

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Arquitetura

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS

MARIA ETELVINA BERGAMASCHI GUIMARAENS

**PLANEJAMENTO URBANO, PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE: A
DENSIDADE URBANA NO PDDUA DE PORTO ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2008

MARIA ETELVINA BERGAMASCHI GUIMARAENS

**PLANEJAMENTO URBANO, PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE: A
DENSIDADE URBANA NO PDDUA DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Doutor João Farias Rovati

PORTO ALEGRE

2008

G963p Guimaraens, Maria Etelvina Bergamaschi

Planejamento urbano, participação e legitimidade
: a densidade urbana no PDDUA de Porto Alegre /
Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens ; orientação
de João Farias Rovati. — Porto Alegre : UFRGS,
Faculdade de Arquitetura, 2008.

257 p. : il.

Dissertação (mestrado) — Universidade Federal
do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura.
Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e
Regional. Porto Alegre, RS, 2008.

CDU: 711.432(816.51)
711.16(816.51)
711.13
323.21

DESCRITORES

Planejamento urbano : Porto Alegre (RS)
711.432(816.51)

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA : Porto
Alegre (RS)
711.16(816.51)

Densidade urbana
711.13

Participação popular
323.21

Bibliotecária Responsável

Elenice Avila da Silva - CRB-10/880

MARIA ETELVINA BERGAMASCHI GUIMARAENS

PLANEJAMENTO URBANO, PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE: A DENSIDADE URBANA NO PDDUA DE PORTO ALEGRE

Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do Título de:

Mestre

E aprovada com louvor na sua versão final de 29 de setembro de 2008 atendendo às normas da legislação vigente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

Professor Doutor João Farias Rovati
Orientador

Banca Examinadora:

Professor Doutor Oberon da Silva Mello

Professora Doutora Maren Guimaraes Taborda

Professora Doutora Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Dedico este trabalho à minha mãe, Nair, exemplo de vida e de dedicação profissional. Ao meu pai, Dante, pelo que me ensinou e pelo que não teve tempo para ensinar.
Ao meu marido Bicó, aos meus filhos Dante e Chico, pela compreensão e apoio, sempre.

Agradecimentos

Muitas são as pessoas e as entidades que deveriam ser citadas aqui. Não tenho condições de agradecer a todas, seriam páginas e páginas. Mas alguns agradecimentos são imprescindíveis.

Agradeço à UFRGS, pela minha formação acadêmica, pela excelência de seus professores e funcionários, bem como pela inquietação de seus alunos.

Ao professor Décio, pelo crédito e pelo incentivo.

Um agradecimento especial à professora Maria Cristina, pela sua dedicação e lúcida orientação em momento difícil, verdadeira encruzilhada que se apresentou no meu caminho.

Ao professor Enaldo, pelos primeiros passos na pesquisa, essenciais. Aos professores Maria Alice e Eber, pelas observações, críticas e sugestões.

Ao professor Rovati, meu orientador, pela dedicação, disponibilidade e acima de tudo por ter acreditado na proposta.

Aos professores do PROPUR, por tudo. Aos colegas, pela troca constante, pelo ombro, pelos sucessos e insucessos. À Andrea e à Regina pelo trabalho coletivo na pesquisa. Aos funcionários do PROPUR, na pessoa da Mariluz, pelo apoio e disposição.

Aos integrantes da banca, Dra. Rosângela, Dra. Maren e Dr. Oberon, pela receptividade e pelas sugestões, que somente qualificaram o trabalho.

À Prefeitura de Porto Alegre, por ter me mostrado realidade e o sonho por uma cidade melhor e mais democrática e por ter me permitido caminhar na direção deste sonho.

Na Prefeitura, à Procuradoria-Geral do Município pelo desafio e às colegas Andrea, Ana Luisa, Cândida, Eleonora, Laura e Vanêsa por sermos uma equipe, um grupo. À PPC, pela acolhida e compreensão. Ao Ronaldo e à Inês Maria, pelo apoio na pesquisa.

Na Prefeitura, ainda, às colegas da SPM e à Maria Amália pelo trabalho realizado durante o debate do plano diretor e por ter se dedicado à preservação de sua memória. À Suzane, da biblioteca da SPM, e à Sílvia Rita, do Arquivo Histórico, pela atenção, dedicação e receptividade que superaram todas as dificuldades. À Néia, pelo seu trabalho e por ser como é.

Ao CIDADE, pelo trabalho que desenvolve.

À Edésio Fernandes, que mesmo longe, está sempre instigando o debate no Direito Urbanístico Brasileiro. À Betânia Alfonsin, pela garra.

A todos os que, durante os anos de 1993 a 1999, abrindo mão de momentos de lazer e de convívio com seus familiares, se dedicaram à discutir a nossa cidade.

Finalmente, a Newton Burmeister, por ter proporcionado minha participação no debate do plano.

Obrigada a todos.

Resumo

O trabalho versa sobre um processo de elaboração de um plano diretor, o qual observou o procedimento participativo de formulação. A participação é identificada como requisito de legitimidade do produto com base nas noções de democracia e de soberania popular. A efetividade da participação, considerada condição de legitimidade do plano diretor, é examinada mediante a verificação de como as decisões tomadas no processo de elaboração se refletiram no produto final. Para a realização da pesquisa examinou-se o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA, de Porto Alegre, e para a verificar a efetividade da participação foram examinadas as decisões tomadas acerca da densidade urbana e seu reflexo na norma aprovada. A pesquisa teórica baseou-se na produção bibliográfica relacionada aos temas democracia e soberania popular, legitimidade, participação e planejamento urbano, buscando-se as contribuições na filosofia do direito, direito constitucional, direito urbanístico, urbanismo e planejamento urbano. A pesquisa empírica baseou-se em pesquisa documental. O estudo de caso abordou três áreas da cidade, estabelecendo-se a análise do regime urbanístico estabelecido no PDDUA e sua aplicação em casos concretos. Indica-se que no processo de interpretação e de aplicação das normas elaboradas mediante processo participativo o fator histórico e a análise da linguagem assumem especial relevância. Conclui-se que iluminam a interpretação e a aplicação da norma os princípios da função social da propriedade, da função pública do urbanismo, da precaução e da proteção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Princípio da Participação; Participação da Sociedade; Legitimidade; Planejamento Urbano; Planejamento Participativo; Plano Diretor Participativo; Efetividade da Participação; PDDUA; Porto Alegre.

Abstract

This study describes a master plan formulation process, which included a participatory procedure. Participation is required to legitimize a product based on democracy and popular sovereignty principles. Effective participation – considered as a condition for the legitimacy of the master plan – is examined by analyzing how decisions made during the elaboration process were reflected on the final product. The elaboration process of the Urban and Environmental Development Master Plan (PDDUA) of Porto Alegre was examined, and the decisions made on urban density and their reflexes on the approved rule were analyzed. A literature review on democracy and popular sovereignty, legitimacy, participation and urban planning was carried out, considering contributions on law philosophy, constitutional law, urban law, and urban planning. The empirical research was based on documents. The case study included three city regions, analyzing the urban regimen established in the PDDUA and its actual application. It was observed that, during the process of interpretation and application of the rules created by the participatory process, the historical factor and language analysis are particularly relevant. It was concluded that the principles of the social function of property and of the public function of urban planning, precaution principles, and environmental protection principles influence the interpretation and the application of the rules.

Keywords: participation principle, participation of society, legitimacy, urban planning, participatory planning, participatory master plan, effective participation, PDDUA, Porto Alegre.

Lista de Ilustrações

Lista de Quadros

- Quadro 1 - Palestras e Eventos Realizados no ano de 1993
- Quadro 2 - Palestras Realizadas em 1994
- Quadro 3 - Eventos Realizados e 1995
- Quadro 4 - Relatório Técnico Indicações Estratégicas para o Adensamento Urbano de Porto Alegre
- Quadro 5 - Matérias e Notícias de Jornal - 1995
- Quadro 6 - Pressupostos para a Reformulação do Plano Diretor
- Quadro 7 - Grupos Temáticos – GTs
- Quadro 8 - Composição dos GTs 3.1 e 3.4
- Quadro 9 - Atos de Comunicação 1993/1994
- Quadro 10 - Atos de Comunicação 1995
- Quadro 11 - Matérias e Notícias de Jornal – Jan./Jul. de 1996
- Quadro 12 - Eventos Realizados em 1996
- Quadro 13 - Matérias e Notícias de Jornal Jul./Dez. de 1996 Publicidade Institucional Jul./Dez. de 1996: DOPA e Porto Alegre AGORA
- Quadro 14 - Matérias e Notícias de Jornal 1997
- Quadro 15 - Atos de Comunicação – 1996 - 1997
- Quadro 16 - Densidade – Quadros Comparativos
- Quadro 17 - Áreas não Computáveis e não Adensáveis
- Quadro 18 - Padrões para Parcelamento do Solo
- Quadro 19 - Padrões para Condomínios por Unidades Autônomas
- Quadro 20 - Regime Urbanístico - Índices de Aproveitamento
- Quadro 21 - Regime Urbanístico - Densidade Bruta
- Quadro 22 - Regime Urbanístico - Regime Volumétrico
- Quadro 23 - Densificação Populacional e Habitacional
- Quadro 24 - Densificação Construtiva

Lista de Figuras

- Figura 1 - Capas de Publicações de 1993
- Figura 2 - Capas de Publicações de 1993 - Jornal Porto Alegre AGORA – dez./1993
- Figura 3 - Capas de Publicações Oficiais 1994/1995
- Figura 4 - Capa de Publicação – Informativo-1995
- Figura 5 - Diário Oficial de Porto Alegre –04 de maio de 1995
- Figura 6 - Capas de Publicações - Informativos 1 e 2
- Figura 7 - Organograma Proposto
- Figura 8 - Capas de Publicações –2º Congresso
- Figura 9 - Tabela – Características de Ocupação do Solo
- Figura 10 - Tabelas 1, 2 e 3 - Parâmetros de Densificação
- Figura 11 - Capas de Publicações 1996
- Figura 12 - 2º PDDUA/96 - Modelo Edifício
- Figura 13 - Mapa - Modelo Espacial
- Figura 14 - Mapa – Níveis de Densidade
- Figura 15 - Tabela - Volumetria das Edificações: Anexo 9.1 do 2º PDDUA/96; Anexo 7.1 do 2º PDDUA/97
- Figura 16 - Tabela – Densidades – projetos de 2º PDDUA: Anexo 6 do 2º PDDUA/96; Anexo 4 do 2º PDDUA/97
- Figura 17 - Tabela - Índices de Aproveitamento 2º PDDUA/97
- Figura 18 - Capas de Publicações - Informativo nº 5 e Folheto 2º PDDUA
- Figura 19 - Capas de Publicações - A Necessária Releitura da Cidade e 2º PDDUA Comentado
- Figura 20 - Macrozona 1: Áreas Estudadas

Lista de Mapas

- Mapa 1 - Áreas Estudadas: Área 1, Área 2 e Área 3
- Mapa 2 - IA – Área 1
- Mapa 3 - IA – Área 2
- Mapa 4 - IA – Área 2
- Mapa 5 - IA – Índices Cumulativos
- Mapa 6 - Densidade Bruta
- Mapa 7 - Altura Máxima na Divisa
- Mapa 8 - Altura Máxima

Lista de Anexos

- 1 - Dispositivos citados da Lei Orgânica de Porto Alegre
- 2 - Ordem de Serviço 1, de 04 de janeiro de 1993
- 3 - Quadros comparativos
 - 1 - GT 3.1 – Adensamento: propostas do GT/ Seminário/ II Congresso
 - 2 - Solo Criado - projeto de lei / congresso
 - 3 - GT 3.4 – Dispositivos de Controle: propostas do GT/ Seminário/ II Congresso
- 4 - Documento firmado pelo corpo técnico, contrário à alterações do 2º PDDUA/96
- 5 - Anexos do 2º PDDUA/96
- 6 - Anexos do PDDU
- 7 - Estudo de casos – imóveis

Lista de Abreviaturas e Siglas

% - por cento.
§ - parágrafo.
AGERT – Associação Gaúcha de empresas de Rádio e Televisão.
ARI – Associação Rio-grandense de Imprensa.
Arq. – Arquiteto
art. – artigo.
AUOPs – Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária.
CGT – Central Geral de Trabalhadores.
CMPA – Câmara Municipal de Porto Alegre.
CMPDDU – Conselho Municipal do Plano Diretor de desenvolvimento Urbano.
CUT – Central Única dos Trabalhadores.
FEDERASUL – Federação das Associações Comerciais e de Serviços do RS.
FEE – Fundação de Economia e Estatística.
FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul.
FMD – Fundação Municipal de Desenvolvimento.
GRANPAL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre.
GTs – Grupos de Trabalho.
ha – hectare.
Hab – habitante
IA – Índice de Aproveitamento
IAB/RS – Instituto dos Arquitetos do Brasil no Rio Grande do Sul.
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.
LC – Lei Complementar.
m – metro (s).
m² – metro(s) quadrado(s).
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional.
MJDH – Movimento de Justiça e Direitos Humanos
nº – número.
OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil no Rio Grande do Sul.
ONG – Organização não-Governamental.
OP – Orçamento Participativo.
p. – página.
PANGEA – Associação Ambientalista Internacional.
PD – Plano Diretor.
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.
PGM – Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre
PUC/RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
RU – Regime Urbanístico
SENGE/RS – Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul.
SINDMICRO – Sindicato dos Microempresários do Rio Grande do Sul.
SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil
SPM – Secretaria de Planejamento Municipal.
ss – seguintes.
STICC – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil.
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre.
UEU – Unidade de Estruturação Urbana
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
UTM – Unidade Territorial Mista
UTP – Unidade Territorial de Planejamento.
UTR - Unidade Territorial Residencial

SUMÁRIO

Introdução.....	13
1 Participação e legitimidade no planejamento urbano	26
1.1 Democracia e soberania popular.....	28
1.1.1 Participação e legitimidade.....	35
1.1.2 Legitimidade e níveis de participação	37
1.2 Planejamento urbano	43
1.2.1 A participação no planejamento urbano	46
1.2.2 A participação na história do planejamento urbano.....	49
1.2.3 Planejamento urbano e a participação no Brasil	53
1.3 Princípios constitucionais, política urbana e Plano Diretor	57
1.3.1 Legalidade e hierarquia das normas	58
1.3.2 Igualdade	62
1.3.3 Participação	63
1.4 Hermenêutica e Plano Diretor	68
1.4.1 Participação e interpretação da norma.....	71
1.4.2 Esfera pública, atos de comunicação e densidade urbana.....	74
2 Densidade urbana no processo de formulação do PDDUA	78
2.1 Porto Alegre Mais: a constituição da esfera pública.....	80
2.2 Reforma urbana e a Lei Orgânica de Porto Alegre.....	84
2.2.1 Lei dos vazios urbanos	85
2.2.2 Lei do Solo Criado.....	86
2.2.3 Novos padrões para parcelamento do solo	88
2.3 Diretrizes do 1º Congresso da Cidade	89
2.3.1 1994: a reformulação do PDDU torna-se prioridade	91
2.3.2 Estratégias para o adensamento urbano em Porto Alegre.....	92
2.3.3 Atos de comunicação.....	94
2.4 O 2º Congresso da Cidade e a simplificação das regras urbanísticas	101
2.4.1 Simplificação e densificação	102
3 PDDUA: dos projetos aos atos de execução.....	128
3.1 Densidade e Solo Criado	129
3.2 Um novo plano diretor.....	132
3.2.1 O 2º PDDUA/96	133
3.2.2 As críticas ao 2º PDDUA/96	137
3.2.3 O 2º PDDUA/97	140
3.3 A densidade nos projetos do PDDUA	145
3.4 A densidade urbana no PDDUA.....	152
3.4.1 Diretrizes e estratégias.....	153
3.4.2 Plano Regulador	156
3.4.2.1 Áreas não adensáveis.....	157
3.4.2.2 Condomínios e parcelamento do solo.....	158
3.4.2.3 PDDU / PDDUA: Densificação nos casos examinados.....	159
3.4.2.3.1 Índice de Aproveitamento.....	161
3.4.2.3.2 Densidade	162
3.4.2.3.3 Regime Volumétrico.....	162
3.4.2.3.4 A aplicação do Regime Urbanístico	163
3.5 A densidade no PDDUA, significados e diretrizes de formulação	171
Conclusão	207
Referências Bibliográficas.....	217
Anexo 1 - TÍTULO V da Lei Orgânica de Porto Alegre	228
Anexo 2 - Ordem de Serviço	235
Anexo 3 – Quadros Comparativos.....	238
Anexo 4 - Documento contrário às alterações do modelo do 2º PDDUA/96.....	244
Anexo 5 - Anexos do 2º PDDUA/96.....	247
Anexo 6 - Anexo do <i>I PDDU</i>	249
Anexo 7 - Estudo de casos – imóveis	250

INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata da efetividade do processo de participação da sociedade no planejamento urbano, considerado o seu significado na ordem constitucional vigente. Propõe-se uma abordagem interdisciplinar da questão, examinando-se conceitos jurídicos e urbanísticos. São objetos de estudo, assim, a natureza, o conteúdo e a intensidade da participação estabelecida na Constituição brasileira vigente, bem como as conseqüências desta exigência na hermenêutica e na aplicação de um plano diretor, norma decorrente de um processo participativo de formulação. Neste universo situa-se o problema examinado.

Uma observação prévia se faz necessária. Considerado seu tema e enfoque, o trabalho propõe a realização do diálogo entre o direito e o planejamento urbano, o que é característico do direito urbanístico. Para a realização deste diálogo e para a construção desta visão do tema, algumas vezes se faz necessária a exposição de conceitos, da sua elaboração e fundamentação, relacionados a ambos os enfoques. Tal não ocorreria se o foco do trabalho fosse exclusivamente jurídico ou urbanístico.

O trabalho envolve um tema cuja discussão assume especial relevância, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que consagrou o exercício do poder pelo cidadão e a participação da sociedade no planejamento municipal. E mais, em capítulo próprio, identificou o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanas, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Como tal, a ele foi atribuída a tarefa de definir a função social que a propriedade urbana deve cumprir, condição para a garantia do direito de propriedade. A importância do plano diretor, portanto, não é meramente formal.

Agregue-se que o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, ao estabelecer as diretrizes para o cumprimento das normas constitucionais, ampliou a obrigatoriedade do plano

diretor, atingindo aproximadamente 1.700 municípios no Brasil. E mais, o Estudo da Cidade identifica a participação cidadã na formulação do planejamento urbano como “diretriz de desenvolvimento urbano”, que deve obrigatoriamente ser observada na formulação, implantação e fiscalização de todos os planos diretores.

Em tal contexto, a identificação do significado dessa exigência e suas conseqüências na formulação da política pública torna-se imperativa.

Dois caminhos se descortinam: por um lado, o entendimento de que a participação no processo é requisito meramente formal. Por outro, o de que a participação no processo de formulação é requisito que fundamenta a validade do seu resultado.

O trabalho explora o segundo caminho, afastando-se do primeiro por entender que reduz a importância da norma constitucional: não se trata apenas do cumprimento de mera formalidade mediante a comprovação de listas de presença, sem um real comprometimento dos participantes com o processo e com o conteúdo dele resultante. A opção é fundamentada em pesquisa teórica realizada no campo da ciência política.

Nesta trilha, como preliminar, examina-se a origem da formulação constitucional, a soberania popular como fonte do poder político. Uma vez identificado o requisito da participação, o problema que se coloca refere-se à efetividade da participação no produto resultante do processo. Para seu exame, formula-se a seguinte questão: *como as decisões tomadas em um processo participativo de planejamento se refletem no plano diretor dele decorrente?* Essa questão, por sua vez, conduz à outra, de não menor importância: *como tratar eventual contradição entre as decisões tomadas no processo e as normas do plano diretor?*

A análise do problema, portanto, impõe a revisão do conceito de *legitimidade* como fundamento do processo de elaboração legislativa. Este conceito, transposto ao exame de um

plano diretor, exige a identificação das especificidades da interpretação e da aplicação da norma urbanística, explorando a possibilidade de uma hermenêutica própria.

O tema da participação no planejamento é importante objeto de estudo nas ciências sociais, salientando-se que a experiência do Orçamento Participativo (OP), de Porto Alegre, está no centro de muitos destes estudos precisamente por ser considerada exemplar como procedimento amplo e deliberativo. A preocupação com o aprofundamento teórico do tema levou à realização em Porto Alegre, por exemplo, do *Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*, em novembro de 1999. Ainda, a experiência administrativa do OP foi fator determinante para escolha da cidade para a realização do *1º Fórum Social Mundial*, em janeiro de 2001, bem como para a sua manutenção em Porto Alegre nas edições subsequentes até o ano de 2005. O contínuo interesse por esse debate levou à realização, em outubro de 2007, do *Seminário Internacional O Futuro da Democracia Participativa: Técnica de Controle ou Soberania Popular?*, igualmente rico em contribuições teóricas e apresentação de experiências práticas. Recentemente, em fevereiro de 2008, na *Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades*, o tema foi objeto de painéis, mesas e comunicações, o que demonstra a preocupação constante de teóricos, administradores e entidades com o aprofundamento do debate e o aperfeiçoamento da democracia.

A testemunhar a importância do tema, ainda, vejam-se os estudos e debates que vêm sendo impulsionados, nos Estados Unidos da América, por pesquisadores como Archon Fung, Peter Levine, John Gastil, Joshua Cohen, Eric Olin Wright, Elena Fagoto, Abby Williamson e Gianpaolo Baiocchi¹, os quais identificam o interesse de importantes instituições como a Harvard University, a University of Maryland, a University of Washington e o Massachusetts Institute of Technology.

¹ Artigos e textos disponíveis na página de Archon Fung: <<http://www.archonfung.net>>; a experiência do OP de Porto Alegre é objeto de vários destes estudos.

A efetividade do planejamento urbano participativo, no entanto, somente poderá ser comprovada – ou desmentida – à medida que os planos diretores elaborados sob a sua orientação forem aplicados. Note-se que a previsão legal da participação da sociedade no planejamento urbano no Brasil é muito recente e, de alguma maneira, questiona a primazia do conhecimento técnico, reconhecendo a importância da contribuição da comunidade na formulação da política de planejamento urbano. Esse questionamento, porém, não pode significar, simplesmente, a desconsideração do conhecimento técnico, e sim o reconhecimento da importância de outro tipo de contribuição ou conhecimento, no caso dos cidadãos e da comunidade envolvida.

Através do caso de referência de Porto Alegre, focado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – *PDDUA*, pretende-se verificar a *efetividade* do processo participativo de planejamento. Ou, em outras palavras, pretende-se compreender como as resoluções tomadas no processo, que se desenvolveu no período de 1993 a 1997, se refletiram no *PDDUA*.

Em face da amplitude do conteúdo do plano diretor e diante da impossibilidade de estudar todos os temas debatidos no processo de elaboração do *PDDUA*, para a verificação da efetividade das decisões tomadas no respectivo processo de formulação, elegeu-se um tema específico, procedendo-se o *recorte* da questão da *densidade urbana*. Com o desenvolvimento da pesquisa, a pergunta inicial tornou-se mais específica, apontando para a sua segunda formulação: *no que se refere à densidade urbana, como o Regime Urbanístico reflete as decisões tomadas no processo participativo de elaboração do PDDUA?*

A partir desta questão, e considerando que a densificação urbana foi identificada como diretriz no 1º Congresso da Cidade, aventa-se a seguinte hipótese de trabalho: *os princípios, diretrizes, estratégias e normas gerais do PDDUA observaram as decisões tomadas no seu processo de formulação; porém, a simplificação das normas, recomendada pelos*

participantes do Congresso, provocou a alteração do Regime Urbanístico e densificação urbana, quando esta deveria decorrer da aplicação do Solo Criado.

A análise da segunda questão – decorrente da eventual contradição entre as decisões tomadas no processo e as normas do plano diretor – impõe a identificação dos princípios aplicáveis ao plano diretor e seu papel na interpretação e na aplicação da norma. Nesse sentido, *as normas do plano diretor devem refletir as decisões tomadas no processo, sob pena de carecer de legitimidade.* A interpretação e aplicação das normas deverão ser orientadas pelos princípios constitucionais, pelos princípios do direito urbanístico e pelas diretrizes fixadas no processo de formulação da norma interpretada. A partir de tais elementos, apresenta-se outra hipótese: *a aplicação do Regime Urbanístico é condicionada à observância aos princípios, diretrizes e estratégias eleitas pelo PDDUA, sob pena de carecer de legitimidade.*

A pesquisa empírica foi realizada através do exame de documentos, jornais, publicações em geral, relatórios e estudos técnicos desenvolvidos durante o processo de elaboração do plano. Dentre os documentos pesquisados, foram identificados aqueles destinados à expressão dos significados e conceitos adotados no processo, o que se denominou *atos de comunicação*. A pesquisa documental permitiu a reconstituição do debate acerca do plano diretor na *esfera pública* criada, a identificação dos procedimentos (ou metodologia) adotados, dos objetivos e diretrizes gerais então fixadas para o desenvolvimento da cidade. Saliente-se que o trabalho adota o conceito da *esfera pública* de Habermas, considerada como uma *arena pública*, espaço aberto à manifestação livre de opiniões e tomadas de posição, uma rede pública e não estatal criada para o debate, circulação de informações, comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões.

A pesquisa documental teve como pontos de partida dois trabalhos realizados pela Assessoria de Comunicação da Secretaria do Planejamento Municipal: o relatório *Trajatória*

*do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor (2000) e a compilação Porto Alegre. Plano Diretor. Processo de Reformulação. Mar./1995-Ago./1997. Dizem-se pontos de partida, uma vez que a pesquisa foi complementada com o exame de documentos existentes nos acervos da Biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal, do Arquivo Histórico de Porto Alegre Museu Moysés Velinho e da Câmara Municipal. Os acervos da ONG CIDADE e do PROPUR foram também essenciais, além dos acervos pessoais da autora, que participou do processo na qualidade de assessora jurídica do Município, e de Regina Maria Pozzobon, que participou do processo integrando a *Coordenação do Cidade Constituinte* – a referida esfera pública.*

O trabalho propõe o exame da legitimidade do processo, que envolve a verificação da efetividade da participação, mediante a análise do debate com a identificação das orientações nele estabelecidas – diretrizes e instrumentos apontados para sua implementação. Assim, as decisões tomadas e os dispositivos legais correspondentes são analisados comparativamente, buscando-se, sempre que possível, a utilização de fontes primárias.

Nesse sentido, a partir de um tema específico, investiga-se como um assunto eminentemente técnico como a densidade urbana – assunto recorrente no debate antes, durante e depois do processo – foi tratado num processo participativo de planejamento. A partir deste “foco”, propõe-se novo recorte, elegendo-se áreas da cidade para o cotejo entre as decisões tomadas no debate e os resultados da aplicação do PDDUA. A escolha das áreas novamente teve como critério a recorrência no debate: as áreas escolhidas situam-se na região da cidade onde o debate foi mais incisivo, a ponto de indicá-las para a revisão do respectivo Regime Urbanístico na Conferência de Avaliação do Plano Diretor, realizada em 2003.

A natureza interdisciplinar da abordagem orienta o tratamento do tema em três capítulos.

O primeiro capítulo tem natureza teórico-metodológica. Nele se apresenta o debate teórico nos planos do *direito* e do *planejamento urbano*. No direito, são abordados temas que relacionam a *ciência política*, a *filosofia do direito* e o *direito constitucional*: examinam-se as noções de *democracia*, *soberania popular* e os fundamentos teóricos da participação da sociedade nas decisões políticas. A questão da *legitimidade* é abordada a partir da natureza do requisito constitucional da participação e do papel dos princípios na ordem jurídica. Examina-se, portanto, a participação da sociedade na formulação do planejamento, sua natureza de princípio constitucional e de requisito de legitimidade do respectivo processo. O capítulo examina, ainda, *o que significa “participação”, como pode se dar no processo de tomada de decisão política* e, finalmente, *qual o tipo de participação é previsto no planejamento municipal*.

No que se refere mais diretamente ao *planejamento urbano*, o capítulo aborda aspectos de sua trajetória – teórica e prática –, especialmente da paulatina afirmação da participação da sociedade na sua constituição. Partindo da formulação do plano diretor como o instrumento básico de política urbana, o capítulo propõe o debate entre o *direito* e o *planejamento urbano*, identificando os princípios gerais aplicáveis ao direito urbanístico e à elaboração de um plano diretor.

Finalmente, este capítulo trata da hermenêutica e da aplicação do plano diretor, considerado como uma norma *sui generis*, decorrente de processo participativo de formulação. Examina-se esta condição e suas conseqüências na interpretação e na aplicação da norma. Entende-se que o exame dos significados e dos conceitos adotados no âmbito da esfera pública é indispensável para a busca do sentido e do alcance da norma; identifica-se o processo de formulação como elemento histórico essencial em face do princípio constitucional da participação; indica-se o caráter orientador das diretrizes de desenvolvimento na interpretação urbanísticas. Propõe-se, assim, a observância de cuidados

especiais quando da interpretação e da aplicação da norma decorrente de processo participativo em geral e do plano diretor em especial, quiçá uma hermenêutica própria.

Tais elementos teóricos e metodológicos orientam o desenvolvimento dos capítulos subseqüentes, os quais abordam o caso de referência, examinando o processo, a forma como a densidade urbana foi tratada no debate, os significados e conceitos adotados, as diretrizes e orientações estabelecidas, e, nos estudos de caso, a norma decorrente do processo e a sua aplicação.

O segundo capítulo, assim, examina o debate realizado nos anos de 1994 e 1995; o terceiro examina o debate durante a formulação dos projetos de lei nos anos de 1996 e 1997 e finalmente a norma aprovada e sua aplicação.

Os capítulos que apresentam o caso de referência, a par de identificar o teor dos *atos de comunicação*, reproduzem na sua parte final as respectivas capas, tabelas e mapas, com a finalidade de demonstrar como o aspecto da divulgação foi tratado na esfera pública. São apresentados, ainda, quadros e tabelas, elaborados com a finalidade de facilitar o exame dos elementos apresentados no trabalho. Frise-se que as tabelas e quadros que correspondem a reproduções dos documentos pesquisados são identificados como “Figuras”. Os “Quadros” ou “Tabelas” foram elaborados pela autora.

Em face da natureza do segundo capítulo e, também do terceiro, foi necessária a reprodução de partes relativamente longas de textos e de documentos distribuídos no processo de formulação do PDDUA. Esta medida foi adotada, correndo o risco de tornar a descrição um pouco exaustiva, em face da sua natureza de corte historiográfico e da importância do elemento histórico na produção dos significados na esfera pública e, por consequência na hermenêutica do plano diretor. O segundo capítulo, desta forma, trata de verificar como o debate abordou o tema *densidade urbana*. Considerando que a escolha do caso se deu em face de que o processo de formulação se propôs *participativo*, o capítulo apresenta seus

respectivos passos: a criação de uma esfera pública não estatal de debate, que marca o impulso inicial e afirma a vontade política de promover uma ampla discussão sobre a cidade; as instâncias de deliberação e os atos de comunicação instituídos.

Neste contexto, as diretrizes formuladas no processo são destacadas, com particular enfoque para a *simplificação das normas* e a *densificação urbana*. O foco proposto orienta a descrição do processo, com a finalidade de apontar os significados e conceitos adotados. Para indicar as decisões tomadas nesta etapa, três momentos são considerados especialmente relevantes: a audiência pública na qual se debateram e identificaram os pressupostos do trabalho e os dois Congressos da Cidade, nos quais foram aprovadas, respectivamente, as diretrizes gerais para a cidade e as resoluções orientadoras para a reformulação do plano e elaboração do projeto. Na descrição do processo, evidencia-se a participação dos “sujeitos”: o papel da comunidade e do técnico, o papel do corpo político, da imprensa, das entidades representantes da sociedade civil organizada. Evidencia-se a importância do desenvolvimento de pesquisas e estudos, da participação das assessorias e consultorias nos Grupos Temáticos.

O terceiro capítulo examina a etapa de elaboração dos projetos de lei, identifica os princípios e estratégias adotadas pelo PDDUA e, finalmente, analisa a densidade resultante da aplicação do seu Regime Urbanístico. Para tanto, verifica-se como a densidade urbana foi tratada nos projetos de lei e no plano diretor aprovado.

Este capítulo é marcado pelos debates e formulações dirigidas à elaboração de projetos de lei: no primeiro momento, dos projetos parciais de reformulação do plano, então em vigor, no qual o tema Solo Criado é a tônica; posteriormente, dos dois projetos sucessivos de novo plano diretor, então denominado *2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – 2ºPDDUA*, as circunstâncias que caracterizaram a formulação dos projetos, as diretrizes que orientaram a sua elaboração e a posição dos diversos sujeitos no processo.

Tais idas e vindas demonstram a natureza controvertida da matéria e a força da esfera pública. O processo não foi dividido em fases estanques de discussão e de formulação, de forma que oficinas, debates públicos e seminários prosseguiram e conduziram o rumo dos trabalhos. Neste capítulo, é identificada a seqüência das discussões relativas ao tema densidade urbana, sendo que a diretriz de simplificação das normas foi constante nos atos de comunicação.

A partir de tais elementos, são examinados os projetos de lei que se sucederam e como o tema foi tratado em cada um deles. No passo seguinte, a densidade urbana proposta no PDDUA, Lei Complementar n ° 434/1999, é analisada por meio dos dispositivos a ela relacionados: diretrizes, princípios, estratégias e Plano Regulador, o qual compreende o Regime Urbanístico.

Considerados os conceitos do PDDUA, identifica-se o Regime Urbanístico como instrumento de planificação e de implementação da densidade prevista para a cidade, eis que reúne as normas de uso e ocupação do solo. Isto já ocorria com o PDDU, plano diretor anterior, o que facilitou a análise das alterações. Assume relevância o exame de instrumentos como *Índices de Aproveitamento e Regime Volumétrico*.

O Regime Urbanístico das áreas estudadas é apresentado de forma comparativa, destacando-se as repercussões das alterações na densidade urbana em oito casos, considerados representativos do modelo atual.

Finalmente, com base nos elementos obtidos na pesquisa, o terceiro capítulo indica os significados e conceitos adotados na esfera pública quanto à densidade urbana, suas diretrizes, objetivos e o modelo de cidade proposto, bem como os instrumentos consagrados no processo. Tais são confrontados com o produto dele decorrente e com os resultados da aplicação do PDDUA. Assim, pretende-se responder à pergunta: *no que se refere à densidade*

urbana, como o Regime Urbanístico reflete as decisões tomadas no processo participativo de elaboração do PDDUA?

Neste momento, o capítulo confronta a densidade urbana decorrente da aplicação do PDDUA, constatada nas áreas e imóveis estudados, com os significados e diretrizes da sua formulação. O exame da densificação, neste ponto, é feito mediante a comparação das densidades geradas pela aplicação dos Regimes Urbanísticos do PDDU, então em vigor, e do PDDUA. Destarte, o terceiro capítulo, mais longo, retoma elementos apontados no segundo capítulo, e aplica as conclusões do primeiro capítulo ao caso de referência.

Desta forma, com a identificação dos conceitos e diretrizes formuladas no processo, busca-se resgatar os valores eleitos para a formulação do PDDUA. Com o exame dos resultados da aplicação do Regime Urbanístico e sua relação com a densidade urbana, questiona-se a “verdade” da sua adequação aos princípios eleitos em seu processo de elaboração. Nesse sentido pretende-se contribuir para a interpretação do PDDUA, ou mesmo, se for o caso, para a proposição de modificações no sentido de adequá-lo aos rumos estabelecidos no seu processo de elaboração.

A segunda pergunta formulada – *como tratar eventual contradição entre as decisões tomadas no processo e as normas do plano diretor?* – é objeto da conclusão deste trabalho, que também reúne as conclusões parciais e indica a possibilidade de novas pesquisas, aprofundando enfoques não tratados nesta dissertação.

É importante mencionar que a revisão dos trabalhos acadêmicos já desenvolvidos sobre o tema, em sentido amplo, indica que o PDDUA foi objeto de estudo em dissertações de mestrado e tese de doutorado, porém, seus enfoques são diversos do proposto na presente dissertação. O mesmo se pode dizer quanto aos trabalhos desenvolvidos sobre a participação da sociedade na decisão pública ou política.

A tese de doutorado de Giovani Allegretti (Faculdade de Arquitetura da Universidade de Florença, 2000) trata da relação entre a cidade formal e a cidade informal. No que tange às dissertações de mestrado, salienta-se os trabalhos de Maria Tereza Fortini Albano (PROPUR, 1999) sobre o processo de planejamento; de Paul Dieter Nygaard (PROPUR, 1995), acerca das bases doutrinárias dos planos diretores; de Nara R. Leal Argiles (PROPUR, 2003), que examina as relações e influências do modelo estratégico no PDDUA; de Pedro Augusto Alves de Inda (PROPAR, 2003), que analisa o impacto na tipologia arquitetônica do bairro Cidade Baixa; de Ana Luisa Soares de Carvalho (PROPUR, 2007), que examina a concretização da função social da propriedade urbana no PDDUA, e a recente dissertação de Andrea T. Vizzotto (PROPUR, 2008), que examina o planejamento e a gestão do Solo Criado.

