

II.1 CARACTERIZAÇÃO:

As áreas de orla que integram o recorte aqui estabelecido e outras oito áreas adjacentes no contexto urbano do aterro, estão sendo gradativamente caracterizadas segundo suas estruturas físicas, funcionais e social-imaginárias.

O objetivo é permitir aos agentes do setor privado uma avaliação preliminar da constituição básica de cada uma delas, de seus condicionantes e de suas potencialidades, especialmente no que se refere à possibilidade de receberem empreendimentos cuja viabilidade possa consubstanciar-se no instrumento das Parcerias Público-Privadas.

No caso das áreas de orla (figura 25), estritamente os equipamentos de animação urbana previstos e conceituados no PROGRAMABÁSICO DE INTERVENÇÕES da PARTE III deste documento.



Figura 25- Áreas de orla: Território do “Plano Básico de Intervenções”
Fonte: PMPA/ GT ORLA.

No caso das áreas adjacentes (figura 26), todo e qualquer empreendimento cuja negociação garanta o equilíbrio entre os interesses econômicos do empreendedor, de um lado, e as necessidades do poder público municipal para viabilizar as intervenções do programa acima referido, de outro. Privilegiando-se as propostas cujos programas contribuam para o reforço das atividades de entretenimento, lazer e turismo nesta região da cidade.

A área n.5, de propriedade do Poder Público Municipal, foi objeto de uma simulação de empreendimento imobiliário multifuncional que apontou para sua viabilidade preliminar no sentido do equilíbrio acima referido.⁶

As áreas n. 2, n. 3, n. 4, n.5, n.7 e n. 8 são também de propriedade do Poder Público Municipal e as demais, n.1 e n.6, de propriedade de Poder Público Estadual. Todas elas, portanto, passíveis de integrar programas específicos de PPP's, bem como de ter sua viabilidade preliminar para tal verificada segundo procedimentos metodológicos específicos com esta finalidade.⁷



Figura 26- Áreas adjacentes: Potencial para parcerias Público-Privado para funcionamento parcial das intervenções de qualificação propostas no “plano básico de intervenções”.
Fonte: PMPA/GT ORLA.

⁶ Desenvolvida no âmbito do curso de extensão universitária. “PLANEJAMENTO E PROJETO DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS” - Unisinos/2005.- Arq. Marcelo Allet, Arq. Edurado Picon, Arq. Andrea Kanazawa.

⁷ Conforme os utilizados para simulação referida para área nº5.

II.2 - POSSIBILIDADES E INSTRUMENTOS:

O conteúdo até aqui apresentado indica a existência de um interessante conjunto de possibilidades para a qualificação urbanística deste setor inconcluso da cidade.

Note-se no entanto que são possibilidades de natureza eminentemente territoriais, incapazes, por si só, de alavancar as intervenções necessárias para tal.

Intervenções voltadas para qualificação de setores urbanos requerem, também, a existência simultânea de um conjunto de outras possibilidades.

Basicamente, possibilidades de natureza cultural, política, administrativa e financeira, cuja construção local se mostra hoje possível a partir da adoção de novos paradigmas e instrumentos de planejamento urbano construídos como resposta aos problemas e desafios impostos à cidade pela nova ordem econômica instaurada a partir do fenômeno da Globalização.

II. 2.1 Globalização e Protagonismo Local:

A recente convergência dos avanços tecnológicos experimentados pela humanidade no século XX, especialmente nas áreas de transporte, comunicação e transmissão eletrônica de dados em tempo real, resultou numa drástica alteração nos modos de produção, acumulação de riqueza e distribuição de produtos e serviços de toda sorte, acompanhada de uma extraordinária potencialização, mobilidade e dispersão geográfica destes recursos.

Em apenas algumas décadas, saltamos de uma economia industrial de base geográfica fixa e dependente, para uma nova economia controlada por corporações, agora transnacionais, capazes de dispor de insumos, unidades produtivas e mercados de distribuição e consumo ao longo, agora, de uma geometria variável, literalmente, relativa ao território de todo o globo.

