* são constituídas por 215 lojas distribuídas ao longo de dois pavimentos, totalizando 96.400 m² de área construída. Segundo a publicidade do próprio

Barra Shopping Sul, o empreendimento “[...] reúne as melhores lojas, serviços diferenciados e ampla infraestrutura de entretenimento” (BARRA SHOPPING SUL), sendo voltado para um público de alto padrão. Seu projeto baseia-se numa concepção multiuso, abarcando além das instalações do *shopping*, a construção de uma torre de escritórios de aproximadamente 70 m de altura (já em andamento), dois prédios residenciais e um hotel (ainda não iniciados). A figura 3 é um esboço do conjunto das instalações.

3.3 Projeto Pontal do Estaleiro

O projeto denominado Pontal do Estaleiro, segundo o que foi divulgado pelos empreendedores responsáveis pela obra até o momento, trata-se de um estudo de ocupação para a área conhecida como Ponta do Melo, localizada no limite noroeste do bairro Cristal. Devido à localização do terreno junto à orla do Lago Guaíba, aos usos e à volumetria propostos para o empreendimento e à natureza jurídica dos fatos que se sucederam até que aquela área fosse considerada privada, o projeto em questão foi marcado desde o início por uma polêmica que se foi intensificando a cada nova etapa de discussão do projeto.

No intuito de clarificar as controvérsias que pairam sobre esse empreendimento, faz-se necessário discutir brevemente o histórico daquela região da cidade. Uma série de artigos publicados pelo jornalista Elmar Bones no jornal *Já*, ao longo de 2009, remonta aos acontecimentos e fatos que marcaram o destino daquela região, servindo de base para a versão resumida apresentada a seguir.

O terreno objeto do projeto constitui-se em uma gleba de aproximadamente 60.000 m² de área e era, inicialmente, um espaço público de propriedade do Estado gaúcho. No ano de 1944, a gleba foi transferida ao município de Porto Alegre, sendo concedida, 6 anos mais tarde, à empresa Só & Cia, então uma ferraria e fundição, que desejava instalar no local um estaleiro. O projeto vingou, e, em 1952, foi inaugurado o Estaleiro Só, despontando em pouco tempo como uma das maiores empresas do Estado. Mais tarde, através da aprovação da lei municipal nº 3.076, no ano de 1967, a área foi definitivamente transferida para a empresa. O que não ocorreu de fato na época, uma vez que a empresa logo apresentou dificuldades financeiras, sendo vendida em pouco tempo para a Empresa Brasileira de Indústria Naval (EBIN), uma organização carioca.

Assim, apenas no ano de 1976 a propriedade da área foi efetivamente repassada à empresa pelo então prefeito Guilherme Socias Vilella, através de uma escritura pública de remissão de foro.

Seguiu-se um período de grande expansão da empresa, que mantinha negócios com a Superintendência Nacional da Marinha Mercante. O estaleiro dispunha, na época, de cerca de 3.000 empregados. Entretanto, em meados da década de 1980, em função da crise econômica, o estaleiro passou a enfrentar grandes dificuldades, com a redução massiva do número de encomendas, provocada principalmente pelo recuo dos investimentos estatais no setor. O final melancólico da empresa se anunciava, e as greves e as demissões em massa que se seguiram no início da década de 1990 representavam um claro indício de que a falência era iminente. Um incêndio ocorrido à época decretou o fim do estaleiro, cujo patrimônio reduziu-se então a pouco mais que escombros. Visando a quitar a enorme dívida trabalhista deixada pela empresa, a Justiça determinou, em 1999, a penhora e o leilão do terreno.

Antes ainda de ter decretada a sua falência, a empresa tentou, em 1994, usar de um artifício: solicitou junto ao Poder Público a alteração da regulação urbanística para aquela área. A mudança proposta objetivava a permissão para o uso misto, com a incorporação de atividades comerciais, residenciais e de serviços. Para tanto, a alegação utilizada foi de que as novas circunstâncias do mercado assim o exigiam. Contudo, após análise da solicitação pelos técnicos da SPM, o pedido foi negado. O parecer emitido pelo órgão baseava-se na consideração de que a zona em questão caracteriza-se por baixas densidade e volumetria, atributos que deveriam ser preservados. O documento, assinado pelos arquitetos Ligia Klein Ebbesen, Elizabeth Mann, Maria Tereza Albano e Roberto Cé e pelo engenheiro Luiz Fernando Rigotti, reconhece ainda a necessidade de se buscar a valorização da paisagem urbana e a preservação das visuais.

Mas o interesse pela área, já em situação de abandono, renasce fomentando novas solicitações de alteração da legislação urbanística. Em 2000, sob o argumento de que a venda da área penhorada (único patrimônio existente da empresa) era necessária para que os direitos trabalhistas dos ex-funcionários do estaleiro fossem contemplados, sugeriu-se novamente a miscigenação de usos como forma de tornar mercadologicamente atrativo o terreno em questão. O pedido foi encaminhado à SPM pelo arquiteto Jorge Decken Debiagi e pelos escritórios de advocacia Woida, Forbrig Magnago & Advogados Associados e Genro, Camargo, Coelho, Maineri & Advogados Associados S/C, este último tendo como um de seus fundadores Tarso Genro, que viria a ser eleito prefeito municipal ao final do mesmo ano. Ambos os escritórios representavam cerca de 400 ex-funcionários da empresa.

Ao assumir a Prefeitura em 2001, Tarso Genro encaminha para a Câmara, em regime de urgência, o projeto de Lei Complementar nº 470. O projeto é aprovado, resultando daí o desmembramento daquela área do restante da orla do Lago Guaíba e transformando-a na

subunidade de Estruturação Urbana 03. Além disso, a nova legislação previa a “[...] ocupação para uso privado de atividades de interesse cultural, turístico e paisagístico, vedado habitação, comércio atacadista e indústria”, taxa de ocupação de 1,00 e altura máxima de 12,5 m. Segundo entrevista concedida ao jornal Já, o vereador João Dib afirma que a vedação ao uso residencial resultou de emenda de sua autoria (JÁ, 2009, p. 6), uma vez que o projeto apresentado pelo executivo não proibia a utilização do terreno para essa finalidade. De qualquer modo, o argumento essencial que norteou a decisão dos vereadores na oportunidade foi a necessidade de tornar a área atrativa aos compradores para que os ex-funcionários do estaleiro recebessem enfim as suas indenizações, após três fracassadas tentativas de leilão da área.

Com a alteração, um novo leilão foi efetuado em 2003. Dessa feita, houve um comprador, a construtora Titton Brugger & Cia, que no decorrer do mesmo ano apresentou um projeto para a área, assinado pelo arquiteto Jorge Debiagi. O projeto previa edifícios escalonados com altura média de quatro andares – seria um total de cinco edificações contemplando atividades comerciais e de serviço. No entanto, sem maiores explicações, a empresa quitou as duas primeiras parcelas do terreno, mas desistiu do negócio em seguida. Com isso, um novo leilão, o quinto, foi organizado no ano de 2005, sendo o terreno arrebatado pela SVB Participações e Empreendimentos pelo valor de R\$ 7,2 milhões.

No ano seguinte, os compradores apresentaram ao prefeito José Fogaça um esboço de projeto para o terreno assinado mais uma vez pelo arquiteto Jorge Debiagi. Ainda em 2006, a SVB encaminhou expediente à SPM, solicitando o estabelecimento de diretrizes urbanísticas para a área. A requisição aponta que, como forma de viabilizar a requalificação da área, fazia-se necessária a miscigenação de atividades, com a permissão para a construção residencial. Em outubro daquele ano, a SPM emitiu parecer favorável às alterações propostas. O documento foi assinado pelos arquitetos Antonio Carlos Selmo, Antonio Luis Gomes Pinto e Marcelo Allet e pela engenheira Elisabeth Katter Hack. Novos pareceres favoráveis, emitidos pelas Secretarias que compõem a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE) foram apresentados naquele mesmo dia.

Após a compra da área, a SVB transferiu o terreno para a BM Par Empreendimentos Ltda. Embora o terreno esteja registrado em nome desta última, existe uma hipoteca registrada à Expand Investimentos Imobiliários, cuja sede localiza-se no Rio de Janeiro. Cabe salientar que a Expand é uma subsidiária da Cyrela Brazil Realty S.A., sendo que esta possui a *joint venture* Cyrela Goldztein, formada juntamente com a empresa Goldsztein, sediada no Rio Grande do Sul.

O estudo apresentado para o terreno contempla além de quatro edifícios residenciais e dois comerciais (sendo um *flat*) de 43 m de altura cada, uma marina pública, áreas de lazer, lojas, cafés, restaurantes e uma esplanada pública, num projeto avaliado em R\$ 165 milhões.

Figura 4. Estudo para o projeto Pontal do Estaleiro



Fonte: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a1912287.xml&template=3898.dwt&edition=9969§ion=526>>.

Em 2008, uma nova proposta de alteração do regime urbanístico para a área da Ponta do Melo passou a tramitar na Câmara Municipal, tendo como primeiro signatário o vereador Alceu Brasinha e contando ainda com a assinatura de outros 16 vereadores. Em menos de um ano, o projeto passa pela análise das comissões responsáveis, por duas audiências públicas e duas votações, sendo aprovado em ambas. No entanto, da primeira vez, instalou-se uma polêmica na cidade, com a aglutinação de vários movimentos contrários ao projeto (o Movimento Defenda a Orla conta com mais de 50 entidades apoiadoras) e uma série de denúncias de ilegalidades na condução e na proposição do projeto (vício de origem) e de tentativas de compra de votos por setores da construção civil, culminando com a instalação de uma investigação por parte do Ministério Público, que acabou levando a uma situação em que o prefeito da cidade, José Fogaça, preferiu vetar o projeto e enviar matéria idêntica para a

Câmara, dessa vez propondo a realização de um referendo. A sugestão de veto e o encaminhamento do novo projeto, com redação quase idêntica ao anterior, apenas recebendo o acréscimo do artigo que inclui a necessidade de realização de um referendo, partiu de um grupo de vereadores e serviu como tentativa de apaziguamento da discussão que se instalara.

Tão logo o projeto, agora proposto pelo Executivo, passou a tramitar, lideranças ligadas ao governo vieram a público declarar as dificuldades de realização de um referendo, devido aos seus altos custos. No dia 15 de março de 2009, o projeto foi aprovado novamente. Entretanto, uma emenda apresentada pelo líder do governo na Câmara transformou o referendo em uma consulta pública que, ao invés de abarcar a totalidade do projeto aprovado, restringia-se a um determinado ponto: a permissão ou não de construções residenciais naquela área. A consulta, ao contrário do referendo, tem caráter facultativo e acabou sendo conduzida sem que maiores debates públicos, envolvendo inclusive os meios de comunicação, fossem levados a cabo. Além disso, dias após a aprovação do projeto na Câmara, a empresa responsável enviou uma carta ao prefeito comunicando a sua desistência de construir prédios residenciais na área.

O fato de não incluir na consulta pública as diretrizes aprovadas pela CAUGE, que admitem, entre outras coisas, construções com alturas de até 43 m (14 andares), causou grande descontentamento junto ao Movimento Defesa a Orla, ocasionando inclusive divergências internas. Denúncias de que a consulta não passava de uma farsa para dar ares de legitimidade ao projeto se avultaram, e os grupos mobilizados contra a proposta dividiram-se entre aqueles que defendiam o boicote à votação, como forma de protesto, e aqueles que consideravam que a aprovação pública das construções residenciais encerraria a discussão acerca do assunto, impedindo que discussões sobre, por exemplo, o retorno à altura de 12,5 m estipulada pela lei anterior, de nº 470/2002, pudessem ser retomadas.

Finalmente, no dia 23 de agosto de 2009, ocorreu a Consulta Pública acerca da permissão ou não de construção de prédios residenciais na área. Um contingente de 22.619 eleitores compareceu às urnas, garantindo ampla vitória do “não”, com 18.212 votos (80%) contrários às construções residenciais.