Acerca da participação no processo de planejamento e gestão, salienta-se a pesquisa e análise realizadas na tese de doutorado de Janine Haase (Ecologia/UFRGS, 2005), que examina o papel da participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos. Especificamente sobre o PDDUA, ressalta-se a dissertação de Milton Cruz (Ciência Política/UFRGS, 2006), que analisa o impacto da participação social no processo de elaboração política.

A bibliografia utilizada compreende obras e produções teóricas atinentes à *democracia*, à *participação da sociedade na decisão política*, ao *planejamento urbano*, observado, ainda, quanto a este, a relativa à *densidade urbana*. Buscaram-se autores que trabalharam tais temas sob os enfoques da *ciência política*, da *filosofia* e da *filosofia do direito*, do *direito constitucional*, do *direito urbanístico*, do *urbanismo* e do *planejamento urbano*. A bibliografia é apresentada com a indicação das obras citadas e das obras consultadas, consideradas essenciais na elaboração do trabalho, mesmo que não pontualmente referidas.

Indica-se, ainda, o *corpus* do trabalho, o qual relaciona as fontes (legislação, jurisprudência, sítios dos órgãos oficiais da rede virtual – *internet*, os jornais e periódicos), os documentos oficiais, as publicações, relatórios, revistas, cartilhas e informativos utilizados na pesquisa. Nos anexos, foram reproduzidos documentos complementares importantes para o exame do tema. Parte dos documentos considerados essenciais, foram reproduzidos no corpo da dissertação.

O interesse da autora pelo tema decorreu de sua trajetória profissional junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no desempenho de suas funções de assessoramento jurídico, prioritariamente voltado à matéria urbano ambiental. A experiência na atuação como assessora jurídica na reformulação do plano diretor despertou o questionamento sobre a efetividade da participação, o que aqui se entende pela concretização das deliberações tomadas no processo. As manifestações contrárias ao resultado da aplicação do PDDUA, externadas pela comunidade principalmente na Conferência de Avaliação do Plano Diretor, despertou dúvidas sobre a adequação do procedimento e até mesmo sobre a legitimidade do processo, o que incitou a proposição do presente trabalho.

Diante da necessidade pessoal da pesquisa e do desenvolvimento do tema, bem como da consciência da importância da análise proposta, outra dúvida se apresentou: onde desenvolver este trabalho? A formação acadêmica e profissional da autora a conduziam para um programa jurídico. A natureza do tema, porém, exigia o seu desenvolvimento em um programa interdisciplinar, o que prevaleceu. Espera-se que o trabalho desenvolvido demonstre a correção da opção tomada.

1 PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

A Carta Constitucional do Brasil, em seu art. 1º consagra a forma de Estado (República) e de Governo (Democrático de Direito), assumindo a soberania popular e a cidadania como fundamentos deste Estado, cujo poder emana do povo:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo Único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Tais conceitos foram inspirados pelo preâmbulo, em epígrafe, que, no dizer de Paulo Bonavides, é o “texto onde o espírito da Constituição foi construir a sua morada”.² Na concepção adotada no art. 1º, a soberania popular é exercida, também, por meio da participação do cidadão e da sociedade na formulação das políticas públicas. O poder político, assim, é exercido de forma indireta - mediante representantes nos poderes Legislativo e Executivo - ou diretamente, sempre com a fiscalização do poder Judiciário.

Nesse quadro institucional, o planejamento e a gestão das políticas públicas implicam exercício do poder político, para o qual contribuem as atividades legislativa e executiva; o

² Paulo Bonavides. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 40.

planejamento municipal, por sua vez, tem seu processo de tomada de decisão vinculado ao cumprimento dos princípios constitucionais que fundam a sua legitimidade.

Como política pública, o planejamento urbano situa-se no âmbito do planejamento municipal e, de acordo com as orientações constitucionais, tem como finalidade promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade, observando os fundamentos da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. O plano diretor, por sua vez, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano conforme conceituado no art. 182 da Constituição Federal, tem a sua legitimidade fundada na observância aos princípios constitucionais e às diretrizes gerais de política urbana.

Assim, entende-se aqui que, na ordem constitucional vigente, a participação da sociedade na formulação do planejamento urbano é princípio constitucional e requisito de legitimidade, devendo refletir as decisões tomadas no processo participativo.

Nesse universo situa-se o problema examinado que, em última análise, trata da hermenêutica da norma resultante de um processo participativo. Entende-se que tanto a interpretação como a aplicação de norma de tal natureza deverá considerar os conceitos, significados e decisões adotados no processo de debate, sob pena de carecer de legitimidade. Defende-se, portanto, a efetividade do processo participativo de planejamento, o que se dá com a adoção de seus conceitos, significados e decisões na norma produzida.

Nesta dissertação, entende-se que a efetividade do processo participativo de formulação se dá mediante a recepção das suas decisões na norma produzida, na sua interpretação e aplicação. No exame do caso de referência, para verificar a efetividade da participação, serão analisados os debates e decisões tomadas quanto à densidade urbana no processo de formulação do plano diretor e sua correspondência no resultado final, mais precisamente, no Regime Urbanístico proposto. A densidade urbana compreende a densidade populacional (habitantes/hectare), habitacional (economias/hectare) e construtiva (metragem

edificada ou edificável/hectare). O caso de referência, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA, de Porto Alegre (1999), observou um procedimento aberto à participação da sociedade no processo de formulação, como se verá no segundo capítulo.

Desta forma, o problema investigado situa-se no debate que envolveu a comunidade porto-alegrense e o plano diretor da cidade desde a sua formulação, e a necessária verificação da correspondência (ou não) de certas normas de uso do solo às resoluções tomadas no processo. Observa-se que movimentos como Moinhos Vive, Petrópolis Vive, Porto Alegre Vive dentre outros, opuseram-se aos resultados da aplicação do PDDUA, principalmente quanto à altura dos prédios e ao adensamento populacional. Tal contrariedade foi objeto de debate no processo de avaliação do PDDUA, nos seminários preparatórios e na 1ª Conferência de Avaliação, realizada em 2003.

O problema será abordado, no presente capítulo, a partir dos conceitos de *democracia*, *soberania popular* e *legitimidade* no Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição Federal do Brasil, orientando o exame da participação no processo de planejamento urbano e das suas conseqüências na elaboração, na hermenêutica e na aplicação de um plano diretor.

1.1 Democracia e soberania popular

Consagrada a soberania popular como fonte do poder político, importa aqui verificar o significado dessa concepção, em especial no que se refere à participação da sociedade nas definições das políticas públicas em geral e no planejamento urbano, em particular.

O reconhecimento de que soberania emana do povo é fundamento para entender-se que, na democracia, a passagem do poder dá-se em caráter de concessão temporária e

revogável. Por esta concepção, a titularidade do poder permanece no povo, sendo conferido, ao representante, apenas o seu exercício - uma *concessio imperii* pura e simples.³

Norberto Bobbio ao abordar o tema Democracia, identifica a importância do pensamento de Rousseau para a doutrina da soberania popular:

No Contrato Social confluem, até se fundirem, a doutrina clássica da soberania popular, a quem compete, através da formação de uma vontade geral inalienável, indivisível e infalível o poder de fazer as leis, e o ideal, não menos clássico, mas renovado, na admiração pelas instituições de Genebra, da república, a doutrina contratualista do Estado fundado sobre o consenso e sobre a participação de todos na produção das leis e o ideal igualitário que acompanhou na história, a idéia republicana, levantando-se contra a desigualdade dos regimes monárquicos e despóticos.⁴

A soberania popular, na lição de Nicola Matteucci, contrapõe-se à “ditadura soberana”, sendo o poder constituinte a síntese de poder e direito:

Numa perspectiva exatamente oposta, encontramos a real Soberania do povo, que se manifesta no seu poder constituinte, pelo qual, através da Constituição, define os órgãos e os poderes constituídos e instaura o ordenamento, onde estão previstas as regras que permitem sua transformação e sua aplicação.

(...)

A última e mais amadurecida expressão do contratualismo democrático: um contrato entre os cidadãos e as forças políticas e sociais, que define as formas pelas quais os representantes ou comissionados do povo devem exercer o poder, bem como os limites dentro os quais eles devem se movimentar. Se a ditadura soberana constitui um mero fato, produtor do ordenamento, o poder constituinte do povo é uma síntese de poder e direito, de ser e dever ser, de ação e consenso, uma vez que fundamenta a criação da nova sociedade *iuris consensu*.⁵

Examinando-se a Constituição brasileira de 1988 verifica-se que, à luz de tais conceitos, a par de estabelecer a democracia como procedimento – significado formal – identificou o conteúdo do que decidir - significado substancial:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

³ Sobre a “concepção ascendente do poder”, ver: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 321.

⁴ BOBBIO [et all], op. cit., p. 323.

⁵ BOBBIO, op. cit., p. 1185.

- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

De igual sorte, a consagração, no artigo 5º, do princípio da igualdade, identifica ideal característico da tradição do pensamento democrático unindo a democracia formal (governo do povo) à democracia substancial (governo para o povo).

A opção pela *democracia* e a consagração da *soberania popular* emprestam fundamento teórico à ampliação dos espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e trazem à luz o debate acerca de representação e democracia participativa, entendida esta como democracia representativa com a ampliação do papel do cidadão nas decisões políticas.⁶

E nesse sentido, considerando a democracia como o *governo do povo, para o povo*, é essencial verificar a natureza da participação do povo e da sociedade no exercício do poder em um Estado Democrático, sua forma e intensidade.

Carole Pateman, analisando as teorias da democracia, afirma a importância da contribuição clássica na elaboração de uma teoria da democracia participativa⁷ e salienta a importância da participação na construção da cidadania:

(...) vimos que há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que com efeito aprendemos a participar, participando, e de que o sentimento de eficácia tem mais possibilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo. Se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente ‘educados’ para ela,

⁶ A propósito, Maren Guimarães Taborda afirma que a democracia brasileira é do tipo *deliberativa*, porque “o processo de tomada de decisões está orientado antecipadamente e há a deliberação pública sobre o que é bem comum, e essa deliberação, para ser democrática, deve conter a mais ampla participação possível do povo.” TABORDA, Maren Guimarães. Participação Popular na Administração Pública: o Caso dos Planos Urbanísticos no Brasil. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. V. 20, 2006, p. 144. Note-se que Luigi Bobbio, autor que tem se preocupado com o tema, identifica a experiência do Orçamento Participativo como exemplo de Democracia Deliberativa, procedimento que nesta dissertação é tratado como experiência de democracia participativa. Ver a propósito o autor: BOBBIO, Luigi. A Democracia. In: *Estado de Direito*. Porto Alegre, nov. 2006.

⁷ Carole Pateman. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992, p. 9-34.

a participação não representaria perigo algum para a estabilidade dos sistemas.⁸

Na mesma linha, para Norberto Bobbio, a partir da conquista do direito universal ao voto, a extensão do processo de democratização deve revelar-se “na passagem da democracia política para a democracia social”, sendo essencial a resposta à pergunta “Onde se vota?”⁹ Nesse sentido, o grau de participação da sociedade poderia ser concebido como um indicador de democracia, em especial no que se refere ao número de locais nos quais se exerce o direito de voto.¹⁰

Esta posição, porém, apesar de majoritária, não é unânime. Soraya Vargas Côrtes, ao examinar o tema, classifica em dois grandes blocos os tipos de respostas que a literatura oferece à indagação sobre como fóruns participativos afetam a formulação e a implementação de políticas públicas: os céticos e os esperançosos. O primeiro bloco, no qual situa autores como Morris P. Fiorina, Theda Skocpol e Céli Pinto, seria “cético em relação às possibilidades dos fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas públicas no sentido de torná-las mais eficientes”. Na visão dos “céticos”, os grupos mais poderosos têm melhores condições de acesso à participação e os excluídos permanecem à margem dos processos participativos. Para eles, ainda, o desenho institucional dos fóruns não garante o acesso universal à participação e permite que o processo seja dominado por gestores ou por grupos políticos mais poderosos.¹¹

Para Céli Pinto, não foi desenvolvido um “arcabouço institucional capaz de assegurar realmente um processo democrático” e de evitar “as distorções do processo participativo – como a super-participação de um grupo ou a hipertrofia da presença do Estado”. Segundo a autora, “a

⁸ Ibid., p. 138-139.

⁹ Norberto Bobbio. *O Futuro da Democracia*. 10. ed., São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006, p. 40.

¹⁰ Ibid., p. 68.

¹¹ Soraya Vargas Côrtes. Céticos e Esperançosos. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 18-21 Out., 2005, Santiago/Chile, p. 01.

democracia não pode abrir mão da representação partidária, único canal pelo qual as políticas públicas (...) devem ser pleiteadas”.¹²

A tal bloco, Soraya Vargas Côrtes contrapõe o bloco dos esperançosos, segundo ela mais numeroso, composto por Sérgio Azevedo, Mônica Abraches, Renato Raul Boschi, Sérgio Costa, Peter Evans, Archon Fung, Erick Olin Wright, Pedro Jacobi, Boaventura de Souza Santos, Leonardo Avritzer, Aaron Schneider, Bem Goldfranck. Segundo este bloco, “interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados e gestores de políticas públicas e burocracias governamentais seriam induzidas a tomar decisões levando em conta tais interesses”.¹³ Para estes autores, a constituição dos fóruns favoreceria a boa governança em países caracterizados pela convivência de “instituições típicas das democracias representativas” com “padrões autoritários” e “formas clientelistas de relação”.

Mas segundo a autora, este bloco não é uníssono com relação à natureza dos espaços e dos interesses neles representados: para uma das vertentes, “os fóruns participativos integrariam a arena pública propiciando a expressão de interesses gerais apresentados por movimentos sociais e associações da sociedade civil”; para outra, “os fóruns participativos seriam neo-corporativos de representação de interesses”, apresentando demandas específicas.

Pressupõe-se, na presente dissertação, que a participação da sociedade no processo de formulação de um plano diretor contribui para o aprofundamento da democracia, acompanhando a posição e os fundamentos do bloco dos esperançosos. A natureza da matéria certamente inclui os mais diversos interesses. Entende-se aqui que a preservação do caráter democrático no processo de decisão dependerá da garantia de que todos os interesses possíveis estejam representados e de que tais interesses sejam devidamente ponderados com a finalidade de se atingir o interesse público geral e comum, o que será objeto de exame ainda neste capítulo.

¹² Céli Regina Jardim Pinto. Espaços Deliberativos e a Questão da Deliberação. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 19, n. 54, 2004, p. 97-111.

Para Boaventura de Souza Santos foi recolocado no debate democrático a relação entre procedimento e participação social.¹⁴ Segundo o autor, a democracia representativa e participativa pode se combinar em duas formas: coexistência e complementariedade, o que implica uma articulação mais profunda, pressupondo que no “procedimentalismo participativo” as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação.¹⁵

A propósito, Werner Maihofer identifica como princípio para uma democracia em liberdade a aplicação da fórmula “tanta participação possível e tanta representação necessária”.¹⁶ Segundo ele, a *participação ótima* é condição de uma *legitimação ótima* das decisões políticas pelo soberano republicano, sendo que a *participação ótima* envolve não somente uma questão de quantidade (maior participação possível), mas, em igual medida, de qualidade (a melhor participação possível de todo o povo, do conjunto dos cidadãos de uma comunidade). Defende o aperfeiçoamento da república por meio da democracia e a democracia contida na república¹⁷, e afirma a importância da manutenção de espaços para a participação:

Y que antes bien mantengan abiertos todos niveles y escalones del proceso político *un espacio para la participación*, la iniciativa y el compromiso también de la ciudadanía activa ajena a los partidos, y ello tanto dentro de los propios partidos como fuera de ellos. Como expone también ARENDT en sus últimas manifestaciones acerca de las esperanzas todavía incumplidas de la Ilustración burguesa y las Revoluciones democráticas en los continentes europeo y americano, el problema fundamental estriba en que *junto a los modernos aparatos de Estado y las modernas maquinarias de partido no existe un espacio publico, donde los ciudadanos puedan entrar en escena y discutir sus asuntos, y donde se pueda desarrollar una verdadera formación de opinión. Cuando los ciudadanos reivindican el derecho a la codecisión, no se refieren a que les sea dado votar, sino a que puedan también participar en los debates;* y, añado yo, a que quieren

¹³ CORTES, op. cit., p. 02.

¹⁴ Boaventura de Souza Santos. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 54. Nesta obra, a experiência brasileira é examinada pelo próprio autor (capítulo 10, Orçamento Participativo, de Porto Alegre) e por Leonardo Avritzer (capítulo 11, Orçamento Participativo no Brasil).

¹⁵ Ibid., p. 76.

¹⁶ Werner Maihofer, *Principios de una Democracia en Libertad*. In: Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Juridicas y Sociales S/A, 1996, p. 266.

¹⁷ Ibid., p. 268-271.

codecidir. Por ello, su concepto clave para la mejora desde abajo del actual Estado de partidos, tanto aquí como allí, no es democracia de base, sino el de *republica elemental*.¹⁸ (itálicos no original)

Para Jürgen Habermas, os direitos de participação política formam o núcleo da cidadania, e são defendidos na rede de associações espontâneas protegidas pelos direitos fundamentais e nas formas de comunicação de uma *esfera pública-política* produzida pela mídia.¹⁹ Nesse sentido, o autor identifica o direito fundamental “à participação em igualdade de condições em processos de formação da opinião e da vontade nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo”, esclarecendo que, os “direitos políticos fundamentam o *status* de cidadãos livres e iguais”.²⁰

A propósito, para o autor, as idéias dos direitos humanos e da soberania do povo determinam até hoje a autocompreensão normativa de estados de direito democráticos²¹, cujo nexó interno reside no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política, que é assegurado mediante a formação discursiva da opinião e da vontade, não na forma das leis gerais.²² Acrescente-se que, para o filósofo alemão, a representação surge como alternativa à impossibilidade de todos os cidadãos reunirem-se para tomadas de decisão. Porém, o princípio da soberania popular só se esgotaria com a garantia de esferas públicas autônomas e com a concorrência entre os partidos, exigindo a estruturação de *arenas públicas*, espaços do “fluxo livre de opiniões, pretensões de validade e tomadas de posição”.²³

A opção pelo Estado Democrático, consagrada desde o preâmbulo, e enfatizada no artigo primeiro da Constituição do Brasil, autoriza Paulo Bonavides a afirmar a existência do direito à democracia participativa como direito fundamental de quarta geração, expressão da

¹⁸ Ibid., p. 276.

¹⁹ Jürgen Habermas. *Direito e Democracia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, Biblioteca Tempo Universitário, 2003. p. 105.

²⁰ Ibid., p. 159-160.

²¹ Ibid., p. 128.

²² Ibid., p. 137.

²³ Ibid., p. 212-213.

soberania, da cidadania, da igualdade²⁴, “medula da legitimidade de todo o sistema”.²⁵ Às resistências ao reconhecimento deste direito, contrapõe o fundamento de que a soberania do “Estado Moderno enquanto estado da Democracia participativa não há que ser outra senão a soberania constitucional”.²⁶ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a seu turno, reconhece que a participação popular é inerente ao princípio democrático e ao Estado Democrático de Direito.²⁷

Afirma-se, assim, que o direito à participação na formação democrática da vontade política funda-se no princípio da soberania popular. Pelo princípio da igualdade devem ser asseguradas: igualdade de chances e de condições aos participantes. A observância a tais princípios, dentre outros, consagra a cidadania. Desta forma, é condição para a efetivação desta Democracia a constituição de espaços para a participação, nos quais a publicidade das informações, a identidade da linguagem e a liberdade no debate são requisitos essenciais. Tais espaços foram reconhecidos, na Constituição de 1988 por meio da inclusão de dispositivos de democracia participativa nas políticas públicas.²⁸

1.1.1 Participação e legitimidade

Em seu estudo sobre a cidade, Lewis Mumford afirma que a *pólis* grega assumiu sua forma ideal, distinguindo-a das aldeias e cidades mais antigas, “quando os gregos acrescentaram à cidade um novo componente, perigoso para qualquer sistema arbitrário ou autoridade secreta: suscitaram o aparecimento do cidadão livre”.²⁹ Acerca do envolvimento dos cidadãos nos negócios públicos, lembra:

Assim, a vida pública do cidadão ateniense exigia a sua constante atenção e participação, e essas atividades, longe de confiná-lo a uma

²⁴ BONAVIDES, op. cit., p. 27-28.

²⁵ Ibid., p. 33-35.

²⁶ Ibid., p. 51-53.

²⁷ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Participação Popular na Administração Pública. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. V. 1. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 127.

²⁸ Veja, a propósito, os artigos 61, 74, 89, 94, 187, 194, 198, 204, 206 e 216 da Constituição Federal.

²⁹ Lewis Mumford. *A Cidade na História*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 179.

função ou a uma residência limitada, levavam-no do templo ao Pnix, do ágora ao teatro, do ginásio ao porto do Pireu, onde as questões que diziam respeito ao comércio ou à marinha eram resolvidas, no local.³⁰

E frisa que antes das “edificações começarem a tomar o lugar dos homens”, entre 480 à 430 a.C, “Atenas foi rica em cidadãos, como jamais o fora qualquer cidade antes”.³¹

Esta concepção está presente na Constituição brasileira que identificou a cidadania como um dos fundamentos do estado democrático de direito e que adotou o princípio de que **todo o poder emana do povo**³². Desta forma, reconheceu como um princípio constitucional a participação da sociedade no exercício do poder político, consagrado na definição e formulação das diversas políticas públicas – justiça, segurança, saúde, educação, assistência social, cultura, planejamento municipal. A partir daí, coloca-se a seguinte questão: a participação da sociedade na formulação de políticas públicas é requisito de legitimidade das decisões? A resposta que aqui se defende é afirmativa e decorre da função dos princípios constitucionais no ordenamento jurídico. Senão vejamos.

Segundo Paulo Bonavides, os princípios conferem legitimidade aos atos:

Quando prevaleciam por única constante na caracterização do Estado Moderno os direitos de primeira geração, a lei era tudo. Quando se inaugurou, porém, a nova idade constitucional dos direitos sociais, como direitos da segunda geração, a legitimidade (...) se fez paradigma dos Estatutos Fundamentais. No Constitucionalismo contemporâneo a Teoria da Norma Constitucional passou a ter, a nosso ver, a legitimidade por fundamento. A legitimidade é o direito fundamental, o direito fundamental é o princípio, e o princípio é a Constituição na essência; é sobretudo sua normatividade. (...) a legalidade é a observância das leis e das regras; a legitimidade, a observância dos valores e dos princípios. (...) A regra define o comportamento, a conduta, a competência. O princípio define a justiça, a legitimidade, a constitucionalidade.³³

³⁰ Ibid., p. 187.

³¹ Ibid., p. 188.

³² O estudo realizado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto registra a redação proposta pela comissão de sistematização – *Todo o poder pertence ao povo, que o exerce diretamente nos casos previstos nesta Constituição, ou por intermédio de representantes eleitos* – e salienta a opção do legislador constituinte, no texto final, por uma redação que dá *prelazia à representação*, bem como a significativa substituição do verbo *pertencer* por *emanar*. No entender, porém, do jurista, tal não prejudica a soberania popular nem a legitimidade decorrente da participação. MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo. *Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 77.

Entendendo que a legitimidade é o referencial ético-político do poder - o que a sociedade almeja do poder -, Diogo de Figueiredo Moreira Neto salienta que a questão da legitimidade “surge quando o poder deixa de ter vinculação subjetiva com alguém que o personalize no desempenho de um papel social não político”, a partir do que funda na participação a garantia da legitimidade.³⁴ Assim, observa que a participação é crucial, na democracia plena, em suas três modalidades: na escolha dos detentores do poder, produzindo a *legitimidade originária*; no exercício do poder, garantindo a *legitimidade corrente*; e na destinação e controle dos resultados do poder, assegurando a *legitimidade finalística*.³⁵

1.1.2 Legitimidade e níveis de participação

La participación ciudadana, en definitiva, puede ser impredecible (en cuanto a sus destinos) y también satisfactoria (en cuanto a su caminar), pero reprimirla, por acción o por omisión, no conduce más que a nuevas formas de despotismo ilustrado.

Miguel Martínez López

Uma vez que se afirma a participação como requisito que confere legitimidade ao processo de decisão política, surge uma questão que pode ser abordada de várias formas: *como se efetiva o exercício direto do poder pelo povo? Que grau de envolvimento da sociedade na decisão política pode ser considerado participação? Em suma, de que participação se está a tratar?*

Evidentemente o termo participação acolhe um largo feixe de significados. Analisando a expressão *Participação Política*, Giacomo Sani, após reconhecer a sua amplitude, que engloba “variada série de atividades”, esclarece que o termo participação em sentido estrito deve ser reservado para “situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política”.³⁶

³³ BONAVIDES, op. cit., p. 48-49.

³⁴ MOREIRA NETO, op. cit., p. 24.

³⁵ Ibid., p. 27-28.

³⁶ BOBBIO [et all], op. cit., p. 888.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto classifica a participação segundo seis critérios: (a) o *subjetivo* identifica o sujeito da participação, quem está intitulado a participar, tratando-se da legitimidade à participação, observadas as previsões legais; (b) o *finalístico* identifica a finalidade da participação, tratando da legitimidade e da legalidade; (c) o *formalístico* identifica a existência de forma, ou previsão legal de processo para canalizar a participação (obrigatória ou facultativa), nada obstando, porém a participação informal; (d) o *conteudístico* trata do conteúdo político da participação, que abrange: (i) a mera informação prévia, contemporânea ou posterior ao ato, (ii) a “participação que influencie” a decisão ou sua execução, a “participação na elaboração da decisão (discutindo, argumentando, apresentando razões e consignando pontos de vista)” e (iii) “a expressão mais acabada, co-autoria na decisão, a co-responsabilidade no seu conteúdo”; o (e) *objetivo* leva em consideração o objeto da participação, seus fins e o (f) *funcional*, pelo qual a participação se dará na função normativa, na função administrativa ou na função jurisdicional.³⁷

Fernando Alves Correia, a seu turno, apresenta a classificação adotada em países europeus, em especial Portugal e Alemanha: *participação-audição* (ou participação-auscultação) e *participação-negociação* (concertação). Na primeira, antes de tomar a decisão unilateral, a administração ouve ou consulta os administrados com a finalidade de colher subsídios, pareceres, observações e sugestões. Tal se dá em órgãos consultivos ou de gestão, com a presença de representantes das categorias interessadas ao lado de representantes da administração pública. Esta forma seria a correlata à informação, influência e participação na elaboração. Já na participação-negociação, ou administração concertada, há a negociação entre administração e administrados interessados, com a elaboração comum dos objetivos e

³⁷ Ibid., p. 69-79.

dos meios, execução das decisões e troca recíproca de informações. Esta forma seria correlata à co-autoria ou co-responsabilidade.³⁸

O jurista português apresenta, ainda, a classificação da participação no processo de decisão política segundo suas formas: *uti cives* ou *uti singuli*; *individual* ou *coletiva*; *direta* ou *indireta*. Na participação *uti cives*, o cidadão desempenha um papel cívico, na sua atividade participativa no processo de formação das escolhas administrativas, contribui com conhecimentos e idéias sobre questões relativas a seu próprio *status* de membro da coletividade, não como titular de um interesse qualificado ou pessoal. Na participação *uti singuli*, o administrado exerce uma função pessoal, tem como objetivo tutelar os seus interesses particulares. Na participação individual, o cidadão participa como indivíduo, não como representante de um grupo ou comunidade, enquanto na coletiva, a participação se dá com o envolvimento de grupos sociais ou estruturas organizadas. Finalmente, na participação direta os indivíduos interessados ou conjunto da população tomam parte da decisão administrativa, e na indireta, os indivíduos ou grupos são representados.

Em estudo realizado por Sherry R. Arnstein, na década de 60³⁹, foi desenvolvida uma escala, a partir do grau, ou intensidade, de envolvimento dos sujeitos nos processos de decisão:

- (i) *nonparticipation*:
 - 1º nível - *manipulation*
 - 2º nível - *therapy*
- (ii) *tokenism*:
 - 3º nível - *informing*
 - 4º nível - *consultation*
 - 5º nível - *placation*
- (iii) *citizen power*:
 - 6º nível - *partnership*
 - 7º nível - *delegated power*
 - 8º nível - *citizen control*.⁴⁰

³⁸ Fernando Alves Correia. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. 2001. Tese (Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas) - Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra: Editora Livraria Almedina. (2ª Reimpressão).

³⁹ Sherry R Arnstein. *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP. V. 35, n. 04, 1969, p. 216-224. Disponível em <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. Acesso em: 14-5-07.

Nesta escala, para a autora, somente poderiam ser considerados participação os níveis que capacitam os sujeitos a se engajar no processo de decisão. Os dois primeiros níveis (*manipulation* e *therapy*), assim, não poderiam ser considerados participação, eis que idealizados para “substituir a participação genuína”. Nestes casos, o objetivo real não seria a formação do povo para participar no planejamento ou condução de programas e sim a capacitação das lideranças para a instrução dos participantes.⁴¹ Os 3º, 4º e 5º níveis (*informing*, *consultation* e *placation*) permitiriam o acesso à informação e à manifestação de opinião àqueles que normalmente possuem tais prerrogativas. Nesse sentido, somente poderiam ser considerados participação os níveis 6º a 8º de sua escala, identificados como *citizen power* (*partnership*, *delegated power* e *citizen control*), os quais capacitam os envolvidos a se engajar e a negociar com os detentores o poder de decisão, a decidir e controlar.

Com base nessa escala, o geógrafo Marcelo Lopes de Souza, elaborou um modelo no qual o envolvimento da sociedade se classifica em não-participação (que abrange a coerção e a manipulação), pseudo-participação (que envolve a informação, consulta e cooptação) e participação autêntica (que implica em parceria, delegação de poder e autogestão).⁴²

Tais elementos contribuem para entender que a participação em um processo de decisão deverá compreender o envolvimento ativo dos sujeitos, a participação no sentido estrito, segundo conceito de Giacomino Sani, antes explicitado.

Mas qual o tipo, intensidade ou conteúdo da participação é requisito de legitimidade para a decisão política?

Esta questão preocupa a doutrina jurídica brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em detalhado levantamento sobre os dispositivos constitucionais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto indica como decorrentes do direito à

⁴⁰ i) não participação: manipulação, terapia; ii) testemunhos: informação, consulta e aplacação; iii) parceria, poder delegado e controle cidadão (tradução livre da autora).

⁴¹ A autora usa os verbos *to educate* e *to cure*, o que aqui se traduz como instruir, sentido adotado aqui em face da frase precedente no texto.

participação os diferentes graus de envolvimento da sociedade: informação, petição, influência na decisão, fiscalização de seu cumprimento e co-autoria na decisão.⁴³

Diferentemente, para Carlos Ayres de Brito a participação envolve a deliberação, eis que em 1993 afirmou:

Participação popular, então, **somente pode existir** com a **pessoa privada** (individual ou associadamente) **exercendo o poder de criar norma jurídica estatal**, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. É igual a dizer: com a **pessoa privada influenciando constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado**, que assim é que desempenha o poder político.

(...)

E que significa exercer “diretamente” o poder político? Significa o **povo assumindo-se enquanto instância deliberativa**, tanto quanto se assumem como instância deliberativa os “representantes eleitos” por esse mesmo povo.

(...)

A Constituição enlaça o vocábulo “participação” a um termo **denotador de ingerência decisória da parte privada**, como “**deliberação**”, “**gestão**”, “**soberania**”, “**diretrizes**”, “**formulação das políticas e no controle**” de que servem ancoradouro os artigos 7º (inciso XI), 14 (caput), 194, 198, 206 (inciso VI)

(...)

Numa palavra, a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas **obriga o Estado a elaborar seu direito de forma emparceirada com os particulares** (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução “Estado Democrático” (figurante no preâmbulo da carta de Outubro) como sinônimo perfeito de “Estado Participativo.”⁴⁴ (grifamos)

Portanto, segundo o entendimento então manifestado pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal o caráter deliberativo da participação restaria evidente no texto constitucional e, previsto, através da sua consagração nas mais variadas matérias. Ao se manifestar pelo significado de participação com ingerência decisória, o jurista opta pela *participação no sentido estrito*, pela *participação autêntica*, assim definida por Marcelo Lopes de Souza ou a *citizen power*, identificada por Sherry Arnstein.⁴⁵

⁴² Marcelo Lopes de Souza. *Mudar a Cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 207.

⁴³ *Ibid.*, p. 159-183.

⁴⁴ Carlos Ayres de Brito. Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. V. 2, São Paul, p. 85-87, 1993.

⁴⁵ Esta posição acompanha a adotada por Franco Levi e Mario Nigro diante da consagração da participação, também de forma expressa, na Constituição Italiana. Franco Levi, evidencia, o princípio fundamental previsto no art. 3º que prevê a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do

Destarte, os dispositivos constitucionais que ressaltam o direito à informação não implicariam em participação propriamente dita, mas requisito para o seu exercício, o que se denomina pseudo-participação (informação e consulta). Somente poderiam ser considerados como participativos os dispositivos que prevêm a participação autêntica (parceria, delegação de poder e auto-gestão), na classificação de Marcelo Lopes de Souza.

A partir de tal posição, é necessário verificar quais os limites estruturais para a participação na tomada de decisão num Estado Democrático de Direito. Para tanto, é conveniente buscar elementos na doutrina jurídica italiana, mais precisamente na lição de Mario Nigro, que identificou “*o nó da participação*” na administração pública (*il nodo della partecipazione*).⁴⁶

Examinando a questão, Nigro afirma que, pela participação na administração pública, o Estado tende a introduzir a maior sociedade possível e a atrair o maior número de interesses sociais, confiando a defesa e a gestão aos próprios titulares. *O nó da participação*, que no seu pensar envolve a responsabilidade do jurista, implica encontrar a “forma de organização apta a realizar a conciliação entre duas exigências contraditórias” - quais sejam: acolher no Estado a maior sociedade possível e não alterar as suas características fundamentais. O “*nó político*”, e também técnico, emerge da possibilidade e limites da organização, da identificação dos sujeitos da participação e lugar de imersão da realidade social, além da natureza dos interesses envolvidos.⁴⁷ Estes “nós”, com efeito, estão certamente presentes num processo de debate e formulação de políticas públicas em geral e em especial no processo de planejamento urbano.

Tais elementos orientam o exame do procedimento adotado em Porto Alegre, quais sejam: (a) verificação da participação quando identificada a possibilidade de interferir na

País, cujo conteúdo não teria função instrutiva ou de informação (do cidadão e da autoridade), mas função de instrumento de pressão. A propósito, ver: Franco Levi. *Partecipazione e Organizzazione*. In: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, 1977, p. 1638-1642.

⁴⁶ Mario Nigro. *Problemi dei nostri tempi: il nodo della partecipazione*, In: *Rivista Trimestrale do Diritto e Procedura Civile*, Milano, 1980, p. 226-227. O autor, ao tratar do tema, considera participante aquele que é admitido a acompanhar o sujeito principal no caminho de uma escolha.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 230-231.

decisão⁴⁸ e (b) a identificação dos limites da participação. Em suma, pretende-se analisar os nós político e técnico da participação, na lição de Mario Nigro.

Antes, porém, considera-se importante situar o planejamento urbano como política pública e a adoção da participação como procedimento para a sua formulação.

1.2 Planejamento urbano

Os problemas experimentados pelas populações das grandes cidades no século XIX exigiram a atenção das autoridades administrativas tanto no continente europeu como no americano.⁴⁹ No Brasil, desde o princípio do século XX, o planejamento das cidades foi defendido como necessidade para o desenvolvimento, ressaltada a importância do saber científico na sua formulação. Já na década de 20 o papel da sociedade nas ações de planejamento fora identificado como importante, porém seu caráter era limitado à informação das propostas e ao envolvimento de determinadas classes e setores da sociedade, com a finalidade de angariar adeptos à sua implementação.⁵⁰ Evidentemente, não se tratava da participação no sentido adotado nesta dissertação. Além disso, visava a atingir segmentos específicos, das elites econômicas, políticas e culturais, mais diretamente interessados na modernização, no embelezamento e no melhoramento das cidades.

⁴⁸ Assume-se, portanto o conceito adotado por Sherry Arnstein e Marcelo L. Souza (*citizen power e participação autêntica*, respectivamente), ou seja, *participação no seu sentido estrito* (no conceito de Giacomo Sani), a *participação que influencie* a decisão, a sua elaboração e execução, a *co-autoria na decisão* e a *co-responsabilidade* (na classificação de Diogo de Figueiredo).

⁴⁹ Ver, por exemplo, Jean-Paul Lacaze. *A cidade e o Urbanismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 36 e Peter Hall. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1988, p. 18. Lewis Mumford, op.cit., p.483-484, por sua vez, denomina as grandes cidades da época de *Coketown* e cita Charles Dickens em testemunho das precárias condições de vida.

⁵⁰ Luiz de Anhaia Mello em trabalho intitulado: *Problemas de urbanismo: bases para a resolução do problema técnico*, reservou os dois primeiros capítulos para tratar do que denominou "*Problema Psicológico*". Nestes capítulos salienta a importância do exemplo americano, no qual a participação da sociedade civil se dava por intermédio das sociedades de arquitetura, engenharia, dos Rotary's e Câmaras de Comércio. A idéia foi, ainda, objeto de série de palestras e debates realizados entre 1928 e 1929 no Rotary Club e Instituto de Engenharia. Somente no terceiro capítulo trata da questão sob o foco político e administrativo. Textos publicados no Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo, 1929.