De uma forma geral, esta nova ordem confere ao setor privado uma extraordinária liberdade de escolha locacional para implantação de seus empreendimentos, cujos critérios de decisão se concentram, essencialmente, na oferta local de condições favoráveis ao desenvolvimento exitoso da suas atividade econômicas.

Consideradas as necessidades de conhecimento avançado, de fluxos constantes de informação e de mobilidade logística, dentre outros padrões de desempenho inerentes à pós-modernidade tecnológica em que opera esta nova ordem, tais condições favoráveis se materializam no ambiente das grandes cidades que, a partir daí, reflorescem como centros de direção e poder econômico, proporcionalmente à capacidade de suas infra-estruturas de satisfazer estas necessidades.

Em que pese a lucidez e a procedência de algumas críticas relativas aos efeitos nocivos da globalização, o que não se pode ignorar é que a sua consolidação vem determinando a preponderância de uma rede urbana global de produção e trocas econômicas - ao que tudo indica irreversível - posto que cadenciadas por um dinamismo, interações e desdobramentos jamais experimentados.

A exemplo dos impactos da Revolução Industrial a partir da segunda metade do século XVIII, o fenômeno da globalização vem acentuando a concentração demográfica nos grandes centros, impondo-lhe um perverso quadro inicial de exclusão social, problemas e desafios de gestão urbana de extrema complexidade, mas, simultaneamente, vem também configurando uma gama de novas oportunidades de desenvolvimento econômico, concentração de riqueza e evolução dos padrões de qualidade de vida no espaço das cidades.

O interesse nestas oportunidades tem levado algumas cidades a buscar sua inserção competitiva nesta nova ordem econômica globalizada, numa atitude de protagonismo local centrado no esforço planejado de adequação de suas infra-estruturas urbanas, condições políticas, administrativas e culturais para tal.

Mais uma vez a exemplo do que se verificou à época da revolução industrial, o ineditismo dos problemas postos à cidade por uma nova ordem econômica impõe o desafio aos que hoje se debruçam sobre a questão - de construir novas concepções e modelos de gestão urbana capazes de minimizar seus impactos negativos e maximizar as oportunidades evolutivas que se apresentam.

Também hoje, existem entre os que se debruçam sobre a questão urbana, os saudosistas românticos, os pessimistas apocalípticos e aqueles que preferem concentrar seus esforços na construção de modelos e instrumentos de gestão que maximizem as oportunidades que se apresentam, sem que isto implique na negligência de esforços de superação dos impactos negativos da globalização sobre o ambiente das cidade.

Nesta última linha de escolha e pensamento, os esforços planejados de adequação da infra-estrutura urbana, condições políticas, administrativas e culturais para inserção competitiva da cidade na nova ordem econômica globalizada, têm se referenciado, predominantemente, no modelo de gestão urbana adotado pela cidade de Barcelona de modo a habilitá-la para sediar os jogos olímpicos de 1992.

A concepção deste modelo pode ser resumida a partir dos temas *promoção do desenvolvimento econômico, participação do setor privado na gestão de serviços e equipamentos públicos, possibilidade de consenso em torno de prioridades estratégicas de investimentos e introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos*; cuja articulação e convergência resultam na adoção pelos governos locais - de um programa de intervenções públicas destinado a promover a reestruturação econômica e urbanística da localidade.

A reflexão crítica de Rose Compans⁸, sugere que este modelo fundamenta-se, tão somente, no propósito de *“fazer da cidade espaço de ganho para os detentores do poder financeiro.”*

Ora, na medida em que os recursos financeiros do setor público a quem cabe conduzir a custosa gestão da cidade provêm dos tributos auferidos das atividades econômicas destes detentores, desprezar modelos capazes de maximizar estas atividades não nos parece o caminho mais inteligente. Até porque, este novo quadro de forças produtivas e econômicas de escala global, impõe ao setor público limitações estruturais de poder político e autonomia orçamentária para prover a contento as crescentes demandas de gestão da cidade.