Atualmente a situação envolvendo a Ponta do Melo permanece indefinida. Em comunicação endereçada ao prefeito José Fogaça, em 8 de abril de 2009, a empresa que arrematou em leilão a área da Ponta do Melo disse não mais ter interesse em construções mistas na região, optando, portanto, por edificar naquela área apenas prédios comerciais. De qualquer modo, em entrevista concedida para a realização desta pesquisa, o vereador Alceu Brasinha, proponente das alterações urbanísticas que permitiam o uso misto na área da Ponta

do Melo, afirmou que reapresentará o mesmo projeto no ano de 2010, pois, segundo o seu ponto de vista, a proibição ao uso residencial inviabiliza economicamente qualquer empreendimento naquele local.

Por outro lado, um projeto de lei apresentado pelos vereadores Pedro Ruas e Fernanda Melchionna, em junho de 2009, propõe a revogação da Lei Complementar nº 470/02 – que alterou a legislação urbanística da Ponta do Melo, permitindo construções comerciais e de serviços. Tal proposição objetiva proibir qualquer tipo de construção naquela área. Segundo o proposto nessa matéria, a área da Ponta do Melo retornaria ao Poder Público, sendo admitidos na região apenas equipamentos de esporte, lazer e cultura. A matéria encontra-se atualmente em tramitação, tendo recebido parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, em 4 de agosto de 2009. Além disso, a ação popular encabeçada pelo suplente de vereador Lucio Barcelos, impetrada em agosto de 2009, busca comprovar que a área da Ponta do Melo nunca deixou de ser pública e, portanto, não poderia ter sido levada a leilão. Baseado na argumentação de que o terreno localizado na Ponta do Melo foi apenas cedido temporariamente para o uso do Estaleiro Só e que, portanto, a transferência da propriedade nunca existiu realmente do ponto de vista jurídico, o grupo solicita que a Prefeitura retome a propriedade sobre a área, sem custos.

Em virtude das controvérsias ainda não solucionadas em torno do terreno localizado na Ponta do Melo, torna-se impossível prever o futuro reservado para aquela área da cidade. A longa polêmica revela que nenhum dos lados envolvidos nessa contenda cederá facilmente e que a disputa sobre os rumos do terreno mostra-se ainda incerta.

4 VENDENDO A CIDADE

As análises empreendidas ao longo deste capítulo utilizam como indicadores fundamentais as três categorias apresentadas no subcapítulo 1.3: 1) empreendedorismo urbano; 2) reformulação da política e das práticas de administração da cidade; e 3) *marketing* urbano. Tais elementos foram cotejados com os dados obtidos na prática, através de pesquisa teórico-empírica em jornais e publicações de toda ordem, bem como por meio da realização de 15 entrevistas⁷ de longa duração com agentes políticos⁸, técnicos ligados às áreas de planejamento e habitação do município de Porto Alegre, agentes comunitários envolvidos em movimentos, em associações de bairro, no Fórum Municipal de Entidades e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), e, finalmente, com representantes do setor imobiliário e da construção civil com atuação no âmbito do município de Porto Alegre, mas provenientes de instituições com representação nacional no setor. Uma vez que nenhum dos entrevistados opôs-se a identificação, todos são apresentados aqui através de seus nomes verdadeiros.

Com base nessas fontes, foi possível empreender uma análise criteriosa acerca do processo verificado no bairro Cristal, que é apresentada a seguir.

4.1 Empreendedorismo urbano no bairro Cristal

A categoria em questão se desdobra em outros três elementos, de modo que, para que seja verificada sua pertinência em relação ao processo verificado no bairro Cristal, faz-se necessária uma análise comparativa levando-se em conta cada um dos elementos componentes dessa categoria, a saber: a) parceria público-privada; b) caráter especulativo; e c) enfoque na economia política local em detrimento do território.

O enfoque nas transformações verificadas no bairro Cristal, a partir de três grandes empreendimentos executados naquela região ou com previsão para tanto ao longo dos últimos 13 anos, comprova a expressão do modelo de parceria público-privada para o caso em questão.

⁷ O rol de entrevistas feitas para a elaboração desta pesquisa é apresentado no Apêndice A, constante da p. 80. Ali são apresentados os entrevistados, a atividade desenvolvida pelos mesmos e a data das entrevistas.

⁸ A escolha dos vereadores entrevistados foi feita a partir da proeminência destes quando da discussão referente ao projeto Pontal do Estaleiro (atuação pró ou contrária ao projeto, declarações públicas e destaque na mídia), levando em consideração também seu posicionamento quanto ao referido projeto. Cabe salientar, ainda, que a escolha dos parlamentares buscou contemplar diferentes bancadas, estas, por sua vez, de distintos matizes ideológicos. Assim, foram entrevistados dois vereadores que votaram favoravelmente ao projeto (incluindo aquele que encabeçou a proposição em questão) e dois vereadores que votaram contrariamente às alterações propostas.

Tal qual apresentado neste estudo, o modelo de parceria público-privada funciona através da integração dos poderes governamentais locais com a iniciativa privada, buscando angariar rendas tanto externas e diretas, quanto novas fontes de emprego. Nesse sentido, as administrações locais atuam como facilitadoras das ações estratégicas empreendidas pelo setor privado, financiando direta ou indiretamente projetos ou subsidiando-os através de programas específicos.

No caso da Fundação Iberê Camargo, verifica-se a expressão plena do modelo de parceria público-privada. Tal situação manifesta-se de várias maneiras. Primeiramente, porque o terreno em que foi construída a edificação que sedia a entidade é fruto da doação por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Sul de área situada às margens do Lago Guaíba. Adicionalmente, porque o estacionamento da edificação situa-se sob uma via pública, a avenida Padre Cacique, em área pertencente à Prefeitura Municipal de Porto Alegre e cedida por meio de comodato à Fundação. Finalmente, porque a Fundação Iberê Camargo, como divulgado em seu próprio *site* (FUNDAÇÃO IBERÊ CAMARGO), tem como seus financiadores o Governo Federal, através da Lei Rouanet, e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei de Incentivo à Cultura, da Secretaria Estadual da Cultura. Assim, todos esses elementos assinalam um tipo de integração em que as administrações públicas, desde o âmbito local até o federal, tiveram e ainda têm atuação destacada na promoção do empreendimento.

Por outro lado, várias são as empresas que aparecem como patrocinadoras e apoiadoras da Fundação. Essas empresas atuam nas mais diversas áreas, desde os setores bancário, petrolífero e de tecnologias da informação, passando ainda pelos de siderurgia, construção civil, finanças e fabricação e distribuição de bebidas.

A atuação do empresariado, mormente de grupos locais, no apoio e no patrocínio de projetos de caráter cultural, bem como na edição de eventos, destaca-se como um dos pontos marcantes do modelo de empresariamento urbano. Tais atividades garantem grande visibilidade às empresas parceiras, com grande exposição de suas marcas em todos os materiais de divulgação com circulação tanto local quanto internacional. Além disso, visa a uma associação positiva de suas marcas a iniciativas de cunho cultural, dentro de um ambiente de responsabilidade social, destacando-se como uma estratégia eficiente de agregar valor à marca.

Analisando-se os casos do Barra Shopping Sul e do projeto Pontal do Estaleiro verifica-se um modelo diverso de parceria entre os setores público e o privado. Tais

empreendimentos apresentam uma realidade distinta, uma vez que são caracterizados como Projetos Especiais, isto é,

[...] empreendimentos urbanos que, pela sua natureza, pelo seu porte, pelo possível impacto na infra-estrutura urbana ou pela proposição de normas diferenciadas, merecem uma análise específica. Constituem, portanto, uma alternativa concreta de regulação do uso e ocupação do solo que incorpora a flexibilidade e que promove, desta forma, a definição de parâmetros adequados às especificidades e peculiaridades de uma determinada gleba ou setor urbano (DAMASIO, 2000).

Os chamados Projetos Especiais nasceram como resposta à necessidade de se garantir maior flexibilidade ao planejamento urbano, numa clara contraposição ao “engessamento” reputado ao modelo de planejamento anterior, de caráter modernista, visto como extremamente rígido e, portanto, autoritário. Além disso, surgiram como resposta à propalada carência de recurso das municipalidades para investimentos em grandes projetos urbanísticos associada, ainda, às demandas do modelo neoliberal, que cobrava um recuo dos investimentos públicos, oferecendo como alternativa uma atuação mais constante e profunda da iniciativa privada em áreas antes vistas como de iniciativa típica do setor público.

No caso da experiência de Porto Alegre, o PDDUA criou, como forma de regular a utilização dos chamados Projetos Especiais, a figura das “Operações Concertadas”. Essas são definidas naquele documento como o

processo pelo qual se estabelecem as condições e [os] compromissos necessários, firmados em Termo de Ajustamento, para a implementação de empreendimentos compreendendo edificações e parcelamentos do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem [de] acordos programáticos, adequados às diretrizes gerais e [às] estratégias definidas na Parte I (PORTO ALEGRE, 1999).

Ou seja, as Operações Concertadas funcionam como uma integração dos interesses privados com aqueles do setor público mediante o estabelecimento de uma parceria que permita, por um lado, a exploração rentável de determinada área pelo investimento privado e, por outro, a exigência de medidas compensatórias e mitigatórias por parte do Poder Público como forma de minorar os impactos causados pelo empreendimento ou a atuação integrada de ambos os setores com vistas ao desenvolvimento de determinada área da cidade, cuja estruturação traga retornos tanto para um quanto para outro parceiro.

Esses foram os mecanismos utilizados no caso da implementação do Barra Shopping Sul. Sua localização se deu em terreno em parte de propriedade do Jockey Club, em parte logradouro público. Em função dessa peculiaridade, aliada aos resultados trazidos pelos

estudos de impacto daquele empreendimento sobre a cidade, foi elaborado, em comum acordo entre a Prefeitura e o empreendedor, um Termo de Ajustamento responsável por definir as obrigações de parte a parte na implementação da obra. Conforme o anunciado pela empresa Multiplan, responsável pela construção e pela administração do *shopping*, foi realizada uma série de benfeitorias em parceria com o Poder Público, totalizando, em 2008, investimentos da ordem de R\$ 50 milhões. Tais investimentos materializaram-se, entre outras coisas, através da “[...] construção de casas com infraestrutura de saneamento básico, ruas pavimentadas, uma escola e um posto de saúde no bairro de Vila Nova para o reassentamento de aproximadamente 800 famílias que viviam em áreas de risco no entorno do shopping” (MULTIPLAN EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS). A escola construída é administrada pela Prefeitura Municipal e conta com 42 professores. O acordo incluiu ainda uma série de melhorias viárias no entorno do *shopping*, como a duplicação da avenida Diário de Notícias e a construção de uma ciclovia.

Os dados acima são apresentados pelo próprio empreendedor. Não há comprovação oficial no tocante ao total de gastos envolvidos na operação, tampouco os investimentos realizados de parte a parte. De fato, parece ter havido um grande descontrole do próprio Poder Público em relação à fiscalização do cumprimento das obrigações por parte do empreendedor. O sociólogo Aldovan Moraes, do DEMHAB, afirma que a construção das habitações, por exemplo, foi feita de maneira descontínua, sendo que, em determinado momento, nem o próprio órgão tinha conhecimento de quantas casas haviam sido construídas, sendo necessária a realização de um levantamento no local para que fosse conhecido o número real.