Nas décadas subseqüentes, a afirmação do planejamento urbano culminou com o planejamento e implantação da nova capital brasileira, exemplo de urbanismo modernista citado na literatura nacional e estrangeira. A década de setenta foi rica na produção de planos diretores, elaborados de acordo com critérios técnicos. Fábio Konder Comparato lembra que, em 1970, tratando do planejamento em sentido lato, o Professor Washington Peluso Albino de Souza afirmava que:

(...) já ia longe a época das discussões sobre a legitimidade democrática do planejamento. Acima de regimes políticos, impõe-se como conquista científica. E como técnica de racionalização de esforços e do aproveitamento de recursos, passou a interessar às nações, sem discriminações também dos graus de desenvolvimento.⁵¹

Não obstante a importância dos planos, as críticas que se seguiram à sua elaboração no Brasil evidenciaram a falta de efetividade para a consecução dos seus objetivos, seja porque os planos não se cumpriram, seja porque não foram eficientes para evitar o crescimento irregular e desordenado que não cessou. Exemplo disto, o fato de que imediatamente após a inauguração de Brasília, deu-se a regularização de Taguatinga – assentamento popular que nasceu à margem da construção da cidade planejada. Estudos relevantes abordaram esta questão: autores como Luiz César de Queiroz Ribeiro, Flávio Villaça, Marcelo Lopes de Souza e Carlos Vainer⁵² examinando a trajetória do planejamento urbano no Brasil, identificaram a insuficiência dos planos para responder às demandas sociais.

Para Fábio Konder Comparato a “difusão das receitas neoliberais” e o “colapso dos regimes comunistas” provocou a prevenção contra o planejamento no desempenho das políticas públicas. Identifica, porém, a indispensabilidade do exercício da função de planejamento das políticas públicas.⁵³

⁵¹ Revista Brasileira de Estudos Políticos. n. 28, jan. 1970.

⁵² As obras destes autores serão identificadas adiante, motivo pelo que, aqui, simplesmente refere-se a sua importância e identifica-se a preocupação dos autores com o exame do tema.

⁵³ Fábio Konder Comparato. A Organização Constitucional da Função Planejadora. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. V. 4. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 12-16.

No âmbito internacional, já na década de 60, manifesta-se clara a decepção com os resultados do planejamento urbano. Françoise Choay, em obra publicada em 1965, assim se posicionou:

A sociedade industrial é urbana. A cidade é seu horizonte. Ela produz as metrópoles, as conurbações, cidades industriais, grandes conjuntos habitacionais. No entanto, fracassa na ordenação desses locais. A sociedade industrial tem especialistas em planejamento urbano. **No entanto, as criações do urbanismo são, em toda a parte, assim que aparecem, contestadas, questionadas.** Das super quadras de Brasília aos quadriláteros de Sarcelles, do fórum de Chandigarh ao novo fórum de Boston, das highways que cortam São Francisco às grandes avenidas que rasgam Bruxelas, são evidentes a mesma insatisfação e a mesma inquietude. A amplitude do problema é atestada pela abundante literatura que suscita há vinte anos.⁵⁴ (grifamos)

Tais críticas não obscurecem a importância do planejamento urbano na atuação administrativa. Neste ponto de vista, apesar de referir-se ao planejamento da ação estatal em geral, e não ao planejamento urbano especificamente, a observação de Fernando Alves Correia a cerca da sua importância no Estado de Direito Social aplica-se aos planos urbanísticos:

Na verdade o Estado de Direito Liberal do século XIX, que quase restringia a sua atividade à manutenção da ordem pública interna e à garantia da segurança externa, não tinha grande necessidade de lançar mão do instituto do plano. Mas, no Estado de Direito Social dos nossos dias, em que a Administração Pública exerce funções de grande alcance, designadamente de apoio ao desenvolvimento econômico e social, de promoção da justiça social e de prestação social, o plano tornou-se num instrumento essencial da ação administrativa. O plano é, assim, um sinal evidente da transformação verificada no modo de ser das funções estaduais, no seguimento da passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado de Direito Social.⁵⁵

Reconhecida a importância do planejamento da ação administrativa, da efetividade e implementação de seus objetivos, a participação da sociedade se apresenta como “antídoto”, ou “vacina”, à insuficiência dos planos para responder as demandas sociais. A defesa da participação funda-se na necessidade de reconhecimento da cidade real – da qual os cidadãos

⁵⁴ Françoise Choay. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 6. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2005, p. 01.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 169-179.

são testemunho – e no compromisso da sociedade com a implementação da cidade proposta coletivamente.

Impossível deixar de evocar como exemplo do exercício da cidadania, o envolvimento dos cidadãos atenienses na vida pública da *pólis* grega, assim interpretado por Lewis Mumford:

Por algum tempo, a cidade e o cidadão eram um só, e nenhuma parte da vida parecia estar fora de suas atividades formativas, moldadas por si mesmas. Essa educação do homem integral, essa Paideia, como lhe chamou Jaeger, para lhe dar limites mais amplos que os de uma estreita pedagogia, jamais foi igualada em qualquer outra comunidade tão grande.⁵⁶

1.2.1 A participação no planejamento urbano

Sob a ótica de Miguel Martínez López, o planejamento participativo deve enfrentar os seguintes questionamentos:

Qué significa participar en la vida pública en general y en la transformación del territorio en particular? ¿Con qué sentido y finalidades - latentes o manifiestas - se ejercen las prácticas de participación social? ¿Qué particularidades tiene el ámbito del urbanismo (especialmente, en materia de planeamiento y de gestión) para facilitar o para condicionar la participación social?⁵⁷

Examinando tais questões, o autor afirma que os processos participativos deveriam ir além da simples e superficial informação, mas implicam em investigação das potencialidades de mudança social, debate, dissenso, comunicação e negociação em profundidade, transformações sociais em geral e alternativas populares de organização democrática em particular. Acrescenta, porém, que nos processos de planejamento urbanístico a participação teria fracassado devido a uma deficiente interação com a cidadania e que “boa parte deles buscam somente colaborar na transformação do território, em vez de promover modelos de cidade alternativos ao desenvolvimento especulativo predominante”.

⁵⁶ MUMFORD, op. cit., p. 187/8.

A desconsideração da bagagem cultural da cidadania poderia explicar esta “deficiente interação”. Segundo Boaventura de Souza Santos, em nome da ciência moderna, destruíram-se muitos conhecimentos e ciências alternativas, postura que no seu entender estaria sendo alterada:

O que há, pois, de novo neste limiar de século é o reconhecimento de que há conhecimentos rivais alternativos à ciência moderna e de que mesmo no interior desta há alternativas aos paradigmas dominantes. Com isto, a possibilidade de uma ciência multicultural, ou melhor, de ciências multiculturais é hoje mais real do que nunca.⁵⁸

A seu turno, Fernando Alves Correia, acerca da participação na administração pública, afirma:

O fundamento da expansão do movimento participativo deve ir buscar-se na superação do modelo administrativo clássico, autoritário, centralizado e burocrático próprio da ideologia liberal e da concepção individualista do Estado, cuja forma de ação típica era a decisão unilateral, autoritária, suscetível de ser imposta aos particulares se necessário pela força.⁵⁹

Este fundamento, em diálogo com a denúncia de Boaventura de Souza Santos, indica que a participação da sociedade no planejamento urbano busca romper com a tradição do planejamento tecnocrático e da primazia do saber técnico, acolhendo práticas, posturas e procedimentos que consideram o saber leigo elemento essencial no planejamento das cidades, resgatando a bagagem cultural antes era ignorada.

Segundo o jurista português, a exigência de formas adequadas de participação do particular surge como compensação da amplitude do poder discricionário na planificação urbanística, considerada a vastidão e complexidade de interesses envolvidos, bem como a necessidade de selecionar os interesses não contemplados.⁶⁰ Considerando que o planejamento urbano envolve um cenário complexo, que encerra uma vasta gama de interesses individuais e

⁵⁷ Miguel Martínez López. *La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad*. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>. Acesso em: 28-6-07.

⁵⁸ SANTOS, op. cit., p. 14-15.

⁵⁹ CORREIA, op. cit., p. 251.

⁶⁰ SANTOS, op. cit., p. 259.

coletivos, as doutrinas alemã e portuguesa afirmam a importância da *ponderação dos interesses* na formulação do planejamento e na elaboração do plano urbanístico. No dizer de Fernando Alves Correia, assume relevância a participação para a identificação de tais interesses, na sua ponderação,

As formas de *participação* dos particulares e de *colaboração* de vários sujeitos de direito público no procedimento de formação do plano diretor municipal têm como finalidade fazer chegar ao conhecimento dos órgãos administrativos competentes os interesses de que são portadores, para que o plano realize uma *justa ponderação* (...) dos diferentes interesses nele envolvidos. Verifica-se, deste modo, um *nexo funcional* ou um *fio condutor* entre *participação* e a *ponderação* ou, por outras palavras, entre o contributo de quem é chamado a evidenciar factos, interesses e circunstâncias e a *obrigação de ponderação*, que deve estar presente em todo o acto de planificação. 'Participar' no procedimento de planificação é, antes de mais, preparar a 'ponderação', ou seja, salientar tudo aquilo que poderá eventualmente ser considerado como susceptível de fazer parte do 'material de ponderação' e ser *obrigatoriamente* ponderado.⁶¹ (itálicos no original)

A ponderação dos interesses, segundo o autor, independe de previsão legal, pois decorre da necessidade de motivação e de fundamentação da decisão administrativa⁶², o que é adotado pela Constituição brasileira.

Guido Alpa lembra que no direito urbanístico italiano a participação é objeto de enunciados de princípio e atesta a sua presença na matéria referente aos serviços sócio-sanitários e bens culturais e ambientais. Afirma que a forma inovadora de participação admite não só a participação singular, mas principalmente a coletiva. Segundo o autor, este modelo participativo - que identifica como seu significado moderno - implica em atividades de solicitação, colaboração, discussão, proposição, gestão e auto-gestão, denúncia, controle que afiança e integra os órgãos públicos e se registra nas regiões e comunas italianas.⁶³

⁶¹ Ibid., p. 275-276. Para o autor, o envolvimento da cidadania e da sociedade é denominado *participação*; o envolvimento dos poderes públicos das diferentes esferas, *colaboração*.

⁶² CORREIA, op. cit., p. 176.

⁶³ Guido Alpa. Aspetti e problemi della partecipazione nel diritto urbanistico. In: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Milano, n. 01, 1979, p. 264-280.

1.2.2 A participação na história do planejamento urbano

A abordagem da participação da sociedade no planejamento urbano deve considerar a sua trajetória histórica: os fatos, movimentos e correntes de pensamento que, de alguma forma, contribuíram para a sua adoção, no Brasil, como requisito previsto em lei federal, orientando o processo de elaboração de planos diretores em todo o país.

Os graves problemas habitacionais e sanitários existentes no século XIX em grandes cidades como: Londres, Paris, Berlim e Nova York, exigiam soluções das respectivas administrações públicas. A inércia das autoridades provocou manifestações populares significativas em Londres, as quais tiveram a devida repercussão na imprensa. Em resposta foram criados órgãos públicos destinados a solucionar os problemas.⁶⁴ Evidentemente não se pretende aqui considerar que houve *participação* da sociedade no planejamento da Londres do século XIX - que passara de 864.845 habitantes em 1801 para 4.232.118 habitantes em 1891. Pretende-se, sim, frisar a importância da sociedade no desencadeamento das ações do Estado, da visibilidade social e política que assumiram os problemas urbanos em face dos movimentos que denunciavam e se opunham (pelos mais variados motivos) às péssimas condições de habitabilidade existentes nos prédios que abrigavam a população de baixa renda.⁶⁵ Este papel, no entanto, foi se deslocando ao longo do tempo da posição passiva em direção à ativa, consolidando-se, afinal, como condição para a efetivação do planejamento.

O importante papel do cidadão no planejamento de suas cidades foi objeto da atenção de Patrick Geddes, já em 1915, como se verifica na obra *Cidades em Evolução*. Na introdução à publicação do livro, Jaqueline Tyrwhitt afirma a preocupação de Geddes com o cidadão comum, no sentido de que tivesse “uma visão e compreensão das possibilidades de sua própria

⁶⁴ Em 1884 foi criada em Londres a Comissão Real para a Moradia das Classes Trabalhadoras, em 1885 e 1890 foram editadas leis destinadas às moradia de classes trabalhadoras. Ver, *Cidades do Amanhã*, de Peter Hall, já citada.

cidade”, justificando a importância da implantação de uma *Mostra Urbanística* e de um centro permanente de Estudos Urbanos em cada cidade (uma *Outlook Tower*): “isso é algo que ainda deve ser avaliado por todas as nossas discussões sobre a necessidade e o valor da ‘participação dos cidadãos’ no planejamento urbano”.⁶⁶

Acerca da Mostra de Edimburgo, promovida por Patrick Geddes em 1910, Sir Patrick Abercrombie⁶⁷ enfatizou:

Houve uma época em que era preciso apenas agitar em uma garrafa o plano urbanístico alemão, o boulevard parisiense, a cidadezinha ajardinada inglesa e o esquema americano de cidades e parques para se conseguir automaticamente uma fórmula a ser aplicada, sem critérios e com vantagens, sobre qualquer cidade e vila nesse país, na esperança de que assim estaria sendo ‘planejada’ dentro de concepções atualizadas. Doce sonho! Geddes foi o primeiro a ofuscar esse sonho emergindo de sua Outlook Tower, no norte gelado, para produzir aquele pesadelo de complexidade, o Salão de Edimburgo na grande Mostra de Planejamento Urbano de 1910.

(...)

Mas, se conseguissem penetrar no círculo de conversação de Geddes, nunca mais poderiam retornar ao doce sonho de ontem! Havia mais coisas no planejamento urbano, do que os olhos podiam perceber.⁶⁸

Importante é a expressão do próprio Geddes, ao prefaciá-la obra:

O idealismo e a realidade não estão afastados, são inseparáveis; assim como nossa caminhada diária, guiada por ideais de direção inatingíveis, além das estrelas, e, contudo, indispensável para irmos a qualquer parte, exceto à derrota. **A Eutopia, então, está na cidade ao nosso redor, e ela deve ser planejada e realizada, aqui ou em qualquer parte, por nós, como cidadãos – tanto da cidade real quanto da cidade ideal, vistas, cada vez mais como uma só.**⁶⁹
(grifamos)

Com as mostras de urbanismo, Geddes pretendia estimular os cidadãos a se voltarem para as suas cidades, reconhecendo-as e reconhecendo-se nelas. Demonstrava a necessidade do levantamento e da visualização da sua história para a consecução do seu planejamento. Entendia que após a realização das mostras a atmosfera urbana se modificava e mais, “o que o

⁶⁵ Ver, a propósito, interessante relato de tais movimentos e de suas conseqüências em *Cidades do Amanhã*, de Peter Hall, já citada.

⁶⁶ Patrick Geddes. *Cidades em Evolução*. Campinas/SP: Papirus, 1994, p. 15.

⁶⁷ Primeiro editor da revista *Town Planning Review*, periódico do Departamento de Projetos Públicos da Universidade de Liverpool (1909), professor na segunda faculdade de planejamento da Grã-Bretanha, University College London. Conforme Petter Hall, op. cit. p. 382. Autor de dois planos gerais para a cidade de Londres.

⁶⁸ Patrick Abercrombie *apud* GEDDES, op. cit., p. 15-16.

estudante da cidade puder observar e interpretar, prever e sugerir, o cidadão ativo não tarda em planejar e aplicar”.⁷⁰ Propugnava pelo desenvolvimento da *civics*, educação cívica, envolvendo temas relacionados à cidadania, aos aspectos urbanos e municipais e questionava “qual o papel da educação no planejamento urbano, no estudo da nova ciência: civis?”⁷¹ Vislumbrava o papel ativo da cidadania no planejamento urbano e estimulava-o, ciente da necessidade de intensificação da vida social e da difusão do conhecimento.

Como se vê, Geddes, cujo nome é normalmente ligado ao tema do planejamento regional, é também referência quando se fala em fundamentos para a participação da sociedade no planejamento urbano. Sobre ele, salienta Petter Hall:

Ele, mais do que ninguém, é responsável por trazer à teoria do planejamento urbano a idéia de que homens e mulheres poderiam construir suas próprias cidades, escapando, assim, da massificação industrial para um mundo de atividade artesanal, onde as coisas novamente parecem bonitas por terem sido feitas corretamente.⁷²

A partir de 1950, o olhar do planejador urbano, na visão de John F. Charlewood Turner, recaiu sobre a atuação da população de baixa renda na organização de seu espaço. Referindo-se às *barriadas* peruanas e às *favelas* brasileiras, observou Turner:

Quando os moradores controlam as decisões mais importantes e sentem-se livres para dar suas próprias contribuições ao projeto, à construção ou ao gerenciamento de suas habitações, tanto esse processo quanto o ambiente decorrente estimulam o bem-estar individual e social. Quando, ao contrário, as pessoas não têm controle sobre as decisões-chave nem por elas se responsabilizam dentro do processo habitacional, o ambiente onde habitam pode tornar-se uma barreira para a sua realização pessoal e um ônus para a economia.⁷³

Nos Estados Unidos da América, em 1964, os movimentos sociais empenharam-se pela reformulação do programa norte-americano de remodelação urbana. Jane Jacobs teve papel essencial neste movimento. Surgiu o *advocacy planning*, no qual os projetos deveriam

⁶⁹ GEDDES, op. cit., p. 32-33.

⁷⁰ Ibid., p. 122.

⁷¹ Ibid., p. 134.

⁷² Peter Hall, op. cit., 287.

ser elaborados como uma expressão mais direta da necessidade dos usuários e onde o planejador atua como “assessor técnico”.⁷⁴

Aliás, no final dos anos 60, Sherry Arnstein, ao apresentar a “escala da participação” já citada, identificava a participação cidadã como *citizen power*, significando uma redistribuição do poder que capacita os excluídos a serem incluídos no futuro nos processos econômicos e políticos.⁷⁵

Agustin Gordillo, em 1974, examinando a participação no processo de planejamento em geral, afirmou que a planificação não pode ser obra de um grupo de homens, sendo necessária a participação da população para assegurar a eficácia e permanência do plano (seu cumprimento). Como exemplos de participação, indicou as comissões mistas de planificação (exemplo francês) e os conselhos econômicos e sociais (exemplo argentino). Segundo o autor, o consenso no processo de participação é condição de legitimidade das decisões, mas não necessariamente assegura a sua eficácia. Ampliando seu foco – da participação no processo de decisão para a participação no estado democrático – entende que a democracia representativa deve ser complementada com formas semi-diretas de democracia, por meio de canais e procedimentos de participação política como comissões mistas, conselhos. Para o autor, o exercício da participação constitui forma de integração social, devendo-se criar e manter tantos canais de participação quantos sejam possíveis.⁷⁶

A participação da comunidade foi defendida, ainda, por Christopher Alexander no campo do projeto ou desenho urbano em seu trabalho para a ampliação do *campus* da

⁷³ R. Fichter, J.F.C.Turner, P. Grenell. The Meaning of Autonomy. In: *J.F.C.Turner R. Fichter*, 1972, p. 241-254, conforme citação de Peter Hall, op. cit., p. 300. A obra original não foi localizada pela autora, a importância da referência justifica a manutenção da citação.

⁷⁴ HALL, op.cit., p. 310.

⁷⁵ ARNSTEIN, op. cit., p. 02.

⁷⁶ Agustin A Gordillo. *Planificacion, Participacion y Libertad*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973, p. 196-212. O autor adota a expressão planificação com o sentido adotado no presente trabalho para planejamento. Nesta obra o autor salienta a discussão travada na Conferência Interamericana sobre Desenvolvimento da Comunidade, organizada pela Organização dos Estados Americanos e realizada em Santiago, Chile, 1970. Sobre o tema *participação* do mesmo autor, ver: *Ideas sobre participación en America Latina e Participación Administrativa*. In: *Revista de Direito Público*, n. 57-58 e 74, respectivamente.

Universidade de Oregon. Na oportunidade, enfatizou que planos gerais fracassaram porque criavam uma ordem totalitária que alienava os usuários da influência sobre a futura forma de sua própria comunidade. Salienta a contradição, pois, por conhecer suas próprias necessidades, a comunidade seria capaz de dirigir um processo de crescimento orgânico, contrapondo-se às afirmações de que a comunidade não tem tempo nem conhecimento para participar do processo.⁷⁷

1.2.3 Planejamento urbano e a participação no Brasil

Tais movimentos e debates repercutiam no Brasil. Ainda na década de 1970, Antônio Octávio Cintra apresentava o “planejamento adaptativo”, marcado pela interação de muitas pessoas, entidades e unidades administrativas. Para Cintra, o “planejamento adaptativo” serviria melhor ao interesse público do que o “planejamento racional compreensivo”, pois refletiria os interesses das diversas partes afetadas pelo desenvolvimento proposto.⁷⁸

Segundo Carlos Vainer, a crise do “modelo tecnocrático-centralista-autoritário” é simultânea à ascensão dos movimentos urbanos e ao fortalecimento das organizações populares em praticamente todas as cidades brasileiras.⁷⁹ Corroborando esta assertiva, note-se que já no 1º Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado na cidade de Petrópolis, em 1963, foi proposta a participação direta das camadas populares na gestão da cidade.⁸⁰

⁷⁷ Christopher Alexander. *Urbanismo y Participación*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili S.A, 1976, p. 20-23.

⁷⁸ Antônio Octávio Cintra. Notas sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano. In: *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, 1974, p. 115-138.

⁷⁹ Carlos Vainer. Planejamento urbano democrático no Brasil. In: Diogo Afonso Erba [et al.]. *Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005. A propósito, ver Norberto Bobbio. *O Futuro da Democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.46: tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos.

⁸⁰ Luis César Queiroz Ribeiro, Aduino Lúcio Cardoso. Da cidade à nação - gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: Luis César Queiroz Ribeiro, Roberto Pechman (org). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 71.

A partir dos anos 80, com o desenvolvimento da consciência popular urbana e o crescimento dos movimentos populares e organizados, foram retomadas as demandas formuladas em 1963, visando resgatar o caráter redistributivo, então proposto.⁸¹ Veja-se, nesse sentido, que a emenda popular pela reforma urbana apresentada no processo constituinte propugnava a descentralização da decisão e a ampliação da participação dos cidadãos na definição dos destinos de suas cidades. A apresentação desta emenda (a terceira em número de assinaturas colhidas), teve como resultado a inclusão do capítulo “Da Política Urbana” na Constituição Federal de 1988. Pode-se afirmar, ainda, que é reflexo desta emenda a inserção, no art. 29, da participação da sociedade no processo de planejamento municipal.

Com a eleição direta dos administradores das capitais brasileiras, em janeiro de 1989 novas administrações municipais assumiram e várias foram as experiências de participação na gestão administrativa por meio da implantação do Orçamento Participativo - OP, e da instalação de conselhos setoriais de políticas públicas, com caráter deliberativo e representação da sociedade. Observa-se que o funcionamento dos conselhos muitas vezes importava em requisito para a liberação de verbas públicas federais para a implantação de políticas na área da saúde, assistência social, educação e cultura. Além disso, a participação da sociedade foi identificada, em lei, como instrumento de transparência na execução orçamentária.⁸²

Com o advento do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que estabelece as normas gerais de direito urbanístico, a elaboração participativa de planos diretores é enfatizada e a expressão *democracia participativa* passou a ser reconhecida, também, na seara do planejamento urbano - territorial e orçamentário. Os olhares, então, se dirigem para os

⁸¹ Ver, a propósito: Evelina Dagnino. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. Brasília: Ed. Brasiliense. Ana Clara Torres Ribeiro. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: *Plano Diretor. Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

⁸² A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101/00 identifica a participação da sociedade na formulação da peça orçamentária como instrumento de “Transparência da Gestão Fiscal”. O parágrafo único do art.48 da referida lei dispõe expressamente: a transparência será assegurada também mediante incentivo à

processos de formulação de planos diretores, estimulados, inclusive, pelo trabalho desenvolvido pelo Ministério das Cidades.

Contudo, como constatado em relação ao processo de decisão política em geral, não é unânime o entendimento de que a adoção do procedimento participativo implicaria avanço positivo para o desenvolvimento urbano. Rômulo Krafta, ao apresentar sua visão acerca do “planejamento participativo”, identifica uma escala de motivação dos diferentes agentes e suas atitudes no processo de planejamento, cuja amplitude vai do “puro egoísmo” ao “puro altruísmo”.⁸³ Partindo do pressuposto de que “o objetivo maior e final de qualquer ação ou estratégia de planejamento é a promoção do interesse social”, o autor identifica o agente verdadeiramente altruísta: o técnico de planejamento, cujo altruísmo decorreria “do fundamento ético da profissão que legitima o planejamento pela busca da eficiência e equidade dos sistemas urbanos”. No entanto, no contexto de um planejamento participativo, observa:

O terceiro passo é justamente identificar as estratégias de ação de agentes interessados em influir no planejamento urbano. **O ambiente da prática do planejamento urbano no Brasil tem demonstrado crescente abertura às influências da sociedade, de maneira geral, e, quanto mais aberto a isso são os procedimentos, menos reconhecimento o altruísmo técnico amalha.** Por paradoxal que possa parecer, **as proposições teoricamente capazes de promover razoável equilíbrio entre demandas e ofertas sociais urbanas, normalmente trazidas pelos técnicos altruístas, tem sido progressivamente rejeitadas; na maioria das vezes por pura ignorância e preconceito contra uma suposta ‘tecnocracia’.**⁸⁴ (grifamos)

Segundo o autor, pela pressão coletiva, moradores de uma região podem ser facilmente arregimentados para pressionar por melhorias locais. E afirma:

Como modelo teórico, o planejamento participativo é anárquico e arbitrário, unicamente dependente da vontade dos agentes e suas articulações aleatórias. Planejamento participativo é pós-moderno na sua concepção episódica e circunstancial da cidade, que, então se

participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

⁸³ Rômulo Krafta. *Egoísmo, Altruísmo e Cooperação em Planejamento Urbano*. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Pesquisa em Sistemas Configuracionais Urbanos, UFRGS, 2005. A participação do agente egoísta poderia ser identificada como participação *uti singuli* e a participação do agente altruísta poderia ser identificada como participação *uti cives*, na classificação antes apresentada.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 04.

transforma aleatoriamente, ao sabor do humor dos agentes e suas relações eventuais e idiossincráticas.⁸⁵

Esta posição, apesar de não isolada, como se demonstrou neste capítulo, é superada pelo ordenamento jurídico constitucional, disciplinado na norma federal. É importante salientar, porém, a legitimidade da representação orgânica dos diversos setores da sociedade um processo participativo de tomada de decisão. A ponderação dos interesses deverá considerar os princípios fundamentais e os fundamentos da república a justificar a prevalência do interesse público e coletivo na tomada de decisão.

Nessa linha, o envolvimento da cidadania na formulação do planejamento urbano, sem restrições ou condições prévias (conhecimento técnico/científico), resgata os conhecimentos antes desconsiderados (bagagem cultural e social popular) e sua inserção na formulação da cidade. Esta pode ser entendida como uma primeira condição de validade de um processo participativo. A segunda condição de validade seria a identificação e o reconhecimento do comprometimento dos integrantes do processo com os interesses defendidos, esclarecendo a participação *uti cives* e *uti singuli* e viabilizando a adequada ponderação dos interesses.

Destarte, a inclusão da cidadania no processo de reflexão e de decisão sobre o planejamento de suas cidades implica reconhecimento da soberania popular, da titularidade do poder e da atribuição sobre a definição das políticas e, acima de tudo, do compartilhamento da responsabilidade sobre as decisões tomadas. De tudo isso decorre a importância da participação da sociedade no planejamento das políticas públicas em geral e no planejamento urbano em especial, salientando-se que este, no Brasil, cristalizou-se na figura do plano diretor, como bem salienta Flávio Villaça.⁸⁶

⁸⁵ Ibid., p. 08.

⁸⁶ Flávio Villaça. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: C. Dèak e S. Schiffer. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP/FUPAN, 1999, p. 182. A observação é especialmente importante após a Constituição de 1988, que consagrou o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

1.3 Princípios constitucionais, política urbana e Plano Diretor

Se na doutrina internacional a natureza jurídica dos planos diretores não é unânime⁸⁷, a Constituição brasileira consagrou o plano diretor como ato legislativo: o parágrafo primeiro do art. 182 determina que o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, requisito não exigido aos atos administrativos em sentido estrito. Além disso, o art. 40 do Estatuto da Cidade afirma expressamente que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal. Acrescenta-se, ainda, que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – caso de referência proposto – determina que o *plano diretor* seja objeto de *lei complementar*.⁸⁸

O plano diretor situado no ordenamento urbanístico brasileiro como o instrumento do planejamento municipal que orienta a decisão e a ação administrativa, é composto de princípios, diretrizes, orientações sobre o desenvolvimento da cidade e seu detalhamento – notadamente o regramento do uso e ocupação do solo. Sua formulação é vinculada ao cumprimento dos princípios constitucionais e das diretrizes constantes do Estatuto da Cidade, conferindo legitimidade aos atos, procedimentos e decisões. Sua interpretação e aplicação, ainda, deve observar os princípios gerais aplicáveis ao direito urbanístico.

Ainda, Daniel Sarmiento acrescenta:

Os princípios, na acepção clássica, constituem os mandamentos nucleares dos sistemas jurídicos, irradiando seus efeitos sobre diferentes normas e servindo de balizamento para a interpretação e integração de todo o setor do ordenamento em que radicam. Revestem-se de um grau de generalidade e abstração superior ao das regras, sendo, por consequência, menor a determinabilidade do seu raio de aplicação. Ademais, os princípios possuem um matiz axiológico mais acentuado do que as regras, desvelando mais nitidamente os valores jurídicos e políticos que condensam.⁸⁹ (grifamos)

⁸⁷ As diversas orientações doutrinárias constam de forma bastante completa e clara em: Fernando Alves Correia, op. cit., p. 217-241. Não serão objetos de detalhamento na presente dissertação, eis que a opção pela natureza normativa – lei – decorre do ordenamento jurídico adotado.

⁸⁸ Pela Lei Orgânica de Porto Alegre, no art. 76, a lei do plano diretor deve ser objeto de lei complementar, o que se aplica também aos códigos e estatuto dos funcionários públicos.

Nesse sentido, o autor afirma que os princípios assumem diversas funções no ordenamento, operando como *alicerce do sistema* (fornecendo a pauta de valores que vão basear a interpretação das normas), numa *função hermenêutica e preenchendo lacunas*, numa *função regulativa*.

Cumpra, assim, identificar os princípios constitucionais incidentes sobre a formulação do plano diretor para, a seguir, examinar as conseqüências na hermenêutica e na aplicação da norma.

1.3.1 Legalidade e hierarquia das normas

Pelo princípio da legalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, os atos e decisões da administração pública devem observar os termos da lei. Como atividade administrativa, o planejamento urbano (e a elaboração de um plano diretor) está vinculado a este princípio, o que implica a vinculação dos atos administrativos aos termos da lei. Como se vê, pelo princípio da legalidade, o ato ou decisão ilegal também carece de legitimidade.

O princípio da legalidade encontra seu fundamento na concepção de democracia e de soberania, pela qual os atos do administrador no exercício do poder que lhe é conferido devem dar-se dentro dos limites fixados em lei, regulamentando-a, estabelecendo procedimento e formas de cumpri-la. Segundo Norberto Bobbio, Marsílio de Pádua, em *Defensor Pacis*, afirma e demonstra:

(...) o princípio de que o poder de fazer leis, em que se apóia o poder soberano, diz respeito unicamente ao povo, ou à sua parte mais poderosa (**valentior pars**), o qual atribui a outros não mais do que o poder executivo, isto é, o poder de governar no âmbito das leis.
 (...) o poder efetivo de instituir ou eleger um Governo diz respeito ao legislador ou a todo o corpo dos cidadãos, assim como lhe diz respeito o poder de fazer leis (...).

⁸⁹ Daniel Sarmiento. Os Princípios Constitucionais e a Ponderação de Bens. In: Ricardo Lobo Torres (org.). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 50.

(...) quem governa age pela “autoridade que lhe foi outorgada para tal fim pelo legislador e segundo a forma que este lhe indicar (I, 15, 4).⁹⁰

Para Habermas, “o princípio da legalidade da administração esclarece o sentido nuclear da divisão dos poderes”, vinculando a aplicação do poder administrativo ao direito normatizado democraticamente, de tal modo o poder administrativo só se regenera a partir do poder comunicativo produzido conjuntamente pelos cidadãos.⁹¹

Pois bem, os planos diretores, independentemente da sua natureza jurídica (lei, ato administrativo, regulamento ou ato complexo) devem observar o princípio da legalidade e, nesse sentido, devem observar as normas gerais de direito urbanístico em face do sistema de competências legislativas estabelecido nos arts. 22, 24, 25 e 30 da Constituição Federal. Deste sistema decorre uma hierarquia entre as normas, de sorte que a norma geral federal nos limites de sua competência, é superior e vincula a norma específica municipal, de hierarquia, nesse ponto, inferior.

Em atendimento ao disposto no art. 24, o Estatuto da Cidade, em 2001, editou as normas gerais de direito urbanístico e disciplinou a aplicação dos arts. 29, 182 e 183 da Constituição Federal. Antes dele, vigia a Lei Federal nº 6.766/79, norma geral de direito urbanístico que, com alterações, regula até hoje o parcelamento do solo urbano. Estas normas gerais devem ser observadas pelo plano diretor.⁹² Assim, as leis dos planos diretores devem observar as diretrizes de desenvolvimento urbano fixadas no Estatuto da Cidade e, para a sua implementação, aplicar os instrumentos de política urbana.

Do princípio da legalidade, ainda, decorre a hierarquia interna – prevista na norma – em face da natureza de suas disposições: na norma federal há a previsão de diretrizes que

⁹⁰ BOBBIO, op. cit., p. 321-322.

⁹¹ HABERMAS, op. cit., p. 216.

⁹² Como exemplo de norma geral de direito urbanístico de âmbito estadual, cita-se a Lei nº 10.116/94, do Estado de Rio Grande do Sul, que foi editada na ausência de norma geral federal, como autorizado no parágrafo 2º do art. 24 da Constituição Federal. Sua aplicação, com a edição do Estatuto da Cidade, ficou restrita às normas de interesse regional. As normas de interesse local incidem tão somente na ausência de lei municipal. Assim, de

orientam o desenvolvimento urbano no país – art. 2º – e, por conseqüência, vinculam a utilização dos instrumentos da política urbana – art. 4º –, de sorte que sua aplicação em desacordo com as diretrizes não encontra amparo na própria norma, carecendo de legalidade.⁹³ Assim, para atingir a diretriz de cidade sustentável⁹⁴ – prevista inciso I do art. 2º – o Estatuto da Cidade prevê o planejamento municipal e o plano diretor municipal, que devem orientar a aplicação dos instrumentos da política urbana conforme as diretrizes, requisitos e procedimentos estabelecidos. Tal decorre do princípio da legalidade. Vê-se, portanto, que a existência das diretrizes gerais fixadas na lei federal estabelecem um limite externo para a discricionariedade quanto ao conteúdo do plano diretor municipal.

Na esfera local o plano diretor também sofre limitações externas, as quais decorrem das previsões existentes na respectiva Lei Orgânica. São dispositivos legais hierarquicamente superiores à lei do plano diretor e seu descumprimento gera a ilegalidade na norma superveniente.

No caso de Porto Alegre, a Lei Orgânica tratou a matéria com bastante cuidado no Título V - *Do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente*, o qual se subdivide nos capítulos *Da Política e Reforma Urbanas, Do Planejamento e Gestão Democrática, Do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Do Uso e Parcelamento do Solo Urbano e da Política Fundiária, Do Saneamento, Da Política Habitacional e Da Política de Meio Ambiente*.⁹⁵ Tais disposições

1994 a 2001 sua aplicação foi plena no que tange às normas gerais ali previstas, justamente pela ausência de lei federal.

⁹³ Esta posição é defendida pela doutrina, salientando-se a lição de Rogério Gesta Leal no sentido de que as diretrizes estabelecem condição de possibilidade à aplicação de qualquer dispositivo ou instituto do Estatuto da Cidade; o exame de seu cumprimento poderia ser considerado um filtro de legalidade primeira da aplicação dos instrumentos, em face da natureza cogente das suas normas (Palestra de encerramento do Curso sobre Plano Diretor realizado pela Escola Julieta Batistioli em convênio com a Escola Superior de Direito Municipal, 2007).

⁹⁴ O conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser enfatizado na Conferência Mundial do Ambiente Humano (Estocolmo, 1972). O tema recebeu impulso com as estratégias definidas pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1983) e com o Relatório Brundtland (1987) - *Nosso Futuro Comum*. O compromisso formal pelo desenvolvimento sustentável e sustentado foi firmado em 1992, no Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), com a assinatura de vários acordos, dentre os quais o que visava a assegurar a sustentabilidade planetária, a Agenda 21: sustentabilidade ambiental, econômica e social.