Cabe aqui a lembrança de que concepções e modelos de gestão urbana não passam de construções intelectuais postas ao alcance dos governos e comunidades locais. Como pressuposto (ainda) inquestionável, a responsabilidade pelo emprego de uma determinada ferramenta para propósitos - nobres e evolutivos - ou - ilícitos e espoliativos - não pode ser creditada à ferramenta, mas sim a quem dela faz uso.

Ou seja, a adoção de modelos de gestão urbana para propósitos nobres ou espoliativos é, antes de mais nada, uma questão de visão, conduta política e controle social.

II.2.2 Instrumentos de Gestão Urbana para Iniciativas de Protagonismo Local :

As iniciativas de protagonismo para adequação da infra-estrutura e contextos institucionais locais à inserção competitiva acima comentada, contam hoje com novos instrumentos de gestão e planejamento urbano concebidos de modo a superar a obsolescência

⁸COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

dos instrumentos tradicionais do urbanismo modernista com origem na Carta de Atenas, incapazes, hoje, de responder às dinâmicas de transformação que cada vez mais se impõem - da cidade de base industrial fixa para a cidade de base informacional de sustentação ao comércio e à prestação de serviços avançados.

Alguns destes instrumentos já integram o arcabouço regulatório de Porto Alegre, com um aproveitamento, no entanto, ainda muito aquém das possibilidades de reestruturação econômica e urbanística que a nossa cidade potencialmente comporta e concretamente necessita.

É o caso, por exemplo, do verdadeiro desperdício do potencial de dinamização econômica inerente às áreas de orla da cidade em geral, e especialmente àquelas aqui indicadas, cuja reestruturação urbanística para implantação de atividades de animação, entretenimento, lazer público e turismo qualificado encontra possibilidades de viabilização financeira - ainda não localmente tentadas - através do instrumento das Parcerias Público- Privadas⁹.

Se considerarmos a privilegiada condição geográfica - de borda aquática - destes 70 Km de espaços abertos¹⁰, fica evidente o desperdício, também, do seu potencial de estruturação urbanística, qualificação da paisagem urbana, desfrute cotidiano de panoramas aquáticos e, portanto, do potencial que representam em termos de atratividade turística e maior permanência do visitante na cidade.

No intuito, portanto, de estimular iniciativas de protagonismo local para o aproveitamento planejado destas potencialidades - bem como de inúmeras outras ainda inexploradas que a cidade apresenta - sintetizamos a seguir os principais “novos” instrumentos de gestão e planejamento urbano postos hoje a nossa disposição para tal.

II.2.2.1 O Planejamento Estratégico:

A estratégia como disciplina é um legado da Grécia antiga, originalmente empregada de modo a obter vantagem sobre o inimigo em uma situação de combate. O dicionário Aurélio confirma esta origem, definindo o termo, por extensão, como a “arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos”.

Conforme Rodrigo Lopes¹¹, Nicolau Maquiavel teria sido o o primeiro pensador a ampliar o uso da estratégia à ação política, que

⁹ Porto Alegre já conta com legislação específica a respeito, trata-se da lei nº 9.875, de 8 de Dezembro de 2005, que dispõe do uso deste instrumento no Município.

¹⁰ Destes 70Km, estima-se que restam, apenas, 20Km possíveis de qualificação e resgate para uso público.

¹¹ LOPES, Rodrigo. **A cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades**, Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1998.

partir daí ganha um espaço maior de utilização, mas ainda com sua evolução vinculada à aplicações militares que lhe agregam cada vez mais formulações explícitas e questionamentos teóricos.

A partir da Segunda Guerra Mundial, de acordo com o autor, o desenvolvimento da pesquisa operacional, teoria dos jogos e análise de sistemas, bem como os avanços tecnológicos daí resultantes, conferem a ação estratégica possibilidades de aplicação cada vez mais extensas e complexas; de modo que, em 1960, procedimentos estratégicos começam a ser usados pelas empresas como importantes instrumentos de conquista de mercados.

Desde a década de 80 do século XX, a necessidade de adaptação ao contexto cada vez mais dinâmico, instável e competitivo imposto pela nova ordem econômica globalizada, vem fazendo com que também o setor público especialmente na instância dos governos locais - incorpore procedimentos estratégicos para o enfrentamento de suas novas demandas, aspirações evolutivas e desafios de administração da cidade.