No caso do projeto Pontal do Estaleiro, entretanto, embora conste do PDDUA a exigência de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) para empreendimentos de impacto Segundo Nível, como o do Pontal, este não foi efetuado previamente à análise da alteração do regime urbanístico para a área da Ponta do Melo, tampouco foram apresentados Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Dessa forma, o Poder Executivo local optou por deixar o estabelecimento das medidas compensatórias e mitigatórias para uma etapa posterior à avaliação das alterações do regime urbanístico propostas para a área. Tal situação foi alvo de manifestações contestatórias por parte de diversos movimentos contrários ao empreendimento, o que acabou suscitando a manifestação pública por parte da empresa Cyrela Brazil Realty, uma das responsáveis pela obra. Segundo o empreendedor, os estudos em questão não foram realizados pois o projeto arquitetônico ainda não tinha sido encaminhado às Secretarias responsáveis, sendo que o estudo divulgado até aquele momento seria de ordem meramente ilustrativa. Dada a polêmica,

o Executivo Municipal, ao propor à Câmara de Vereadores a alteração do regime urbanístico para a Ponta do Melo, adicionou ao texto, que foi aprovado pelo Poder Legislativo, a necessidade de apresentação dos estudos exigidos legalmente apenas no momento da apresentação do projeto para aprovação junto à Prefeitura. Portanto, as alterações de iniciativa do empreendedor foram acatadas pelo Poder Público sem que houvesse um estudo prévio identificando os impactos que tais medidas acarretariam em termos sócio-ambientais e urbanísticos para a cidade e para aquela região em particular.

A pressa do Poder Público em levar adiante a discussão do projeto Pontal do Estaleiro na Câmara, a despeito da série de contestações pontuadas por diversos movimentos, acusa a assunção de um risco para a cidade que não deixa claro os benefícios da coletividade frente às alterações propostas para viabilizar o empreendimento. Claro estaria apenas o benefício auferido pelo empreendedor, que, ao adquirir o terreno em leilão, o fez por preço muito inferior ao seu valor de mercado por conta do regime bastante limitador proposto para a área, e, com a mudança de uso prevista pela alteração (inclusão do uso residencial), seria privilegiado por uma valorização excepcional do terreno. Tamanho descompromisso do setor público com questões relevantes associadas ao projeto Pontal do Estaleiro suscitou manifestações duras de diversos setores da sociedade. Nesse sentido, foi exemplar a manifestação pública emitida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, através de seu Conselho Estadual, acerca da alteração da Lei Complementar nº 470/2002:

A área foi leiloada a baixo preço porque o seu valor era limitado ao dos usos compatíveis com o desenvolvimento projetado no PDDUA. A proposta de alteração somente surge após um projeto de ocupação patrocinado pelos proprietários, sem compatibilidade com as possibilidades da infra-estrutura de trânsito da região e em prejuízo da paisagem e do potencial turístico de Porto Alegre. O espetacular aumento do potencial construtivo permite estimar o futuro valor total do negócio em quase um bilhão de reais, o que reduz o preço de compra do imóvel, que normalmente é um dos mais significativos itens em qualquer operação imobiliária, a uma insignificância.

O IAB-RS questiona qual o ganho do Município de Porto Alegre quando o seu legislativo presenteia em plena época eleitoral a um grupo privado com a alteração de valor tão significativa de um imóvel adquirido recentemente num singular processo de venda (IAB/RS, 2008).

Isso, somado ao fato de que os estudos de impacto ficaram para uma etapa pós-deliberação acerca das alterações do regime urbanístico para a área, denota a existência de um tipo de desenvolvimento de cunho especulativo, à revelia de um planejamento racional e coordenado. Tal aspecto coaduna-se com o que Harvey (2006) identifica como uma parceria de caráter especulativo, típica do modelo de empreendedorismo urbano em sua versão

mercadófila. Aliás, a banalização do uso do expediente dos Projetos Especiais parece indicar a difusão de uma espécie de “planejamento por demandas”, no qual o setor privado assume o protagonismo na proposição de grandes projetos urbanísticos para a cidade, enquanto o Poder Público abdica do seu papel de coordenador do planejamento urbano por excelência. Nesse sentido, a visão de globalidade e a necessária articulação dos projetos entre si sofrem uma queda qualitativa, e o resultado disso só pode ser um catálogo de Projetos Especiais pensados de modo pontual, sem uma necessária conexão com outros projetos em andamento na cidade. Questão similar pode ser vista no caso do Barra Shopping Sul, este também um Projeto Especial.

Nesse sentido, a vereadora Sofia Cavedon identifica a existência de uma opção política por um tipo de gestão que cede espaços consideráveis ao parceiro privado. Segundo sua visão, projetos específicos, demandados pelo setor privado, assumem posição privilegiada na pauta pública, ao mesmo tempo em que legam a segundo plano uma agenda mais global que enfrente questões de caráter mais premente e universal para a cidade. Tal processo configura um modelo do tipo empreendedor, que, ao buscar atrair investidores privados, acaba tornando mais flexíveis os regramentos urbanos e, ao buscar atrair uma clientela específica, acaba deixando de lado questões mais emergenciais para a cidade.

[...] A incidência do poder econômico é muito forte. Então, essa flexibilização toda do Plano Diretor dá muita margem para o governo municipal sofrer pressões e atender pressões. Tem a ver com isso e tem a ver com o modelo escolhido por esse governo. Ele é um modelo, de fato, de se construir grandes espaços de impacto. É verdade que nenhum se realizou, mas está tudo anunciado. [...] E essa opção se faz a custo de muita flexibilização, porque se quer atrair grandes empresários, se quer fazer grandes coisas ao invés de trabalhar com o simples, com a potencialização do que é a vocação cultural, do que é a vocação ambiental, inclusive, da cidade (Sofia Cavedon).

Aparece na fala acima outro ponto característico de um planejamento de cunho empreendedor: a questão de que talvez os projetos demandados pelo setor privado nem sempre sejam os mais prioritários e emergenciais para a cidade. Nesse sentido, os três entrevistados representantes de movimentos sociais parecem convergir para uma análise crítica acerca do uso indiscriminado desse expediente. A fala de João Volino Corrêa, presidente da Associação dos Moradores e Amigos da Auxiliadora (AMA), membro do Movimento Defenda a Orla e representante do Fórum Municipal de Entidades, é exemplar nesse sentido.

Existe uma série de demandas da cidade que não estão sendo discutidas numa agenda de planejamento para a cidade. Nós temos dezenas de vilas irregulares em Porto Alegre cujos moradores não têm condições de ter um título de propriedade que sequer lhes garanta um endereço para uma conta no banco. Será que não é muito mais importante para a cidade que o Executivo e o Legislativo discutam questões como a regularização fundiária? Trata-se de um grupo enorme da população saindo de uma situação de marginalidade para uma situação de moradia digna (João Volino Corrêa).

No discurso do mesmo entrevistado, está presente ainda a visão de que o Poder Público passa, através desse processo, a abdicar de sua função de planejador urbano:

Ocorre que, em primeiro lugar, essa lógica representa uma inversão de papéis em relação à responsabilidade pelos grandes projetos, isto é, a alegação da falta de recursos disfarça uma transferência da gestão de projetos urbanos do Poder Público, de interesse da população e em benefício da sociedade em geral, para a pauta da iniciativa privada, em benefício da especulação imobiliária em particular. Significa, de fato, não apenas a omissão, mas a permissão para os grupos econômicos deliberarem sobre políticas que deveriam ser públicas, desvirtuadas ao interesse de seus investimentos, como é o caso do Pontal de Estaleiro e do Cais Mauá (João Volino Corrêa).

Esse contexto polêmico não passa despercebido aos agentes políticos entrevistados para esta pesquisa. Os quatro vereadores ouvidos, independentemente de seu posicionamento favorável ou contrário ao projeto Pontal do Estaleiro, manifestaram reconhecer os riscos inerentes aos Projetos Especiais, na medida em que concedem ao Poder Executivo excepcionalizar as regras contidas no PDDUA, sem que haja a necessidade de uma consulta à Câmara ou à população para tanto. Embora haja quem observe que planos diretores extremamente reguladores mostram-se distantes da cidade real, tolhendo a margem de liberdade se pensar a cidade, como o vereador Luiz Braz, também há quem se posicione veementemente contra o recurso aos Projetos Especiais, como é caso do vereador Beto Moesch:

[...] eu entendo que o projeto especial é o não-planejamento, é o desvirtuamento de um planejamento por melhor ou pior que seja. E por isso se acaba tendo muitas diferenças. Quer dizer, no mesmo quarteirão se acaba tendo empreendimentos muito diferentes uns dos outros porque um pode ter sido feito sem ser projeto especial e o outro como projeto especial. E isso também acaba pegando de surpresa as pessoas, o que acaba gerando um conflito na própria sociedade. Então, em geral, seja que Projeto Especial for, eu entendo que não é correto do ponto de vista urbanístico (Beto Moesch).

Opinião muito diversa pode ser encontrada entre as entidades representativas do setor imobiliário na cidade. Para Luiz Nei Rezende, por exemplo, representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul (SINDUSCON-RS), quem faz

planejamento de fato é o setor da construção, que assume a iniciativa dos projetos. Ao Poder Público, por sua vez, cabe elaborar o Plano Diretor, com o auxílio do conselho de representantes da sociedade civil, que abarca desde associações populares até entidades do setor da construção. A sua visão vai ao encontro da perspectiva de uma gestão empresarial da cidade, muito cara ao modelo de empreendedorismo urbano.

Pode-se dizer que a posição apresentada pelos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal ocupa um espaço intermediário e mais conciliador em relação às parcerias público-privadas e aos Projetos Especiais. Os três entrevistados convergem quanto à necessidade de um Plano Diretor mais dinâmico que dê margem a uma certa dose de flexibilização, visto a realidade não ser algo totalmente programável. Aludem ainda à necessidade de serem consideradas outras variáveis, além das questões meramente técnicas, no processo de tomada de decisão, no sentido de uma almejada democratização do planejamento urbano. Marcelo Allet, arquiteto da SPM e coordenador do Grupo de Trabalho da Orla (GT Orla), pondera que as parcerias público-privadas poderiam ser uma alternativa às dificuldades de investimento do Poder Público para o desenvolvimento de projetos de seu interesse, desde que, contudo, balizadas por princípios norteadores calcados em certas diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e desde que sejam definidas com clareza as obrigações de cada parte. Além disso, para o técnico, caberia ao Estado assumir o comando do processo, na função de planejador por excelência:

[...] Os poderes públicos brasileiros municipais estão, pelo menos aqui em Porto Alegre ainda é assim, eles estão meio em dessintonia com o que tem acontecido no resto do mundo, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, onde existe hoje em dia um protagonismo do município em buscar a parceria do privado, para que o privado então venha com o aporte para resolver os problemas estruturais coletivos que o poder público não consegue. [...] O que falta aqui, pelo menos para nós em Porto Alegre, é essa atitude de protagonismo do poder público municipal. [...] Mas é partir do município isso, não esperar que a sociedade cobre, que a imprensa cobre, que se identifique algum interesse politiquês, escuso, de corrupção [...]. As estratégias, *grosso modo*, a gente tem, mas estão no papel, e tu tiras isso do papel com protagonismo (Marcelo Allet).

A arquiteta Maria Tereza Albano critica o costume constituído no âmbito de Porto Alegre de se regular por normas, em detrimento de uma cultura do projeto. A entrevistada vê uma distância ainda muito grande entre o discurso do Planejamento Estratégico e a sua aplicação prática:

Eu sei que o nosso plano tem o discurso do Planejamento Estratégico, mas ele não tem a prática do planejamento estratégico. Agora este governo está tentando implementar um modelo de gestão estratégica, mas está tudo muito confuso

ainda. [...] A gente quer que se faça um projeto para aquela área [Pontal do Estaleiro], tanto é que o plano coloca esse capítulo sobre projetos especiais. Mas o que acontece é, no fundo, no fundo, um pedido de alteração de norma, não é o projeto urbano.

[...]

Nesse momento, a Secretaria do Planejamento perdeu muito espaço, de uma secretaria que tem como atribuição ser uma espécie de coordenadora de um sistema de planejamento, porque mais recentemente, com esse modelo novo de gestão, a força de tomada de decisão está mais lá no centro, no corpo do governo. Se criou uma Secretaria de Gestão e Acompanhamento Estratégico, se criou uma Secretaria de Governança. Então, a Secretaria do Planejamento está muito com o papel de aprovar estudos de viabilidade urbanística de empreendimentos, que fornece informações do que se pode construir e tem aqui este nosso setor de projetos, em tese, estratégicos para a cidade, mas que está andando muito devagar, apesar dos esforços dos técnicos que o compõem. Está sempre se querendo construir, mas é bem complicado (Maria Tereza Albano).