⁹⁵ Os dispositivos correspondentes encontram-se reproduzidos no Anexo 01.

necessariamente devem ser observadas no plano diretor e encerram, portanto, limitação legal externa à lei.⁹⁶

Internamente o plano diretor estabelece limitadores decorrentes da natureza de seus dispositivos: os princípios e diretrizes de desenvolvimento limitam a discricionariedade na elaboração e aplicação dos dispositivos de implementação do plano diretor. A vinculação da norma ao princípio lhe confere legitimidade e às diretrizes, legalidade. Dessa forma, os dispositivos de implementação, mesmo que integrantes do corpo normativo, são vinculados ao atendimento das diretrizes e dos princípios, que lhes confere legitimidade e legalidade, estabelecendo uma hierarquia interna no plano diretor.

O princípio da legalidade e a hierarquia das normas (externa e interna) assumem relevância no exame do caso de referência proposto. Como afirmado, pelo princípio da legalidade, o Regime Urbanístico estabelecido em um plano diretor deverá observar as normas gerais constantes da Lei Federal, as normas estabelecidas na Lei Orgânica do Município e, ainda, as diretrizes fixadas no próprio plano diretor. Ainda, sua aplicação não poderá contrariar as normas de hierarquia superior sob pena de ilegalidade e de ilegitimidade.

Na presente dissertação, para verificar a legitimidade do Regime Urbanístico, no que se refere ao princípio da legalidade, é essencial classificar as disposições legais conforme sua natureza: (a) de princípio, que orienta a interpretação e da aplicação do plano diretor; (b) de diretriz, que orienta o planejamento urbano e que vincula a ação administrativa (c) de instrumento e (d) de ato de execução, cuja aplicação é vinculada à observância dos princípios e diretrizes. Observa-se aqui que se constatou a utilização do termo “princípio”, na linguagem adotada no planejamento urbano, associado ao conceito de “diretriz”.

⁹⁶ A despeito da natureza de carta municipal, o exame do cumprimento das normas da lei orgânica é examinado sob a ótica da legalidade e não da constitucionalidade, o que é reservado ao cumprimento das normas das constituições Estaduais e Federal.

1.3.2 Igualdade

Pelo princípio da igualdade, consagrado no art. 5º da Constituição Federal, deve-se dar tratamento igualitário em situações iguais, o que também significa tratar de forma diferente os desiguais.

Poder-se-ia identificar contradição entre o princípio da igualdade e o regramento do plano diretor, pois que este, justamente, por meio de zoneamentos e demais previsões, trataria, de forma diferente, os imóveis localizados na mesma cidade. Porém, a identificação de regramentos diversos para as diferentes zonas da cidade tem a finalidade de observar o princípio da igualdade, na segunda parte da sentença que o consagra (parte esta muitas vezes omitida ou esquecida), estabelecendo um tratamento desigual aos imóveis justamente para aproximá-los. Trata-se, portanto, de contradição tão somente aparente.

Aliás, o princípio da igualdade fundamenta a determinação de usos e ocupação do solo de forma diferenciada quando tal se der no intuito de atingir as diretrizes de desenvolvimento urbano, em especial, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; a recuperação dos investimentos públicos que geraram valorização imobiliária; a distribuição de equipamentos públicos de forma adequada à necessidade da população e às características locais: em resumo, à redução das desigualdades, prevista como objetivo fundamental da República no inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Desta forma, não observará o princípio da igualdade o estabelecimento de um zoneamento que, ao contrário, agrave a situação de desigualdade social, descumprindo, também, as diretrizes estabelecidas em norma geral, em especial a diretriz da cidade sustentável.

1.3.3 Participação

Sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, que define as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, resta evidente a sua importância para a cidade, para os cidadãos e para todos os agentes interessados no desenvolvimento urbano.

Fernando Alves Correia afirma que uma das funções do plano urbanístico é a conformação do direito de propriedade do solo, sendo estabelecidas prescrições que tocam a essência do direito de propriedade mediante a classificação do uso e destino do solo, definidos parâmetros de ocupação.⁹⁷ Esta concepção foi adotada no art. 182 da Constituição brasileira, de 1988. Um plano diretor, desse modo, estabelece regras de conduta, define obrigações, previsões, regras e punições que vinculam todos os municípios, em face do seu caráter normativo.

Não é recente o envolvimento da sociedade nas definições de planejamento urbano codificadas no plano diretor. Este envolvimento, porém, restringia-se a setores especialmente interessados em face do conhecimento acerca do tema ou em virtude dos interesses que pretendiam resguardar. Inovou a Constituição Federal de 1988, quando, no art. 29 estabeleceu a participação da sociedade como preceito:

29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Eis o fundamento constitucional que confere a natureza de requisito de legitimidade à participação da sociedade no planejamento municipal, posição adotada pela doutrina⁹⁸ e

⁹⁷ CORREIA, op. cit., p.183.

⁹⁸ Ver, a propósito: Nelson Saule Jr., *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 39-54; Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova

amparada pela jurisprudência, como se verá a seguir. Frise-se que este dispositivo trata do planejamento municipal como um todo, o que abrange necessariamente o planejamento urbanístico, ambiental, orçamentário, etc.

Da análise deste dispositivo depreendem-se várias conseqüências, as quais condicionam o planejamento municipal: a primeira, decorrente do *caput* do artigo, impõe o cumprimento do requisito como *condição de legitimidade*, visto que consagrado como *preceito*, afastando qualquer interpretação que considere a participação como requisito meramente formal. Agregue-se a isto, a delimitar o conteúdo e natureza de princípio, que a disposição constitucional vem a efetivar a soberania popular e o exercício do poder direto pelo povo na formulação, implantação e fiscalização das políticas públicas municipais, consagrado no parágrafo único, do art. 1º da Constituição Federal.

Como segunda conseqüência, tem-se a indicação da intensidade do envolvimento da sociedade no processo: o termo “cooperação” contém um significado ativo, indica não se tratar da simples informação, auscultação, consulta ou audiência, mas da participação em sentido estrito ou da participação autêntica, conforme os conceitos já trabalhados. A cooperação no processo de planejamento exige, portanto, a parceria na tomada de decisões, na sua implantação e fiscalização, já que instrumento, repita-se, de exercício da soberania popular.

A terceira conseqüência é a ampliação da participação para abrigar a cooperação de “associações representativas”, expressão não restrita às entidades cujas finalidades sejam diretamente ligadas ao tema, mas abriga todo o espectro de associações representativas dos setores e interesses presentes na sociedade. Exige-se, portanto, que no planejamento municipal seja possibilitada a inserção de todos os setores da sociedade ou, no dizer de Luigi

Bobbio, manter a porta aberta ao ingresso dos interessados.⁹⁹ O envolvimento da sociedade no processo de decisão implica responsabilidade pelas escolhas e compromisso com o seu cumprimento. Toda a sociedade, portanto, deve ter a oportunidade de se envolver na sua elaboração. O cumprimento deste requisito confere legitimidade ao processo e ao seu resultado.

Convém enfatizar que o dispositivo constitucional se além à representação da sociedade por intermédio de associações, não sendo expressa, aqui, a participação individual do cidadão.

A quarta conseqüência se refere à aplicação do princípio da participação ao planejamento urbano, que integra, sem sombra de dúvidas, o planejamento municipal. Disso decorre, ainda, a sua incidência na elaboração do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de sua efetivação.

Assim, o dispositivo implica a adoção da democracia participativa no processo de planejamento e consolida-se por meio de mecanismos de participação social nos processos decisórios, via conselhos setoriais (regionais ou temáticos), debates, consultas, congressos, conferências, dentre outras formas.

É importante salientar que a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989, ratifica a participação como requisito de legitimidade do processo de formulação de um plano diretor, no art. 177, §5º:

Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

⁹⁹ O autor salienta a dificuldade de inclusão de todos no processo de decisão, mas sugere alguns modos para se aproximar do ideal: manter as portas abertas, garantir a inclusão de todos os pontos de vista ou reunir uma amostra casual de cidadãos para a discussão – o que exemplifica com o juri popular. BOBBIO, op. cit., p. 11.

Na esfera local, por sua vez, em 1990, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, no art. 215, salienta a participação como requisito para o planejamento urbano.¹⁰⁰

Com base na natureza de requisito essencial, a participação vem sendo reconhecida pelo Poder Judiciário que, em ações diretas de inconstitucionalidade, anulou leis de uso do solo e planos diretores cujos processos de formulação não adotaram o procedimento participativo. É a posição adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul¹⁰¹, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e por outros tribunais estaduais.

É interessante mencionar que, a partir de 2001, a participação assumiu, também, a condição de requisito de legalidade. Isto porque o dispositivo constitucional foi disciplinado no Estatuto da Cidade e a par do princípio constitucional, a participação foi identificada no inciso II do art. 2º como diretriz de desenvolvimento urbano e requisito para a formulação do plano diretor, que além de salientar a participação direta da população no processo de discussão, esclarece o seu alcance:

II - Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:
[...]

Essa redação não admite interpretar que o papel da população seja restrito ao comparecimento em audiências públicas meramente informativas, ou à resposta a consultas sem o compromisso de efetividade. O dispositivo, assim, esclarece a intensidade do

¹⁰⁰ O dispositivo foi transcrito no Anexo 1 desta dissertação.

¹⁰¹ Como exemplo, menciona-se o exame da Lei Municipal nº 1365/99, do Município de Capão da Canoa, no qual a inconstitucionalidade foi declarada “*porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, conforme exige o art. 177, §5º da CE/89. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.* (ADIN nº 70005449053, Rel. Des. Araken de Assis, julgado em 05/4/04, TJ/RS). Mesma posição foi adotada quanto à Lei nº. 1.458/2000 do mesmo município (ADIN nº 70003026564, Rel. Des. Clarindo Favreto, julgado em 16/9/02, TJ/RS). A posição consolidou-se, não tendo sido diferente a orientação no exame da norma dos municípios de Bento Gonçalves (ADIN nº 70002576239, Rel. Des. Vasco Della Giustina, julgado em 01/4/02 e ADIN nº 70002576072, Rel. Des. Clarindo Favreto, julgado em 05/5/03), Imbé (ADIN nº 70001688878, Rel. Des. Vasco Della Giustina, julgado em 03/12/01), Maquiné (ADIN nº 70017515719, Rel. Des. Guinther Spode, julgado em 26/3/07), Guaíba (ADIN nº 70008224669, Rel. Des. João Carlos Cardoso Branco, julgado em 18/10/04) e Novo Hamburgo (ADIN nº 70010718104, Rel. Des. Cacildo Xavier, julgado em 15/8/05). Decisões do Tribunal de

envolvimento da sociedade no processo de planejamento, podendo-se afirmar tratar-se da participação no sentido estrito.

Ao tratar do *plano diretor*, o art. 40 estabelece o procedimento a ser adotado para a sua elaboração, fiscalização e implementação e no capítulo que trata da *gestão democrática da cidade* reitera as instâncias de participação.

Com a finalidade de consagrar a qualidade da participação no processo de planejamento - a melhor participação possível como assevera Werner Mainhofer¹⁰² - a Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades regulamenta o procedimento de discussão, elaboração e fiscalização dos planos diretores. Nesse sentido, indicam os requisitos para a realização de audiências públicas, debates e conferências; estabelece as condições prévias à sua realização (ações de sensibilização, informação e qualificação do debate na comunidade), as condições para a sua realização (publicidade dos documentos e informações) e as condições do processo (publicidade das reuniões, audiências e conferências). A Resolução esclarece, ainda, o conteúdo e a finalidade das audiências públicas e determina a sua documentação através da gravação e de consignação de atas, documentos que deverão ser apensados ao projeto de lei, compondo memorial do processo.

Tais determinações visam a resguardar a efetividade e a eficácia social das decisões tomadas em obediência à soberania popular, não se tratando de dispositivos meramente formais. Desta forma, resta evidente a necessidade da adequação dos procedimentos para a elaboração dos planos diretores aos requisitos e condições estabelecidos na Resolução 25. Aliás, também sobre isto se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: ao examinar a norma do município de Rolante, a decisão considerou suficiente a realização de audiência pública para caracterizar a participação prevista no art. 29 da Constituição Federal, salientou, no entanto, que o descumprimento dos requisitos estabelecidos na regulamentação

Justiça do Estado de São Paulo: ADIN nº 12821-0, julgada em 21/9/94 e ADIN nº 091.278-0/9-00, julgada em 06/8/03.

federal, apesar de não configurar inconstitucionalidade, implica a ilegalidade do procedimento.¹⁰³

Do exposto, portanto, se depreende que a falta de cooperação das associações representativas na elaboração do plano diretor implica descumprimento do princípio constitucional – requisito de legitimidade. A falta de observância à diretriz e ao procedimento instituído na lei federal fulmina o plano diretor pela sua ilegalidade.¹⁰⁴ Logo, a participação é reconhecida como requisito de legitimidade do processo e do resultado no planejamento, visto que identificada como princípio e não somente como norma procedimental, não podendo ser compreendida como mero requisito formal.

1.4 Hermenêutica e Plano Diretor

Identificada a participação como princípio para a formulação do plano diretor, e considerado o papel dos princípios no ordenamento jurídico, é necessário verificar como a participação incide sobre a hermenêutica e sobre a aplicação da norma que institui um plano diretor.

Em primeiro lugar, cumpre lembrar que, no dizer de Carlos Maximiliano, em obra clássica sobre o tema, a “hermenêutica Jurídica tem por objeto o estudo e a sistematização dos

¹⁰² Ver item 1.1.

¹⁰³ ADIN nº 70019551563. Rel. Desa. Maria Isabel de Azevedo Souza, julgado em 27/8/07: “1. Segundo a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) – que regulamentou o art. 182 da Constituição da República – deve ser garantida a gestão democrática por meio de audiências públicas, debates, publicidade e amplo acesso a documentos e informações, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização. Não disciplinou, todavia, o Estatuto da Cidade o procedimento a ser seguido. 2. É da competência dos Municípios no exercício da autonomia municipal definir a forma a ser adotada para garantir a participação popular na elaboração do plano diretor. 3. Na falta de definição legal pelo Município da participação popular no processo de elaboração do plano diretor, a realização de audiências públicas, antes da remessa do projeto à Câmara de Vereadores, é suficiente para garantir a exigência da participação popular. Hipótese em que eventual deficiência na participação importaria em ilegalidade por violação à Lei nº 10.257/01 e não em violação direta à Constituição. Ação julgada improcedente”.

¹⁰⁴ A identificação do exame da legalidade ou da constitucionalidade norteia a identificação do tipo de procedimento judicial a ser adotado: o exame da legalidade deve ser objeto de ação civil pública, ação popular, mandado de segurança etc.; o exame da constitucionalidade deve ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade.

processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”.¹⁰⁵ A necessidade da interpretação decorre da generalidade característica da formulação das leis, exigindo a determinação do sentido e alcance das suas expressões. Assim, interpretar “é explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir (...) um pensamento exteriorizado, mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão (...); extrair (...) tudo o que na mesma se contém”.¹⁰⁶ A aplicação do Direito, a seu turno, “consiste no enquadrar um caso concreto em a norma jurídica adequada”.¹⁰⁷

Escolas de interpretação sucederam-se, agruparam-se sistemas de hermenêutica. Estabeleceram-se processos de interpretação - o filológico ou gramatical, o lógico, o sistemático - cada um com a identificação de preceitos, requisitos e métodos. Não se pretende aqui apresentar cada uma das escolas, sistemas e processos de interpretação, o que já foi objeto de obras clássicas e contemporâneas, mas referir que, independentemente da escola, sistema ou método adotado, a pesquisa da linguagem, do significado das palavras e das expressões do pensamento no processo de interpretação esteve e está sempre presente.

Nesse sentido, Rogério Gesta Leal, salienta que a estrutura cognitivo-hermenêutica da obra de Emilio Betti divide-se em quatro grandes momentos: o filológico (compreensão dos símbolos e reconstrução da coerência gramatical e lógica do discurso), o crítico (identificação de incongruências, lacunas no decurso de um argumento), o momento psicológico (identificação do que o autor quis dizer para recriar sua posição pessoal e intelectual) e o momento técnico-morfológico (compreensão do “conteúdo do significado do mundo objetivo-mental em relação à sua lógica específica e princípio formados”).¹⁰⁸ Quanto à produção de Hans-Georg Gadamer, o mesmo autor lembra:

¹⁰⁵ Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1957, p. 13.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹⁰⁸ Rogério Gesta Leal. *Hermenêutica e Direito*. Santa Cruz do Sul/RS; EDUNISC, 2002, p. 141.

(...) para o filósofo alemão, as palavras não são algo que pertencem ao homem, mas sim à situação; elas não são meramente signos de que possamos nos apropriar; também não são algo existente que possamos modelar ou ao qual atribuíamos significado, fazendo com o que o signo torne visível uma outra coisa, mas tão-somente é a idealidade dos significados que residem nas palavras. As palavras são sempre já significativas.

(...)

A conclusão permitida aqui é a de que a experiência do mundo (ou dos mundos) é algo que já reside na linguagem, e todo o objeto de conhecimento/compreensão é englobado no horizonte dessa linguagem.

Agora já podemos afirmar que essa concepção de Gadamer amplia significativamente a perspectiva que se tinha até então da experiência hermenêutica, pois o que se compreende pela linguagem não é só uma experiência particular mas o próprio mundo no qual ela se revela.¹⁰⁹

Conclui, portanto, que para Gadamer a “concepção de razão, conectada com a produção da linguagem (...) tem sua existência em termos concretos, históricos”.¹¹⁰

Examinando a obra de Jurgen Habermas, Gesta Leal frisa a importância do contexto na compreensão hermenêutica, sendo este mecanismo de formação e alteração de comportamentos mediados pela linguagem, pelo *discurso convincente*, o qual se produz no processo de tensão social, no conflito de interesses sociais antagônicos:

A hermenêutica habermasiana, pois, pressupõe uma relocalização da razão humana, situando-a num contexto histórico, em que seja possível projetar uma situação ideal de existência e consenso.¹¹¹

Quando se trata da matéria urbanística, do planejamento urbano e do plano diretor, o contexto assume relevância ainda maior na interpretação da norma. Para Rosângela Lunardelli Cavallazzi,

[...] a reflexão sobre o espaço urbano deve levar em conta não apenas os diferentes atores sociais, como também o espaço-tempo que se institucionaliza nas políticas públicas e projetos urbanos.

A autora frisa a importância da interpretação da norma segundo sua eficácia social, considerada a efetividade e a legitimidade. Para tal, destaca o método do diálogo das fontes, que propõe a coordenação das normas em conflito no sistema para estabelecer sua coerência e

¹⁰⁹ Ibid., p. 149-150.

convivência, mediante o diálogo dos princípios, diretrizes, regras com a funcionalização dos institutos e instituições.¹¹² A autora identifica os princípios do Direito Urbanístico: a função social da propriedade pública e privada, a função pública do urbanismo, a remissão do plano, a equidade, a proteção ao meio ambiente, a sustentabilidade da cidade, a paisagem como patrimônio público e a precaução. A tais princípios devem ser agregados, ainda, o princípio da vedação do retrocesso e o princípio da proporcionalidade.

Tais princípios, em consonância com os princípios constitucionais e em diálogo com as diretrizes do Estatuto da Cidade - que na lição de Cavallazzi iluminam o processo de interpretação, indicam o alcance e o conteúdo da norma – possibilita a interpretação sistemática e a adequada aplicação dos dispositivos do plano diretor.

1.4.1 Participação e interpretação da norma

Considerada a participação da sociedade e do cidadão um princípio constitucional e, portanto, condição de legitimidade na formulação das políticas públicas em decorrência da soberania popular, impõe-se cuidados especiais ao processo de interpretação e de aplicação da norma: o exame da linguagem assume relevância no processo participativo de elaboração, condição para se extrair o sentido, a sua adequada interpretação e aplicação da norma. Trata-se de examinar, portanto, a existência de uma hermenêutica própria e aplicável ao plano diretor.

Na visão de Habermas, a soberania popular interpretada à luz da teoria do discurso “significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos”:

¹¹⁰ Ibid., p. 153.

¹¹¹ Ibid., p. 159.

¹¹² Rosângela Lunardelli Cavallazzi. *O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro*. Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 2006. Sobre o método do diálogo das fontes, ver: Cláudia Lima Marques. Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil: do “diálogo das fontes” no combate às cláusulas abusivas. In: *Revista dos Tribunais*. V. 45, São Paulo, 2003.

O **exercício do poder político** orienta-se e se **legitima** pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa **formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente**. Quando se considera essa prática como um processo destinado a resolver problemas, descobre-se que ela **deve** a sua **força legitimadora** a um *processo democrático* destinado a **garantir um tratamento racional de questões políticas**. A aceitabilidade racional dos resultados obtidos em conformidade com o processo explica-se pela **institucionalização de formas de comunicação interligadas** que garantem de modo ideal que **todas as questões relevantes, temas e contribuições**, sejam **tematizados e elaborados em discursos e negociações**, na base das **melhores informações e argumentos possíveis**. Esta institucionalização jurídica de determinados processos e condições da comunicação torna possível um **emprego efetivo de liberdades comunicativas iguais** e simultaneamente estimula para o uso pragmático, ético e moral da razão prática, ou seja, para a **compreensão equitativa de interesses**. Além disso, o **princípio da soberania do povo** pode ser considerado diretamente sob o aspecto do poder. A partir deste ângulo, ele exige a **transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos** que são os **únicos capazes de gerar**, a partir de seu meio, o **poder comunicativo de convicções comuns**. Ora, a **decisão fundamentada e obrigatória sobre políticas e leis exige**, de um lado, **consultas e tomadas de decisão *face to face***.¹¹³ (grifos nossos, itálicos no original)

Em suma, com base na soberania popular, verifica-se que a legitimidade da norma decorre da sua correspondência à “vontade estruturada discursivamente”. No processo legislativo esta correspondência se verifica através da vontade expressa nos dispositivos aprovados, de sorte que somente se transforma em norma o texto estruturado na forma aprovada no debate parlamentar.

Na interpretação da norma, busca-se o sentido das expressões, o fim almejado e a sua relação com o ordenamento jurídico para orientar a adequada aplicação. Busca-se o significado das palavras mediante o exame dos elementos constantes na justificativa da proposta, nos pareceres, no processo de debate. Para esclarecer a finalidade da norma (*ratio legis*), identifica-se o contexto em que foram gerados os fatos sociais ensejadores da sua formulação (*occasio legis*). Para a interpretação, ainda, coteja-se o dispositivo com as demais normas correlatas no sistema jurídico, identifica-se os princípios e diretrizes aplicáveis com a finalidade de evitar-se contradições. Na busca deste significado, há que se identificar os fatos

¹¹³ HABERMAS, op. cit., p. 213.

que desencadearam a produção da norma. Ensina Carlos Maximiliano que a interpretação exercita-se por vários processos, aproveitando elementos diversos.¹¹⁴

Não pode ser diferente a interpretação da norma decorrente de processo participativo de elaboração. Para identificar o fim almejado com a instituição da norma deve-se identificar o sentido das expressões utilizadas e os significados explicitados no debate anterior à formulação do projeto de lei. Destarte, as normas decorrentes de processo participativo de elaboração contêm um elemento histórico a mais a ser considerado, qual seja, a discussão e formulação anterior à tramitação no parlamento: o debate com a participação da sociedade, essencial para verificar a eficácia social da norma.

Assim, a “vontade”, que legitima a norma, no processo participativo se molda (ou se forma discursivamente) em dois momentos: o primeiro, o da estruturação da vontade no âmbito da *esfera pública*; o segundo, o da estruturação da vontade no âmbito do parlamento. O primeiro momento confere legitimidade à proposta desenvolvida no âmbito do poder Executivo para posterior remessa ao poder Legislativo; segundo momento confere legitimidade à norma aprovada. Como consequência, pode-se afirmar que o requisito da participação vincula as decisões tomadas no processo, o seu produto – conclusões e formulações – e sua aplicação. Aliás, Habermas afirma que no “primado da lei legitimada num processo democrático (...) a administração não pode interferir nas premissas que se encontram na base de suas decisões”.¹¹⁵

Importante, a partir deste ponto, verificar se o requisito foi observado no caso de referência, o que se fará examinando o processo, as discussões, os conceitos adotados e deliberações tomadas quanto à densidade urbana na *esfera pública*, bem como o resultado obtido no plano aprovado.

¹¹⁴ MAXIMILIANO, op. cit., p. 134 e 139.

¹¹⁵ “(...) o primado da lei legitimada num processo democrático significa, do ponto de vista cognitivo, que a administração não pode interferir nas premissas que se encontram na base de suas decisões. Praticamente isso

Salienta-se que o processo não se encerra com o exame dos significados adotados durante a formulação e elaboração da norma, devendo necessariamente ser examinados também os significados estabelecidos no contexto da aplicação da norma. Nesse sentido, Peter Häberle defende um processo hermenêutico aberto à sociedade na aferição dos significados e finalidades da norma, no qual tem acento e participação a coletividade, não somente a comunidade jurídica.¹¹⁶

Na presente dissertação, o processo que se propõe busca a identificação dos significados no processo de debate com a coletividade, dos objetivos explicitados, bem como o seu reflexo nos projetos formulados, no produto final e na aplicação da norma examinada – o plano diretor de Porto Alegre, o PDDUA. Observa-se que o exame é feito com base nas normas em vigor à época da formulação¹¹⁷ - período de 1993 a 1999 - e que não se examina quem participou do processo¹¹⁸, apesar de se reconhecer a importância desta questão para verificar o caráter democrático do debate, conforme alerta o filósofo e jurista alemão Friedrich Muller.¹¹⁹

1.4.2 Esfera pública, atos de comunicação e densidade urbana

Evidenciada a importância da identificação do elemento histórico, o exame do caso de referência deverá abordar a participação da sociedade para a formulação do PDDUA: que canais e instâncias de participação foram criados, que intensidade de participação foi possível atingir, investigando se a sociedade teve a oportunidade de incidir sobre as decisões e, em caso afirmativo, se as decisões foram acolhidas no produto final.

significa que o poder administrativo não pode interferir em processos de normatização do direito e da jurisdição”. Jürgen Habermas, op. cit., p. 217.

¹¹⁶ Peter Häberle. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

¹¹⁷ Conforme a Lei de Introdução ao Código Civil, Dec.-Lei nº 4.657/42, arts. 1º e 6º.

¹¹⁸ Esta questão é objeto de pesquisa e da dissertação de mestrado de Regina Pozzobon, também junto ao PROPUR/UFRGS.

¹¹⁹ Friedrich Muller. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

Desta forma, o exame do caso de referência investiga em primeiro lugar, constituição, no processo de formulação do plano diretor de Porto Alegre, do que Habermas denomina *esfera pública*:

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competência e papéis, nem regula o modo de pertença de uma organização, etc. (...) **A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.**¹²⁰ (grifamos)

No segundo momento, investiga-se a efetividade do processo de participação a partir do exame do conteúdo do debate na esfera pública: conceitos e significados adotados; objetivos propostos e as decisões tomadas. Nesse sentido, é essencial buscar a documentação de tais significados, a sua forma de expressão e de comunicação no âmbito da esfera pública – ou seja, investigar a existência de *atos de comunicação*. Isto porque num debate coerente todos os sujeitos devem utilizar os mesmos significados para as expressões utilizadas. No debate sobre planejamento e densidade urbana isto assume especial importância, eis que e que o tema, como de regra a matéria urbanística em geral, é reconhecido como essencialmente técnico, muitas vezes, considerado hermético e impossível de ser tratado pela e com a população leiga.

Por isso, pertinente trazer aqui o pensamento de Habermas sobre a importância da identidade de significados¹²¹, quando trata da “Teoria do Agir Comunicativo”:

Na prática os membros de uma determinada comunidade de linguagem **têm que supor** que **falantes e ouvintes** podem **compreender uma expressão gramatical de modo idêntico**. Eles **supõem** que as **mesmas expressões** conservam o **mesmo significado**

¹²⁰ HABERMAS, op. cit., V. II, p. 92.

¹²¹ O autor salienta a importância da “razão comunicativa”, que “possibilita uma orientação na base de pretensões de validade”, e possui um “conteúdo normativo” quando “o que age comunicativamente” apoia-se em “pressupostos pragmáticos contrafactuais”, sendo “obrigado a atribuir significado idêntico a enunciados”. Ibid., p. 21- 23.

na variedade de situações e dos atos de fala nos quais são empregadas.¹²² (grifamos)

O que conta, portanto, para o autor, quanto à *legitimidade das regras*, é o fato “de elas terem surgido de um processo legislativo racional”¹²³, no qual se insere o direito à comunicação e à participação política:

Na medida em que os **direitos de comunicação** e de **participação política** são **constitutivos** para um **processo de legislação eficiente** do ponto de vista da **legitimidade**, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de **participantes orientados pelo entendimento**, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento. É por isso que o conceito do direito moderno – que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre facticidade e validade na área do comportamento – absorve o pensamento democrático, desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a **pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica** construída com direitos subjetivos **só pode ser resguardada através da força socialmente integradora da “vontade unida e coincidente de todos” os cidadãos livres e iguais.**¹²⁴ (grifamos)

John Forester, por sua vez baseando-se em tais conceitos afirma que o planejamento democrático exige o consentimento que brota dos processos de crítica coletiva, não do silêncio ou de uma linha de partido e salienta:

Ao reconhecer a prática do planejamento como uma ação de comunicação normativamente estruturada segundo o papel que desempenha, distorcendo, encobrendo ou revelando ao público perspectivas e possibilidades que a este se deparam, uma teoria crítica do planejamento ajuda-nos tanto na prática, quanto eticamente. Eis a contribuição da teoria crítica para o planejamento: pragmatismo com capacidade de visão – revelar alternativas corretas, corrigir falsas expectativas, opor-se ao cinismo, estimular a pesquisa, difundir a responsabilidade, o compromisso e a ação política. A prática do planejamento exercida criticamente, tecnicamente hábil e politicamente sensível, é uma prática organizadora e democratizante.¹²⁵

¹²² Ibid., p. 29.

¹²³ Ibid., p. 50.

¹²⁴ Ibid., p. 53. O autor, ainda, defende que são válidas as normas as quais todos os possíveis atingidos poderiam dar seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais (p. 142).

¹²⁵ John Forester. *Critical Theory and Planning Practice*. In: *Journal of the American Planning Association*, 46, p. 277, 1980, conforme citação de Peter Hall, op. cit., p. 402. Salienta-se que a obra original não foi localizada pela autora.

Tais elementos permitem afirmar que as normas do plano diretor devem refletir as decisões tomadas no processo, sob pena de carecer de legitimidade. A interpretação e aplicação das normas deverão ser orientadas pelos princípios constitucionais, pelos princípios do direito urbanístico e pelas as diretrizes fixadas no processo de formulação.

Essa orientação conduz o exame de como a densidade urbana foi tratada no debate através dos materiais de divulgação, dos informativos, das cartilhas, revistas e folhetos, que circularam na esfera pública, enfim, dos documentos aqui denominados *atos de comunicação*, entendidos como os meios utilizados para expressar e divulgar os significados adotados no processo. Este é o objeto do segundo capítulo.

O procedimento (ou método) de interpretação que aqui se propõe realiza os seguintes passos: identificado o foco (densidade urbana), apresenta-se o debate na *esfera pública*; identificam-se os significados, conceitos e objetivos adotados; classificam-se as decisões tomadas quanto à sua natureza (diretrizes, instrumentos ou atos de execução); indicam-se as normas correlatas vigentes, confronta-se as decisões com os dispositivos e formulações dos projetos de lei e com a lei aprovada; e, finalmente, verifica-se a aplicação das normas e sua adequação às deliberações do processo participativo de debate.

Adotando-se esse procedimento, no terceiro capítulo investiga-se a legitimidade da densidade urbana decorrente da aplicação do PDDUA, e, em especial, da aplicação do seu Regime Urbanístico. O exame da densidade urbana é feito à luz dos conceitos desenvolvidos por Cláudio Acioly e Forbes Davidson¹²⁶, dos fundamentos apresentados pelos consultores do processo¹²⁷ e dos elementos constantes dos relatórios técnicos.

¹²⁶ Cláudio Acioly, Forbes Davidson. *Densidade Urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

¹²⁷ Referimo-nos à consultoria prestada pela UFRGS/Faculdade de Arquitetura, sendo que no que se refere ao tema, colaboraram os professores Benamy Turquenicz, Juan Mascaró e Lucia Mascaró.

2 DENSIDADE URBANA NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PDDUA

(...) queremos saber o que a comunidade pensa e almeja para a sua cidade. As respostas para as transformações que se avizinham não estão dentro da Secretaria do Planejamento, mas sim no conjunto da população. Nosso papel, na Secretaria, será o de buscar estes anseios e trazê-los para as pranchetas, traduzidos de projetos.

Newton Burmeister

O texto em epígrafe indica a visão do então Secretário do Planejamento Municipal, e a orientação que pretendia adotar para a formulação do planejamento de Porto Alegre a partir de janeiro de 1993¹²⁸. Esta concepção, como se viu no capítulo anterior, encontra respaldo na ordem constitucional vigente, pela qual é requisito de legitimidade a participação da sociedade na formulação das políticas públicas. Neste quadro institucional, em 1999 foi aprovada, pela Câmara Municipal de Porto Alegre a Lei Complementar nº 434, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA.

Para o exame da questão objeto deste trabalho, entende-se que o processo de formulação do PDDUA teve início com a instalação do projeto *Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte*, quando foi proposta a discussão pública sobre o desenvolvimento da cidade. Com efeito, apesar de não manifestar expressamente o objetivo de revisar o plano diretor em vigor, os debates realizados impulsionaram o processo de reformulação do *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*, o PDDU, e culminaram com a aprovação do novo plano.

É importante referir que, em 1989, fora adotado em Porto Alegre o procedimento participativo de elaboração orçamentária, denominado *Orçamento Participativo* ou simplesmente OP. Observa-se que, em 1993 a discussão orçamentária que antes se realizava somente mediante reuniões nas 16 regiões da cidade, passou a ser objeto, também, de reuniões temáticas – educação, saúde, habitação, desenvolvimento econômico, circulação e transporte. O OP, portanto, passou a indicar prioridades regionais e temáticas para os investimentos

anuais. Entende-se, assim, que o ano de 1993 foi essencial para a ampliação da participação no processo de tomada de decisão e de formulação das políticas públicas, eis que com o *Cidade Constituinte*, também foi desencadeada a discussão participativa do planejamento das políticas de desenvolvimento da cidade.

No âmbito do *Cidade Constituinte* o planejamento urbano assumiu relevância: a matéria passou a ser debatida e o tema “plano diretor” foi tratado reiteradas vezes. Foram realizadas palestras, debates, seminários e oficinas de trabalho. Seu conteúdo foi objeto de publicações. A decisão de revisar o plano diretor foi fruto das diretrizes aprovadas no *1º Congresso da Cidade*, realizado no final de 1993 e os conceitos e diretrizes para o seu conteúdo foram aprovados por meio das resoluções aprovadas no *2º Congresso da Cidade*, realizado em dezembro de 1995.

A questão da densidade urbana esteve em pauta já no início do processo. Havia um aparente consenso de que a cidade deveria ser adensada. Era voz corrente que o PDDU era um “plano elitista”.¹²⁹ Esse “consenso” orientou a formulação e a aprovação, em dezembro de 1993, da lei que instituiu o instrumento do *Solo Criado*. O projeto de lei, de iniciativa do poder legislativo¹³⁰, teve apoio tanto dos setores ligados à construção civil quanto das organizações ligadas à luta pela moradia. Estas entendiam que os padrões urbanísticos do PDDU limitavam a oferta de habitação.¹³¹ Por esse motivo, apoiavam a aplicação do instituto urbanístico visando a *densificação urbana* e defendiam a sua utilização como instrumento redistributivo

¹²⁸ Conforme: *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*. Porto Alegre: SPM, 2000, p. 06.

¹²⁹ Lei Complementar nº 43/79.

¹³⁰ Lei de autoria do Vereador Lauro Hagemann – na época integrante do Partido Comunista Brasileiro.

¹³¹ Ver, nesse sentido a publicação: Brasília: IPEA, 2002. *Série Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano*. V. 6. *Instrumentos de planejamento e gestão urbana*. Porto Alegre, p. 53-54: “Essa situação [padrões de ocupação e de construção relativamente altos] originalmente desenhada pelo Plano provavelmente limitou a oferta de habitação, tanto pela imposição de índices de aproveitamento que tendem a elevar o custo relativo da terra na composição do produto habitacional final, como pelo estabelecimento de padrões construtivos incompatíveis com o poder aquisitivo dos setores mais pobres da população. Adicionalmente, os padrões fixados para novos loteamentos contribuíram para estabelecer um patamar inicial bastante alto para o custo da terra urbanizada”.

de renda.¹³² Esta diretriz, de adensamento da cidade, orientou a formulação do projeto do PDDUA.

Importa, portanto, neste capítulo, identificar as instâncias de participação que se formaram durante o processo, que integraram a *esfera pública* de debate e investigar como o tema da densidade urbana foi tratado no processo, examinando os *atos de comunicação* entendidos como os meios e veículos utilizados para chamar a população à participar, transmitir as informações e subsídios necessários à participação efetiva, divulgar as propostas e orientações decorrentes da discussão.