De acordo Compans aqui já citada¹², as principais características do planejamento estratégico aplicado ao universo urbano são: a ênfase na ação; o caráter participativo e incremental; a análise da posição da cidade em relação ao contexto no qual está inserida; a alocação de recursos vinculada a projetos específicos e a avaliação permanente dos resultados obtidos. Há aqui uma clara analogia em relação às características do planejamento estratégico utilizado pelo setor privado, metodologicamente orientada, no entanto, para que os resultados tendão ao equilíbrio entre as lógicas do cidadão e as do mercado.

Assim, a exemplo de como ocorre quando do seu emprego pelo setor privado, a utilização da ferramenta Planejamento Estratégico no universo das questões urbanas também pressupõe a presença de alguns fatores fundamentais:

A conscientização relativa à existência de uma dada crise, questão, carência ou problema comum a ser enfrentado que, no caso da cidade, implica numa reação conjunta do governo local, população e agentes econômicos, criando assim condições para busca de respostas e soluções; a vontade conjunta e consenso da sociedade civil para superação da questão posta através das soluções encontradas; um acordo de articulação dos agentes públicos e privados em torno de um propósito comum específico; e uma liderança local forte, capaz de conduzir as ações do plano estratégico em curso.

¹² COMPANS, Rose. 2005.

II.2.2.2 A Parceria Público Privada (PPP):

Desde a primeira metade do século XX, a parceria público privada é uma prática corrente de interação entre governo e setor privado, especialmente nas cidades americanas e européias.

Utilizada inicialmente para auxiliar na provisão de itens de infra-estrutura básica, uma nova geração de PPP's vêm sendo hoje intensamente empregada - especialmente nas cidades do continente europeu - para viabilizar projetos de modernização voltados para o estímulo do desenvolvimento local e o reforço da atratividade econômica das localidades.

Essencialmente, o instrumento das PPP's consiste numa aliança institucional entre governos e organizações empresariais, onde cada parte assume um determinado nível de compromisso - operacional e ou financeiro - para consecução de objetivos comuns, com a expectativa compartilhada em relação à repartição de benefícios.

Para os governos locais, além da viabilização financeira de empreendimentos públicos de alto custo, os benefícios consistem em padrões mais elevados de competência técnica, eficiência e capacidade de gestão, especialmente em projetos de maior envergadura e complexidade, para os quais o setor privado costuma estar melhor preparado.

Para o setor privado, o interesse geral consiste em colaborar para modernização de infra-estruturas urbanas e contextos locais, de modo a , cada vez mais, capacitar as cidades como local propício ao desempenho satisfatório de seus interesses de dinamização e integração econômica.

Trata-se, portanto, de um instrumento de acentuada conotação societária e com elevado potencial em relação à convergência de interesses benéficos. Não apenas para o setor privado, que otimiza a construção das condições favoráveis para o êxito de suas atividades, como também para o setor público, posto que, em geral, tais condições se referem a padrões mais elevados de qualificação urbanística, estruturação institucional, desenvolvimento sócio-econômico e, ato contínuo, de qualidade de vida da população local.

Conforme indica a Compans¹³, as parcerias público-privadas podem ser classificadas segundo seus objetivos e graus de institucionalização. Relativamente aos objetivos, pratica-se hoje as parcerias: (a) setoriais; (b) as destinadas à realização de projetos de intervenção pontual visando promover a atratividade de bairros ou áreas específicas; (c) as destinadas a promoção econômica da

¹³COMPANS, Rose. 2005.

cidade como um todo; e (d) as destinadas ao desenvolvimento de uma região metropolitana ou aglomeração urbana.

As parcerias do tipo (a) setoriais são muito comuns na França, onde diversas sociedades de economia mista se ocupam da construção e gestão de equipamentos coletivos como prisões, estacionamentos, universidades e hospitais, dentre outras prestações de serviços públicos. Já as parcerias do tipo (b) se ocupam predominantemente da revitalização de antigas áreas centrais, portuárias e frentes aquáticas, a exemplo do que estamos aqui propondo para qualificação urbanística e promoção de atratividade na área do Aterro da Praia de Belas.