A despeito de claros desacordos em alguns pontos, o discurso dos entrevistados remete, no geral, à presença de um viés de empreendedorismo urbano, tendo-se em vista os empreendimentos implantados ou pensados para o bairro Cristal. As observações trazidas à tona pelos diferentes segmentos representados pelos entrevistados permitem identificar os principais aspectos que compõem o modelo de empreendedorismo nos termos discutidos por Harvey. Assim, verifica-se uma recorrência cada vez maior, especialmente a partir do Plano Diretor de 1999, de alianças do Poder Público municipal com o setor privado na implantação de projetos para o bairro Cristal – isso é verdadeiro tanto para o caso do Museu Iberê Camargo, quanto para a implementação do Barra Shopping Sul e também na condução do caso do projeto Pontal do Estaleiro. Saliente-se que essa parceria acaba suscitando uma espécie de “planejamento por demandas”, pontual e fragmentado, no qual a iniciativa dos projetos parte do setor privado, pondo em risco um planejamento mais coordenado e racional da cidade, ao mesmo tempo que atenta contra as possíveis necessidades locais de fato, já que projetos específicos acabam assumindo o foco do poder público sem que seus benefícios coletivos possam ser vislumbrados com clareza.

A Fundação Iberê Camargo, segundo a ótica dos entrevistados, parece seguir uma lógica um pouco diversa, pois, embora apresente aspectos de uma PPP, goza de uma natureza pública e cultural que, dessa forma, se constituiria, conforme aqueles, num valor intrínseco para a cidade e, por isso mesmo, praticamente inquestionada. De qualquer maneira, cumpre destacar a desarticulação desse empreendimento em relação ao bairro e ao restante do tecido urbano. O edifício da Fundação Iberê Camargo surge como um objeto isolado na paisagem, em total desconexão com outros equipamentos existentes no bairro, como o próprio *shopping*, a poucos metros dali. O acesso ao local privilegia apenas usuários que chegam de automóvel e, mesmo para esses, a saída mostra-se problemática, em virtude do prédio encontrar-se junto

a uma via de trânsito rápido e intenso e de sentido único. A situação é ainda pior quando se pensa no acesso de pedestres ao local, este um grande desafio. Nesse caso, a edificação é quase inacessível. Em muitas áreas não existem calçadas, e a distância entre quaisquer outros equipamentos é grande, exigindo que a chegada ao local se dê ou por automóvel ou por meio de transporte coletivo. No entanto, há apenas um ponto de ônibus a poucos metros do local, em lado oposto à edificação, sem que existam soluções minimamente adequadas para que o transeunte alcance sua entrada principal, como semáforo ou passarela que facilitem o cruzamento da avenida Padre Cacique. O movimento de retorno apresenta problemas ainda maiores. Ao usuário de transporte coletivo restam duas opções muito desconfortáveis: uma longa caminhada permeada por vários obstáculos (inexistência de calçada, cruzamento de vias sem previsão de passagens para pedestres) até o ponto de ônibus próximo ao Barra Shopping Sul; ou um longo percurso até o ponto de ônibus da avenida Pinheiro Borda, o que exige uma caminhada por vazios e áreas de urbanização precária.

Todos esses pontos indicam a desarticulação da obra com o seu entorno e uma certa seletivização do público que a visita, a começar pelas dificuldades de acesso acima referidas. A despeito desses problemas bastante evidentes, não houve nenhuma medida tanto por parte dos promotores privados quanto dos financiadores públicos do projeto visando a trazer alternativas mais adequadas de acesso ao local. Reveladora também é a ausência de diálogo entre a edificação e outros equipamentos do seu entorno, demonstrando tratar-se de um projeto pensado de modo pontual e fragmentário, sem uma coordenação que levasse em conta ao menos a escala do bairro. Evidencia-se assim, a opção por um urbanismo espetáculo, que privilegia o objeto arquitetônico em si em detrimento de um planejamento que considere a articulação global do equipamento com o bairro e a cidade.

4.2 Reformulação da política e das práticas de administração da cidade

Como destacado anteriormente, no Planejamento Estratégico Urbano, os aspectos políticos ligados à administração da cidade seguem uma certa direção. Esta pode ser apreendida considerando-se três critérios básicos, a saber: a) a conformação de uma espécie de “nova cidadania”, a partir da qual são selecionados certos segmentos da sociedade – a clientela solvável – como estratégicos, deixando-se num plano hierarquicamente inferior segmentos com menor poder de consumo dos ambientes erigidos; b) a despolitização da questão urbana, na qual a gestão estratégica, de cunho empresarial, assume legitimação cada vez maior, conduzindo a um esvaziamento da dimensão política através da eliminação do

conflito e do pleno exercício da cidadania; c) a criação de uma espécie de “patriotismo de cidade” amparado na participação dos cidadãos em lugar dos cidadãos, no reforço das noções de pertencimento e na busca pela legitimação e pela unanimidade em torno de um determinado – e pretensamente universal – projeto de cidade, de modo que todo o dissenso é censurado por ser considerado anticívico.

A configuração de um dado modelo de estruturação do espaço, como campo reflexo da ação humana, está associada a um determinado contexto histórico condicionado por aspectos culturais, políticos e materiais hegemônicos vigentes nesse período. Assim, a promoção do PEU objetiva-se concretamente mediante um rebatimento nesses três campos, correspondendo a um conjunto de representações materializados num modelo de cidade promovido como o ideal. Tal modelo, para se tornar dominante, estabelece uma luta simbólica com modelos alternativos buscando suplantá-los a fim de apresentar-se como única opção possível. Para sagrar-se exitoso nesse embate, necessita de discursos e ações práticas que o associem a valores positivos capazes de o consagrarem no imaginário social.

No caso estudado, o rebatimento do modelo de cidade promovido pelo PEU de caráter mercadofilo como ideal implica uma reformulação das práticas políticas e administrativas havidas como modelo até então. Em primeiro lugar, visto tratar-se de um modelo baseado no consumo, já que a cidade é tida como uma mercadoria à venda, centra-se na clientela com condições financeiras suficientes para consumir os espaços erigidos segundo o seu próprio padrão. Analisando casos emblemáticos de cidades que adotaram um modelo de PEU, Vainer pontua que

a preocupação com a imagem atinge seu paroxismo entre os estrategistas carioca-catalães quando o diagnóstico aponta como um dos problemas a “forte visibilidade da população de rua” [...]: a miséria estrategicamente definida como um problema paisagístico (ou ambiental). [...] Os pobres são entorno ou ambiente pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis [...] a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado (2000, p. 82).

Na experiência vivenciada no bairro Cristal, muitos indícios apontam para a concretização de um deslize do enfoque no consumo para o enfoque no consumidor. Ao mesmo tempo em que existe o reconhecimento de que os moradores informais removidos da região, em função especialmente da implementação do Barra Shopping Sul, viviam em condições precárias de moradia, muitos em áreas de risco (às margens de cursos d'água), prevalece a noção, entre alguns dos entrevistados, de que aquela é uma área relevante do

ponto de vista da paisagem da cidade e que, portanto, deve receber um tipo de ocupação mais qualificada.

Eu, particularmente, como urbanista, acho o seguinte: que nesses espaços excepcionais da cidade, que têm uma relevância extremamente significativa para a configuração da paisagem urbana da cidade como um todo, que é o que nos representa, que é o que nos agrega identidade social [...], nessas regiões a gente tem que ter um extremo cuidado de qualificá-las. E, de uma forma geral, esse tipo de ocupação vai de encontro a esse propósito (Marcelo Allet).

A imagem do progresso e da civilidade também aparece acoplada ao discurso de quem percebe aquela área como um nicho de valorização que, por essa razão, não comporta o tipo de público em questão. Moacyr Schukster, presidente do 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) e da Associação Gaúcha de Empresas do Mercado Imobiliário (AGADEMI), ressalta que a construção do Barra Shopping Sul naquela área trouxe um reflorescimento da Zona Sul ao mesmo tempo em que ocasionou uma valorização do bairro Cristal, qualificando-o.

O *shopping* foi concluído e também abriu aquela avenida, alargou e tornou aquilo civilizado. Também tirou as favelas que estavam ali. Então, teve um efeito. Primeiro, que embelezou extraordinariamente aquilo. Está muito bonito aquilo. E, tendo tirado as favelas, melhorou a vida daqueles favelados, porque houve uma contrapartida, e eles ganharam os apatamentozinhos em outro lugar (Moacyr Schukster).

Para o mesmo entrevistado, a remoção da população que ali se achava instalada resultou num processo benéfico para os reassentados, que, no acordo entre o *shopping* e a Prefeitura, ganharam habitações em condições mais dignas, a despeito de serem realocados em uma região mais periférica da cidade.

A construção do Barra Shopping não prejudicou ninguém. Ah, mas os pobres dos favelados saíram de lá! Os casebres em que eles moravam e onde estão morando hoje. Ah, mas aqui eles estavam morando no centro da cidade. Agora estão morando a 10km! Se me perguntarem se é melhor morar numa favela no Centro ou num apartamentinho direitinho, fechadinho, eu não tenho dúvidas: eu vou para um apartamento fechado, porque não falta ônibus na cidade (Moacyr Schukster).

Ada Schwartz, membro do GT Orla da SPM, chama a atenção para o fato de que os empreendimentos implementados no bairro são voltados essencialmente para um tipo de público selecionado.

Todos os equipamentos que têm ali hoje não são para o morador local. As pessoas que estão ali não conseguem caminhar até o Museu. Para visitar o Museu, se entra pelo estacionamento porque não se consegue acessar pela porta da frente dependendo do lado que se venha. Então, por si só isso já demonstra uma certa seleção de público. E, se for levado em conta o *shopping*, ele está no bairro Cristal, mas ele nega toda a população que tem atrás dele [...].

[...]

Então se o espaço por si te condiciona a um determinado uso e a um determinado público que se supõe ter carro, por si só ele já causa certa exclusão social. Além disso, entre eles mesmos é completamente desarticulado (Ada Schwartz).

Vê-se que não só subsiste em certa medida um imaginário compartilhado de que a qualificação de um determinado espaço passa pela remoção de ocupações vistas como indesejadas, seja do ponto de vista da imagem da cidade, seja em nome de uma dada visão de desenvolvimento, como também são promovidas ações concretas que visam à seleção de um determinado público consumidor dos espaços urbanos em detrimento de outros. A conciliação entre imaginário e prática resulta em implicações em nada casuais desde o ponto de vista do mercado imobiliário, uma vez que a eliminação das vilas existentes contribui para uma noção de civilização do lugar que, aliada à implantação de empreendimentos considerados modernizadores, leva a uma significativa valorização da área. O sociólogo Aldovan de Oliveira Moraes e a arquiteta Maria Regina Steinert, ambos do DEMHAB, ressaltam que a eliminação das ocupações irregulares resulta no aumento do metro quadrado na região que, por sua vez, dificulta a aquisição de terrenos por parte da Prefeitura para o assentamento de populações de baixa renda, tornando sua remoção uma realidade palpável.

Então, o que acontece? Nessa região, as coisas não são baratas. Existe uma certa depreciação por causa da irregularidade fundiária muito grande. É uma das áreas com maiores casos de irregularidade fundiária da região. Então, eu diria que existe uma certa depreciação do metro quadrado. [...] com essa promessa de eliminação das vilas, o metro quadrado vai lá para cima.

[...]

Nessa coisa toda, tem outra coisa em jogo: empreendimentos que vão valorizar mais, porque o bairro Cristal é um bairro de valorização imensa, e agora principalmente, com a eliminação da irregularidade (Aldovan de Oliveira Moraes).