2.1 Porto Alegre Mais: a constituição da esfera pública

O projeto *Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte*, aqui denominado *Cidade Constituinte*, foi instalado pela Ordem de Serviço nº 1, de 04-01-93.¹³³ Foi, então, instituída uma comissão mista - composta por membros do governo e administração municipal, entidades da sociedade civil organizada e comunidade - que tinha a incumbência de, no prazo de 60 dias, apresentar o projeto que deveria promover a discussão sobre a cidade. Compunham a comissão: o Secretário Executivo (Guaracy Cunha¹³⁴), a Secretaria do Planejamento Municipal - SPM (órgão de coordenação do projeto) e demais secretarias municipais¹³⁵, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/RS, a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul - FIERGS, a Associação Comercial, o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB/RS, a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul - SENGE/RS, o Sindicato da Indústria da Construção Civil - SINDUSCON, a Associação Rio-grandense de

¹³²A Lei Orgânica estabeleceu o uso do *solo criado* como instrumento de financiamento da habitação popular no art. 234. Ver anexo 1.

¹³³ Anexo 2.

¹³⁴ Conforme Anexo 2, o nome do Secretário Executivo é expresso na Ordem de Serviço, o que indica, considerada a sua formação (jornalista), a preocupação especial do Prefeito com os aspectos de informação e comunicação no processo.

Imprensa - ARI, Igrejas e religiões afro-brasileiras¹³⁶, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA, a Central Única dos Trabalhadores - CUT, a Central Geral de Trabalhadores - CGT, e os jornais *do Comércio*, *Correio do Povo* e *Zero-Hora*.

Frise-se que o *Cidade Constituinte* não tratava explicitamente da revisão ou elaboração de um novo plano diretor. A apresentação do ante-projeto indicou os objetivos do processo de discussão:

(...) de mobilização e de elevação da consciência política e social da cidadania, desafiar a população a pensar e decidir além das demandas específicas (água, luz, calçamento), sobre projetos, ações e diretrizes gerais para o desenvolvimento de uma cidade democrática e preparada para enfrentar os desafios do futuro (...) Esta forma de pensar e gerir a cidade opõem-se (sic) ao modelo de relacionamento tradicional entre poder público versus cidade, que é fortemente marcado tanto pelo autoritarismo quanto pelo tecnicismo, cujo resultado é invariavelmente um modelo de planejamento normativo e autoritário.¹³⁷

Ainda em janeiro, no dia 06, foi firmado o Protocolo de Intenções entre o Município de Porto Alegre e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, com o objetivo de realizar ações conjuntas visando o desenvolvimento social, econômico, científico, cultural e tecnológico da cidade.¹³⁸ Presume-se a vinculação deste protocolo com o *Cidade Constituinte* pela identidade de objeto.

Formou-se, então, a Coordenação-Geral do *Cidade Constituinte*, com a participação de representantes do OP, CUT e CUT Metropolitana, Conselho Municipal de Saúde, Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul - FEE/RS, Associação Gaúcha de Empresas de Rádio e Televisão - AGERT, Força Sindical, Sindicato dos Microempresários do Rio Grande do Sul - SINDMICRO, UFRGS, FEDERASUL, GRANPAL, IAB/RS, UAMPA,

¹³⁵ Quais sejam: Secretaria Municipal dos Transportes - SMT, Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAM e o Gabinete de Imprensa – GI.

¹³⁶ A Ordem de Serviço não as especifica.

¹³⁷ Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor, op. cit., p. 05.

¹³⁸ Documento Registrado sob nº 1.014, fls. 155 do Livro 026-D, Setor de Contratos da Procuradoria-Geral do Município.

CIDADE, FASE, PUC/RS, SENGERGS, METROPLAN, OAB/RS, Câmara Municipal de Porto Alegre, FIERGS e SINDUSCON.¹³⁹

A apresentação oficial da proposta ocorreu em maio, na presença de mais de 600 pessoas, quando foi distribuído o folheto *Porto Alegre Mais, Cidade Constituinte* (Fig. 1A), que assim esclarecia os objetivos do projeto:

O Cidade Constituinte expressa a vontade política da Prefeitura de Porto Alegre de aprofundar a experiência de participação da cidadania iniciada no primeiro governo da Administração Popular

(...)

Queremos encontrar caminhos para um desenvolvimento equilibrado que transforme a cidade, a partir de uma crescente elevação dos níveis de qualidade de vida. Queremos lançar sementes para a construção e reconstrução de uma cidade melhor para todos, em termos de meio ambiente, saneamento, moradia, cultura, lazer, saúde, educação, infraestrutura.¹⁴⁰

O folheto identificava, ainda, os pontos para a discussão: “apropriação da cidade por seus moradores e usuários, re-distribuição de renda na cidade, priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos, e democratização das relações Estado/sociedade”. Tais pontos seriam tratados nos eixos temáticos básicos propostos: *Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico e Financiamento da Cidade*. O regimento interno, após sua aprovação, foi divulgado no informativo *Porto Alegre Mais. Cidade Constituinte. Regimento Interno*.

Tais manifestações demonstravam a intenção de instalar uma *esfera pública* e um *processo de discussão aberto à ampla participação*, cuja proposta previa a realização de palestras e debates públicos. O comparecimento nestes eventos foi estabelecido como requisito para a participação como delegado no 1º Congresso da Cidade.¹⁴¹ No dia 26 de junho

¹³⁹ Conforme: *Idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p. 97, 1993; e, *Caderno de Resoluções do I Congresso da Cidade*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p. 56, 1993.

¹⁴⁰ Porto Alegre Mais Cidade Constituinte, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Folheto*. 1993, p. 02. A distribuição do folheto no evento é referida no trabalho *Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 08-09.

¹⁴¹ Somente os delegados possuíam direito a voto, nos termos do regulamento do Congresso.

foram instalados os Grupos de Trabalho - GTs¹⁴² e, no dia 28, foi realizado o debate que definiu os quatro eixos temáticos do *Cidade Constituinte*. Segundo dados oficiais, os GTs tiveram mais de seiscentos inscritos e contaram com a participação de 1929 pessoas.¹⁴³ Estes elementos permitem afirmar que o *Cidade Constituinte* constituiu uma esfera pública, não estatal, de debate sobre a cidade.

No primeiro ano do processo, 1993, foram realizadas 14 palestras sobre os mais variados temas referentes à cidade e um seminário, denominado *O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade*.¹⁴⁴ Nos eventos foram apresentadas as experiências de planejamento e gestão de importantes cidades no Brasil e no exterior (ver Quadro 1A e B). Em várias delas, o procedimento participativo foi indicado como alternativa possível e legítima. O teor das palestras foi publicado na revista *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos* (Fig. 1B) e o conteúdo do seminário, na revista *O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade* (Fig. 1C). A realização desses eventos e sua documentação em publicações distribuídas a todos os inscritos no *Cidade Constituinte*, a importância das experiências apresentadas, a qualidade dos palestrantes e debatedores com diferentes posições teóricas e ideológicas, evidencia a intenção de informar, difundir conhecimento, esclarecer e capacitar os envolvidos no processo para as discussões que se seguiriam.

Ainda em 1993, nos dias 06 e 07 de dezembro, foi realizado o *Seminário Preparatório ao 1º Congresso da Cidade*, que contou, segundo dados oficiais, com 220 participantes.¹⁴⁵ No seminário foram identificados nove eixos de trabalho, com diretrizes, programas e ações: *I - Cidade com gestão democrática, II - Cidade descentralizada, III - Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social, IV - Cidade que promove as qualidades de vida e do*

¹⁴² GTs: *Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico, Reforma e Desenvolvimento Urbano, Identidade da cidade, Gestão Urbana da Cidade, Instrumentos para a Reforma e Desenvolvimento Urbano e Financiamento da Cidade.*

¹⁴³ Conforme: *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 13-16.

¹⁴⁴ Os eventos foram gravados e suas fitas se encontram na Biblioteca da SPM.

¹⁴⁵ Conforme: *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 29.

ambiente, V - Cidade culturalmente rica e diversificada, VI - Cidade atrativa e competitiva, VII - Cidade que articula a parceria Público/Privado, VIII - Cidade com estratégia para se financiar e IX - Cidade articulada à Região Metropolitana.

Nos dias 17 a 19 de dezembro, foi realizado o *1º Congresso da Cidade*. O evento foi amplamente divulgado mediante publicidade institucional, sendo objeto de matéria no *Jornal Porto Alegre Agora*¹⁴⁶, edição de dezembro de 1993, nº 34 (Fig. 2A), e as propostas que seriam examinadas no evento foram publicadas em edição especial, também de dezembro do mesmo veículo, a qual foi distribuída com antecedência (Fig. 2B). As resoluções aprovadas foram publicadas no caderno *Diretrizes para Porto Alegre* (Fig. 1D), também distribuído a todos os inscritos.

2.2 Reforma urbana e a Lei Orgânica de Porto Alegre

Durante o primeiro ano do *Cidade Constituinte* a idéia de que a cidade deveria ser adensada estava presente, eis que o plano diretor então em vigor era criticado por conter padrões urbanísticos “elitistas”. Manifestações públicas de entidades e movimentos sociais externavam a posição de que a aplicação dos padrões urbanísticos do PDDU teria resultado na “sub-utilização” da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos. Aliás, esta posição inspirou o capítulo da reforma urbana na Lei Orgânica de Porto Alegre (1990) e desencadeou a aprovação, em dezembro de 1993, das leis relativas (a) à indução da ocupação de vazios urbanos e cumprimento da função social da propriedade, (b) à aplicação do instrumento do Solo Criado e (c) à alteração dos padrões urbanísticos para parcelamento do solo.

A preocupação com o tema perpassou a instalação dos GTs, de forma que o grupo sobre *Reforma e Desenvolvimento Urbano* (coordenado pelo Arquiteto Rogério Malinski),

¹⁴⁶ Veículo de divulgação de publicidade institucional da administração municipal de Porto Alegre, então editado mensalmente.

criou um subgrupo denominado *Instrumentos para a Reforma e o Desenvolvimento Urbano* (coordenado por Cláudio Gutierrez, representante da Câmara Municipal - CMPA).¹⁴⁷

2.2.1 Lei dos vazios urbanos

Em dezembro de 1993 foi aprovada e sancionada a Lei Complementar nº 312, que regulamentou a edificação e o parcelamento do solo compulsórios em Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária – *AUOPs*, sob pena de aplicação de alíquotas progressivas incidentes sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – *IPTU*. Esta lei regulamentou os arts. 204 e 205 da Lei Orgânica de Porto Alegre.¹⁴⁸

O instrumento regrado na lei municipal incidia sobre a densidade urbana prevendo a utilização de áreas subutilizadas ou não utilizadas. Foi prevista a delimitação, por lei, de áreas – as *AUOPs* – situadas na Área de Ocupação Intensiva da cidade nas quais seriam identificados imóveis classificados como vazios urbanos. Seus proprietários seriam notificados para promover a utilização visando o cumprimento da sua função social, por meio de edificação ou parcelamento do solo. Para tanto, foram estabelecidos prazos para a apresentação, aprovação de projetos e conclusão de obras. O descumprimento dos prazos previstos implicaria a incidência de progressividade sobre o *IPTU*, com o acréscimo de percentuais sobre a alíquota do imposto do respectivo imóvel.

A Lei Complementar nº 333/94 delimitou as *AUOPs*, e os proprietários dos imóveis nelas situados foram notificados a partir de 1995. Trata-se de importante medida no rumo da densificação urbana, porém sem alteração da capacidade construtiva da cidade, visto que decorrente dos índices previstos no próprio PDDU.

¹⁴⁷ *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 13-16.

¹⁴⁸ Ver Anexo 1.

2.2.2 Lei do Solo Criado

Em 12 de janeiro de 1994, foi sancionada a Lei Complementar nº 315, que instituiu o Solo Criado, definindo-o como instrumento urbanístico de adensamento e de recuperação dos investimentos públicos (art. 1º da lei). Foi então determinada a revisão da capacidade construtiva da cidade - visando a utilização plena da infra-estrutura - e seu adensamento mediante a aplicação do Solo Criado.¹⁴⁹

Esta norma, assim, incidia diretamente no debate em andamento, uma vez que com a aprovação do Solo Criado, o PDDU sofria alteração que tinha de ser considerada, em especial no que tange à densidade urbana. Segundo a lei aprovada,

Art. 2º. O Instituto do Solo Criado é definido no Município de Porto Alegre como a **permissão onerosa do poder Público ao empreendedor particular**, para fins de construção em área urbana de ocupação intensiva, **acima do índice 1,0**, nos termos desta Lei Complementar, ressalvada a aplicação das áreas funcionais conforme arts. 37 a 79 da Lei Complementar 43; de 21 de julho de 1979.¹⁵⁰

Elemento essencial é a definição do instituto (grifada) que o reconheceu a partir de seus fundamentos teóricos: (a) *descolamento do direito de construir do direito de propriedade*, (b) *faculdade do poder público de impor índice único de aproveitamento, correspondente a uma vez a área do terreno*.

Observa-se que o PDDU, à semelhança do primeiro plano diretor da cidade, previa *índices de aproveitamento*¹⁵¹ diferenciados para os imóveis, observado o zoneamento do *Regime Urbanístico*. A lei aprovada considerou tal condição e estabeleceu, a partir daí, isenções:

¹⁴⁹ Conforme arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Complementar nº 315/94.

¹⁵⁰ Todos os grifos constantes das transcrições da lei em comento são acrescentados no presente trabalho.

¹⁵¹ O índice de aproveitamento da norma municipal corresponde ao coeficiente de aproveitamento constante do Estatuto da Cidade, instrumento definidor da capacidade construtiva dos imóveis, conforme o zoneamento. A expressão vem sendo utilizada em Porto Alegre desde a Lei Municipal nº 2046, de 1959, primeiro plano diretor da cidade.

Art. 2º (...)

§ 1º Ficam isentas do ônus do solo criado:

I – as edificações já existentes, cuja capacidade construtiva esteja em conformidade com a legislação urbanística vigente na época da construção;¹⁵²

II - a capacidade construtiva dos terrenos expressa nos atuais índices do PDDU.

§ 2º Não haverá ônus de Solo Criado para as edificações que vierem a serem construídas dentro dos limites impostos pelo índice 1,0 ou da capacidade construtiva permitida pelos atuais índices do PDDU.

Portanto, tais dispositivos **reconheceram** expressamente o **direito à capacidade construtiva prevista no PDDU**, ou seja, aos índices constantes do zoneamento e do Regime Urbanístico, apesar de não abrigados por direito adquirido.

A utilização do Solo Criado como instrumento de densificação é afirmada no parágrafo 3º do mesmo artigo, de forma que o aumento do potencial construtivo deveria decorrer da utilização do instrumento:

§3º **Qualquer aumento do potencial construtivo da cidade**, seja por **incorporação de novas áreas à área urbana de ocupação intensiva** ou por **aumento da capacidade de edificação nas atuais UTP's**, ou em outras **áreas adensáveis do PDDU**, dar-se-á na forma de **Solo Criado**, observado o disposto no caput deste artigo e em seu § 1º, nos termos desta Lei Complementar.

Relacionada à subutilização da infra-estrutura e dos equipamentos, foi determinada a revisão da densidade no art. 4º, sendo consagrado o aumento da capacidade de edificação por meio de estoques alienáveis no art. 5º:

Art. 4º - **Para a aplicação do Solo Criado** o Executivo Municipal **revisará a densificação da área urbana de ocupação intensiva**, considerando a **utilização plena da capacidade da infra-estrutura urbana, sistema viário e transportes, equipamentos públicos e comunitários existentes e aspectos da paisagem urbana.**

Art. 5º - O **incremento da capacidade de edificação** referido no artigo anterior será mantido sob a forma de **Estoques Construtivos**, os quais poderão ser alienados através de certificados de Permissão para Construir, vendidos diretamente aos interessados.

O exame do artigo 5º combinado com o artigo 2º evidencia a intenção de que **somente pela aplicação do Solo Criado** poderia ocorrer **acréscimo de capacidade construtiva** nos

¹⁵² Dispositivo dispensável, face o tratamento constitucional do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

imóveis e na cidade. Tais elementos impedem a interpretação de que a isenção se aplicaria aos índices dos planos diretores futuros, mas somente aos índices previstos no Regime Urbanístico do PDDU, vigentes na data da aprovação da lei. Este é o sentido da inserção da expressão *atuais índices do PDDU*, constante do inciso II do § 1º do art. 2º. Não fosse assim, a norma não usaria o termo “*atuais*” ligado à expressão “*índices*” do PDDU.

A relação da disponibilidade de infra-estrutura e equipamentos à pretendida densificação, mediante a distribuição dos estoques construtivos, é enfatizada:

Art. 6º - Na quantificação e distribuição dos Estoques Construtivos por regiões da cidade, procurar-se-á:

I – considerar a **capacidade de densificação** proporcionada pela rede de infra-estrutura urbana, rede viária e transportes, equipamentos públicos e comunitários e paisagem urbana, conforme critérios técnicos;

II – priorizar os destinados à habitação, intervindo, inclusive, para a correção de distorções urbanas em áreas onde a concentração de escritórios e edificações para comércio e serviços deixam subutilizados os equipamentos públicos profissionais e e redes de infra-estrutura.

A lei aprovada, portanto, determinava (a) a revisão da capacidade de adensamento da cidade, visando (b) a utilização plena da infra-estrutura, equipamentos urbanos e comunitários existentes; (c) que o adensamento se desse na forma de Solo Criado (outorga onerosa do direito de construir), (d) observados os índices previstos no PDDU, vigentes à época da aprovação da lei e (e) que o incremento da capacidade de edificação se desse na forma de Solo Criado.

2.2.3 Novos padrões para parcelamento do solo

Também em janeiro de 1994 foi sancionada a Lei Complementar nº 316. Esta lei modificou os padrões urbanísticos para parcelamento do solo, com repercussão na densidade urbana. O assunto foi debatido no *Fórum Municipal Contra a Recessão e o Desemprego*, que se reuniu no período de 1991-1992, o qual identificou como necessária a redução dos custos

para o parcelamento do solo urbano, evidenciando o consenso então manifestado acerca dos padrões urbanísticos do PDDU e da densificação urbana.

Com efeito, o tamanho do lote urbano reduziu-se à metade, pois a área mínima passou de 300m² para 150m² e a testada mínima, de 10 para 5m. Essa redução provocou a densificação urbana: o número de lotes duplicou, aumentando a densidade habitacional (economias/hectare) e populacional (habitantes/hectare), o mesmo ocorrendo com a densidade construtiva (metros quadrados/hectare). O Quadro 18¹⁵³ compara os padrões urbanísticos previstos no PDDU e na Lei Complementar nº 316/94, demonstrando a respectiva repercussão na densidade urbana.

Além disso, apesar da densificação habitacional e populacional, não houve aumento na destinação de áreas para equipamentos públicos e comunitários.¹⁵⁴ É o que consta do anexo da lei em questão, que alterou o anexo 12.1 do PDDU.

Tais alterações são as que aqui se consideram essenciais.

2.3 Diretrizes do 1º Congresso da Cidade

A densificação urbana foi tema das diretrizes aprovadas no *1º Congresso da Cidade*, aqui designado *1º Congresso*.¹⁵⁵

Com efeito, no eixo temático *Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social*, foi aprovada diretriz determinando a incidência sobre vazios urbanos e indução à sua utilização para o cumprimento da função social da propriedade urbana:

38/36/192 - regulamentar, a nível municipal (sic), os artigos 204 e 205 da Lei Orgânica Municipal, que dispõe (sic) sobre a função social da propriedade. Esta medida objetiva a utilização de imensos vazios urbanos com ocupação regular, elevando a eficiência da cidade como

¹⁵³ Constante do terceiro capítulo desta dissertação.

¹⁵⁴ São equipamentos públicos as redes de abastecimento de água, coleta de esgotos, estações de tratamento etc.; são equipamentos comunitários as praças, escolas, postos de saúde, parques etc.

¹⁵⁵ As diretrizes foram publicadas no caderno *Diretrizes para Porto Alegre*, cuja capa é reproduzida na Fig.3. As diretrizes aqui apresentadas se encontram nas páginas 16, 17 e 34 da publicação.

um todo. O instrumento de indução da ocupação desses vazios é o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento ou a edificação compulsória e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.¹⁵⁶

Neste eixo, a preocupação com o custo da terra urbana foi explicitada na diretriz 43/41/1, que inseriu a necessidade de alteração de padrões urbanísticos para o parcelamento do solo, promovendo a produção de lotes de baixo custo para a população de baixa renda com investimentos da iniciativa privada. A matéria, como visto no item anterior, fora objeto de projeto de lei aprovado em dezembro de 1993.

A compatibilidade da densificação com a infra-estrutura foi expressa no mesmo eixo, refletindo preocupação com a adequada indução à ocupação dos vazios urbanos:

48/47/113 - a utilização dos vazios e áreas subutilizadas na zona intensiva urbana deve ser adequada às demandas da região e disponibilidade de infra-estrutura de cada região e não deve significar aumento de ônus na implementação de infra-estrutura.

O tema também foi tratado no eixo *Cidade atrativa e competitiva*, que demonstrou preocupação com a adequada exploração da infra-estrutura mediante a aprovação de duas diretrizes: a primeira refere-se à sua potencialização e a segunda, ao controle da expansão urbana, estimula a densificação de áreas já estruturadas:

140/130/208 – potencializar a infra-estrutura e equipamentos urbanos necessários, sendo eles de competência municipal ou outras, tais como telecomunicações, energia, porto, aeroporto etc.

(...)

146/136/120 - a expansão do território urbano com a agregação de novas áreas com baixa densidade e mais custos de implantação e manutenção deve ser confrontada com a revitalização de áreas que possuem infra-estrutura subutilizada.

Verifica-se, portanto, a preocupação com o tema *densidade urbana* desde a etapa da identificação das diretrizes gerais para o planejamento da cidade. A natureza de diretriz de tais

¹⁵⁶ Segundo esclarece o Caderno de Resoluções do 1º Congresso, p. 7, o primeiro número (38) é o da ordem seqüencial do documento, o segundo (36) é o número correspondente ao relatório final da Comissão de Sistematização para o 1º Congresso e o terceiro (192) é o constante do documento distribuído no Seminário de Sistematização, que antecedeu o 1º Congresso.

deliberações decorre do conteúdo orientador, diretivo da conduta a ser adotada no planejamento urbano, vinculando a ação administrativa ao seu cumprimento.

2.3.1 1994: a reformulação do PDDU torna-se prioridade

De janeiro a julho de 1994, realizou-se o balanço e hierarquização das 224 diretrizes aprovadas no *1º Congresso*. A partir deste balanço, a Coordenação-Geral do *Cidade Constituinte* concluiu ser prioridade a reformulação do PDDU. Isto se confirma, por exemplo, no eixo *Cidade com gestão democrática*, na diretriz que trata da miscigenação de usos:

05/05/5 - Alteração do zoneamento de usos do Plano Diretor, permitindo a diversificação de usos. Alteração/Mudança do Plano Diretor, com Sistema de Atualização Permanente com participação da sociedade. Na reavaliação do Plano Diretor, redefinir aspectos de preservação do patrimônio natural e cultural do município.

O apoio técnico foi objeto de convênios firmados em 1994: a avaliação do *crescimento urbano e seu impacto na cidade*, foi objeto do convênio firmado em fevereiro de 1994 entre o Município, UFRGS, SINDUSCON e Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil – STICC; em 14 de julho foi identificada a primeira atividade: *modelar um sistema de aferição de desempenho da estrutura e infra-estrutura urbana*, com vistas à reavaliação do PDDU¹⁵⁷; em setembro foi celebrado um convênio entre Município e UFRGS, visando a cooperação técnica para o desenvolvimento social, econômico, científico, cultural e tecnológico de Porto Alegre.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Documento Registrado sob nº 2.161, fls. 133, Livro 054, Setor de Contratos, PGM. Aditamento Registrado no mesmo sob n. 2.378, fls. 074, livro 060-D, e 1802, fls. 112, livro 048-D.

¹⁵⁸ Este convênio veio a abrigar aditamentos especificamente relacionados à reformulação do PDDU.

2.3.2 Estratégias para o adensamento urbano em Porto Alegre

O relatório “Indicações Estratégicas para o Adensamento Urbano de Porto Alegre”¹⁵⁹, elaborado sob a coordenação de Benamy Turkienicz, na condição de consultor da UFRGS, foi apresentado em novembro de 1994. Na sua introdução, sob o título *Antecedentes*, o relatório salienta:

Os dados sobre crescimento negativo sinalizam (...) para a urgente implantação de uma política que estrategicamente estimule a volta da população para as áreas dotadas de infra-estrutura como condição, ao menos, de otimizar o investimento público originado nos diversos impostos pagos. Uma política que estimule (...) a configuração de uma cidade mais compacta e menos dispersa, de uma cidade mais racional, mais inteligente e, portanto, com menos desperdícios, de uma cidade mais democrática no acesso aos benefícios da urbanização e menos elitizante na ocupação do solo urbano.¹⁶⁰

Com o foco no Solo Criado, acentua:

O segundo fator [de atratividade para a negociação do potencial construtivo] está vinculado a maior ou menor capacidade do tecido urbano em absorver o aumento de intensidade nos usos residenciais, comerciais e industriais. A determinação desta capacidade deve se ater a duas variáveis: em primeiro lugar à legislação urbanística em vigor; em segundo lugar às características ambientais e de infra-estrutura existentes. No caso de Porto Alegre, a primeira é variável conhecida e a segunda pouco determinada. (...) Para que a regulamentação da lei do Solo Criado possa se fazer de forma transparente e criteriosa, torna-se necessário parametrizar a capacidade de adensamento.¹⁶¹

Ao apresentar a metodologia da I Parte, sob o título *Parametrizando Capacidade de Adensamento*, afirma:

Da mesma maneira que dispersão, **adensamento pode causar efeitos negativos**. Para adensar, portanto, é necessário ter cuidados: com o solo, com o sol, com a luz natural, com a acessibilidade, com a paisagem urbana e as atividades nela a serem estruturadas. Para tornar o cuidado efetivo toda a cidade deve ter uma avaliação científica, sistemática e multidisciplinar dos efeitos do seu adensamento. (...) Prescrições ou normas urbanísticas não podem ignorar o

¹⁵⁹ Este trabalho foi produto do convênio firmado entre MPOA, SINDUSCON, STICC e UFRGS, mencionado no item anterior. O relatório está à disposição para pesquisa na Biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal.

¹⁶⁰ *Indicações estratégicas para o adensamento urbano de Porto Alegre*, op. cit., p. 07. Todos os grifos nas transcrições do relatório foram acrescentados pela autora. Grifos no original serão destacados na respectiva transcrição.

¹⁶¹ *Indicações estratégicas para o adensamento urbano de Porto Alegre*, op. cit., p. 08.

conhecimento sobre cada área específica do conhecimento como também não podem fazer de uma ou duas áreas de conhecimento suficiente informação para o embasamento de um sistema de controle do crescimento urbano. É preciso ‘cruzar’ informações originadas em áreas específicas de conhecimento e controle como ambiente natural e conforto da edificação, geotecnia, tráfego e transportes, e morfologia urbana para poder estabelecer correlações e ponderações significativas entre elas e que lancem luz sobre o maior ou menor grau de determinismo ou importância dos atributos estudados e, conseqüentemente, sobre os cuidados que se deve ter com cada uma delas em situações específicas.(...) O estudo levou em consideração variáveis ‘duras’ sob o ponto de vista ambiental. Isto é, variáveis de difícil compensação (constituição do solo, insolação, iluminação e sistema viário). **Ao não levar em conta elementos de infraestrutura como capacidade instalada de, por exemplo, água, luz, esgoto e telefonia, não desprezou a importância destes fatores. Definiu apenas, por razões estratégicas, que a compatibilização dos mesmos com a densificação não deveria constituir no estágio tecnológico atual da cidade fator tão determinante quanto os considerados para análise.**¹⁶² (grifamos)

O estudo fez simulações em cinco bairros (Cidade Baixa, Menino Deus, Moinhos de Vento, Petrópolis e São Geraldo), com três possibilidades de adensamento, e concluiu pela necessidade de alteração das regras de altura e recuos dos prédios. Afirmou, no entanto, a saturação das vias de circulação.¹⁶³ Relativamente à Análise de Modelos de Forma Construída¹⁶⁴, afirma inconsistências no Regime Urbanístico-RU do PDDU (Regime Volumétrico e Índices de Aproveitamento) e propõe a construção de edifícios a partir das divisas laterais dos lotes independentemente do número de pavimentos.¹⁶⁵

No que tange ao Controle da Obstrução Solar e Abóbada Celeste, indica dentre os objetivos a atingir o número mínimo de horas de sol (1,5 a 2,5 nos meses de inverno) e a disponibilidade de luz natural (garantia de visão de um percentual de céu suficiente para garantir a iluminação geral). Observados os cenários e pontos de análise, conclui que eventual liberação do limite de altura dos prédios deve ser compensada por recuos laterais. Afirma a

¹⁶² Ibid., p. 11-12.

¹⁶³ Ibid., p. 14 e 16.

¹⁶⁴ Segundo o trabalho: *modelos* são representações simplificadas da realidade e formas construídas, modelos matemáticos ou quase matemáticos constituídos para representar edifícios com grau de complexidade, exigido em estudos teóricos. Ibid., p. 21.

¹⁶⁵ Ibid., p.44 e 48.

necessidade de aprofundamento dos estudos em face das variações de localização dos imóveis, que repercutem na insolação e iluminação dos prédios¹⁶⁶ (ver Quadro 4).

Verifica-se, portanto, importante divergência destas conclusões com relação à proposta de construção nas divisas independentemente do número de pavimentos.

Finalmente, quanto à questão tráfego e transporte, o relatório afirma a necessidade de compatibilizar a demanda e a oferta para os diferentes cenários projetados, observando que os problemas constatados seriam agravados em todos os cenários propostos.¹⁶⁷

Este relatório foi distribuído aos integrantes da coordenação do *Cidade Constituinte* e aos técnicos envolvidos, sendo também disponibilizado para consulta.

2.3.3 Atos de comunicação

Na continuidade dos trabalhos, foram realizados debates, palestras, seminários e oficinas, nas quais os temas cidade, cidadania, plano diretor e governo local foram tratados com a apresentação de diferentes visões (ver Quadros 2 e 3). Além de tais eventos, foram realizadas reuniões com a comunidade, nas regiões do OP, com o objetivo de debater o tema plano diretor. A administração municipal produziu material informativo, o qual era distribuído previamente e debatido nas reuniões (Fig. 3A e B). O assunto começou a ser tratado na imprensa local.¹⁶⁸

Em 24 de outubro de 1994, a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) apresentou a pré-proposta de discussão, tendo preocupação especial com a realização de oficinas abertas.¹⁶⁹ Em novembro foi distribuído o folheto *Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte*.

¹⁶⁶ Ibid., p. 125-126.

¹⁶⁷ Ibid., p. 268, 273-274.

¹⁶⁸ Normas do Plano Diretor são criticadas. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 24 jul. 1994, p. 58. Vamos debater com Porto Alegre! A cidade começa a elaborar seu novo Plano Diretor. *Jornal De Olho na Cidade/ONG CIDADE*, Porto Alegre, 1994.

¹⁶⁹ Conforme *Trajétória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 28.

Temários para a Reformulação do Plano Diretor (Fig. 3B), cujo conteúdo seria debatido em audiência pública de março do ano seguinte.

Em janeiro de 1995, prosseguiram as reuniões nas regiões do OP. O conteúdo do plano diretor e sua influência na cidade foram apresentados à comunidade por meio da cartilha *O Plano Diretor quem muda é você: Pense Porto Alegre* (Fig. 3A).¹⁷⁰ Entre outros temas, este material apresentava os conceitos de densidade construtiva e densidade populacional, capacidade de adensamento e sua relação com a capacidade da estrutura e da infra-estrutura da cidade:

E DENSIDADE, O QUE É?

O plano também diz o **quanto cada cidadão pode construir no seu terreno**. Poderíamos nos perguntar: Se o terreno é meu, porque não posso construir o que eu quiser? Porque na cidade existe uma coisa que se chama '**capacidade de infra-estrutura**'. Complicou? Vamos explicar. Para podermos construir nossa casa a Prefeitura deve colocar redes de água, esgoto: o Estado coloca luz, redes de telefones. Isso é infra-estrutura. Se construirmos além da capacidade das redes, vai nos faltar água, luz, as ruas vão estar congestionadas de carros, etc.

Ou seja, **é preciso definir o número máximo de pessoas que vão residir na área para que haja boas condições de vida**. Por exemplo, a densidade do Centro é 190 pessoas por hectare, de Ipanema é de 32 pessoas/ha e do Partenon é 84/ha. O cálculo da densidade é o número de pessoas residentes na área dividido pela área ocupada. Um hectare corresponde a 10.000m².

(...)

O PLANO É SÓ ZONEAMENTO, DENSIDADE E CIRCULAÇÃO VIÁRIA?

Embora estes constituam a base da estrutura da cidade, o Plano vai além. Define também o **quanto pode ser construído sobre os terrenos** – através dos chamados Dispositivos de Controle das Edificações; trata do Parcelamento do Solo; das áreas e prédios que devem ser preservados. (grifamos)

Em fevereiro de 1995 foi distribuído o folheto *Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte* 95, a cidade vai crescer de qualquer jeito, ou do jeito que a gente quer (Fig. 4). O folheto define o *Cidade Constituinte* como uma *esfera pública não estatal* de debate sobre a cidade:

Uma nova **esfera pública não estatal** de controle e indução sobre o governo municipal, um canal permanente de comunicação entre a sociedade e o poder público, construindo estratégias sobre como deveria ser, afinal, a Porto Alegre do Futuro.

Além disso, introduz as questões: “O que é plano diretor? Por que o *PDDU* deve ser reformulado? Como vai ser a discussão? Como participar?” E esclarece que “um dos objetivos da reformulação do *PDDU* é a sua simplificação, para permitir uma maior participação da população”. O folheto informa acerca dos eixos aprovados no *1º Congresso*, trata da criação de novos instrumentos urbanísticos e apresenta o calendário de eventos (audiências públicas e palestras). O debate foi divulgado em veículos de entidades de classe, ONG’s bem como jornais de bairro, sendo que a partir de 1995 os diversos veículos da imprensa local passaram a dar mais destaque ao tema (ver Quadro 5).

Em março de 1995, foi designada a supervisora técnica da reformulação do plano diretor, Arq. Virgínia Müzell Jardim, com a atribuição de “responder pelo controle da metodologia e pela organização do processo no que dissesse respeito ao debate técnico”.¹⁷¹

Ainda em março, no dia 22, foi realizada a audiência pública na qual foram debatidos os temas e aprovados os pressupostos para a reformulação do *PDDU* (ver Quadro 6).¹⁷² Como subsídio, foi utilizado o folheto *Porto Alegre Mais, Cidade Constituinte - Temários para a reformulação do Plano Diretor* (Fig. 3B), cuja distribuição iniciara em novembro de 1994. O folheto afirma a vontade política de ampliar a participação popular no processo de reformulação do *PDDU* e trata especificamente da densidade urbana:

1- **CONTENÇÃO À EXPANSÃO URBANA:** deve ser adotada uma política de ocupação do solo que preocupe-se com a **ocupação de vazios e com a densificação na área intensiva**, com vistas a **otimizar a infra-estrutura já implantada**. Rever-se-ão os limites da Área Urbana de Ocupação Intensiva com vistas a corrigir distorções e criar instrumentos de controle à expansão.

2 – **DENSIDADES POPULACIONAIS DO I PDDU:** devem ser revistas admitindo-se uma **maior densificação na Área Urbana de Ocupação Intensiva**, vinculando a **ocupação das glebas com a potencialidade de infra-estrutura** (sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários).

A densificação não deve representar comprometimentos às condições de equilíbrio da morfologia urbana (densidade das edificações), paisagística e ambiental.

¹⁷⁰ Estas reuniões e a distribuição da cartilha foram divulgadas pela imprensa. Ver: Plano Diretor tem cartilha explicativa. *Jornal Correio do Povo*, Porto Alegre, 21 jan. 1995, p. 7.

¹⁷¹ *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 32 e 44.

¹⁷² Os pressupostos foram transcritos no relatório de atividades do GT 3.1, relativo ao ano de 1995.