Relativamente aos graus de institucionalização, os estatutos jurídicos hoje praticados são basicamente três: cooperações informais entre grupos dirigentes locais; formas contratuais específicas; e as sociedades de economia mista.

Nas cooperações informais entre instituições públicas e privadas não existe uma relação ou delegação formal de competências. Consistem, inicialmente, numa associação de esforços conjuntos - que pode evoluir para graus de institucionalização mais precisos - geralmente para mobilização de recursos, da mídia e demais parceiros, via de regra para realização de grandes eventos e promoção da imagem da cidade no exterior.

A segunda modalidade consiste num grau de institucionalização já mais avançado, consubstanciada em contratos de cooperação interinstitucional onde estão claramente definidos o objetos, os objetivos, os papéis, as competências e limites jurídicos, bem como os benefícios que cabem a cada um dos partícipes. Esta é a modalidade jurídica mais comum de parceria público-privada praticada nas cidades americanas e européias, freqüentemente para viabilizar projetos específicos de urbanização, renovação urbana, construção e gestão de infra-estruturas e equipamentos coletivos. Novamente, a exemplo do que estamos aqui propondo para a conclusão do setor urbano do Aterro da Praia de Belas.

A Sociedade de Economia Mista é o formato mais usual de PPP's utilizado, também no Brasil, para constituição de empresas públicas onde, apesar de atuarem em áreas de interesse coletivo, predominam os métodos de trabalho e a racionalidade características do setor privado, bem como o imperativo de rentabilidade do capital investido.

De acordo com Compans (2005) na obra aqui já citada, *sua atuação no domínio de funções públicas se dá mediante a transferência temporária de competências e a concessão de exploração de serviços*, de modo que na França, por exemplo, algumas empresas atuam, inclusive, intervindo no desenvolvimento e no ordenamento urbano. O que propicia aos governos locais, conforme a autora, *excluir de seus minguados orçamentos os pesados encargos com novos investimentos e com a manutenção de equipamentos coletivos*.

Por fim, vale lembrar que, se as PPP's do tipo Sociedades de Economia Mista não são uma prática corrente entre nós, não são igualmente algo novo, conforme atestam experiências exitosas, e já antigas, da CARRIS e PROCEMPA. Empresas públicas de capital integralizado com recursos do setor privado, que atuam como braços operacionais da administração municipal de Porto Alegre nas área de transporte público, informática e processamento de dados.

II.2.2.3 O Marketing Público:

O marketing é um poderoso instrumento de análise, posicionamento, manutenção e conquistas mercadológicas, indispensável hoje para sobrevivência das empresas no ambiente cada vez mais complexo, dinâmico e competitivo em que opera o setor privado.

A adaptação de seus princípios para o universo da gestão urbana vem sendo empreendida por algumas cidades norte-americanas, européias e também brasileiras, como estratégia de inserção e posicionamento competitivo no ambiente da nova economia globalizada.

No chamado Marketing Público, esta adaptação pressupõe uma analogia entre a organização empresa e a organização cidade, de modo a permitir o emprego das mesmas linhas de raciocínio, estratégias e procedimentos operacionais do marketing de mercado. Porém para promover, agora, não mais um determinado produto mas a cidade - com seu conjunto de valores e atributos tangíveis e intangíveis - no cenário globalizado da competição interurbana pela atração e manutenção de investimentos.

Essencialmente, esta adaptação se dá através da sistematização dos fatores que definem a realidade urbana de uma dada localidade, buscando identificar o contexto macroestrutural ao qual está submetida e, dentro deste, as suas principais carências e necessidades sociais e econômicas, forças e atores públicos e privados, demais atributos e potencialidades locais, bem como as eventuais ameaças e oportunidades que lhe são inerentes, no que se refere aos seus propósitos de inserção em um determinado segmento da economia globalizada.