O sociólogo informa que o critério adotado pelo Poder Público para tratar de ocupações informais, especialmente a partir da década de 1990, assenta-se na manutenção, na medida do possível, da população no lugar ocupado originalmente, embora essa retórica nem sempre seja observada. Segundo avalia o entrevistado, a expulsão das populações pobres das regiões centrais das cidades parece ser a lógica geral do processo de valorização de uma área, e a reversão de um tal quadro seria fruto de uma decisão política de exceção. Aldovan resalta ainda a existência de estudos que apontam um movimento de retorno ao local de origem, por

conta principalmente do emprego ocupado: “Os aspectos da melhoria das condições da habitação e da qualidade de vida ficam em segundo plano. Esses aspectos de sobrevivência bruta são prioritários”. O relato de Cândida, presidente da Associação Comunitária da Vila Hípica, no bairro Cristal, vai em consonância com esse aspecto:

Eu não quis ir pro Campo Novo, lá é uma dificuldade, peguei a indenização e comprei aqui. Um dos grandes argumentos que faz com que a comunidade queira continuar aqui é por causa do acesso a tudo. Se a pessoa não tem dinheiro, vai a pé para o Centro. Leva uma hora caminhando, mas vai.

[...]

Os pobres são sempre jogados para os lugares mais distantes, como há anos atrás, quando surgiu a Restinga. O crescimento agora está voltado pra cá. E os ricos querem ir para os lugares mais próximos, né (PORTO ALEGRE, 2008).

Vê-se que os empreendimentos engendrados no bairro Cristal ao longo dos últimos 13 anos têm uma clientela bastante específica. Além disso, essa situação parece contar com o beneplácito do Poder Público local. Este, ou abraça projetos de iniciativa do setor privado, dentro da lógica das PPP, abrindo mão de um protagonismo em termos de coordenação e planejamento, ou se mostra tímido ao tratar das questões envolvendo as populações mais carentes do Cristal, na medida em que não lhes dá garantia de permanência na região ocupada originalmente. Tais populações sofrem duplamente com a sua remoção. Em primeiro lugar, por serem segregadas em regiões mais periféricas da cidade, por vezes carentes de infraestrutura e serviços básicos, tornando seus custos com transportes, por exemplo, mais onerosos, visto que muitas vezes permanecem empregadas próximas à região em que habitavam originalmente. Em segundo lugar, porque no momento em que certas regiões da cidade recebem uma série de melhorias ou investimentos, tais populações são deslocadas para dar lugar a “usos mais compatíveis” com uma área valorizada, sendo-lhes, assim, negado o direito à fruição desses espaços. Tudo se passa como se apenas certos grupos sociais tivessem o pleno direito de fazer uso dos espaços mais desenvolvidos da cidade. A vereadora Sofia Cavedon faz uma crítica a essa lógica:

todos esses empreendimentos têm, na verdade, uma tendência à retirada de todas as comunidades. O governo está trabalhando nessa lógica [...] e nós não conseguimos avaliar o impacto disso. Está uma insegurança brutal [...]. As comunidades nem sabem o terreno para onde vão por conta do Socioambiental, o Programa Integrado Socioambiental, que está previsto justamente ali. Mas nós conseguimos com a Hípica. A Hípica fica. Não é justo com quem viveu mal muitos anos, que não tinha onde morar, ocupou, agora que a região recebe benefícios de transporte, de fluxo, de acesso a bens culturais, todos afastados para virar empreendimentos de luxo ou alto luxo para a classe A.

Esse modelo de planejamento traz no seu bojo um aprofundamento das desigualdades geográficas, uma vez que dadas regiões da cidade, selecionadas, são privilegiadas em termos de investimentos, enquanto outras, vistas como pouco rentáveis em termos comerciais, segundo essa lógica, não se habilitam a receber o mesmo tipo de tratamento. Portanto, desigualdades prévias acabam-se intensificando por conta de um planejamento pouco coordenado e fragmentário, que não direciona seus projetos para a solução das grandes questões urbanas (moradia, transportes, segregação etc.), com vistas a aplacar ou minorar as mazelas sociais, mas para áreas consideradas prioritárias pelo investidor privado (regiões com alto potencial de valorização). Tomando-se em conta o processo enfrentado no bairro Cristal, esse assunto também toma vulto.

[...] Ali, a lógica é a retirada do povo pobre e grandes empreendimentos. E grandes empreendimentos todos no mesmo eixo, o que eu também não acho bom para o desenvolvimento da cidade. A gente tem uma Zona Norte empobrecida, miserável, e está tudo ali na boca da Zona Sul, porque, digamos, as classes A e B estão indo para a Zona Sul. Então, a cidade fica fragmentada e dividida, e isso não só agudiza a violência, agudiza também a incapacidade da cidade de harmonizar as diferentes classes sociais (Sofia Cavedon).

Esses aspectos são acompanhados ainda por uma gradativa despolitização da questão urbana. Esta passa pelo ponto já tratado anteriormente aqui, de um recuo da administração local frente à iniciativa na proposição de projetos para a cidade. A cidade gerida como uma empresa necessita de critérios valorados positivamente, como progresso e desenvolvimento, vistos como capazes de torná-la competitiva no mercado mundial de cidades. Para tanto, a cidade deve unir-se em torno de um projeto comum que vise à sua promoção. Tal projeto deve ser livre de “paixões políticas” e, portanto, de ideologias. Entretanto, o próprio PEU incensa um característico modelo ideal de cidade baseado em noções tais como desenvolvimento, crescimento, modernização, competitividade e atração de investimentos para a geração de empregos e renda. Cabe questionar se os frutos desse determinado modelo de cidade trazem benefícios diretos à circunscrição como um todo ou se apenas resultam em benefícios indiretos passíveis de serem absorvidos por segmentos específicos da população. Isso sem contar os impactos desse modelo sobre os ambientes natural (esgotamento e prejuízo ambiental) e construído (descaracterização e quebra das identidades de bairro).

O arquiteto Nestor Nadruz, um dos coordenadores do Movimento Defenda a Orla, conselheiro do CMDUA, coordenador do Fórum Municipal de Entidades e conselheiro da Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (AGAPAN), questiona o que considera

ser a assunção pelo Poder Público da ótica do investidor privado, uma vez que os ganhos associados a essa prática parecem trazer benefícios muito limitados à cidade como um todo.

O que há não é somente o desmonte do Estado e do município, mas também o desmonte do ambiente natural. É isso que está acontecendo em todas as áreas. [...] Os benefícios são para poucos. Fala-se em turismo, mas isso é muito perigoso, quem vai lucrar são as empresas de turismo. Eles também poderiam lucrar criando espaços para a fruição da população local. Ela também tem demandas. Então, por causa da nossa luta, agora essa grande discussão de se fazer um parque para trazer as pessoas para o espaço público. Isso é turismo também, que nós e os de fora, que quiserem vir, poderemos aproveitar.

[...]

O Poder Público não vê mais a cidade como um todo. Vê a cidade pelo olhar do investidor. O Poder Público acaba sendo um auxiliar do investidor. Diz-se que não há dinheiro para se fazer obras (Nestor Nadruz).

No rastro da noção de que a administração da questão urbana deve buscar uma solução técnica a fim evitar as disputas envolvendo os vários interesses contidos no espaço social, o vereador Luiz Braz avalia que, há alguns anos, se estabeleceu uma espécie de “grenalização” em Porto Alegre que impede que as questões da cidade sejam verdadeiramente avaliadas no seu mérito, tornando-se muito mais uma disputa em termos políticos-partidários. A saída, para o vereador, seria que o tratamento dessas questões observasse os parâmetros estabelecidos por um corpo técnico com reconhecida capacidade na órbita do planejamento urbano.

Eu uma vez ouvi o Dr. Jorge Gerdau, que me pedia – eu era presidente da Câmara e nós estávamos fazendo uma revisão do Plano Diretor –, que eu tentasse influir na administração para que ao invés de vir um projeto do Plano Diretor apenas propondo essas mudanças de números, apenas com relação a alturas e aproveitamento, que a gente tivesse arquitetos renomados, pessoas que realmente pudessem pensar bem a cidade [...].

[...]

Então, teriam que ser mestres em arquitetura que teriam de dar para nós uma orientação da cidade ideal. Enquanto isso não acontece, a gente tem que ir lidando com essa briga dos diversos interesses, todos esses que são absolutamente legítimos, tanto o do morador quanto o das pessoas que querem empreender” (Luiz Braz).

Ainda segundo o vereador, o presidente da Câmara à época da entrevista, vereador Sebastião Melo, havia proposto a criação de uma empresa pública de planejamento urbano para a cidade. Tal noção aparece incorporada ao texto aprovado do novo PDDUA, revisto ao final de 2009, que “[...] cria o Sistema Municipal de Planejamento e prevê a possibilidade de criação de uma empresa pública, autarquia ou fundação para coordenar o planejamento urbano da cidade e pensar a cidade do futuro” (APROVADA..., 2010). Permeia tal prática a

visão de que se faz necessária e desejável a constituição de um corpo autônomo, gerido pela lógica empresarial, capaz de dar conta das questões (técnicas) que envolvem o planejamento urbano.

Luiz Nei Rezende, representante do SINDUSCON-RS, por seu turno, avalia que a discussão de Projetos Especiais com todos os segmentos sociais é importante, porém, acredita que a questão do Pontal do Estaleiro foi conduzida de maneira política. No seu entendimento, a atuação dos movimentos sociais e do corpo político, naquele caso, foi norteadada pela necessidade que esses grupos têm de mostrar trabalho para as suas bases, uma vez que necessitam dar uma satisfação à população que os elege. Conforme o entrevistado, a realização da Consulta Popular foi esvaziada. A Câmara de Vereadores, que seria soberana para decidir sobre o assunto, votou favoravelmente às alterações, restando apenas a questão do uso para ser referendada pela população. Porém, embora a própria empresa já tivesse afirmado publicamente sua intenção de abrir mão do uso residencial, a Consulta foi levada adiante.

O episódio da realização da Consulta Popular, aliás, é muito revelador das controvérsias em torno do tipo de participação que deve conduzir as decisões no âmbito da administração urbana. Embora nenhum dos entrevistados tenha apresentado objeções à consulta dos vários segmentos sociais quanto aos rumos da cidade, parece haver discordância quanto ao caráter dessa participação, se uma participação transformadora ou meramente consultiva.

A realização da Consulta Popular, ao invés do referendo proposto no texto do Executivo enviado à Câmara, foi determinada através de emenda apresentada pelo próprio líder do governo na Casa Legislativa, vereador Valter Nagelstein. Tal emenda também restringiu a abrangência da Consulta para apenas o dispositivo que previa a possibilidade de construções residenciais na Ponta do Melo. A opção pela Consulta, em detrimento do referendo, teve repercussões importantes a serem avaliadas, entre elas a redução drástica do número de possíveis participantes, em função da não-obrigatoriedade da participação de todos os eleitores, e a falta de espaço midiático para que os dois lados da questão apresentassem seus motivos. Tais aspectos não passaram despercebidos pelo Movimento Defenda a Orla, contrário ao projeto Pontal do Estaleiro, que denunciou a Consulta como farsa. Nesse sentido, houve uma cisão dentro do movimento, entre aqueles que propuseram o boicote à Consulta e os que defenderam o voto no “não”, como forma de protesto contra todo o projeto e o modo como foi conduzido.

Outro ponto notável relacionado à realização da Consulta diz respeito ao seu resultado. A decisão nas urnas deu vitória substancial ao “não” (80%), que rejeitava a construção de prédios residenciais na Ponta do Melo, levando 22.619 porto-alegrenses à votação (pouco mais que 2% do eleitorado). A ampla vitória dos contrários ao projeto Pontal do Estaleiro foi questionada por todos os entrevistados favoráveis à alteração do regime urbanístico para área em questão (vereadores Luiz Braz e Alceu Brasinha, o conselheiro do CMDUA representante da região Cristal, Lauro Roesler, e os representantes do Sinduscom/RS e do SECOVI/RS – AGADEMI). Eles lastimaram a falta de consenso que levou à realização de uma consulta desse tipo acerca das alterações propostas e classificaram como pouco significativa a decisão, devido à baixa participação do eleitorado.