Desenvolver-se-ão estudos sobre a capacidade de densificação de Porto Alegre, com vistas a implantação do Solo Criado, considerando a revisão das atuais disposições do I PDDU. Estes estudos deverão propor uma metodologia para a avaliação do impacto ambiental urbano que venha a ser gerado pela aplicação deste instrumento.¹⁷³ (grifamos)

No tema Solo Criado são sugeridas as condições para a sua aplicação:

Este instrumento (...) deve ser abordado do ponto de vista da **paisagem urbana, do mercado imobiliário, da infra-estrutura urbana e dos equipamentos comunitários**, bem como a sua operacionalização na busca dos seguintes objetivos:

- definição de regras que transmitam segurança, agilidade e custo compatível como forma de atingir o maior mercado possível e, conseqüentemente, um maior benefício social;
- definição de regras que evitem o descontrole dos resultados físico-espaciais, com reflexos na paisagem urbana;
- dimensionamento da capacidade de adensamento da cidade gerando o estoque de índices;
- definição do sistema de gestão do instrumento.¹⁷⁴ (grifamos)

Em 04 de abril, nova audiência pública foi realizada, quando foi debatida a metodologia a ser adotada no processo, com apoio do documento *Metodologia de Reformulação do PDDU 1995*¹⁷⁵, que trata do tema densidade urbana no ponto 2, salientando a sua relação com a aplicação do Solo Criado:

GT 1 – Avaliação da capacidade de adensamento da cidade - **originou-se na demanda apresentada pela regulamentação da lei do Solo Criado**. Sua instituição exige a **mensuração da capacidade de absorção de maior potencial construtivo, acima do previsto pelos índices do PDDU**, para que o instrumento Solo Criado possa cumprir seu objetivo de transferir recursos para a política habitacional para baixa renda a partir da demanda de construção do mercado imobiliário. Para tal, **se faz necessário avaliar a capacidade da infra-estrutura, o efeito sobre o sistema viário, o impacto sobre a paisagem urbana e medir o grau de ociosidade provável com os índices existentes**. (...) Os resultados (...) deverão **apontar para as áreas com melhores condições para adensamento, priorização de ocupação, quantidade do aumento dos índices construtivos, e indicação de parâmetros para o controle da densificação**. Desta forma, definirá onde a cidade poderá crescer mais, e também poderá indicar formas de conter a expansão urbana.¹⁷⁶ (grifamos)

¹⁷³ *Porto Alegre Mais. Cidade Constituinte - Temários para a Reformulação do Plano Diretor*, 1994, Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal, 1994, p. 05.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 07. Frise-se que a distribuição do folheto foi concomitante à apresentação do estudo técnico sobre o adensamento tratado no item anterior.

¹⁷⁵ Documento constante da compilação *Porto Alegre - Plano Diretor - Processo de Reformulação*, op. cit., p. 1-39.

O conteúdo e objetivos dos trabalhos dos GTs é detalhado no ponto 4.4¹⁷⁷, que enfatiza a relação da densificação com a aplicação do Solo Criado, a necessidade de avaliação (a) do impacto na paisagem urbana e no mercado imobiliário, (b) dos vazios urbanos, e a identificação de parâmetros para o controle da densificação.¹⁷⁸ O documento identifica, também, o objetivo de reavaliar a volumetria das edificações, considerando a aplicação do Solo Criado e a simplificação das normas.¹⁷⁹ É proposta a realização de estudos com a UFRGS, versando, relativamente à densidade urbana, sobre¹⁸⁰:

1. a identificação das zonas passíveis de adensamento para um horizonte de 10 anos e a capacidade de adensamento com a ocupação de vazios e renovação urbana.
2. a elaboração de estudos para a definição de modelos volumétricos, revisão dos instrumentos legais para simplificação da lei (dispositivos de controle) e definição de instrumentos para propostas diferenciadas em relação às normas estabelecidas.

Instalados os GTs abertos à participação popular, em maio do mesmo ano iniciaram-se as reuniões de trabalho. A instalação dos GTs foi objeto matéria de capa do Diário Oficial de Porto Alegre (ver Fig. 5). A coordenação dos GTs foi atribuída a técnicos da SPM, sendo que as coordenações dos GT 3.1 e 3.4 foram atribuídas, respectivamente, aos arquitetos Marilu Marasquin e Roberto Ce.¹⁸¹

O GT 1, responsável pelo tema *Planos Regionais*, passou a reunir as 16 regiões do OP com o objetivo de “traduzir, para a população, a linguagem técnica do plano diretor”. Informações oficiais indicam a realização de 16 reuniões com mais de oitocentos participantes.¹⁸²

Os GTs atuaram em **grupos fixos** – compostos de representantes da administração municipal, UFRGS, instituições governamentais e entidades - e **ampliados** – compostos de representantes de todas as entidades e órgãos inscritos, bem como abertos à participação

¹⁷⁶ Ibid., p. 16.

¹⁷⁷ *Porto Alegre - Plano Diretor - Processo de Reformulação*, op. cit., p. 29-35.

¹⁷⁸ Ibid., p. 31.

¹⁷⁹ Ibid., p. 32-33.

¹⁸⁰ Ibid., p. 36-37.

¹⁸¹ Ibid., p. 34. A instalação dos grupos foi divulgada pela imprensa local no dia 13 de abril de 1995: *Correio do Povo*, p. 05 e *Zero-Hora*, p. 57. Ambos sob o título: *Plano Diretor*. Ver Quadro 5.

popular (ver Quadros 7 e 8). Foram organizadas oficinas e palestras com a finalidade de subsidiar os debates e orientar os trabalhos.

Em julho de 1995, a UFRGS passou a se envolver no desenvolvimento da metodologia para os trabalhos dos GTs e a participar mediante assessoramento e consultoria.¹⁸³ Ainda em julho, a coordenadora do GT 3.1, em parecer enviado ao Prefeito, caracterizou o Solo Criado como “um plus oriundo de uma revisão do Plano Diretor, nos setores ou regiões identificados como passíveis de adensamento” e afirmou:

Do ponto de vista técnico, nada impede que se institua o solo criado no regime de índices diferenciados, **desde que o Município não altere os índices vigorantes a qualquer pretexto, sob pena de desacreditar o próprio instrumento.**(...) cabe ao Município imprimir confiabilidade ao mercado e responsabilidade na definição dos índices objeto de transferências de conformidade com os critérios técnicos fixados pelo poder público. Isto significa que **o Município não poderá ceder solo criado além da capacidade de densificação** de cada setor, bem como os interessados não poderão adquirir solo criado além da capacidade do seu terreno, ou seja, de sua construção e **deverão atender requisitos mínimos, como ventilação e iluminação adequados e conforto ambiental. Ainda, não deverão ocasionar prejuízo à paisagem urbana e ao patrimônio histórico, etc.**¹⁸⁴ (grifamos)

Nesse sentido, ratificou os pressupostos para a reformulação do PDDU, apresentados, debatidos e aprovados na audiência pública de 22 de março.

Em agosto começou a circular veículo específico para a divulgação periódica dos trabalhos: o *Informativo da Reformulação do Plano Diretor*. O *Informativo* nº 1, de agosto de 1995 (Fig. 6A), nas páginas 2 e 3 sob o título “Grupos de Trabalho aprofundam debates”, divulga as datas da realização das reuniões ampliadas, abertas à participação de todos os interessados.¹⁸⁵ Com relação ao GT 3 (Estruturação Urbana), esclarece a necessidade da sua

¹⁸² *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 35.

¹⁸³ Aditamento ao convênio firmado. Registro n. 3.43, fls. 187, Livro 083-D, Setor de Contratos, PGM.

¹⁸⁴ Ofício nº 277/95, do Secretário do Planejamento, de 27 de julho de 1995. A íntegra consta do relatório do GT 3.1.

¹⁸⁵ Ver Quadro 3.

subdivisão e pontua os conceitos e princípios assumidos.¹⁸⁶ No que se refere ao GT 3.1 informa:

Este grupo vem discutindo conceitualmente o **Solo Criado**, uma vez que seu objetivo de curto prazo é propor a regulamentação desta lei. Concebida como **instrumento indutor do crescimento da Capital e capaz de gerar recursos para a habitação de baixa renda**, sua regulamentação exigirá uma **avaliação criteriosa da capacidade de infra-estrutura das diversas zonas da cidade**. Para isto estão sendo buscados dados que permitam a elaboração de projeções e simulações. **O resultado indicará as zonas que poderão ser adensadas e, como conseqüência, definirá a quantidade de índices construtivos a ser acrescida** aos novos prédios que forem edificadas em cada uma delas. De acordo com a lei, **a diferença entre os índices de construção já previstos no I PDDU e os a serem acrescidos, nesta regulamentação, terão que ser adquiridos do Município**. (grifamos)

Quanto ao GT 3.4, esclarece:

Foram iniciadas discussões sobre quais os **critérios** que deverão ser adotados com vistas à **simplificação** dos chamados '**dispositivos de controle das edificações**' (taxa de ocupação, índice de aproveitamento, altura e recuos), que **definem o quanto podem ser construído sobre cada terreno**. O mesmo grupo deverá avaliar, ainda, qual o **impacto que a modificação no modelo volumétrico dos prédios** (em especial, as alturas), poderá causar na cidade, com vistas a **subsidiar o grupo que está tratando da regulamentação do Solo Criado**. (grifamos)

Não é diferente o conteúdo constante do *Informativo* nº 2 (Fig. 6B) distribuído em setembro de 1995, o qual relata o andamento dos trabalhos salientando o conteúdo de cada um dos GTs:

O subgrupo que estuda a '**Capacidade de Adensamento**' tem uma **missão bem definida: regulamentar a lei do 'Solo Criado'**. Assim, está verificando (...) **quais as áreas da cidade onde o novo instrumento poderá ser aplicado de forma a não sobrecarregar as redes de água, esgotos, energia elétrica e o sistema viário**. (...) Esta possibilidade, além de permitir um **melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada pelo Município** (...) **poderá reduzir os custos de construção dos novos prédios**. O **Plano Diretor** (...) **define qual o número máximo de pessoas em cada zona da cidade** (capacidade de adensamento). Se sabe, com base nesta previsão, que **há várias áreas** que estão com uma **ocupação bem abaixo da fixada pela lei**. Em princípio, são os **locais onde o novo instrumento** poderia ser **aplicado sem prejuízo para a cidade**. (...)

O subgrupo Dispositivos de Controle das Edificações está estudando a **simplificação das regras do quanto pode ser construído sobre os**

¹⁸⁶ *Informativo* nº 1, p.1-3.

terrenos. Neste aspecto vem examinando especialmente **as normas que definem as alturas dos prédios**, pois as várias modificações introduzidas na lei, com o passar dos anos, acabaram deixando-a muito confusa, dificultando a elaboração dos projetos. Além disso, esta avaliação é necessária tendo em vista a regulamentação da **lei do Solo Criado**, que trata da **possibilidade de construir mais do que o Plano Diretor** estabelece, atualmente, **desde que este acréscimo seja comprado da Prefeitura.** (...) **estabelecer um padrão mais uniforme para os prédios**, pois, pelas regras atuais, o que define a altura dos edifícios é o tamanho do terreno. Assim, **uma das alternativas seria passar a relacionar a altura das edificações com a largura das vias.** Com isto, ruas mais largas comportariam prédios maiores e vias mais estreitas edifícios menores. Também está em estudos a **possibilidade de incentivar a construção de garagens** especialmente em pontos da cidade onde há grande fluxo de pessoas e veículos (áreas pólo) com vistas a desobstruir as vias públicas.¹⁸⁷ (grifamos)

O *Informativo* nº 2 divulga, também, a realização do *Seminário de Compatibilização*, evento público que pretendia promover a “troca de idéias e informações” entre os grupos. Em setembro, os poderes Executivo e Legislativo realizaram debates públicos para discutir o Plano (ver Quadro 3) e prosseguiram as reuniões com a comunidade nas regiões do OP.¹⁸⁸ Em outubro de 1995 foi aberto prazo para a apresentação de propostas para o *2º Congresso*.

O Prefeito, na introdução à publicação das resoluções aprovadas, esclareceu que “não foi possível esgotar todas as questões que envolvem a complexa problemática do PDDU, mas uma série de propostas, que constituem avanços, foram construídas coletivamente e deliberadas coletivamente”.¹⁸⁹ A Fig. 7 apresenta processo proposto para o debate.¹⁹⁰

2.4 O 2º Congresso da Cidade e a simplificação das regras urbanísticas

O *2º Congresso da Cidade*, aqui denominado *2º Congresso*, ocorreu em dezembro de 1995. No evento foram discutidas as propostas para a reformulação do PDDU. Na publicação

¹⁸⁷ *Informativo* nº 2, p. 02-03.

¹⁸⁸ Matéria divulgada no *Jornal Correio do Povo*. Rodada de reuniões para Plano Diretor. *Jornal Correio do Povo*, Porto Alegre, 18-9-95, p. 05. Ver Quadro 5.

¹⁸⁹ II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas. *Resoluções*. 1995, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p. 03. Tal circunstância se constata do exame dos relatórios e transcrições do seminário de compatibilização – disponíveis na Biblioteca da SPM.

*Resoluções do II Congresso da Cidade – O lugar de todas as coisas.*¹⁹¹ o Prefeito destacou que o processo de discussão teve como “principal ingrediente a democracia, e estimulou a mais ampla participação possível”¹⁹², envolvendo mais de 2.600 pessoas e de 200 entidades, “verdadeira representatividade da comunidade local”. Por sua vez, o Secretário da SPM¹⁹³ salientou “a forma da cidade discutir-se e propor-se (...) onde os interesses econômicos, sociais e políticos estão sendo cotejados num procedimento explícito e confrontados na diversidade dos interlocutores”. Afirmou, ainda, que o debate estaria construindo a “matriz da cidade” para o “próximo milênio: moderna, justa, participativa e irresignada”.

2.4.1 Simplificação e densificação

Nos dias 21 e 28 de outubro e 13 de novembro de 1995 foi realizado o *Seminário de Compatibilização*, que debateu as propostas formuladas pelos GTs e as emendas apresentadas para exame. Seu produto foi encaminhado ao 2º Congresso. O trabalho dos GTs subsidiou a apresentação das propostas, orientando a discussão tanto no *Seminário de Compatibilização* quanto no 2º Congresso.

Durante o *Seminário* os coordenadores relataram os resultados dos estudos e apresentaram suas propostas (dia 21) as quais foram debatidas na seqüência. Foi constituída uma comissão para sistematizar o resultado do seminário. Especificamente quanto ao tema densidade, a coordenadora do GT 3.1, Marilu Marasquin, salientou em seu relatório:

A média de ocupação de Porto Alegre ainda é baixa na maior parte dos setores. Os estudos feitos concluíram que para se ter uma **cidade econômica**, com serviços públicos, transporte barato e equipamentos como praças, escolas etc, sendo utilizados por mais pessoas, a

¹⁹⁰ As propostas para o Seminário, metodologia e esquema constam da compilação: *Porto Alegre. Plano Diretor. Processo de Reformulação*, op. cit., Anexo I, p. 22 e 39.

¹⁹¹ Aqui denominado *Caderno de Resoluções do 2º Congresso*.

¹⁹² Tarso Genro, Uma cidade ajustada aos novos tempos. In: *II Congresso da Cidade – O lugar de todas as coisas*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p. 03.

¹⁹³ Newton Burmeister. Uma nova dimensão para a cidade. In: *II Congresso da Cidade – O lugar de todas as coisas*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p. 04.

densidade deverá variar entre 100 e 275 habitantes/ha e 30 a 100 economias/ha.

Estes estudos vão possibilitar que seja regulamentada a lei do Solo Criado, que permitirá a construção de prédios maiores do que os atuais, **desde que a diferença entre o que o atual PDDU permite e o que os estudos concluíram seja adquirida no município.** ¹⁹⁴ (grifamos)

O relatório apresentado pelo coordenador do GT 3.4, Roberto Cé, tratou das medidas necessárias à simplificação das regras:

As discussões buscaram a **simplificação das regras de construção.** Uma das propostas é o **aumento nas alturas dos prédios e no volume da construção em praticamente toda a cidade,** buscando com isto dar um **melhor aproveitamento à infra-estrutura existente.** Assim, em locais onde só são permitidas casas poderão ser erguidos pequenos edifícios, com no máximo três andares. Para as zonas comerciais, e onde já são permitidos prédios de apartamentos, os edifícios poderão atingir 15 andares, altura esta que já é prevista para outras áreas da cidade. Está sendo proposto, também, que seja **permitida a construção de prédios junto às divisas.** Os afastamentos laterais dos edifícios, desta forma, não seriam mais uma regra obrigatória. ¹⁹⁵ (grifamos)

Para as formulações relativas ao Solo Criado, o GT 3.1 baseou-se nos pressupostos estabelecidos na audiência pública de 22 de março de 1995. Na sessão do dia 28 de outubro, as emendas ao trabalho do GT 3.1 foram apresentadas e discutidas, não havendo consenso. A proposta do GT identificou a oferta de Solo Criado nos limites da densidade identificada como ótima num prazo de 10 anos. Propuseram emendas o SINDUSCON, a SENGE/RS e Cláudio Gutierrez, representante da Câmara Municipal.

Conforme o relatório do GT 3.4, a formulação das propostas foi precedida da justificativa, que salienta a necessidade da modificação do modelo espacial e dos dispositivos de controle das edificações como um todo:

¹⁹⁴ *Porto Alegre, Plano Diretor, Processo de Reformulação*, op. cit., Anexo I, p. 56-57. Segundo observa o relatório do seminário, a coordenadora, Marilu Marasquin, dividiu o tempo para a apresentação com Juan Mascaró, consultor, conforme convênio com a UFRGS. Aqui, a coordenadora se refere aos estudos técnicos realizados no âmbito da GT 3.1, com envolvimento da UFRGS. Um primeiro estudo fora apresentado em novembro de 1994. A continuidade consta do relatório do GT 3.1, apresentado em janeiro do ano seguinte, o qual subsidiaria as propostas apresentadas no seminário e no 2º Congresso.

¹⁹⁵ Também o coordenador do GT 3.4 dividiu o tempo para a apresentação com os consultores Sílvio Abreu e Carlos Eduardo Comas, conforme convênio com a UFRGS.

A simplificação das regras projetuais passa, necessariamente, por **uma modificação do modelo espacial** (...) entendemos como necessária a **revisão das regras de ocupação do lote, assegurando melhores condições projetuais, de iluminação, ventilação e privacidade**, como também, **a valorização da rua e do interior da quadra**.

Associado as preocupações com a simplificação das regras, a proposta levou em consideração a implementação do Solo Criado que nas condições atuais teria a sua aplicabilidade bastante reduzida.

Para que este modelo possa realmente ser implantado, faz-se **necessário a aprovação dos dispositivos de controle das edificações de uma forma integral**, isto é, com as **alturas, índices de aproveitamento e recuo de jardim**.¹⁹⁶ (grifamos)

O debate acerca das propostas e emendas ao trabalho do GT 3.4 ocorreu no dia 13 de novembro. Foram tratados temas como a **unificação dos índices** (consolidação no índice de aproveitamento, das áreas computáveis e não computáveis). O conteúdo das discussões foi encaminhado ao GT com o compromisso de apresentá-las no *2º Congresso* para deliberação, eis que não houvera consenso.¹⁹⁷

Pode-se sintetizar as definições do *Seminário de Compatibilização*, sobre o tema densidade urbana, nos seguintes termos:

a) quanto ao GT 3.1:

- a.1. densificação: capacidade de uma Unidade Territorial de Planejamento abrigar população residente/atividades;
- a.2. parâmetros de densificação: baseados na densidade, coeficiente construtivo e número de economias, considerado o existente e o crescimento previsto;
- a.3. a densificação visa conter o crescimento da cidade em patamares econômicos no que se refere à infra-estrutura/serviços na área de ocupação intensiva.

b) quanto ao GT 3.4:

- b.1 sobre alturas máximas: nos Pólos e Corredores, 15 pavimentos, nas zonas residenciais, 3 pavimentos (9m), de 3 a 5 pavimentos e até 15 pavimentos;
- b.2 sobre os índices de aproveitamento: redução do número de índices de aproveitamento e de variáveis que o compõem;
- b.3. sobre o modelo edifício: edifício desmembrado em base (não computável para uso condominial e garagem) e corpo (computável);
- b.4 sobre demais dispositivos: substituir taxa de ocupação por recuo de fundos de 10m a partir da base, garantindo distância entre edificações similar à largura da rua; uso do subsolo para garagem (sem limite de vagas).

¹⁹⁶ Relatório do GT 3.4, Anexo IV.

¹⁹⁷ O seminário foi integralmente documentado por meio de degravação das fitas do evento, disponível na Biblioteca da SPM.

Salienta-se que a diretriz de que a densificação se daria mediante a aplicação do Solo Criado não foi objeto de debate, eis que um dos pressupostos aprovados na audiência pública anterior.¹⁹⁸ Observa-se que a comissão de sistematização do *Seminário de Compatibilização* destacou a discordância total do Instituto dos Arquitetos do Brasil/RS – IAB em relação à proposta. O mesmo destaque foi apresentado pelo IAB no *2º Congresso*.

Em dezembro de 1995, nos dias 1º a 3 e 12 e 13, foi realizado o *2º Congresso*. O evento foi divulgado no *Jornal Porto Alegre Agora* e suas resoluções foram compiladas e publicadas - *II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas. Resoluções* (Fig. 8A e B), o *Caderno de Resoluções do 2º Congresso*.

Em janeiro de 1996 foram divulgados os relatórios dos GTs, com os estudos realizados, resultados obtidos e suas propostas. No relatório do GT 3.1 foi afirmado que os pressupostos aprovados na audiência pública de 22 de março de 1995 orientaram a condução do trabalho. O tema densidade urbana, da mesma forma que nos documentos e eventos anteriores foi tratado nos GTs 3.1 e 3.4. O GT 3.1 apresentou, ainda, o relatório do subprojeto *Avaliação da Capacidade de Adensamento*¹⁹⁹, que analisou unidades territoriais situadas nos bairros: Bom Fim, São Geraldo, Petrópolis, Bela Vista, Santana e Assunção. O estudo das possibilidades de adensamento, realizado sob a coordenação dos consultores Juan e Lucia Mascaró, examinou vários enfoques e indicou, quanto à “ambiência urbana”, a conveniência de manutenção de 25% do quarteirão aberto. No que se refere à infra-estrutura urbana, afirmou *deficit* qualitativo e quantitativo. Tais elementos são subsídios técnicos à formulação das propostas decorrentes das resoluções do *2º Congresso*.

As propostas formuladas para ambos os eventos, bem como as resoluções aprovadas no *2º Congresso*, relacionadas ao tema da densidade urbana, constam dos Quadros

¹⁹⁸ Veja-se, a propósito, a transcrição do seminário na Biblioteca da SPM.

¹⁹⁹ Anexo 1.7 do relatório.

Comparativos 1, 2 e 3, Anexo 3 desta dissertação.²⁰⁰ Pode-se constatar que as propostas dos GTs orientaram a discussão, sendo, em geral, idênticas às resoluções. Aqui, porém, apontam-se as resoluções cujo conteúdo se considera central face à repercussão na continuidade do debate sobre a densidade urbana. Senão vejamos.

A Resolução 3.1.1 afirma o conceito de densificação:

Fica conceituado como densificação, a densidade populacional, como o instrumento destinado a controlar o nº de habitantes de cada UTP e avaliar os equipamentos comunitários, de abastecimento, de saúde etc.; e a densidade construtiva através do número de economias e do coeficiente construtivo por hectare, destinados a controlar a intensidade do uso do solo, utilização da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

Verifica-se que o objetivo da resolução é, de fato, inserir o *número de economias* no cálculo da densidade. É o que consta expressamente na justificativa da sua inclusão. Não se trata, portanto, do *conceito de densificação*, mas da *identificação das variáveis importantes para o seu controle*. Tem conteúdo de diretriz. Frise-se que os termos da resolução são idênticos aos da proposta do GT 3.1.

Os parâmetros de densificação são identificados na Resolução 3.1.2, a partir das Tabelas 1, 2 e 3 (Fig. 10A, B e C). Tais parâmetros são idênticos aos propostos no Relatório do GT 3.1, e observam as características de ocupação do solo. Seu conteúdo é regulamentador e, portanto vinculado à diretriz sobre o Solo Criado, objeto da Resolução 3.1.8:

Diferença entre a densificação dada pela plena utilização da infra-estrutura e equipamentos urbanos existentes e os índices de aproveitamento do PDDU.

De fato, esta resolução não identifica o conceito de Solo Criado, o qual consta da Lei Complementar nº 315/94 (permissão onerosa do direito de construir acima dos limites estabelecidos no PDDU). Trata-se de diretriz que orienta o limite da aplicação do Solo Criado, vinculado à utilização plena da infra-estrutura e equipamentos. A Fig. 9 indica as

²⁰⁰ As informações aqui apresentadas baseiam-se, portanto, nos Relatórios e no Caderno de Resoluções do 2º

características de ocupação do solo e os aspectos econômicos, baseados nos quais foram definidos níveis para o controle da densificação e os parâmetros de adensamento, nos termos da Resolução 3.1.2 (Fig. 10A e B). Observa-se que a aprovação dos parâmetros no 2º Congresso foi condicionada, tendo sido inserida a observação:

As tabelas apresentadas neste item estão aprovadas sob o caráter de parâmetros orientadores para o aprofundamento de estudos que indiquem números definitivos para a regulamentação da matéria.²⁰¹

Importante observar que a interpretação dos dados constantes nas tabelas apresentadas no 2º Congresso (reproduzidas na Fig. 10) exige a inserção do fator de consolidação (0.85) a fim de que a densidade incorpore a população não residencial. Assim, o intervalo dos parâmetros desejáveis da densidade populacional não é de 100 a 275 de hab/ha, mas de 117 a 323 de hab/ha de densidade bruta; e 176 a 470 hab/ha de densidade líquida em vez de 150 a 400; o mesmo se diga quanto à densidade habitacional (eco/ha).

Tais parâmetros são identificados para cumprir a diretriz de densificação, o mesmo ocorrendo com a Resolução 3.1.8.2.5, que aprovou os estoques construtivos (Fig. 10C). Sua natureza, assim, é de *ato de execução*. Seu conteúdo justifica a inserção da observação transcrita, a qual evidencia que os participantes do 2º Congresso não tinham a intenção de se comprometer com os números apresentados pelo GT.

Orientadora, a Resolução 3.1.8.1 define Solo Criado e indica os objetivos norteadores da sua aplicação e, como tal, tem a natureza de diretriz:

O **Solo Criado** é definido como o **instrumento de controle de densificação**, na forma de estoques construtivos alienáveis em poder do município, **visando o retorno para políticas públicas**, em especial para a demanda habitacional prioritária (baixa renda), **de parte dos investimentos sociais da construção social da cidade**, particularmente aos **investimentos públicos**. (grifamos)

Congresso.

²⁰¹ Caderno de Resoluções do 2º Congresso, p. 26.

As demais resoluções relacionadas ao Solo Criado são desdobramentos das diretrizes aqui já apontadas e que apresentam caráter instrumental e não orientador: identificam elementos para o cálculo dos estoques construtivos alienáveis (Resolução 3.1.8.2 e suas subdivisões) e para a gestão do instrumento (Resolução 3.1.9 e subdivisões).

O tema miscigenação de usos tem repercussão na densidade urbana. O exame das resoluções que tratam do tema, porém, evidencia que, de fato, o conteúdo da diretriz encontra-se na *justificativa*, sendo que o teor das resoluções, de fato, importam na identificação de estratégia para atingi-las, ou seja, são atos de execução, vinculados às diretrizes.

Nesse sentido, é mais razoável entender-se que a diretriz da Resolução 3.1.6.1 seja “resguardar as características residenciais das áreas residenciais”, identificada como justificativa, em vez de “manter os incentivos às atividades residenciais (índices de aproveitamento) nos setores com predominância residencial”, identificada como resolução. O mesmo ocorre com a Resolução 3.1.6.2, cujo objeto seria “viabilizar a miscigenação de usos” (sua justificativa), em vez de “manter índices únicos para usos diversos em áreas mistas”. As resoluções 3.1.6.3 e 3.1.6.4 indicam a utilização do Regime Urbanístico para atingir as diretrizes de miscigenação e manutenção das características. Implicam, portanto, atos de execução.

Trata-se, portanto, de um problema na formulação. Não seria razoável presumir-se que os participantes do evento tivessem ciência da repercussão da aplicação dos dispositivos urbanísticos propostos pelos GTs. Porém, seria absolutamente adequado presumir-se que o debate envolvesse os objetivos pretendidos.

As resoluções atinentes ao GT 3.4 relacionam-se com a densidade urbana em face de repercutirem na capacidade construtiva dos imóveis. O Quadro Comparativo 3, do Anexo 3 desta dissertação, apresenta as propostas formuladas pelo GT para o Seminário de Compatibilização e para o 2º Congresso, bem como as resoluções aprovadas. O GT 3.4 afirmou que a simplificação das normas somente se efetivaria mediante a aprovação global do

trabalho, destacando problemas quanto à espacialização dos dispositivos de controle das edificações constantes do PDDU.

O exame destas resoluções evidencia a sua natureza instrumental em relação à orientação de simplificação do Regime Urbanístico e à diretriz de densificação. Assim, identificam-se como *instrumentos* para a *simplificação das normas*:

Resolução 3.4.07 - estruturação das edificações em três tipos de edificações residenciais (com 9m, 3 a 5 andares e 15 andares).

Resolução 3.4.08 - eliminação da obrigatoriedade dos recuos laterais.

(...)

Resolução 3.4.13 - redução do número de índices de aproveitamento.

Resolução 3.4.14 - redução do número de variáveis componentes do índice de aproveitamento e individualização de uma base (extensiva e não computável para o uso condominial) e um corpo na edificação (computável), e definição de fórmula de transferência do não computável e excluído para um índice consolidado.

(...)

Resolução 3.4.16 - substituição da taxa de ocupação por recuo de fundos de 10m – excetuando-se a base - garantindo distância entre edificações opostas similares às proporcionadas pelas caixas de rua.

(...)

Resolução 3.4.26 - de acordo com a valorização do centro de quadra proposto, o afastamento de fundo também poderá ser proposto para base.

(...)

Resolução 3.4.28 - reformulação dos índices de aproveitamento em função da média aritmética dos índices máximo e mínimos do anexo 8 (LC 43/79) como também da média aritmética dos índices máximos e mínimos dos pólos e corredores.

E como *instrumento* para a *densificação*:

Resolução 3.4.15 – solo criado com o indicativo de um aproveitamento máximo de 3 para o corpo das edificações em UTM's e UTR's e 4 em situações do art. 84, a situação de pólos e corredores se encontrando em estudo.

Foi definida a continuidade do trabalho mediante o acompanhamento da comissão de sistematização ampliada, com uma apresentação em audiência pública em março de 1996.

Quadro 1

Palestras e eventos realizados em 1993

A - Palestras realizadas ao longo de 1993 – publicação *As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos*

20/05 – <i>Participação Popular e Planejamento Participativo – A Experiência de Barcelona</i> – Jordi Borja (Espanha)
21/05 – <i>Planos Reguladores da Gestão Urbana, Infra-Estrutura, Saneamento e Parques Ecológicos. A Experiência de Barcelona</i> – Manuel Herce Vallejo (Espanha)
26/05 – <i>A Prefeitura e o Desenvolvimento Econômico</i> – Alessandro Ramazza (Itália)
17/06 – <i>Autonomia Municipal</i> – Gustavo Krause (PE) e Eliseu Padilha (RS)
23/06 – <i>A Tributação na Revisão Constitucional</i> – Amir Khair (SP), Luis Roberto Ponte (RS), José Antônio Fialho Alonso (RS)
07/07 – <i>Estratégias Urbanas e Mecanismos de Controle</i> – Raquel Rolnik (SP) e Lires Marques (RS)
27/07 – <i>Como Definir o espaço do Transporte Coletivo e o Espaço do Automóvel em Nossas Cidades</i> – Oscar Figueroa (Chile) e Eduardo Vasconcellos (SP)
04/08 – <i>O Cotidiano na Vida Moderna</i> – Sérgio Rouanet (DF)
05/08 – <i>Tudo que é Sólido Desmancha no Ar</i> – Marchall Bermann (EUA)
16/08 – <i>Desenvolvimento Econômico da Metrópole: O Caso de Porto Alegre</i> - Paul Singer (SP), Nora Clishevsky (Argentina) e Otília Carrion (RS)
19/08 – <i>Política Habitacional Hoje</i> – Marcos Campelo Melo (SP)
23/08 – <i>Alternativas para a Crise</i> – Roberto Mangabeira Unger (EUA)
23/09 – <i>Participação Popular no Desenvolvimento urbano: As experiências de Munique, Berlim, Essen e Frankfurt</i> – Sebastian Müller (Alemanha)
28/09 – <i>Planejamento Participativo para a Ação: Formas de Tomada de Decisão e Democratização do Planejamento</i> – Uwe Krappitz (Alemanha)

B – Seminário e publicação *O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade*

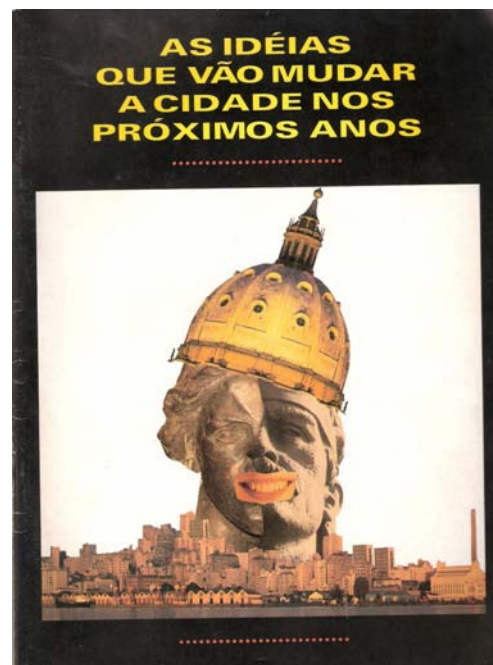
- *A ilegalidade urbana e a nova ordem mundial* – Alexandra Reschke
- *Prefeitura nos bairros – descentralização e democracia no Recife* – Francisco de Assis Barreto da Rocha Filho e Marlova Lenz Dornelles
- *Economia popular e a pobreza na construção da cidade* - José Luis Coraggio
- *Reforma do Estado e descentralização* – Franklin Dias Coelho
- *Governar a metrópole no final do milênio: governo e capital na cidade do México* – Daniel Hiernaux Nicolas
- *Os desafios da participação e do protagonismo cidadão* - Pedro Jacobi
- *Alguns dilemas dos governos locais* - Alberto Lovera
- *Impasses e Desafios* – Luiz César de Queiroz Ribeiro
- *Público e o Privado na construção da cidade: a busca de uma nova relação* - Mário Lungo
- *Um olhar sobre a circulação e o transporte* – Nazareno Stanislaw Affonso
- *A questão cultural na metrópole contemporânea* – Nicolau Sevcenko
- *Participação do setor privado nos serviços sanitários urbanos – estudo do caso Babahoyo-Ecuador* – Alonso Palacios Botero
- *Privatização de serviços e administração pública* – Pedro Pirez
- *Desafios de uma política urbana para Belo Horizonte* – Antônio Tomaz G. da Mata Machado

Figura 1 - Capas de publicações: eventos do ano de 1993

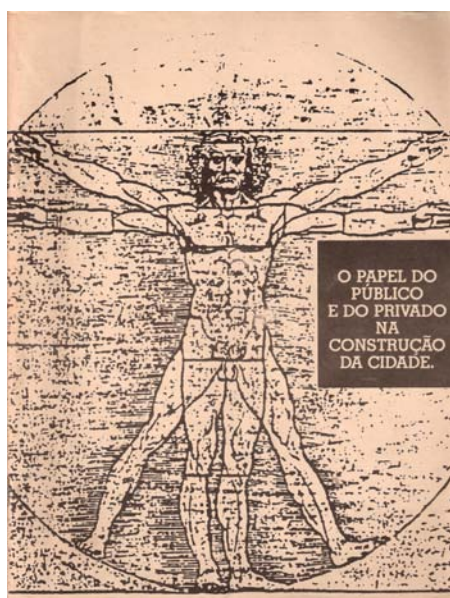
A



B



C



D



- A – Folheto de lançamento do projeto: *Porto Alegre Mais*
 B – Revista: *Idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos*. Publicação de palestras e debates
 C – Revista: *O papel do público e do privado na construção da cidade*. Publicação do conteúdo do Seminário
 D – Caderno de Diretrizes do 1º Congresso

Figura 2 - Jornal *Porto Alegre Agora* – dezembro de 1993

- A- Jornal *Porto Alegre Agora* – dezembro de 1993, ano V, nº 34.
 B- Jornal *Porto Alegre Agora* - dezembro de 1993, edição especial, propostas para o 1º Congresso da Cidade.

A



B



Quadro 2

Palestras realizadas em 1994

28/03 – <i>A Cidadania na Sociedade Pós-Industrial</i> – Domenico de Masi (Itália)
29 e 30/06 e 06 a 08/07 – <i>Seminário Nacional do Plano Diretor – Mudanças e Alternativas:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plano Diretor de Belo Horizonte</i> – Maurício Borges Lemos²⁰² e Raquel Rolnick • <i>Plano Diretor de São Paulo</i> – Nádia Somekh²⁰³ • <i>Plano Diretor de Porto Alegre</i> • <i>Plano Diretor do Rio de Janeiro</i> – Paulo Fernando Cavallieri²⁰⁴ • <i>Planos Diretores: Convergências e Divergências</i> - Luz César Queiróz Ribeiro
30 e 31/08 – <i>Seminário sobre Revitalização de Áreas Urbanas</i>
18/08 – <i>A Economia Popular e o Governo Local</i> – José Luis Coraggio (Argentina)
19/08 – <i>Discussão Pública Porto Alegre Acessível para Todos</i>
24, 25 e 26/08 – <i>Oficina Corredor Cultural</i>
30/11 – <i>As Diferentes escalas de Intervenção na Cidade</i> – Yannis Tsiomis (Grécia)

Quadro 3

Eventos realizados em 1995

21/3 – palestra: <i>O tempo e o espaço na cidade contemporânea</i> – David Harley
22/3 – audiência pública – <i>Temários para a reformulação do Plano Diretor</i>
23/3 – palestra: <i>Cidade Constituinte – Cidade Futuro</i> – Boaventura de Souza Santos.
04/4 – audiência pública – <i>Metodologia de Reformulação do PDDU</i>
25/7 - palestra – <i>Bases Doutrinárias que Informaram os Planos Diretores de 1914 a 1979</i> - Paul Dieter Nygaard
08/8 – palestra – <i>Zoneamento de Usos e Miscigenação de Atividades nas Cidades Brasileiras</i> – Raquel Rolnick
22/08 – debate público - <i>A Legislação da Reforma Urbana e Habitação</i>
Reuniões ampliadas dos GTs:
GT 3.1- Capacidade de adensamento – 10 e 31/ 8; 6 e 14/9
GT3.4 – Dispositivos de controle das edificações: 01 e 23/8
12-13/9 – seminário na CMPA – Comissão de Urbanismo, Transporte e Habitação
19/9 – debate público – <i>Adensamento da Cidade – Alternativas para Porto Alegre</i> ²⁰⁵
Palestras: <i>A Integração da Cultura dentro das Cidades</i> -Ramón Folch ; <i>Parcelamento de Solos Urbanos: Algumas Restrições de Uso</i> –Fernando Prandini; <i>O Crescimento da Cidade e o Meio Ambiente</i> -Carlos Marés de Souza Filho
21e 28/10 e 13/11 – <i>Seminário de Compatibilização</i>
1º a 3 e 12 e 13/12 – <i>2º Congresso da Cidade</i>

²⁰² Então Secretário de Planejamento de Belo Horizonte.