Conhecido este quadro, os demais procedimentos consistem, basicamente, na implementação de um conjunto articulado de políticas públicas voltadas para dois grandes objetivos, que mutuamente se complementam na direção de um círculo virtuoso: a promoção da imagem da cidade e suas eventuais vantagens competitivas frente às necessidades do(s) segmento(S) que lhe interessa atrair e a sistemática provisão dos requisitos locais então identificados como necessários para a qualificação da cidade neste sentido.

Cabe lembrar que, a exemplo do que foi comentado em relação aos benefícios públicos obtidos com a implementação do instrumento Parceria Público-privada, tais requisitos locais se referem, de uma forma geral, a padrões mais elevados de qualificação urbanística, estruturação institucional, desenvolvimento sócio-econômico e, ato contínuo, de qualidade de vida da população.

II.2.2.4 - O Urbanismo de Intervenções Localizadas:

Fatores como a obsolescência dos instrumentos tradicionais do urbanismo moderno, o imperativo da competição interurbana e os resultados positivos obtidos em algumas cidades com a utilização combinada dos instrumentos acima comentados, tem provocado uma tendência geral de enfrentamento dos problemas urbanos através de intervenções localizadas.

Essencialmente, esta tendência consiste em abordar os problemas urbanos segundo o princípio da catálise química, ou mesmo da acupuntura da medicina oriental, onde a uma determinada intervenção, precisamente localizada, deverá corresponder um resultado previamente imaginado.

No campo da gestão urbana espera-se que, quando dotadas de uma visão multisetorial de conjunto, determinadas intervenções públicas no espaço da cidade possam deflagrar processos de reestruturação, revitalização, ou mesmo de renovação urbana.

De acordo com Rose Compans na obra já aqui indicada, as vantagens deste enfoque em relação aos instrumentos tradicionais de planejamento, podem ser apontadas como: (a) a maior eficácia, dada pelo reduzido recorte territorial e, assim, maiores possibilidades de coordenação das ações dos atores públicos e privados; (b) a maior facilidade para formação de parcerias público-privadas, captação de recursos e negociação com investidores; (c) a maior agilidade para proceder a adaptações diante de eventuais mudanças conjunturais; (d) uma maior visibilidade à ação pública; (e) menores prazos de execução e, portanto, melhor ajuste aos ritmos dos mandatos e calendários eleitorais, contribuindo assim para o engajamento dos atores locais nos empreendimentos.

A autora salienta que o sucesso destas operações requer que não incidam sobre as respectivas áreas de intervenção regulamentações demasiadamente rígidas, de modo a permitir uma margem de liberdade para a elaboração dos projetos e negociações “caso a caso” com os investidores e proprietários imobiliários.

Segundo Compans(2005), existe por parte de alguns autores um temor de que a ausência de subordinação destas intervenções a um plano prévio, bem como a flexibilidade das regulamentações resultem em um urbanismo empírico, descontínuo ou mesmo

oportunista. Como forma de evita-las, contra-argumentam outros autores, se deve subordina-las, agora não a um plano físico-territorial nos moldes do planejamento tradicional mas, sim, a uma visão estratégica que agregue ao processo coerência e racionalidade.

Ou seja, concebe-las, ordena-las e subordina-las a uma visão estratégica - conforme aqui proposto na parte III deste documento para a conclusão do setor urbano do Aterro da Praia de Belas - noção sobre a qual, inclusive, assenta-se a própria concepção geral do PDDUA.

No Brasil, o trabalho do arquiteto e urbanista Jaime Lerner como prefeito de Curitiba por três gestões (1971/75;1979/83;1989/92) é a manifestação mais evidente desta abordagem, tendo projetado positivamente a cidade no cenário internacional, por conta de um conjunto de intervenções urbanísticas nas áreas de recuperação ambiental, transportes, reciclagem e reestruturação de espaços públicos, dentre outras.

Neste sentido, as intervenções estratégicas de Curitiba e as reflexões de Jaime Lerner¹⁴ indicam, a nosso juízo, a procedência do seu já famoso bordão: “cidade não é problema, cidade é solução.”

¹⁴.LERNER, Jaime. **Acupuntura Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.