[...] Porto Alegre, que tem um belo Plano Diretor, que já exige afastamentos há muito tempo, não devia ter uma oposição assim tão feroz de ter que fazer um plebiscito aqui para o Pontal do Estaleiro, onde votaram, de 1,5 milhão de habitantes, 24 mil pessoas. Que que significa isso? Não significa nada. Eu, por exemplo, tenho convicção de que se todo mundo fosse votar obrigatoriamente, a autorização para fazer edifício residencial lá ganharia estourado (Moacyr Schuskter).

O projeto Pontal do Estaleiro foi motivo de muita polêmica, não só no bairro, mas também na Câmara e em toda a cidade e resultou naquela Consulta Popular, que foi muito insignificante até devido aos interesses em jogo. Trinta e poucas mil pessoas votaram. Não chegaram a 30 mil (Lauro Roesler).

Foi uma consulta que não foi amplamente divulgada. Claro que a oposição jogou nessa e trabalhou bastante para trazer os contrários. Mas 22 mil votos não dá para dizer que representa a cidade de Porto Alegre [...] (Alceu Brasinha).

Por outro lado, a íntegra dos entrevistados opositores às alterações propostas (vereadores Beto Moesch e Sofia Cavedon e os representantes de movimentos sociais, Paulo Guarnieri, Nestor Nadruz e João Volino Corrêa) tratou de comemorar a vitória do “não”, salientando a sua representatividade e seu significado, tendo-se em vista o caráter facultativo e a diminuta divulgação dada à Consulta.

Tiveram 22 mil pessoas que votaram, e houve, não estou afirmando isso, mas acho que houve uma tentativa de desestimular as pessoas a votarem por medo de ganhar o “não”. Até com a troca de referendo para Consulta, já que o referendo seria obrigatório. Mas, de qualquer maneira, foi uma grande experiência. [...] O que mostra que, quando se vai para a área das eleições, as coisas são diferente. Uma coisa são as eleições só aqui na Câmara, onde só 36 votam. Quando se botam para a rua, a coisa é diferente porque não se tem como fazer um *lobby* em todas as residências.

[...]

A maioria das cidades do Rio Grande do Sul não tem 22 mil habitantes. Então, é um número expressivo, é mais voto do que qualquer vereador eleito aqui. [...] Acima de tudo, foi um voto de protesto contra o casuísmo, contra os espigões,

contra o não-planejamento, contra a tentativa do efeito surpresa. Porque isso também é importante. Se vetou o projeto e se fez uma Consulta Popular pela reação da sociedade (Beto Moesch).

A população tem que ficar atenta aos interesses que movem esses atores sociais. Mas tu percebes que a cidade não é alienada, porque os vereadores aprovaram a alteração da lei por 24 votos a 12, e o voto popular rejeitou a lei na proporção de 4 votos para 1. Isso demonstra a disparidade que existe entre a representação na Câmara e a intenção das pessoas que votaram. Isso reside na distância existente entre o discurso e a prática (Paulo Guarnieri).

As disputas em torno da Consulta e a significação dada ao seu resultado revelam a existência de visões muito diferentes acerca da importância da participação e da sua natureza. Revelam também, acima de tudo, a inexistência de um consenso acerca do modelo de cidade desejado e do tipo de cidadania que deve nortear os rumos do planejamento urbano na cidade de Porto Alegre. Ao eleger-se um tipo de participação que traz em seu bojo um caráter meramente consultivo, ressalta-se a participação de “cidadinos”, estes exercendo o seu dever cívico de opinar acerca das decisões tomadas, visando a construir os rumos do consenso. Entretanto, quando se dá ênfase a uma participação para além da consulta, vislumbra-se um tipo de participação de cidadãos, a quem é dado o poder da decisão, a partir da percepção de tensão e do conflito no seio da sociedade. Ao optar pela Consulta, no caso do Pontal do Estaleiro, o poder público local pôde indicar a priorização dos seus cidadãos. Contudo, subsiste um paradoxo aí, visto que a própria Consulta foi incorporada ao debate a partir do reconhecimento de um conflito manifesto.

4.3 Marketing urbano

Para que qualquer categoria social se torne dominante, é necessário que sua hegemonia seja previamente construída. É nesse sentido que o modelo de PEU do tipo mercadófilo está associado a certas práticas discursivas e visíveis que buscam criar representações positivas capazes de garantir o sucesso dessa tarefa. O *marketing* urbano busca esse fim através de dois pontos fundamentais: a) a construção ideológica e discursiva do lugar, através de estratégias retóricas que valorizam determinados aspectos, em detrimento de outros, e da elaboração de valores simbólicos que despertem na população um sentimento ufanista; b) a construção material do lugar, através da criação de ícones e marcos que simbolizem os aspectos valorados pelo discurso subjacente.

A construção de representações e de valores culturais, necessária para a legitimação de um determinado modelo de cidade, passa pela elaboração de discursos que visam a agregar

significações positivas a esse modelo. Nesse sentido, a associação de conceitos valorados positivamente a determinados projetos representa uma das estratégias mais efetivas de tornar dominante um determinado projeto político. O PEU, por seu turno, associa-se a ideias-forças tais como modernização, desenvolvimento e crescimento, todas elas carregadas da ilusão de que o seu alcance gerará em benefícios revertidos à totalidade do corpo social.

O uso de estratégias discursivas não está ausente no caso estudado, no qual se percebe a vigência de uma disputa entre sistemas classificatórios.

Tratando dos novos empreendimentos que têm surgido no bairro Cristal e do reassentamento dos moradores informais envolvidos nesse processo, o conselheiro do CMDUA da região Cristal, Lauro Roesler, ressalta que,

[...] se administrações, passadas e vindouras, tiverem pulso firme para aquilo que se conquistou e não se sofrer um retrocesso, se se fizer o reassentamento como tem de ser feito, se der uma moradia digna para essas pessoas, se as administrações exercerem a fiscalização, exercendo seu poder de polícia, a perspectiva é o nosso bairro criar uma feição de bairro moderno, porque é um dos bairros mais agradáveis de Porto Alegre. Se tem a perspectiva que o bairro ganhe a feição de um bairro civilizado, moderno. Mas para isso precisa operacionalidade, operância de administrações e a manutenção de fiscalização (Lauro Roesler).

No discurso dos agentes políticos, a visão de progresso também aparece associada aos projetos em questão. O vereador Alceu Brasinha explica que a sua subscrição à alteração do regime urbanístico para a Ponta do Melo parte da noção de que o projeto avaliado traria certos benefícios específicos para a cidade.

Eu fui um dos que apresentaram [o projeto] porque eu achava que era bom para Porto Alegre e acho que agora uma cidade que quer sediar uma Copa do Mundo tem que ter coisas que a representam, coisas atrativas, restaurantes, hotéis, moradias, enfim, aquilo lá está jogado (Alceu Brasinha).

O mesmo entrevistado, tratando dos responsáveis pela implantação do projeto Pontal do Estaleiro, tece a seguinte consideração: “Quem é que ajuda a contribuir para a cidade? Quem é que alavanca o poder aquisitivo? São os empresários. E se não tem esses cidadãos, que são corajosos, não vai ter emprego” (Alceu Brasinha). Suas posições revelam uma perspectiva afirmativa do caráter resultante das transformações que seriam vivenciadas pelo bairro caso o projeto se concretizasse, bem como dos agentes promotores dessa mudança.

Moacyr Schukster, representante do ramo imobiliário, por outro lado, reconhece no discurso promovido pelos críticos ao processo verificado no Cristal, um viés retrógrado que levaria à cidade a uma progressiva estagnação.

O Cristal foi escolhido porque ele está no caminho do progresso, vamos dizer assim. Porque, veja bem, a cidade começa pelo Centro, que é essa zona aqui, e vai indo. [...] Porque essa é a lei do mercado, a não ser porque Porto Alegre está altamente prejudicada por um movimento pseudo-ambientalista, de onde não quer que se construa. Então o que é que eles já conseguiram? Que se construa menos, que se tenha menos fábricas em Porto Alegre, aliás, fábrica não pode ter mais. Então, Porto Alegre está estagnando, enquanto outras capitais estão evoluindo. Porto Alegre, vamos dizer assim, nós tínhamos uma marcha, e está indo cada vez mais lenta, mais lenta (Moacyr Schukster).

Vê-se com isso que os discursos acerca da cidade ideal e dos avanços vislumbrados para essa cidade ocorrem não só na afirmação de certos valores relacionados a esse modelo, mas também pela negação do projeto alternativo. Uma autodefinição associada a aspectos positivos, o progresso, acompanhada de uma definição do “outro” vinculada a elementos negativos, a estagnação, faz parte do jogo linguístico. Conforme avalia Sánchez,

com significativa recorrência nos processos locais, o primeiro passo para a autodefinição é a definição do “outro” de modo excludente e estereotipado. A desqualificação do “outro”, sejam cidades ou regiões, parece ser uma ferramenta para a qualificação do “nós”, para a construção do sentido de pertencimento (2001, p. 36).

Fazendo um contraponto aos elementos associados ao empreendedorismo urbano, João Volino Corrêa, atuante em vários movimentos sociais ligados ao planejamento urbano, questiona o tipo de discurso associado a noções como *atração* e *competição* utilizadas pelo Poder Público ao longo da discussão acerca da alteração do regime urbanístico para a Ponta do Melo.

Se quer imprimir símbolos a esses projetos de gosto duvidoso deles que, na verdade, não trazem para a cidade o que ela precisa. [...] O discurso de comparação com outras cidades, de tornar a cidade atrativa, é absolutamente sem sentido. Eles fazem isso para tentar atrair uma parte da população que pensa ou que enxerga esses valores, que são esses mesmos que não conseguem entender a importância de uma associação de moradores para discutir coisas que dizem respeito ao bairro. São pessoas que são alienadas, são divorciadas das relações sociais. Mas eles são uma minoria. Parece que são bastantes porque existe uma caixa de ressonância muito grande junto aos meios de comunicação. Mas são uma minoria, uma minoria que faz muito barulho. Infelizmente, a maioria está em silêncio, adormecida (João Volino Corrêa).

Coexiste também com o embate entre valores a serem positivados a busca de se colar ao lugar certos *slogans* conformes com a criação de uma identidade socioespacial positiva. Corresponde a tal processo uma tentativa tanto de provocar nos cidadãos uma espécie de orgulho cívico, com a finalidade de promover o consenso em torno do único projeto

apresentado como viável para o desenvolvimento urbano, como também a busca de tornar a cidade atraente para investidores e consumidores em potencial. Esse mecanismo é apontado por alguns dos entrevistados, notadamente aqueles que questionam os impactos das obras implantadas na região sem que sejam precedidas de análises mais aprofundadas sobre suas implicações, conforme pode ser vislumbrado na fala que segue:

Então se diz que a Copa vai trazer grandes empreendimentos. Nós vamos ter um mega Cais do Porto. A ideia é encher os olhos da cidade. É uma opção de governo mesmo, para trazer essa coisa do sonho, da novidade e que não tem um trabalho cotidiano, progressivo, sério, de atendimento das necessidades básicas [...]. Há uma opção de se trabalhar com o mega, com encher os olhos, “a cidade do futuro”, “a cidade das grandes obras”, e há um abandono do cotidiano da cidade, do serviço, do que garante a qualidade de vida (Sofia Cavedon).

Para que a construção ideológica seja bem-sucedida, entretanto, não basta a construção de um discurso elogioso, é preciso que sejam ancorados em aspectos visíveis marcos e ícones associados à imagem do progresso. Nesse sentido, projetos de recuperação de áreas consideradas degradadas (requalificação/revitalização) e a construção de marcos arquitetônicos (edificações que por sua monumentalidade, tecnologia construtiva ou que, projetadas por arquitetos de renome, são consideradas ícones) são motivo de orgulho cívico dos habitantes locais e, portanto, elementos para a busca de consenso em torno dos projetos. São também utilizadas como iscas para atração de consumidores: turistas, investidores e clientes com recursos para fruir desses espaços.