²⁰³ Arquiteta integrante da equipe que elaborou a proposta de plano diretor para São Paulo.

²⁰⁴ Sociólogo. Integrou a equipe que elaborou a proposta de plano diretor para o Rio de Janeiro.

²⁰⁵ Referência na p. 31 do documento Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor, já referido. Não foi localizada a transcrição das palestras no material reunido na Biblioteca da SPM.

Figura 3 - Capas de publicações oficiais 1994/1995

A – Cartilha *O plano diretor quem muda é você, pense Porto Alegre.*

B – Folheto *Temários para a reformulação do plano diretor.*

A

B

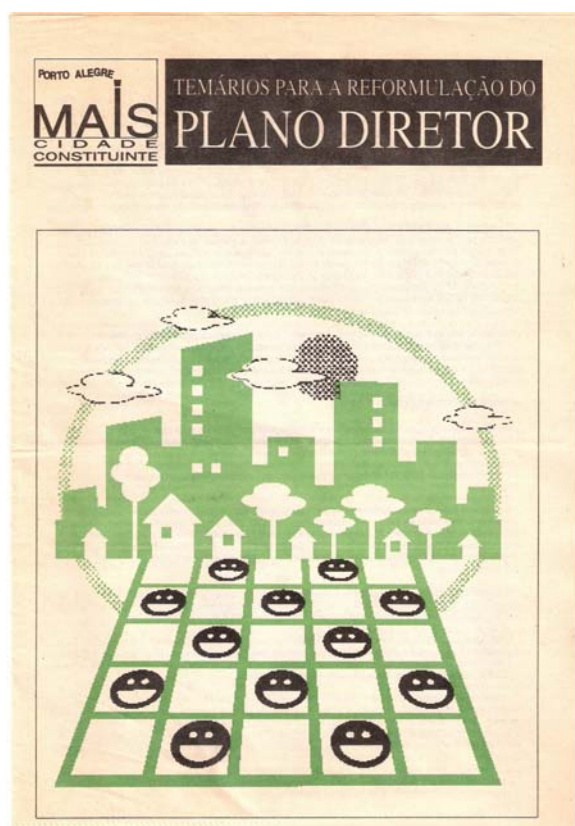
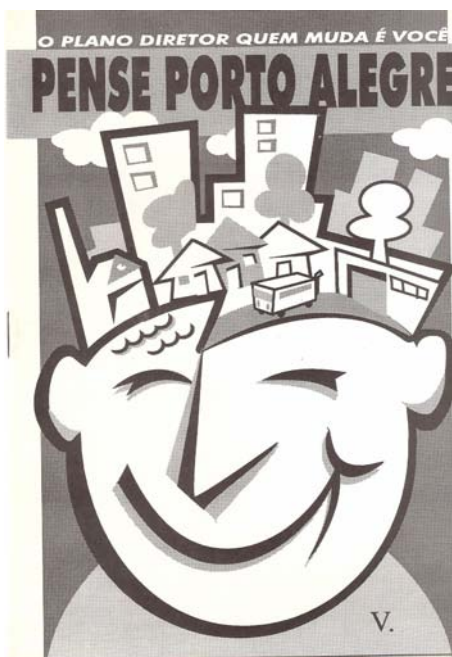


Figura 4 - Informativo 1995

Porto Alegre Mais Cidade Constituinte 95



A CIDADE VAI CRESCER DE QUALQUER JEITO, OU DO JEITO QUE A GENTE QUER

Proposta Participativa e Democrática

O Projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte foi uma das primeiras iniciativas da segunda gestão da Administração Popular. Estava criado, assim, uma nova "esfera pública não estatal" de controle e indução sobre o governo municipal, um canal permanente de comunicação entre a sociedade e o Poder Público, construindo

estratégias sobre como deveria ser, afinal, a Porto Alegre do Futuro. Proposto como um caminho alternativo de gestão pública, o Cidade Constituinte vem instigando a cidade a pensar a si mesma e seu desenvolvimento, de forma a promover, de maneira articulada e democrática, um planejamento socialmente construído.



Informativo *Porto Alegre Mais 95. A cidade vai crescer de qualquer forma, ou do jeito que a gente quer.* PMPA.

Quadro 4

Relatório Técnico: Indicações Estratégicas para o Adensamento Urbano de Porto Alegre

A - estrutura

Parte I – Indicações Estratégicas para o Adensamento Urbano (PoA)
Parte II – I Análise dos Modelos de Forma Construída
II Controle da obstrução solar e da abobada celeste
III Cartografia Geotécnica
IV Transportes

B – análise de modelos e forma construída - conclusões

<p>O trabalho permite verificar que:</p> <p>I – o código de alturas e afastamentos apresenta inconsistências recíprocas com os índices de aproveitamento;</p> <p>II – o código de alturas e afastamentos não permite o esgotamento do índice de aproveitamento no caso de terrenos de pequena testada, exigindo uma ação de remembramento;</p> <p>III – no caso de remembramento, o índice de aproveitamento impede a exploração da volumetria máxima edificável;</p> <p>IV – que a expectativa do remembramento não fornece garantias da consumação da operação e conseqüente renovação urbana (...) A elitização do bairro é confirmada pelo relativo aumento da metragem quadrada por habitante: em 10 anos passou de 46 para 78 metros quadrados por habitante. (p. 44)</p> <p>...</p> <p>Isto [análise dos cenários] leva à conclusão de que uma política que procure otimizar a correlação IA/H em lotes de até 15 m de testada deva considerar a construção de edifícios a partir das divisas laterais do lote, como variável independente do número de pavimentos do edifício. (p. 48)</p>
--

C - controle da *Obstrução Solar e Abóbada Celeste* - objetivos e conclusões

<p>Objetivos de Planejamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar que a insolação e luz natural estejam presentes nas fachadas e entre blocos de edifícios, no sentido de proporcionar boas condições internas e externas • Assegurar a insolação e luz natural onde elas são desejadas, em parte dos edifícios, ou em determinadas áreas ao redor dos mesmos <p>Objetivos de Garantia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar que a insolação e luz natural estejam garantidas em qualquer zona sujeita a desenvolvimento ou redensolvimento • Assegurar que a insolação e a luz natural sejam garantidas nos edifícios ou em áreas em desenvolvimento, adjacentes ao projeto em proposição (p.99).
<p>Conclusões:</p> <p>Analisando-se as máscaras para o ponto A (cenários 1 e 2)...</p> <p>A questão é que um aumento no gabarito dos lotes vistos desta orientação deverá bloquear, inicialmente, a insolação desejável, devendo por isso, ser limitado (45°- 50° conforme tabela 1). Entretanto, mesmo assim, corre-se o risco de eliminar a insolação em boa parte do inverno; dessa forma, poder-se-ia estudar a liberação do limite de altura (dado pelos ângulos) por uma compensação através de recuos laterais. Tal proposição, no entanto, adiciona mais uma variável no processo de análise da insolação...</p> <p>O ponto E, por sua vez, apesar de ter-se mostrado semelhante ao ponto A, quanto aos cenários, encontra-se numa situação bem distinta, na qual o aumento da obstrução só vem a eliminar a insolação indesejável (verão no final da tarde); o que tem seu rebatimento nos ângulos de obstrução limite mais elevados, entre 55° e 60°.</p> <p>Na análise do cenário 3, os pontos A e E exemplificam muito bem o que já foi discutido acima. Aparentemente, a distribuição do acréscimo de área edificável, prevista pela utilização do instrumento do solo criado, não implica numa redução de desempenho do ambiente urbano e construído em termos de acesso à insolação e à luz natural. ... Nesse sentido, algumas questões que ainda merecem ser aprofundadas são a definição de critérios para recuos laterais e de fundo de lote, onde se cruzam exigências de orientações distintas...(p. 125 e 126)</p>

Quadro 5

Matérias e notícias de Jornal - 1995

A - Jornais de entidades de classe, ONG's e jornais de bairro

Data	veículo, página	Título
Fevereiro	<i>Rede Urbana</i> FASE – Boletim do PPU (Programa Popular Urbano) – nº 2	<i>Plano Diretor Para que serve?</i> <i>O que reformular no Plano? Como reformular?</i> ... <i>Que conteúdo deve ter o novo Plano Diretor?</i>
Abril/Maio	<i>Jornal do CREA</i> , p. 4	<i>Plano Diretor de Porto Alegre será atualizado até o final deste ano</i>
10/5	<i>Zona Norte</i> , p 2	<i>Prefeitura debate Plano Diretor</i>
Maio	<i>CS Zona Sul – Comunidade</i> , p. 3	<i>Envolver a comunidade é desafio na reformulação do Plano Diretor</i>
Agosto	<i>Jornal do Bairro</i> , p. 4	<i>Participação da comunidade será ampliada no novo plano diretor</i>
20/8 a 5/9	<i>Já Moinhos</i> , Capa	<i>Novo plano Diretor ainda não está pronto</i>
2º sem.	<i>RS ARQUITETO</i> <i>Jornal do sindicato dos Arquitetos do RS</i>	<i>Mudanças no plano diretor tem presença dos arquitetos</i> ... <i>Reformulação do 1º PDDU de Porto Alegre apresenta primeiros resultados</i>
Dezembro	<i>Oi Menino Deus</i>	<i>Porto Alegre discute o plano diretor</i> <i>Congresso da Cidade dá prioridade a pedestres, ciclovias e transporte coletivo. Altura dos prédios causa polêmica</i>

B – Jornais de circulação local

1/01	<i>Correio do Povo – CP</i> , p. 7	<i>Plano Diretor tem cartilha explicativa</i>
13/4	<i>ZH</i> , p.57	<i>Plano diretor</i>
13/4	<i>CP</i> , p. 5	<i>Plano Diretor</i>
24/5	<i>CP</i> , p.3	<i>Discussões sobre o plano Diretor até Dezembro</i>
27/5	<i>ZH Classificados</i> , p, 3	<i>Plano Diretor começa a ser visto – Estudo da Secretaria do planejamento pode apontar alterações na altura dos novos prédios</i> <i>Discussão será aberta às associações</i>
28/5	<i>ZH Class.</i> p. 108	<i>Plano vai mudar</i>
30/5	<i>CP</i> , p. 10	<i>Zoneamento de Usos em exame no Planejamento – processo visa reformular legislação urbanística</i>
11/6	<i>CP</i> , p.5	<i>Já é hora de revisar o Plano Diretor</i> <i>Conclusão da prefeitura, diante da desorganização da capital e dos muitos remendos no texto original</i> <i>Quatro grupos vêem mudanças</i>
11/7	<i>ZH</i> , p. 21	<i>Planejamento da cidade</i> <i>Precisamos buscar alternativas para o desenvolvimento da cidade em parceria com vários agentes</i>
15/7	<i>CP</i> , geral -	<i>Bresser conhece projetos da Capital</i> <i>4º Distrito quer modificar o plano</i>
20/7	<i>CP</i> , p. 10	<i>Plano Diretor está sob pressão</i> <i>Sociedade de Engenharia argumenta que cidade é dinâmica e precisa evoluir</i>
6/8	<i>CP</i>	<i>Novo plano diretor é tema de palestra</i>
13/8	<i>CP</i> , p. 19	<i>Seminário discute mudanças no PDDU</i>
23/8	<i>JC – Mercado de Imóveis</i> , p.2	<i>Plano Diretor da Capital passa por reformulação</i>
13/9	<i>CP</i> , p. 8	<i>O plano Diretor em debate na Câmara</i>

13/9	JC, p. 18	<i>Debate público mostrará forma de adensar a cidade</i>
15/9	CP, p. 9	<i>Esvaziado debate do PD</i>
18/9	CP, p. 5	<i>Rodada de reuniões para Plano Diretor</i>
19/9	JC, Mercado de Imóveis, p. 6	<i>Planejamento Participativo é meta do Plano Diretor</i>
24/9	CP, p. 3	<i>Plano Diretor deve agrupar bairros</i>
11/10	JC – Mercado de Imóveis – capa	<i>Plano Diretor muda construções O novo Plano Diretor de Porto Alegre prevê o controle das edificações, em zonas residenciais, e das atividades de comércio</i>
29/11	ZH, p. 25	<i>Cidadania é poder Planejar significa saber que a organização da cidade está relacionada com a organização social</i>
Dezembro	Porto Alegre Agora – p 11	<i>A cidade planeja como será seu futuro Cidade Compacta Pontos polêmicos</i>
05/12	ZH – editorial – p 20	<i>Uma nova cidade Debate amplo e democrático deve permear a reavaliação do Plano Diretor</i>

Quadro 6

Pressupostos para a reformulação do Plano Diretor

- Solo criado é um instrumento urbanístico capaz de contribuir para dar suporte ao desenvolvimento urbano
- Deve ser mantida a idéia de solo criado a partir de índices diferenciados conforme proposta da LC 315/94, garantindo-se os atuais índices do I PDDU
- Deve-se basear em normas que evitem o descontrole dos resultados físico-espaciais, principalmente com relação aos reflexos na paisagem urbana;
- Deve definir os estoques construtivos a partir da avaliação da capacidade de adensamento por zonas;
- A necessidade de um sistema próprio de gestão
- Atingir o maior mercado possível, conseqüentemente, o maior benefício social

Quadro 7

Grupos Temáticos - GTs

<i>GT1 Planos Regionais</i>
<i>GT2 Gestão e Sistema de Planejamento</i>
<i>GT3 Estrutura Urbana</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>3.1 Capacidade de Adensamento</i> • <i>3.2 Circulação e Transporte</i> • <i>3.3 Policentralidade e Zoneamento de Usos</i> • <i>3.4 Dispositivos de Controle das Edificações</i> • <i>3.5 Patrimônio Ambiental – Natural e Cultural</i>
<i>GT4 Subsídios à Política Habitacional</i>

Figura 5 - Diário Oficial de Porto Alegre – 04 de maio de 1995



DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE

Órgão de Divulgação Oficial do Município de Porto Alegre • Ano I Nº 34 — Quinta-Feira — 04 de Maio de 1995

R\$ 0,50

SPM instala grupos para revisão do Plano Diretor

As discussões que envolvem a reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre já estão acontecendo. Hoje, dia 4, será instalado o grupo de "Estruturação Urbana", às 17 horas, na Secretaria do Planejamento Municipal. No dia 2, foram instalados na SPM, os grupos de trabalho que irão debater os temas "Gestão e Sistema de Planejamento" e "Subsídios à Política Habitacional".

A formalização destes grupos — somada a do grupo de "Planos Regionais", que ocorreu no último dia 27 — desencadeia uma discussão pública na cidade sobre o que deve ou não ser alterado na atual legislação urbanística da Capital. Esta etapa deverá desenvolver-se por um período de três meses. O passo seguinte será o de compatibilização das propostas, que resultará num anteprojeto de lei a ser apreciado e votado, pela população, em dezembro, durante o "II Congresso da Cidade".

A condução do processo — aberto a todas as pessoas ou entidades que desejarem participar — está a cargo da SPM, através do Projeto Cidade Constituinte.

TEMAS A DEBATER

Alicerçada em quatro grupos de trabalho, a metodologia aprovada para debater o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) se propõe a discutir questões como a possibilidade de introduzir, em Porto Alegre, o planejamento por regiões. A proposta é inovadora, uma vez que o atual PDDU prevê regras gerais para toda a cidade.

O tema será debatido no grupo de "Planos Regionais", cujas primeiras reuniões ocorrerão nas 16 regiões do Orçamento Participativo. A idéia é a de que a Capital seja dividida em regiões e que cada uma delas tenha suas regras próprias de ocupação e uso do solo, respeitando-se, assim, a vocação e características de cada uma delas.

Já o grupo que vai debater "Gestão e Sistema de Planejamento" deverá avaliar como o novo Plano deverá ser gerido e de que forma a comunidade deverá participar neste processo. A composição e a atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor deverão ser revisadas pelo grupo.

Quanto ao tema "Subsídios à Política Habitacional, a intenção é de avaliar todos os novos instrumentos urbanísticos que foram recentemente aprovados — Lei do Parcelamento do Solo, Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), Áreas de Ocupação Prioritária (AUOPs) e Solo Criado (este ainda não regulamentado) — de forma a integrá-los ao novo Plano Diretor.

Por fim, o grupo denominado "Estruturação Urbana" tratará de cinco grandes temas: Capacidade de Adensamento; Circulação e Transportes; Policentralidade e Zoneamento de usos; Dispositivos de Controle das Edificações e Patrimônio Ambiental.

As reuniões serão realizadas na SPM, Avenida Borges de Medeiros, 2244, onde deverão ser feitas as inscrições das entidades interessadas em participar do processo. As datas e os horários começarão a ser definidos a partir da instalação oficial dos grupos.

Quadro 8
Composição dos GTs

Gt 3.1 – Avaliação da Capacidade de Adensamento: Equipe	
Equipe Básica	
Arq. Marilú Marasquin (Coordenadora) – SPM	
Eng. José Luiz Cogo	- Secretaria do Planejamento Municipal
Arq. Izabel Matte	- SPM
Arq. Olga Nardi	- Secretaria Municipal de Meio Ambiente –SMAN
Adm. Denise Betiol	- SPM
Prof. Juan Mascaró	- UFRGS
Profª Lucia Mascaró	- UFRGS
Grupo Fixo	
Jovenil dos Santos	- Departamento Municipal de Água e Esgotos DMAE
Augusto Damiani	- Departamento de Esgotos Pluviais – DEP
Clarice Copetti	- SPM
André Lima	- SMAM
Ida Bianchi	- Secretaria Municipal de Transportes – SMT
Colaboração	
Cláudio Costa, Jussara Tagliani Lopez,	- SPM
Unidade de Desapropriações e Reserva de Índices – UDRI – SPM	
Coordenação de Informações e Processos – CIP – SPM	
Setor de Avaliações – SPM	
Divisão de Iluminação Pública – DIP – SMOV	
Escritório de Projetos e Obras – EPO – SMOV	
Divisão de Projetos Viários – DPV - - SMOV	
GAPLAN – Gabinete de Planejamento	
DMAE	
CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica	
CRT – Companhia Rio-grandense de Telecomunicações	
METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano	
GT 3.4 – Dispositivos de Controle das Edificações - Equipe	
Equipe Básica	
Arq. Roberto Cé (Cordenador) – SPM	
Arq. André Kern	SPM
Glênio Bohrer	SPM
UFRGS/PROPAR	
Arq. Edson Mahfuz	
Arq. Carlos Eduardo Comas	
Arq. Sílvio Abreu Filho	
Arq. Rogério Oliveira	
Arq. Fernando Fuão	
Arq. José Luiz Canal	
Grupo Fixo (órgãos e entidades)	
Associação de Arquitetos de Interiores/RS	
Associação Rio-grandense de Escritórios de Arquitetura	
Assembléia Legislativa	
Sociedade de Engenharia/RS	
SMOV	
SINDUSCON	
Colaboração	
Eng. Carlos K. Zugno, Arq. Jussara Tagliani Lopez e Cláudio Costa – SPM	

Figura 6 - Informativos da Reformulação do Pano Diretor

A - Informativo nº 1

B - Informativo nº 2

PDDU

Informativo da Reformulação do Plano Diretor

Porto Alegre • nº 1 • Agosto de 1995

Prefeitura de Porto Alegre

MAIS

Expedito - Informativo da Secretaria do Planejamento Municipal, Projeto Cidade Constituinte • Endereço - Av. Borges de Medeiros, 2244, 6º andar • Edição pela Coordenação de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Administração Popular.

PORTO ALEGRE

MAIS

AMPLA PARTICIPAÇÃO

O trabalho dos grupos iniciou, efetivamente, no dia 9 de maio (com exceção do grupo de "Subsídios à Política Habitacional" que começou as reuniões no dia 8 de maio). Assim, completados dois meses de discussões, o processo de reformulação do PDDU está consolidado e com um plano de trabalho em andamento.

Utilizando assistemática de grupos "fixos" e "ampliados", os debates estão sendo travados tanto internamente, como fora do âmbito da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), com um bom nível de participação. Há o registro de 162 entidades e órgãos engajados nas discussões, com o envolvimento direto de mais de 1.000 pessoas.

É importante destacar que está sendo firmado um convênio, entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que possibilitará o ingresso de vários técnicos nos grupos agregando conhecimentos técnicos importantes ao trabalho. Também caberá à UFRGS promover estudos que embasarão as propostas de reformulação do PDDU.

PLANO DIRETOR ESTÁ EM FASE DE REFORMULAÇÃO

A reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) foi apontada pela população como necessária e aprovada, em dezembro de 1993, como uma das diretrizes do "I Congresso da Cidade". A partir daí tratou-se, ao longo de 1994, através do projeto Cidade Constituinte, da elaboração de uma proposta de metodologia que fosse capaz de conduzir as discussões de forma mais democrática e participativa possível. Isto possibilitou que o processo de reformulação fosse lançado, oficialmente, pela Administração Popular, no dia 22 de março último, durante uma "Auditoria Pública" programada dentro da Semana de Porto Alegre.

Como desdobramentos chegou-se à definição quanto aos eixos temáticos que norteariam os debates e sobre os quatro grupos de trabalho que teriam a responsabilidade de conduzir as discussões, receber o maior número possível de contribuições e elaborar propostas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação. Assim, os grupos de "Planos Regionais", "Gestão e Sistema de Planejamento", "Estruturação Urbana" e "Subsídios à Política Habitacional" foram instituídos, em maio último, desencadeando definitivamente um processo de reformulação que se propõe, especialmente, a ouvir de quem vive na cidade, quais as expectativas que tem com relação a ela.

GRUPOS DE TRABALHO APROFUNDAM DEBATES

Nesta fase do processo os grupos vêm buscando sugestões, junto ao maior número possível de pessoas e entidades, de forma a definir, em conjunto, quais os conteúdos da lei que precisam ser revistos a curto, médio e longo prazos. Assim, alguns dos pontos que estão sendo avaliados e debatidos foram relacionados com vistas a dar uma noção sobre o andamento dos trabalhos.

- **GT1 - PLANOS REGIONAIS**

O grupo de "Planos Regionais" realizou uma rodada de reuniões nas 16 regiões do Orçamento Participativo para promover, em conjunto com a comunidade a caracterização de cada uma das regiões, identificar conflitos e pedir sugestões sobre o que deve ser alterado no Plano Diretor.

Munido de um vídeo explicativo, de dados sobre a área em questão e mapas temáticos da cidade, o grupo assumiu, assim, a tarefa de procurar traduzir a linguagem da lei de forma simples e didática. Esta rodada registrou mais de 800 participantes, mantendo uma média de 50 pessoas por reunião, número considerado expressivo especialmente por se tratar de um assunto técnico como é o Plano Diretor.

Segundo a metodologia utilizada os moradores foram convidados a assinalar, num mapa em branco, todos os referenciais locais e de caráter metropolitano existentes na região. Assim começavam a ser desenhados o sistema viário da área; os principais pontos de comércio, serviços ou indústrias; as áreas de parques e praças; as escolas etc, possibilitando uma discussão sobre alguns dos principais problemas e conflitos da região. Além disso, também através de mapas, os moradores receberam informações gerais sobre a área em questão

PDDU

Informativo da Reformulação do Plano Diretor

Porto Alegre • nº 2 • Setembro de 1995

Prefeitura de Porto Alegre

MAIS

Expedito - Informativo da Secretaria do Planejamento Municipal, Projeto Cidade Constituinte • Endereço - Av. Borges de Medeiros, 2244, 6º andar • Edição pela Coordenação de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Administração Popular.

PORTO ALEGRE

MAIS

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO É META DA REFORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A reformulação que se pretende no PDDU será uma inflexão no sentido de impregnar ao mesmo dois eixos de visão, fundamentais para a sua continuidade como instrumento de planejamento urbano na conjuntura democrática que hoje se impõe: a **participação da fração social da cidade**, expressa na capacidade de propiciar as condições para que todos os seus habitantes tenham acesso aos serviços urbanos e à qualidade de vida; e a **gestão democrática** como fator que garante a consolidação de um processo contínuo de planejamento participativo, única forma de organizar uma lógica de planejamento suficientemente vinculada à dinâmica de construção da cidade.

Estes dois eixos, cuja implantação implica numa revisão de conceitos há muito estabelecidos, deverão passar todos os temas que foram eleitos para esta primeira fase da reformulação, que vai até dezembro de 95. Neste período, serão balizados os principais aspectos a serem alterados no PDDU e as mudanças exigirão continuidade no trabalho de reavaliação durante o ano de 1996.

A importância de que esta reformulação se venha a colocar somente no caráter da mudança proposta, abrange, também, a forma com que está sendo elaborada. A metodologia participativa, inédita pela amplitude que está sendo buscada, compromete todos os responsáveis pela construção do espaço urbano, pela sua administração e pelo seu uso, além do cidadão que deseja influir na qualificação de sua cidade, com os resultados a serem atingidos.

Isto representa uma diferença essencial quanto à legitimidade do processo, pois sua resultante significará a aspiração coletiva que poderão expressar a solução mais perfeita do ponto de vista de um dos atores, mas certamente corresponderá a melhor solução possível, que todos os participantes assumirão como responsáveis.

Assim, o Plano Diretor passará a ser um instrumento de democratização da gestão urbana, o "pacto urbanístico" cuja construção será sempre aperfeiçoada à medida em que a participação e a cidadania forem assumindo o seu espaço.

Profª Virgínia Mizell Jardim
Supervisora Técnica da
Reformulação do PDDU

SEMINÁRIO BUSCA COMPATIBILIZAR IDÉIAS

As discussões sobre as mudanças no atual Plano Diretor começarão a ter novos desdobramentos a partir de outubro, quando ocorrerá um "seminário de compatibilização" aberto à participação de todas as pessoas e entidades inscritas no processo. É que, até aqui, realmente, propostas de reformulação para a lei, estudadas, mas sob o enfoque de cada um dos grupos. Pela metodologia de trabalho, nesta próxima etapa deverá haver uma grande troca de idéias e informações que serão "ajustadas" umas com as outras. A partir daí, então, será possível formular, realmente, propostas de reformulação para a lei.

É importante destacar que não se está elaborando um novo Plano Diretor, mas sim procurando adequar algumas de suas regras que não condizem mais com a realidade atual da cidade. Convém lembrar, ainda, que o PDDU está em vigor há 16 anos e que, neste período, Porto Alegre cresceu e mudou muito. Além disso, hoje há novos conceitos em discussão. O que se busca, agora, é uma nova forma de planejar: participativa, democrática e, especialmente, que possibilite um acompanhamento constante da cidade e ajustes, sempre que a dinâmica urbana exigir.

Quadro 9**Atos de Comunicação 1993/1994**

Diário Oficial – DOPA, Jornal Porto Alegre Agora, folhetos cartilhas e informativos

Data	Veículo e Página	Título
1993 e 1994		
1993	folheto	<i>Porto Alegre Mais Cidade Constituinte</i>
11/1193	Revista	<i>O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade</i>
12/1993	Revista	<i>As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos</i>
12/1993	<i>Porto Alegre Agora</i> , nº 34	<i>Enquanto isso na Usina do Gasômetro Congresso decide o futuro da cidade</i>
12/1993	<i>Porto Alegre Agora</i> , edição especial	<i>Congresso da Cidade Capital decide seu futuro</i>
12/1993	Revista	<i>Diretrizes para Porto Alegre</i>
11/1994	Folheto	<i>Temários para a reformulação do plano diretor</i>

Quadro 10**Atos de Comunicação 1995:**

Diário Oficial – DOPA, Jornal Porto Alegre Agora, folhetos cartilhas e informativos

1995		
Janeiro	<i>Cartilha</i>	<i>O plano diretor quem muda é você. Pense Porto Alegre</i>
Fevereiro	<i>Folheto</i>	<i>Porto Alegre Mais Cidade Constituinte - 95</i>
14/5	<i>DOPA</i>	<i>SPM instala grupos para revisão do plano diretor</i>
21/7	<i>DOPA</i> <i>Capa</i>	<i>Plano Diretor Mudanças depois de 16 anos</i>
Agosto	<i>Informativo</i>	<i>Informativo da Reformulação do Plano Diretor nº 1</i>
28/8	<i>DOPA – capa</i>	<i>Anteprojeto Seminário apresenta o novo Plano Diretor</i>
Setembro	<i>Informativo</i>	<i>Informativo da Reformulação do Plano Diretor nº 2</i>
07/12	<i>DOPA – capa</i>	<i>Congresso da Cidade Aprovadas as regiões de planejamento</i>
16/10	<i>DOPA – capa</i>	<i>Revisão do Plano Diretor</i>
Dezembro	<i>Porto Alegre Agora</i> , nº 39 – capa p. 11	<i>II Congresso da Cidade, o futuro é construído por todos A cidade planeja como será seu futuro</i>
Dezembro	<i>Revista</i>	<i>II Congresso da Cidade</i>

Figura 7 - Procedimento proposto

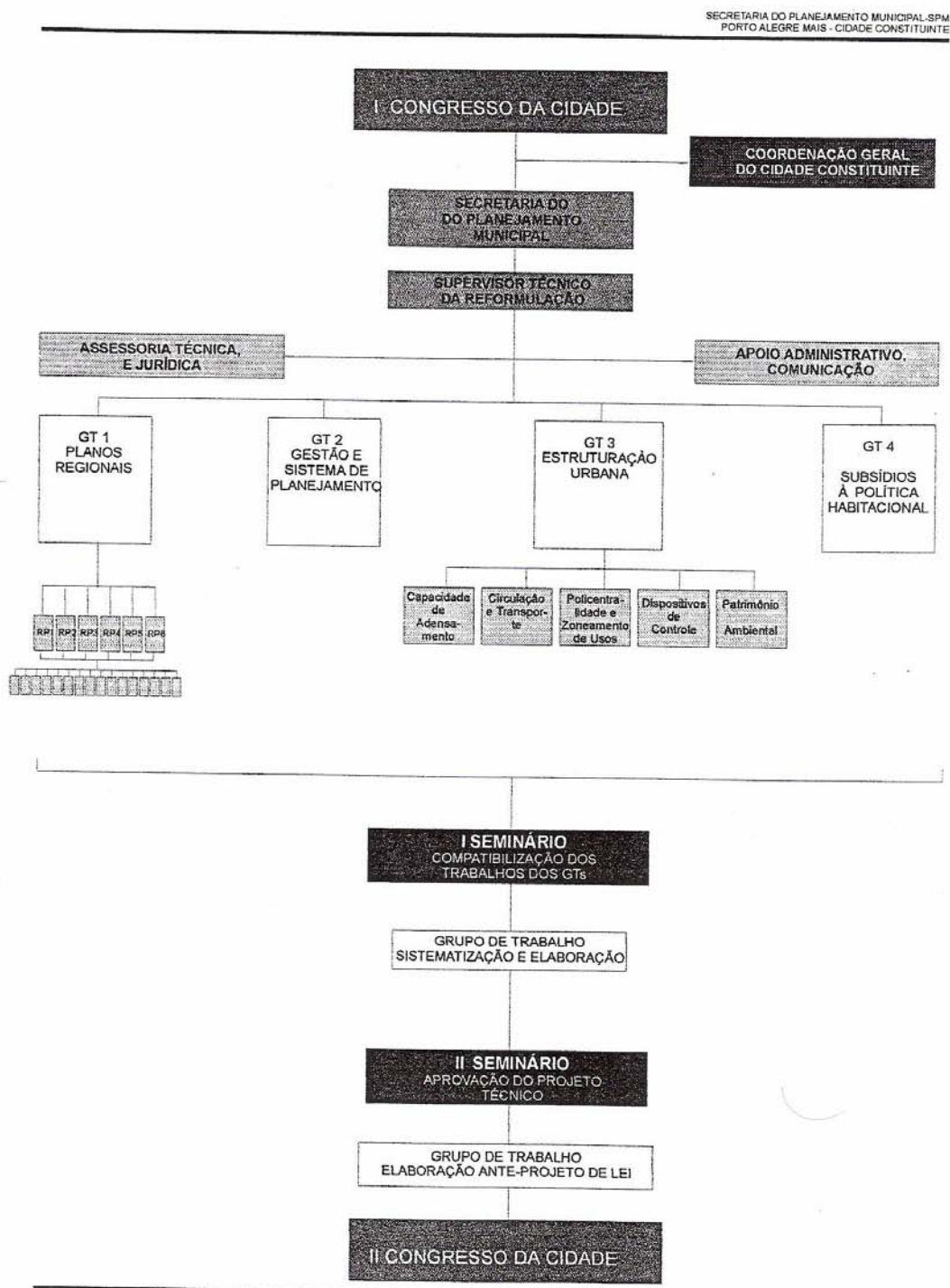


Figura 8 – Capas de Publicações 2º Congresso



A



B

A- Jornal Porto Alegre Agora, dezembro de 1995.

B- Caderno de Resoluções do 2º Congresso da Cidade.

Figura 9 - Tabela - Características de ocupação do solo

CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO DO SOLO				
1	2	3	4	5
ANTIECONÔMICA	ECON. ACEITÁVEL	ECON. DESEJÁVEL	ECON. ACEITÁVEL	ANTIECONÔMICA
- SERVIÇOS PÚBLICOS EXTREMAMENTE CAROS	- SERVIÇOS PÚBLICOS CAROS	- SERVIÇOS PÚBLICOS ECONÔMICOS	- SERVIÇOS PÚBLICOS ECONÔMICOS	- CONGESTIONAMENTO DA INFRAESTRUTURA
- TRANSP. PÚBLICO INEFICIENTE	- TRANSPORTE PÚBLICO INEFICIENTE	- TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE	- TRANSP. PÚBLICO EFICIENTE	- CONGESTIONAMENTO DA CIRCULAÇÃO URBANA
- RUAS DESERTAS	- BOA QUALIDADE DE VIDA EM ZONAS EXCLUSIVAS DE HAB. UNIFAMILIAR	- ESPAÇOS PÚBLICOS MAIS CONGESTIONADOS	- DESAPROPIAÇÕES PARA ALARGAMENTO DO SISTEMA VIÁRIO	- MÁ QUALIDADE DE VIDA - INVESTIMENTOS DE PORTE EM INFRAESTRUTURA, CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE DE MASSA
- EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS SUBUTILIZADOS	- PRIVACIDADE NAS ÁREAS VERDES, PRAÇAS, PARQUES, ETC.	- UTILIZAÇÃO DAS PRAÇAS, PARQUES E EQUIP. POR MAIOR Nº DE PESSOAS	- REDUÇÃO DA CIRCULAÇÃO DE CARROS PARTICULARES	
	- ESPAÇOS PÚBLICOS SUBUTILIZADOS	- MISCIGENAÇÃO NA TIPOLOGIA RESIDENCIAL	- PERDA DA PRIVACIDADE NOS EQUIP. COMUNITARIOS	
	- POUCA MISCIG. DE USOS NAS ZONAS RESD.	- MISCIGENAÇÃO DE USOS		

Fonte: Documento encaminhado pelo GT 3.1 ao Seminário de Compatibilização.

Figura 10 – Parâmetros de Densificação

A – Tabela nº 1 – Controle de Densificação. Fonte: Caderno de Resoluções do 2º Congresso, p. 27.