No caso estudado, a materialização dessa questão se dá de maneira enfática. O Museu Iberê Camargo, sede da fundação de mesmo nome, logo se transformou em marco para a cidade, não só por conta das peculiaridades da edificação, mas também por ter sido esta projetada por um dos grandes ícones da arquitetura mundial, o arquiteto português Álvaro Siza. O caráter emblemático da obra, bem como o prestígio do seu autor – premiado pelo projeto em uma reputada feira internacional –, fizeram do equipamento um valor em si, para além das suas importâncias artística e cultural. A reportagem intitulada “Nasce uma obra de arte”, veiculada no jornal Zero Hora, dá o tom do enfoque recebido pela obra:

É hoje a abertura oficial da casa que promete transformar Porto Alegre em referência nacional – e internacional – no campo das artes, da museologia e da arquitetura (VERAS, 2008, p. 46).

Nessa mesma edição do jornal, a reportagem “Pontal do Estaleiro passa por avaliação” trata da questão do projeto Pontal do Estaleiro:

Hoje uma carcaça à beira do Guaíba, destoante entre a moderna construção da Fundação Iberê Camargo e as obras em andamento do BarraShoppingSul, o Estaleiro Só volta à pauta da cidade. Na segunda-feira, dia 26 de maio, entrou em discussão preliminar na Câmara de Vereadores uma proposta sobre o projeto Pontal do Estaleiro.

[...]

– O Pontal do Estaleiro dará uma condição nova para a paisagem de Porto Alegre. Com o museu e o shopping, criará a zona mais moderna da cidade – opina o arquiteto responsável pelo projeto, Jorge Debiagi (PONTAL..., 2008, p. 6).

Ambas as reportagens trazem a questão do urbanismo como espetáculo. Conforme analisa Harvey, está imbricada nessa questão a noção de que obras desse tipo contribuem para tornar a cidade atrativa. “Dar determinada imagem à cidade através da organização de espaços urbanos espetaculares se tornou um meio de atrair capital e pessoas (do tipo certo) num período (que começou em 1973) de competição interurbana e de empreendimentismo urbano intensificados” (HARVEY, 2009, p. 92). Além disso, segundo o autor,

esses investimentos enfocam, cada vez mais, a qualidade de vida. A valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernos de arquitetura e design urbano), [as] atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas) e [o] entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente) se tornaram facetas proeminentes das estratégias para regeneração urbana. Acima de tudo a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir (2006, p. 176).

O enfoque na requalificação das áreas tidas como degradadas é um aspecto muito presente entre os entrevistados que apoiam o projeto Pontal do Estaleiro e afirmam os pontos positivos da implementação do Barra Shopping Sul na região. O discurso articulado por esses entrevistados vincula-se a um imaginário de progresso e é associado à criação de uma cidade que cresce e se moderniza, gerando empregos e renda. Esse discurso também aparece muitas vezes acompanhado por comparações com exemplos internacionalmente tidos como de sucesso:

Se nós tivéssemos o Porto já revitalizado, se o Pontal do Estaleiro já estivesse aqui, seriam atrações turísticas. E se tivesse sido o primeiro projeto que saiu do Pontal, aquilo teria sido uma nova Sidney. E Porto Alegre é uma das cidades mais arborizadas que existem. Então, nós não precisamos de mais um parque lá. Não há necessidade. Aquilo foi comprado por um particular. Houve oportunidade do Poder Público desapropriar aquilo. Não desapropriou. Quer dizer, não é justo isso (Moacyr Schukster).

Esse enfoque, no entanto, não se encontra imune a críticas, demonstrando mais uma vez a existência de uma disputa entre modelos distintos de cidade. Nestor Nadruz, representante de movimentos comunitários, critica a construção de ícones arquitetônicos assentados em fortes aspectos imagéticos:

[O projeto Pontal do Estaleiro] tenta vender a imagem de prédios bonitos, bem acabados, e as pessoas acreditam nisso: “Ah, que bonito pra gente ver”!, No entanto, veem, mas não aproveitam. Esse projeto tentou incutir nas pessoas uma mentalidade de beleza que não existe. Beleza feita pelo homem, varia de pessoa para pessoa. Acerca da beleza natural todos concordam (Nestor Nadruz).

No mesmo sentido, João Volino Corrêa pontua que Porto Alegre não precisa basear-se em modelos de cidade externos. Ela já tem uma identidade que deve ser resgatada. Segundo uma percepção avessa à noção de que projetos como o do Pontal trazem benefícios generalizados para uma certa jurisdição, o entrevistado destaca um modelo diverso de cidade:

Porto Alegre não precisa se comparar ou pegar modelos de outras cidades para construir uma identidade. Ela já tem uma identidade muito forte. Essa cidade tem como característica muito marcante essa vocação de participação popular, de participação democrática, desde a política até as relações de comunidade [...]. O que nós queremos para a cidade e para o futuro é uma cidade saudável, com qualidade de vida e que valorize as questões ambientais de maneira prioritária e que entenda toda a cidade para todos os porto-alegrenses, que se resgate uma situação de cidadania de toda uma população, de uma população excluída (João Volino Corrêa).

A pesquisa empreendida demonstra a existência de discursos acerca do processo de transformação em curso no bairro Cristal e denota a busca por se vincular a essa imagem valores tidos como positivos. Tal recurso apresenta um duplo aspecto: de um lado, pretende tornar a cidade atrativa a um público consumidor tanto interno quanto externo (investidores, turistas etc.); de outro, contribui para se criar um consenso em torno desse projeto, como se ele fosse universal. Todavia, esse não é um fato consumado, e a própria polêmica intensa que se criou acerca do projeto Pontal do Estaleiro, a primeira vista um projeto específico em uma área pontual da cidade, demonstra a existência de uma disputa bastante acirrada sobre dois modelos completamente distintos de cidade.

CONCLUSÃO

A pesquisa ora apresentada procurou evidenciar em que medida o processo de transformação urbana em curso no bairro Cristal expressa a implantação de um determinado modelo de Planejamento Estratégico Urbano em Porto Alegre e as implicações desse modelo sobre questões como desigualdades socioespaciais e a redefinição das políticas públicas relativas à administração da cidade. Para tanto, foram analisados não só dados teórico-empíricos – diversos tipos de publicações e observações práticas –, como também entrevistas realizadas com diferentes agentes que, de alguma maneira, estão envolvidos no processo investigado. Assim, as entrevistas abarcaram segmentos bastante variados: representantes de movimentos sociais, agentes políticos, técnicos ligados às áreas do planejamento urbano e da habitação e representantes do setor da construção e do ramo imobiliário.

A fim de tornar palpável a investigação realizada, estabeleceu-se uma caracterização do modelo de PEU referencial para este estudo. Tendo sido desdobrado em três variáveis, detalhadas, cada uma, em indicadores específicos: 1) empreendedorismo urbano, através da criação da coalizões pró-desenvolvimento entre os setores público e privado (PPP), do caráter especulativo imiscuído nessas alianças mediante um tipo de desenvolvimento que se ressentem de um planejamento coordenado e racional e, finalmente, do enfoque na economia política mais que no território, no qual projetos pontuais e particularistas acabam tornando-se o foco central da administração pública; 2) reformulação das práticas administrativas e políticas locais, a partir da busca pela legitimação de uma cidadania baseada em aspectos mais ligados à capacidade de consumo dos grupos sociais, de um desvio da administração para a gestão, mais técnico-empresarial e menos política, e de um discurso que dá ênfase aos cidadãos em vez dos cidadãos, baseado na construção de um patriotismo de cidade firmado sobre o

consenso e a unidade; 3) *marketing* urbano, no qual a venda da cidade assenta-se na construção ideológica e material do lugar, um modelo de cidade baseado em questões como progresso, desenvolvimento e crescimento, geradores de benefícios a serem usufruídos por todos.

O estudo demonstra que o empreendedorismo urbano se expressa de maneira muito proeminente no caso analisado. Observa-se que os três empreendimentos investigados exigiram, em algum grau, a criação de coalizões de força entre o Poder Público e o setor privado para a promoção de um dado modelo de desenvolvimento que, ao caracterizar-se pelo protagonismo empresarial na iniciativa de projetos para a cidade, acaba perdendo o enfoque nas questões globais, objetivando-se em projetos fragmentários e desarticulados entre si. Vislumbra-se aí o risco do planejamento urbano tornar-se, na verdade, um “planejamento por demandas”. É assim que o setor privado assume o papel de proponente de projetos, enquanto ao poder público cabe a função de gestor de uma coleção de obras ensimesmadas, em detrimento de um planejamento de caráter mais democrático que identifique e busque sanar as desigualdades locais.

O caso em questão denuncia uma perda de autonomia da administração em relação aos investidores privados, isto é, em favor de segmentos bastante específicos da sociedade, representados pelos setores imobiliário e da construção civil. Isso se dá através de uma confluência das ações do Poder Público e das demandas daqueles grupos, na qual os interesses locais de ordem geral passam a ser confundidos com interesses particularistas, em benefício de uma apropriação privada dos bens produzidos e em prejuízo da mitigação de mazelas sociais típicas de uma cidade na periferia do capitalismo, cindida social e espacialmente. Tem-se, com isso, um aprofundamento das desigualdades socioespaciais, materializadas em processos de segregação de populações carentes e vulneráveis e da elitização do espaço urbano, uma vez que apenas a uma dada clientela com capacidade financeira para fruir desses espaços é dado o direito de consumi-los ou não.

A questão envolvendo a reformulação das práticas administrativas e políticas locais se mostra, por seu turno, mais movediça. Os empreendimentos em curso no bairro Cristal, pela sua própria natureza – alto padrão de consumo cultural, estético e comercial –, selecionam um público específico, enquanto excluem muitos outros, populações de baixa renda em geral e moradores de ocupações informais reassentados em outras regiões da cidade. Essa prática indica a conformação de um tipo de cidadania ligada ao padrão de consumo, ou seja, à atenção de uma clientela solvável. Além disso, verifica-se a proliferação de um discurso, especialmente nas esferas do negócio e da política, de elogio à redefinição da

política de planejamento urbano, de um caráter mais “politizado” para a busca de parâmetros mais técnicos, caros à gestão empresarial, a fim de se pôr termo às disputas de interesses antagonistas que transbordam do seio social. Tal apaziguamento assenta-se, por sua vez, em discursos que buscam unir civicamente a cidade em torno de um projeto de desenvolvimento específico voltado para noções tais como *progresso* e *desenvolvimento*. Dessa unidade, dependeria a criação de um ambiente próprio para os negócios que tornariam a cidade competitiva dentro do mercado mundial de cidades à venda.

A análise ora empreendida também demonstrou que o modelo de administração assentado no tipo de planejamento aplicado na cidade caracteriza-se como um projeto ideológico institucionalizado em que não há espaços para o dissenso. Grupos sociais detentores de pontos de vista alternativos são taxados de retrógrados, anticívicos e opositores do progresso. Trata-se, portanto, de um projeto lastreado no crescimento e no desenvolvimento do ponto de vista econômico, sem maiores considerações acerca dos reais beneficiários desse processo, e que busca banir o conflito do interior da sociedade, visto que se apresenta como o único projeto viável para a superação da crise interna provocada pela ausência de recursos públicos para investimento em grandes projetos de intervenção urbana.

Todavia, quaisquer desvios em direção a uma despolitização da questão urbana em Porto Alegre encontram sérias resistências junto aos movimentos ligados ao planejamento urbano local. Estes clamam, por sua vez, por uma participação mais autêntica e profunda, de modo que, na prática estudada, o que se viu foi a evidenciação de um conflito que, de latente, tornou-se aberto, envolvendo mesmo regiões da cidade geograficamente distantes do objeto da divergência, como no caso do Pontal do Estaleiro. Na verdade, o discurso do consenso e da unidade social restringe-se a uma parcela específica dos envolvidos na questão e, nem de longe, mostra-se como o dominante, mas, pelo contrário, põe-se em disputa com um rival antagônico. O caso do Pontal do Estaleiro representou a conflagração do conflito em torno de modelos distintos de cidade, estendendo a disputa para um terreno mais amplo, como a revisão do PDDUA e a discussão acerca do projeto de revitalização do Cais Mauá.

Tais questões têm implicações bastante claras também no tocante à promoção de uma estratégia institucional de *marketing* urbano. Aí, mais uma vez, verificou-se que a construção discursiva e ideológica relativa ao processo em curso no bairro Cristal não se dá em terreno pacífico, encontrando forte oposição. Nem mesmo a construção material do lugar, amparada em símbolos icônicos, foi suficiente para garantir um nível minimamente consensual em torno de um modelo de cidade baseado em valores como desenvolvimento e crescimento. Questões como meio ambiente, qualidade de vida e participação efetiva nas

decisões sobre os rumos da cidade foram contrapostas ao modelo de cidade representado pelos aspectos do PEU de cunho mercadófilo presentes na prática local. Como resultado, ao menos imediato, observou-se uma incipiente intensificação do ativismo urbano crítico na cidade de Porto Alegre, tornando o jogo sobre o futuro do planejamento urbano na cidade um termo em disputa.

Todos esses elementos indicam a expressão clara de certas características típicas do PEU de viés mercadófilo em Porto Alegre, tal qual foi definido ao longo desta pesquisa. Entretanto, a inexistência de uma prática sistematizada e orquestrada de políticas de planejamento urbano impede que se identifique a expressão plena e acabada de um modelo de PEU em Porto Alegre. De fato, falar-se em planejamento urbano na cidade, mesmo em sentido amplo, é um fato bastante complexo, visto a extrema carência no estabelecimento de metas e objetivos, bem como de táticas, que permitam alcançar-se o modelo de cidade desejado. Além disso, o planejamento urbano, e em especial o PEU, exige a coordenação e a articulação entre inúmeras áreas da administração, assim como grande sintonia entre as diversas secretarias que compõem o governo, elementos esses ausentes no cenário estudado. Tal carência não é um fato novo na cidade, mas uma prática de longa data ligada à histórica ausência de uma cultura de planejamento urbano no país como um todo. Tendo-se em vista esses fatores, e a despeito da intenção institucional de se implantar um modelo de PEU na cidade - conforme o texto do Plano Diretor -, verificou-se que essa prática parece existir muito mais ao nível do discurso do que na realidade do planejamento urbano local.

Pode-se depreender, portanto, da análise realizada nesta pesquisa que o PEU, conforme caracterizado aqui, não apresenta uma expressão completa nem consolidada em Porto Alegre. Embora seja admitido abertamente no documento que norteia a política urbana no município, o PDDUA, a sua materialização do discurso à prática esbarra em pelo menos dois aspectos fundamentais: o primeiro deles, bastante paradoxal, resulta da própria inoperância do Poder Público, que, ao abdicar crescentemente de um protagonismo na condução do planejamento urbano da cidade, abrindo terreno para uma participação mais propositiva por parte da iniciativa privada, termina por enfraquecer em demasia sua própria posição, desmantelando órgãos estratégicos para aplicação desse projeto, como a SPM; em segundo, porque embora o PEU encontre ampla defesa nos meios oficiais, sua concretização não obtém legitimação plena junto à sociedade em geral devido ao distanciamento existente entre a sua versão retórica (contida no PDDUA) e a sua versão prática. Grupos sociais críticos identificam discrepâncias tais como a transformação da cidade em uma mercadoria vendável no mercado de mundial, sujeita a uma gestão empresarial que pretende apagar as tensões em

nome da competitividade, e reivindica um modelo de cidade alternativo, uma cidade para seus cidadãos, não para cidadãos.

OBRAS REFERENCIADAS

ALPHAVILLE URBANISMO. AlphaVille Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.alphaville.com.br/portoalegre/>> Acesso em: 22 jan. 2010.

APROVADA a revisão do Plano Diretor. Sebastião Melo. Disponível em: <http://www.sebastiaomelo.co.cc/site/index.php?option=com_content&view=article&id=194:aprovada-a-revisao-do-plano-diretor&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=50> Acesso em: 07 mar. 2010.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO; Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BARRA SHOPPING SUL. Disponível em: <<http://www.barrashoppingsul.com.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

COMIM, Flávio; BAGOLIN, Izete Pengo *et al.* Programa URBAL - União Européia; Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Pontifícia Universidade Católica; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Relatório sobre indicadores de pobreza multidimensional e pobreza extrema para Porto Alegre**. Porto Alegre: jul. 2007. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/relatorio_pobreza_poa_2007_final_julho.pdf> Acesso em: 12 dez. 2009.

COMPANS, Rose. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, n. 1, p. 115-132, mai. 1999. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/ANPUR_v1n2.pdf> Acesso em: 04 out. 2009.

DAMÁSIO, Cláudia Pilla. **Projetos especiais e operações concertadas**. Cadernos do Urbanismo 3. Secretaria Municipal de Urbanismo do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/iplan/web/smu/mostra_caderno.cfm?CodMateria=47&AnoCaderno=2000&NumCaderno=3> Acesso em: 23 fev. 2010.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FUNDAÇÃO IBERÊ CAMARGO. Disponível em: <<http://www.iberecamargo.org.br/>>.

GLOBAL INVEST; URBAN SYSTEMS BRASIL. **Relatório do setor imobiliário de Porto Alegre**. Curitiba, 2004.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **Condição pós-moderna**. 18. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

IAB/RS. **Ponta do Melo/Estaleiro Só**. Porto Alegre, 13 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.iab-rs.org.br/noticia.php?id=669&PHPSESSID=e7064eb173ce5b9d168a11c2493d342f>> Acesso em: 12 dez. 2009.

JÁ. **O alvo é a orla**. Porto Alegre, n. 395, ago. 2009. Edição Especial.

MULTIPLAN EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS. Disponível em: <<http://www.multiplan.com.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

NOVOS olhares para a Zona Sul. **ImóvelClass**, Porto Alegre, ano 5, n. 51, p. 50-56, 22 set./22 out. 2009.

OBSERVA POA. **Banco estatístico**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_sistema=S&p_tpl=T> Acesso: 22 jan. 2010.

PONTAL do Estaleiro passa por avaliação. **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 mai. 2008. Caderno Zona Sul, p. 6.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 434, de 01 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>> Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Departamento Municipal de Habitação. **Diagnóstico da situação habitacional de Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, jul. 2001. Disponível em: <http://www.pmhis-poa.com.br/diagnostico/01_diagnostico.php> Acesso em: 14 jul. 2009.

_____. Prefeitura Municipal. Gabinete do Prefeito. Secretaria do Planejamento Municipal. **Mapa da inclusão e exclusão social de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/ Gabinete do Prefeito/ Secretaria do Planejamento Municipal, 2004. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/MapaIncExcPOA.pdf> Acesso em: 26 jul. 2009.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Cultura. **Guardar na Memória: imagens do Cristal**. Porto Alegre: SMC, 2008.

_____. Departamento Municipal de Habitação. **Plano municipal de habitação de interesse social: diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, fev. 2009. Disponível em: <http://www.pmhis-poa.com.br/diagnostico_2008/Diagnostico_Porto_Alegre.pdf> Acesso em: 14 jul. 2009.

_____. Secretaria do Planejamento Municipal. Apresenta dados acerca do bairro Cristal. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=20&p_secao=131>. Acesso em: 21 jan. 2010.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a03n16.pdf>> Acesso em: 13 out. 2009.

_____. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, n. 1, p. 115-132, mai. 1999. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/ANPUR_v1n2.pdf> Acesso em: 04 out. 2009.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Metamorfoses da metrópole contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 20, p. 129-143, 2006. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/geousp/geousp20/Artigo_Paulo.pdf> Acesso em: 07 mai. 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VERAS, Eduardo. Nasce uma obra de arte. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 46, 30 mai. 2008.

OBRAS CONSULTADAS

NEVES, Margarita Lara. **Luzes e sombras da requalificação urbana orientada para as novas tecnologias**: o caso do Porto Digital. Recife: UFPE, 2006. Tese (Doutorado), Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

QUEM, afinal, está por trás do projeto Pontal do estaleiro? Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/minhacidade/mc234/opiniaomc234_33.asp> Acesso em: 06 mar. 2010.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento Municipal; Secretaria Municipal de Indústria e Comércio; Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Programa Guaíba Vive. **Diretrizes urbanísticas para a orla do Guaíba no Município de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2003a. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/projeto_orla7.pdf> Acesso em: 14 mai. 2009.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Cristal**. Porto Alegre: UE; SMC, 2003b. (Memória dos Bairros, v.15).

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento Municipal; Secretaria do meio Ambiente; Secretaria da Indústria e Comércio/Escritório de Turismo; Secretaria Municipal da Cultura. **Relatório orla**: Condições atuais, possibilidades e instrumentos para a qualificação urbana e o resgate da orla de Porto Alegre. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 14 mai. 2009.

_____. Prefeitura Municipal. Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Mapas e indicadores das vulnerabilidades sociais**. Porto Alegre, jun. 2007. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/mapas_e_indicadores_vulnerab_social_fasc_suas.pdf> Acesso em: 26 jul. 2009.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Cultura. **História dos bairros de Porto Alegre**. Porto Alegre: SMC, [s.d.]. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_d_e_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 04 de nov. 2009.

SILVA, Débora Bernardo da. **O planejamento urbano e a Administração Popular de Porto Alegre**: discursos e práticas. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

SILVA, Luis Gustavo. **O empresariamento da cidade**: Porto Alegre e o caso da Bienal do Mercosul. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Entrevistas realizadas

A seguir é apresentado o rol de entrevistas realizadas (em ordem alfabética), com a identificação da atividade exercida pelo entrevistado e a data da realização da entrevista:

- **Ada Schwartz** – arquiteta e urbanista da Secretaria do Planejamento Municipal e membro do corpo técnico do Grupo de Trabalho da Orla – 13 de outubro de 2009;
- **Alceu Brasinha** – vereador da Câmara Municipal de Porto Alegre, da bancada do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – 14 de dezembro de 2009;
- **Aldovan de Oliveira Moraes** – sociólogo do Departamento Municipal de Habitação – 20 de janeiro de 2010;
- **Beto Moesch** – vereador da Câmara Municipal de Porto Alegre, da bancada do Partido Progressista (PP) – 3 de dezembro de 2009;
- **João Volino Corrêa** – sociólogo, presidente da Associação dos Moradores e Amigos da Auxiliadora, membro do Movimento Defenda a Orla e representante do Fórum Municipal de Entidades – 19 de outubro de 2009;
- **Lauro Roesler** – advogado e titular do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, representante da Região de Gestão do Planejamento 5 (Glória/Cruzeiro/Cristal) – 21 de dezembro de 2009;
- **Luiz Braz** – vereador da Câmara Municipal de Porto Alegre, da bancada do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – 7 de dezembro de 2009;
- **Luiz Nei Rezende da Silva** – arquiteto e assessor técnico do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul – 25 de janeiro de 2010;
- **Marcelo Allet** – arquiteto e urbanista da Secretaria do Planejamento Municipal e coordenador do Grupo de Trabalho da Orla – 13 de outubro de 2009;
- **Maria Regina Steinert** – arquiteta do Departamento Municipal de Habitação – 20 de janeiro de 2010;
- **Maria Tereza Albano** – arquiteta e urbanista da Secretaria do Planejamento Municipal – 25 de novembro de 2009;

- **Moacyr Schukster** – presidente do Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul e da Associação Gaúcha de Empresas do Mercado Imobiliário – 23 de outubro de 2009;
- **Nestor Nadruz** – arquiteto e urbanista, um dos coordenadores do Movimento Defenda a Orla, membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, coordenador do Fórum Municipal de Entidades e conselheiro da Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural – 7 de outubro de 2009;
- **Paulo Guarnieri** – presidente da Associação dos Moradores do Centro e representante do Fórum Municipal de Entidades;
- **Sofia Cavedon** – vereadora da Câmara Municipal de Porto Alegre, da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) – 25 de março de 2010.