TABELA Nº 1 - CONTROLE DE DENSIFICAÇÃO								
PARÂMETROS DE ADENSAMENTO - ZONAS RESIDENCIAIS E MISTAS								
(econ. resid. multifamiliar = 132,00 m ² /un. • econ. resid. unifamiliar = 180,00 m ² /un • não residencial = 150,00 m ² /un.)								
DENSIDADE POPULACIONAL hab/ha		Nº ECONOMIAS/ha		COEFICIENTE CONSTRUTIVO - m ² /ha		OCUPAÇÃO DO SOLO		CARACTERÍSTICA DA OCUPAÇÃO
BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	PRIVADO	PÚBLICO	
ÁREAS SUJEITAS A ANÁLISE						65%	35%	1 - ANTIECONÔMICO
35	45	10	14	1.800 - 0,18	2.520 - 0,25	65%	35%	2 - ECON. ACEITÁVEL
100	150	30	45	5.400 - 0,5	8.100 - 0,8	60%	40%	3 - ECON. DESEJÁVEL
175	250	10% MISC. NR 70	10% MISC. NR 100	9.350 - 0,9	13.380 - 1,3			
275	400	15% MISC. NR 100	15% MISC. NR 150	13.470 - 1,3	20.214 - 2,0			
300	500	20% MISC. NR 120	20% MISC. NR 200	16.200 - 1,6	27.120 - 2,7	55%	45%	4 - ECON. ACEITÁVEL
ÁREAS SUJEITAS A ANÁLISE						50%	50%	5 - ANTIECONÔMICO

Observação: Conforme assinalado no 2º capítulo, item 2.4.1.p. 102, a interpretação dos dados destas tabelas exige a inserção do fator de consolidação (0.85) a fim de que a densidade incorpore a população não residencial. Assim, o intervalo dos parâmetros desejáveis da densidade populacional não é de 100 a 275 de hab/ha, mas de 118 a 323 de hab/ha de densidade bruta; e 176 a 470 de hab/ha de densidade líquida em vez de 150 a 400; o mesmo se diga quanto à densidade habitacional (eco/ha).

B - Tabela nº 2- Controle de densificação. Fonte: Caderno de Resoluções do 2º Congresso, p. 28.

TABELA Nº 2 - CONTROLE DE DENSIFICAÇÃO								
PARÂMETROS DE ADENSAMENTO - ZONAS COMERCIAIS E DE SERVIÇOS POLOS - COR.CS - UTCs								
(econ. resid. multifamiliar = 132,00 m²/un. • não residencial = 150,00 m²/un.)								
DENSIDADE POPULACIONAL hab/ha		Nº ECONOMIAS/ha		COEFICIENTE CONSTRUTIVO - m²/ha		OCUPAÇÃO DO SOLO		CARACTERÍSTICA DA OCUPAÇÃO
BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	PRIVADO	PÚBLICO	
ÁREAS SUJEITAS A ANÁLISE						65%	35%	1 - ANTIECONÔMICO
20	30	10	14	1.400 - 0,14	1.956 - 0,19	65%	35%	2 - ECON. ACEITÁVEL
60	85	30 40% MISC. NR 70	45 40% MISC. NR 100	4.170 - 0,4	6.264 - 0,6	60%	40%	3 - ECON. DESEJÁVEL
135	200			9.740 - 0,9	13.920 - 1,3			
200	290	40% MISC. NR 100	40% MISC. NR 150	13.920 - 1,3	20.880 - 2,0			
230	385	40% MISC. NR 120	40% MISC. NR 200	16.700 - 1,6	27.840 - 2,7	55%	45%	4 - ECON. ACEITÁVEL
ÁREAS SUJEITAS A ANÁLISE						50%	50%	5 - ANTIECONÔMICO

C – Tabela nº 3 – Estoques Construtivos. Fonte: Caderno de Resoluções do 2º Congresso, p. 29.

TABELA Nº 3 - ESTOQUES CONSTRUTIVOS - SOLO CRIADO				
UTPs, POLOS E CORREDORES COMÉRCIO E SERVIÇOS				
	ANUAL	DÉCADA	REPERCUSSÃO TEÓRICA	REPERCUSSÃO REAL
Nº ECONOMIAS/ha	0,5	5	5	1
POPULAÇÃO hab/ha	1,6	16	16	3,2
ESTOQUE GERAL				
	ANUAL	DÉCADA	REPERCUSSÃO TEÓRICA	REPERCUSSÃO REAL
Nº ECONOMIAS/ha	1	10	10	2
POPULAÇÃO hab/ha	3,2	32	32	6,4

OUTROS PARÂMETROS:
- ALIENAÇÃO DO SOLO CRIADO ATÉ OS LIMITES PROPOSTOS PELA TABELA
DE CONTROLE DE DENSIFICAÇÃO DA UTP - CLASSIFICAÇÃO ECON. ACEITÁVEL (4)

3 PDDUA: DOS PROJETOS AOS ATOS DE EXECUÇÃO

Encerrado o 2º Congresso, a partir de janeiro de 1996 iniciou-se a elaboração dos projetos de lei necessários à implementação das diretrizes e resoluções aprovadas. Fruto deste trabalho, em maio de 1996, o poder Executivo encaminhou ao poder Legislativo dois projetos de lei que alteravam parcialmente o PDDU, mantendo a sua estrutura. No entanto, as oficinas e debates posteriores orientaram a formulação de um novo plano diretor. Assim, em setembro de 1996 foi apresentado o primeiro projeto do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, aqui denominado 2º PDDUA/96, o qual, no início de 1997, foi retirado de tramitação para novos estudos e debates. Finalmente, em novembro de 1997, foi apresentado o segundo projeto do 2º PDDUA, aqui denominado 2º PDDUA/97, o qual, em dezembro de 1999, foi aprovado, sancionado e convertido na Lei Complementar nº 434/1999.

Evidentemente, o processo de formulação não se encerrou em 1995. Assim, neste capítulo são identificados os debates realizados na esfera pública e como a *densidade urbana* foi tratada nos *projetos* e na *lei aprovada*. Nesse sentido, o presente capítulo examina como as diretrizes, significados e resoluções tomadas no processo se refletiram no seu produto. Para tanto, são examinadas as *normas e parâmetros urbanísticos* que incidem sobre a *densidade urbana*, estabelecendo-se a comparação com a densidade decorrente do PDDU.

O estudo aborda o Regime Urbanístico -RU de três áreas situadas na Macrozona 1, indicadas na 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA para a revisão do RU e da respectiva densidade. A aplicação das normas e eventuais conseqüências na densidade urbana é analisada em terrenos sobre os quais foram edificadas prédios recentemente. A partir deste exame se investiga a adequação do RU às diretrizes e orientações estabelecidas no processo participativo e, portanto, a sua legitimidade. Aponta-se, neste período, a crescente atenção

dada pelos jornais locais e setoriais às propostas e ao debate em curso (ver Quadros 11, 13 e 14).

3.1 Densidade e Solo Criado

As resoluções aprovadas no 2º Congresso orientaram a elaboração de projetos que propunham a alteração parcial do PDDU. De janeiro a maio foram realizadas reuniões de compatibilização técnica e jurídica (29 de janeiro, 26 de fevereiro, 11 de março, 1º de abril e 20 de maio de 1996), cujos objetos foram os conteúdos relacionados à *Gestão*, ao *Sistema de Planejamento*, à *Habitação de Interesse Social* e ao *Solo Criado*.

Nesse período, representantes do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - CMPDDU²⁰⁶ e de entidades integrantes da Coordenação-Geral do *Cidade Constituinte* discutiram as propostas e apresentaram contribuições. Foram realizadas reuniões extraordinárias com os coordenadores dos GTs para esclarecimentos.

Após a aprovação dos anteprojetos pelo CMPDDU²⁰⁷, no dia 29 de maio de 1996 foram enviados dois projetos à Câmara Municipal: o primeiro tratava do *Sistema de Gestão da Cidade* e da *Habitação de Interesse Social*; e o segundo, da alteração da *Lei do Solo Criado*.²⁰⁸ A remessa de tais projetos demonstra a prioridade dada aos respectivos temas e a relevância da questão da *densidade* e da *densificação* da cidade no debate em curso.²⁰⁹

Os projetos foram objeto de divulgação no *Informativo nº 3*, de junho de 1996 (ver Fig. 11A), que noticia o andamento dos trabalhos, trata do “modelo espacial” em discussão e dedica atenção especial à densificação da cidade:

²⁰⁶ O Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é referido muitas vezes em publicações, artigos ou manifestações, como Conselho do Plano. Aqui, será tratado por CMPDDU, sigla oficial do órgão.

²⁰⁷ O único voto contrário, da Sociedade de Engenharia/RS, referiu-se à composição do Conselho – objeto do primeiro projeto, aqui não examinado em face de não tratar do tema densificação.

²⁰⁸ Lei Complementar nº 315/1994, já apresentada no capítulo anterior.

POLÍTICA DE ADENSAMENTO

Já o segundo anteprojeto propõe modificações na lei 315 - que instituiu o “Solo Criado” – bem como sua regulamentação. Aprovada, no ano de 1994, esta lei possibilita o ‘direito de construir a mais’, desde que os ‘índices construtivos’ necessários sejam adquiridos do Município. A aplicação destes índices, no entanto, só poderá ocorrer em locais pré-determinados da cidade e que, embora sejam bem atendidos em termos de infra-estrutura, apresentam um número de moradores menor do que comportariam.

Estudos permitiram concluir que Porto Alegre, em média, apresenta uma densidade muito baixa – entre 35 e 100 habitantes/hectare – enquanto que o número ideal, em termos de economicidade, seria de 175 a 200 habitantes/hectares. A cidade, da mesma forma, vem apresentando uma baixa taxa de crescimento (1.055% ao ano), o que significa, para a próxima década, um aumento populacional de, no máximo, 140.000 pessoas. Comprovou-se, ainda, que é dois terços mais barato, para o Poder Público, refazer as redes (água, esgoto, energia, etc.) sempre que necessário, do que fazer novas obras.

Por tudo isto, chegou-se à certeza de que é possível estimular – permitindo um volume maior de construção – o “adensamento” de praticamente todas as zonas da Capital, sem que isto traga problemas à infra-estrutura existente. Assim, além de identificar quais áreas da cidade que o Município deseja incentivar uma maior ocupação, foram definidos quais os estoques de “índices construtivos” que ficarão disponíveis nestas zonas.

Os recursos que forem obtidos com a venda dos “índices de construção” serão canalizados para Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD) e utilizados em melhorias urbanas e na construção de moradias de interesse social. A regulamentação do FMD será feita por decreto.²¹⁰

As propostas do projeto de alteração da Lei do Solo Criado constam do Quadro Comparativo 2, Anexo 3 desta dissertação, no qual se constata identidade do conteúdo do projeto em relação às resoluções aprovadas 2º Congresso. Aqui serão identificadas as propostas que se entendem essenciais ao tema da densidade urbana.

Observa-se, em primeiro lugar, que a redação proposta no projeto de lei para os parágrafos 3º e 4º do artigo 2º da Lei Complementar nº 315/93 consagra a condição de que a alteração do *modelo* não implicasse em aumento da capacidade construtiva dos imóveis (entendida esta como o somatório dos índices computáveis, não computáveis e isentos):

²⁰⁹ O *Jornal Correio do Povo*, identificou a prioridade sob a manchete *Plano Diretor tem lista de interesses*, em notícia que informa a aprovação dos anteprojeto pela Coordenação do Cidade Constituinte. *Jornal Correio do Povo*, Porto Alegre, 2-4-96, p. 7.

²¹⁰ *Informativo nº 3*, p. 4. O assunto também foi destacado no *Jornal Já Porto Alegre* – 1ª quinzena de julho, na p. 2 – sob a manchete *Urbanismo: Mudanças no Plano Diretor incentivam a construção*. Esta matéria apresenta simulação feita para o bairro Moinhos de Vento relativa à densidade construtiva, com base no estudo técnico realizado pela UFRGS, *Indicações estratégicas para o adensamento em Porto Alegre*, tratado no segundo capítulo.

§3º O aumento do potencial construtivo da cidade, pela incorporação de novas áreas à Zona Urbana de Ocupação Intensiva, por aumento da capacidade de edificação nas atuais UTPs e em outras áreas adensáveis do PDDUR, dar-se-á na forma de Solo Criado.

§4º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alterações do modelo que não signifiquem aumento do potencial construtivo total das propriedades fundiárias hoje expresso pela capacidade de edificação conjunta dos índices do PDDUR.²¹¹

Esta condição observa a diretriz de que a densificação da cidade se desse mediante a aplicação do Solo Criado. As alterações do *modelo espacial* e do *modelo edilício* foram identificadas pelo GT 3.4 como necessárias para a “simplificação das regras projetuais”²¹² e foram aprovadas no 2º Congresso.²¹³ Note-se que no exame dos documentos técnicos, atos de comunicação e resoluções aprovadas, verifica-se que a palavra “modelo” se refere às vezes ao “modelo espacial” e em outras ao “modelo edilício”. No parágrafo 4º, acima transcrito, considerada a omissão do adjetivo, presume-se que se refira à alteração de ambos.

A segunda observação importante se refere à identificação do Índice de Aproveitamento 3 como limitador da capacidade máxima de construção, entendida esta como a soma do índice privado e Solo Criado. A proposta alterava o inciso II do art. 9º da lei vigente, que estabelecia a limitação no dobro do Índice de Aproveitamento – IA do terreno, variável, portanto, de acordo com o zoneamento do RU. Foi acrescentado, ainda, o limite de aplicação em 2.000m² por empreendimento, o que refletiu o conteúdo da resolução n. 3.1.8.3.3 do 2º Congresso.

O projeto ainda estabelecia dispositivos regulamentadores da aplicação dos estoques, cálculo do seu *montante* e identificava os *parâmetros de densificação*, observada a utilização plena da capacidade de infra-estrutura. Foi proposto o monitoramento da densificação por Solo Criado e conseqüente suspensão de vendas quando os patamares propostos fossem ultrapassados ou quando constatados impactos urbanos negativos. Para tanto foi determinada

²¹¹ A sigla aqui utilizada observou a orientação dada no outro projeto referido, que indicava a inclusão da palavra RURAL à denominação do plano diretor, passando de PDDU para PDDUR.

²¹² *Caderno de Resoluções do 2º Congresso*, p. 47, justificativa geral das propostas do GT 3.4.

a constituição de um sistema de gestão específico para o instrumento. Note-se, ainda, que os parâmetros de densificação foram propostos por meio das tabelas apresentadas no 2º Congresso (Fig. 10A, B e C). Tais parâmetros deveriam orientar a definição dos estoques compatíveis com o crescimento da cidade para os dez anos subseqüentes, então limitado em m 10.000m² de Solo Criado por hectare.

A terceira observação evidencia a divergência do projeto em relação às propostas aprovadas no 2º Congresso no que tange à miscigenação de usos, especificamente quanto aos índices das áreas residenciais: tanto a proposta apresentada no seminário como a aprovada no 2º Congresso indicavam a manutenção dos índices diferenciados; enquanto o projeto de lei propunha a identidade dos respectivos índices.

Este projeto foi retirado de tramitação e o assunto foi novamente tratado nos projetos de 2º PDDUA, os quais são examinados ainda neste capítulo.

3.2 Um novo plano diretor

A partir de julho de 1996 adotou-se o conceito de formulação de um **novo plano diretor**. A orientação fora resultado das Oficinas de Trabalho desenvolvidas no primeiro semestre desse ano²¹⁴, a saber: a primeira, realizada nos dias 25, 26 e 27 de março, tratou dos temas *espacialização e estratégias centrais*; a segunda, realizada nos dias 1º, 2 e 3 de abril, tratou de *padrões urbanísticos e procedimentos para AEIS*; a terceira oficina, realizada em 29 e 30 de abril, tratou das *estratégias para o desenvolvimento sustentável* e a quarta, de 29 a 31 de maio, tratou novamente da *espacialização* (ver Quadro 12). Tais atividades foram coordenadas pela Fundação CEPA – Centro de Estudos e Proteção do Ambiente, nos aspectos

²¹³ Quanto ao *modelo espacial*, resoluções 3.4.01 a 3.4.06; quanto ao *modelo edilício*, resoluções 3.4.07, 3.4.08, 3.4.11, 3.4.13, 3.4.14, dentre outras.

²¹⁴ Conforme: *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 62-63.

metodológicos e conceituais.²¹⁵ Participaram destas oficinas os integrantes dos GTs, os representantes da UFRGS e das entidades envolvidas no processo. O *Informativo nº 3*, já referido, destacou a realização e o resultado das oficinas até então realizadas.²¹⁶

Além da realização das oficinas, é importante mencionar a divulgação do *Relatório Síntese e Perspectivas para 1996*, em abril de 1996, que indicou as *metas*, bem como a *equipe básica e consultoria* necessárias. Em julho, foi apresentado o *Estudo da Influência do Adensamento da Cidade de Porto Alegre na Ventilação Urbana*. As simulações de adensamento identificaram resultados diferenciados na ventilação dos imóveis, indicando a necessidade de diferentes patamares de altura e de permeabilidade da quadra.²¹⁷

3.2.1 O 2º PDDUA/96

A proposta de *Modelo Espacial*, desenvolvida no primeiro semestre de 1996, foi apresentada à *Coordenação do Cidade Constituinte* e ao CMPDDU em agosto. Nos dias 28 de agosto e 16 de setembro foi realizado o *Seminário de Apresentação e Esclarecimentos do Projeto de Lei do Novo Plano Diretor de Porto Alegre*, evento aberto ao público, que contou com a presença de técnicos, entidades e comunidade. Sua pauta incluiu: *estratégias do plano, Modelo Espacial e Plano Regulador*. Os Quadros 11 e 13 apresentam a divulgação do debate no ano de 1996 e o Quadro 12, os eventos realizados no mesmo ano. A partir de então, começou-se a falar em *2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - 2º PDDUA*.

²¹⁵ Pelo contrato Registrado sob nº 4.748, fls. 087, livro 108-D, no Setor de Contratos da PGM/PMPA, em 1996 a Fundação CEPA passou a assessorar os trabalhos. Novo contrato foi firmado em agosto do mesmo ano, acrescentando aspectos referentes à formatação do *Plano Regulador e metodologia da discussão pública do plano*, Contrato Registrado sob nº 5.390, fls. 136, livro 118-D, no Setor de Contratos da PGM/PMPA. Segundo *Trajectoria do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 43, em novembro de 1995 representantes da Fundação compareceram a Porto Alegre para conhecer o trabalho que vinha sendo desenvolvido.

²¹⁶ *Informativo nº 3*, op. cit., p. 3. O trabalho desenvolvido nas oficinas foi objeto, também, de matéria de capa do *DOPA*, de 04 de julho de 1996, sob o título *Plano Diretor: Modelo Espacial está em discussão* (Ver Quadro 13A).

²¹⁷ Segundo o trabalho, a permeabilidade da quadra decorre dos afastamentos dos prédios.

As novas propostas foram objeto do *Informativo nº 4* (ver Fig. 11B), que circulou em setembro. O informativo noticia a remessa do primeiro projeto de lei do 2º PDDUA à Câmara Municipal. Ao tratar da estratégia de Uso do Solo Privado propostas, esclarece, quanto à densidade urbana:

Por fim, a sétima estratégia é a de USO DO SOLO PRIVADO, cujos estudos já foram concluídos, e culminará numa nova proposta de “Modelo Espacial” para a Capital. Nele estão sendo dadas as regras e os indicativos que resultam numa **nova concepção de cidade**, que se propõe seja mais “miscigenada” em termos de atividade; **melhor estruturada e mais densificada em algumas zonas**, de forma a obter-se um **melhor aproveitamento da infra-estrutura implantada**. Com isto será possível transformar Porto Alegre numa **cidade adequada aos novos tempos, viável economicamente, socialmente mais justa** e com uma nova dinâmica urbana”. (grifamos)

O *Informativo nº 4* apresenta o mapa do *modelo espacial* (ver Fig. 13A) e descreve cada uma das *macrozonas*²¹⁸, onde o tema da densidade urbana é tratado. Na *cidade radiocêntrica*:

(...) será possibilitada a **construção de prédios com altura entre 33 e 45 metros** (11 e 15 pavimentos) e em áreas pré-definidas, dado um grande estímulo à diversidade de usos. Também haverá **incentivos à densificação (maior concentração de pessoas) em faixas desta grande zona** visando propiciar um **melhor aproveitamento à infra-estrutura já existente**”. (grifamos)

Já, quanto à cidade xadrez:

(...) é a **cidade nova**, que deverá ser construída nos próximos 20 ou 30 anos e recebeu esta denominação em função do traçado viário existente, que lembra um tabuleiro de xadrez. Sua principal característica será dada através dos três CORREDORES DE CENTRALIDADE (...) A **oferta de Solo Criado** (que permite a **compra de índices** e por consequência a **construção de prédios maiores**) será **maior nestes corredores** como um **incentivo à densificação**, já que ao longo dos mesmos **encontram-se vários terrenos, ainda vazios**, que possibilitam que seja erguido, ao longo do tempo, o tipo de cidade proposto (...) Ainda é importante destacar que as **faixas que constituem os corredores** (três ou quatro quarteirões) serão **intercaladas por zonas mais tranquilas**, com características residenciais e com **densidades mais baixas**. (grifamos)

Salienta a função da cidade de transição:

²¹⁸ *Informativo nº 4*, op. cit., p. 2-3.

Exercerá (...) o **papel intermediário** entre a “Cidade Radiocêntrica”, bem mais populosa, e a “Cidade Jardim”, que é modelo de desenvolvimento proposto para alguns bairros da Zona Sul. (...) A proposta é **permitir nestas áreas a construção de prédios mais baixos, com 15m ou cinco pavimentos**, bem como incentivar uma **densidade menor**. Esta ficará em **220 habitantes por hectare** podendo atingir, como **patamar máximo, em algumas áreas, 310 habitantes/hectare** (considerando moradores e empregos). (grifamos)

Esclarece as características da *cidade jardim*:

Onde a **predominância de residências e prédios de pouca altura** criam uma alternativa para as pessoas de média e alta rendas que não desejam morar numa cidade mais atribulada. Nela serão mantidos os **incentivos quanto à ocupação residencial**, com possibilidade de construção (como já ocorre hoje) de **prédios pequenos, com 9m ou 3 pavimentos**. (...) **Nas áreas mais afastadas da orla**, previamente definidas, poderão ser erguidos **prédios de maior altura (até 15 pavimentos)**, desde que em terrenos grandes, onde sejam mantidos afastamentos laterais para possibilitar uma **preservação significativa da vegetação existente**.

É importante destacar que na Cidade Jardim (também considerada a cidade do futuro) não haverá impedimentos quanto à implantação de grandes empreendimentos, como um *shopping center*, por exemplo, desde que a questão ambiental seja avaliada. (grifamos)

No dia 16 de setembro de 1996 a proposta foi novamente apresentada publicamente no plenário da Câmara Municipal e, no dia 25, o projeto de lei do 2º PDDUA (aqui denominado 2º PDDUA/96) foi entregue ao poder Legislativo Municipal.²¹⁹

Em outubro, foi distribuído o relatório *2º PDDUA - Informe Complementar*. Esse material foi distribuído com a finalidade de subsidiar o processo de discussão que a partir de então envolvia também o poder Legislativo: relata o processo metodológico (diagnóstico, síntese de conflitos e potencialidades, conclusões, definição dos campos de atuação), bem como apresenta as estratégias e o modelo espacial.

No âmbito da Câmara Municipal, em outubro, foi instalada a *Comissão Técnica Especial* e retomado o *Fórum de Entidades* - órgão colegiado criado quando da elaboração da Lei Orgânica Municipal.²²⁰ Estas instâncias passaram a receber contribuições da sociedade

²¹⁹ A entrega do projeto à CMPA do projeto de lei foi amplamente divulgado na imprensa. Ver Quadro 13.

²²⁰ Integraram o *Fórum de Entidades*: ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos, associações de moradores e comunitárias de diversos bairros da cidade, CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Comissão de Luta pela Efetivação do Parque Estadual Itapuã, Cooperativas Habitacionais, IAB/RS, Movimento de Justiça e

acerca do projeto. Os integrantes da Câmara estabeleceram um rito especial para exame e tramitação do projeto de lei.

No âmbito da esfera pública, de outubro a dezembro, foram realizadas reuniões nas oito regiões de planejamento²²¹, sendo que em novembro de 1996 foi distribuída a cartilha *Ponha a cidade nos seus planos*.²²² A cartilha relata o processo de discussão e de formulação do 2º PDDUA/96 (ver Fig. 11C), trata do seu conteúdo (estratégias, regiões de planejamento, modelo espacial e *Macrozonas*, regras do *Plano Regulador*, instrumentos de intervenção no solo de política habitacional) e informa acerca da continuidade do processo de discussão.

A densificação urbana foi tratada na estratégia de Uso do Solo Privado:

Define o novo desenho do mapa da cidade, ou seja, o “Modelo Espacial” proposto para a Capital. Nele estão sendo dadas as regras e os indicativos que definem uma nova concepção de cidade, que se propõe seja mais “miscigenada” em termos de atividades melhor estruturada e **densificada em algumas zonas**, de forma a obter-se um **melhor aproveitamento da infra-estrutura implantada**.²²³ (*grifamos*)

Ao tratar do Plano Regulador, esclarece:

A densificação de determinadas áreas é um dos pontos fundamentais do 2º PDDUA, pois desta forma será possível buscar a auto-sustentabilidade da cidade. Isto porque ao concentrar mais pessoas em determinadas áreas será possível obter um maior retorno, através dos impostos, para os investimentos já efetuados pelo Poder Público. Isto tornará Porto Alegre mais viável economicamente. Toda a parte de regulamentação das construções foi simplificada para tornar mais fáceis tanto a elaboração de projetos, como as consultas sobre a instalação das atividades comerciais, de serviços, industriais e residenciais.²²⁴ (*grifamos*)

As regras são apresentadas sob tópicos:

Direitos Humanos – MJDH, PANGEA – Associação Ambientalista Internacional, Sindicato de Trabalhadores em Processamento de Dados do RS – SINDPPD/RS, SENGE/RS, UAMPA. A propósito, ver matéria publicada no informativo *De olho no novo Plano Diretor de Porto Alegre* – de responsabilidade do Conselho do OP, Fórum Municipal da Reforma Urbana e UAMPA.

²²¹ As reuniões foram divulgadas mediante publicidade institucional e na imprensa local. Ver Quadro 13.

²²² A partir desta publicação, os atos de comunicação começaram a ser identificados com a expressão 2º PDDUA precedendo o título: 2º PDDUA - *Ponha a cidade nos seus planos*, cartilha, PMPA/SPM: nov. 1996. A identificação das publicações, aqui, se restringirá à indicação do título específico.

²²³ *Ponha a cidade nos seus planos*, p. 9.

²²⁴ *Ibid.*, p. 17.

ALTURA: não vão sofrer alterações substanciais no 2º PDDUA. Na verdade o que se fez foi fixá-las de forma clara estabelecendo **parâmetros máximos para cada uma das áreas da cidade (...)** Passam a existir quatro tipos de alturas na cidade: **9m** (ou três pavimentos); **15m** (ou cinco pavimentos); **33m** (ou 11 pavimentos) e **45m** (ou 15 pavimentos).

(...)

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO: é o coeficiente que define o quanto pode ser construído sobre um terreno. **Não estão sendo alterados no novo Plano, exceto** em alguns casos em que foram feitos **pequenos ajustes para simplificar.**²²⁵ (*grifamos*)

A fim de ampliar o debate, o então vereador Lauro Hagemann criou o sítio <http://www.portoweb.com.br/pessoal/hagemann>, no qual foram divulgadas manifestações e artigos de profissionais como os arquitetos Demétrio Ribeiro, Cláudio Ferraro, Flávio Kiefer e José Carlos P. da Rosa, o jornalista Alberto André e de entidades como a Comissão de Habitação e Política Urbana do CREA, a METROPLAN, IAB, AREA. Foi criado o Fórum *II PDDUA/CÂMARA E A COMUNIDADE*, cujo relatório acusou a participação de arquitetos, representantes da construção civil, vereadores e movimento comunitário.

Em reunião realizada em 27 de novembro, o Presidente da Câmara Municipal propôs *esforço concentrado* para o exame do projeto, com a realização de duas sessões semanais até o final de 1996 e posterior retomada das discussões.

3.2.2 As críticas ao 2º PDDUA/96

Em dezembro de 1996 a *Comissão Técnica Especial* da Câmara Municipal apresentou o *1º Relatório Parcial*, ressaltando a alteração da morfologia da cidade e edificação. Este relatório foi enviado pelo Presidente da Câmara ao Prefeito Municipal.²²⁶

O relatório destaca:

A morfologia da cidade (modelo espacial) propõe a miscigenação das atividades, nas unidades de estruturação urbana; a substituição dos

²²⁵ Ibid., p. 18.

²²⁶ Documento integra a compilação *Porto Alegre. Plano Diretor. Processo de Reformulação*. Mar./95-Ago./97, Anexo III. O relatório foi noticiado no *Correio do Povo* de 20-12-96, p. 06.

pólos pontuais por corredores de centralidade sobre vias radiais. Em sistema binário, partindo do centro da cidade até os limites do município; a expansão da área urbana intensiva em direção à zona sul (Cidade de Transição e Cidade Jardim) e leste (Lomba do Pinheiro). A morfologia edilícia, isto, é dos edifícios, é proposta por um aumento das alturas, isento de afastamentos laterais, com empena cega e ocupação de praticamente cem por cento do terreno, em um, dois ou três pavimentos na base. O corpo da edificação acima da base permite construções junto das divisas laterais, com a exigência de afastamento de fundo igual a seis e dez metros.²²⁷

A Fig. 12A e B reproduz o *modelo edilício* proposto no 2º PDDUA/96.

No relatório constam as “considerações e questionamentos” apresentadas no *Fórum de Entidades* das quais destacam-se, especificamente quanto à densidade urbana:

Densificação da cidade radio-cêntrica e Corredores de Centralidade, incompatível com o crescimento da população e com a proposta de extensão horizontal;

(...)

Mudança brusca dos critérios urbanísticos: afastamentos, taxa de ocupação e recuo de jardim (mudança da paisagem edilícia singular de Porto Alegre);

Perda dos espaços qualificadores da edilícia (balcões, terraços, pilotis etc.);

Destruição da principal característica da cidade: a média volumetria;

Adoção generalizada de prédios de 12 e 16 pavimentos em terrenos inteiramente preenchidos nas suas bases independentemente de sua localização na paisagem natural da topografia, pré-existências, grau de absorção do solo, etc.;

(...)

Solo Criado como instrumento de ordenação urbanística e de recuperação de investimentos públicos e não mero fator gerador de receita;

Todo o acréscimo de índice deverá ser através de *solo criado*.²²⁸
(*grifamos*)

O relatório foi acompanhado de anexos contendo o cronograma inicial dos trabalhos e das reuniões com as entidades, as atas das reuniões, apontamentos taquigráficos e documentos. Identifica, ainda, os seguintes destaques feitos ao projeto, relacionados à densidade urbana:

Art. 39 - Já trata do Plano Regulador, determinando os instrumentos de controle urbanístico.

Análise: Este artigo exclui o conceito de taxa de ocupação sem estabelecer um mecanismo compensador.

(...)

²²⁷ 1º Relatório Parcial da Comissão Técnica Especial para avaliação do II PDDUA, p. 2, item 2.1.2, *Morfologia*.

²²⁸ Ibid., p. 4-6. Item 4, *Considerações e Questionamentos das Entidades*.

Art. 42 - Trata das condições de permeabilidade do solo.

Análise:

O artigo, ao falar em 'condições de permeabilidade do solo', contradiz este projeto de lei, que permite 90% de ocupação, segundo a volumetria proposta (Base da edificação).

Com uma ocupação de 90%, haveria condições de permeabilidade?

Considerações:

- O plano deve normatizar, estabelecendo coeficientes de permeabilidade, definidos nesta lei.

Art. 43 - Trata dos instrumentos de controle da densificação urbana.

Análise:

- Foi colocada a necessidade de testar a aplicação do dispositivo de 'quota mínima de terreno por economia', pois este instrumento de controle da densificação, no decorrer da lei, é aplicado nas áreas de menos densidade.

(...)

Art. 51 - Trata dos instrumentos de controle urbanístico.

Análise:

No que se refere à cota ideal mínima, surge um questionamento:

'Por que este instrumento não está sendo usado nas áreas com necessidade de controle de adensamento, como por exemplo: no centro histórico, bairros adjacentes e cidade de transição.'

(...)

Art.52 - Trata do índice de aproveitamento, áreas computáveis e não computáveis.

Análise:

Foi considerado aumento de IA para compensar as áreas não computáveis: sacadas, etc. (...) que seriam extintas no corpo da edificação. No entanto, estão sendo concedidas áreas NCP na Base, em percentual muito mais alto que as do plano atual.

Este aumento de IA deveria ser por solo criado conforme lei.

(...)

Art. 56 - Trata do regime volumétrico das edificações.

Análise:

- O regime volumétrico é contestado como um todo, pela comissão técnica.²²⁹

Durante os debates na Câmara Municipal, profissionais, acadêmicos e entidades manifestaram-se sobre o conteúdo do projeto:

- o Arq. José Carlos P. da Rosa afirma que o regime urbanístico é desconexo, relativamente a índice de aproveitamento e regime volumétrico, prevendo alturas superiores aos índices, mesmo com a aplicação do Solo Criado);
- o arquiteto Flávio Kiefer afirma contradições entre justificativas e instrumentos:

1. (...) 'proteção ambiental' não é compatível com o aumento das alturas das edificações e índice de aproveitamento, pois a aplicação deste instrumento vai descaracterizar o perfil volumétrico atual da cidade, impedir as vistas panorâmicas ainda tão comuns (...)

²²⁹ Conforme p. 4-6 do Anexo 4 do Relatório.

3. a intenção de densificar é incompatível com a proposta de expansão horizontal da cidade em todas as direções (...) O resultado desta proposta de alta densidade em regiões muito grandes pode ocasionar a dispersão pontual de grandes edifícios ou a transferência de população para pontos mais valorizados da cidade, criando percursos migratórios internos sem controle. (...) Além disso, os índices propostos para a 'cidade consolidada' são muito parecidos com os propostos para os corredores de centralidade, dificultando ainda mais a possibilidade de densificação.

- o IAB/RS concluiu, com base em simulações relativas aos *Dispositivos de Controle das Edificações*, que o Regime Urbanístico seria “incoerente, sobrando altura na maioria dos casos, mesmo que se utilize o Solo Criado.”

3.2.3 O 2º PDDUA/97

Em 1997, assumiu nova gestão municipal, tanto no poder Executivo como no Legislativo. Em janeiro, o Presidente da Câmara afirmou a importância da discussão do plano diretor, o que repercutiu com o acompanhamento do assunto pela imprensa escrita desde o início do ano. Em face da renovação de 1/3 dos vereadores na composição da Câmara, o projeto do 2º PDDUA/96 foi retirado de tramitação e novo processo de discussão se instalou.²³⁰

Em face das críticas apresentadas, o poder Executivo determinou à Coordenação do *Cidade Constituinte* o re-exame do projeto. Foi criado o *fórum de secretários* para o exame conjunto dos pontos identificados no relatório da Câmara, em especial quanto ao cálculo dos índices construtivos (sua simplificação, densidade, densificação e Solo Criado) e à morfologia das edificações.

Em abril de 1997 foi publicado o *Informativo nº 5 - Solo Criado* (ver Fig. 18A), que apresenta o instrumento e a densificação proposta. Em junho foi distribuído o folheto *2º Plano*

²³⁰ Estes fatos tiveram ampla cobertura na imprensa. Ver Quadro 14, em especial com relação ao período de janeiro a março de 1997.

Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (ver Fig. 18B), que enfatiza a *simplificação das normas e a modificação dos IAs*:

Os **principais ajustes** ocorreram nas regras referentes aos “**índices de aproveitamento**” e às **alturas dos prédios**, com vistas a **facilitar o entendimento e a aplicação da lei**. Isto porque, ao longo de 17 anos de vigência, a legislação foi alvo de inúmeras resoluções e interpretações – especialmente no que se refere às alturas dos prédios – o que tornou a tarefa de projetar extremamente complicada.

Hoje, por exemplo, **onde se lê no Plano que um prédio pode ter seis pavimentos**, um profissional da área, valendo-se de benefícios inseridos posteriormente na legislação, **consegue aprovar um projeto prevendo o dobro de pavimentos**. Buscou-se, assim, a partir da simplificação das normas introduzir **uma informação real**, de forma que onde estiver escrito no 2º PDDUA que a altura máxima permitida é de 45m (15 pavimentos), se construa realmente 45m.

De outra parte, em função do Solo Criado, dos incentivos à construção de garagens nos prédios e das simplificações propostas na lei foram necessários outros ajustes nos dispositivos de controle das edificações, como a eliminação dos chamados “índices não computáveis”. Estes eram oferecidos como um incentivo e deixavam de fora do cálculo do que pode ser construído sobre um terreno, por exemplo, as áreas destinadas às sacadas, apartamentos de zelador, casas de máquinas etc. Devido a esta mudança – e para não penalizar os proprietários de terrenos – **foi feita uma média da utilização dos “índices não computáveis”**, nos últimos cinco anos, chegando-se a um **percentual de 50%**. Este **valor foi incorporado aos diferentes índices** definidos pelo Plano Diretor em vigor e que variam de acordo com cada zona da cidade. Assim, por exemplo, **numa determinada área, onde o índice de aproveitamento está fixado em 1,2, com a consolidação dos 50% ‘não computáveis’, o mesmo passará para 1,8**.

Na prática, significa que num terreno de 1.000,00 metros quadrados, considerando-se o índice de 1,2, que permite edificar o equivalente a 1.800,00 metros quadrados (1.200,00m² de índices computáveis + 600,00m² de índices não computáveis) será possível construir pela nova regra os mesmos 1.800,00m².²³¹ (grifamos)

Observa-se a identificação do percentual (50%) para a incorporação dos índices não computáveis na composição do índice de aproveitamento total do imóvel. Ainda sobre a simplificação das regras, o folheto afirma:

O 2º PDDUA **propõe que as regras de construção sejam** – atendendo uma das diretrizes do **II Congresso da Cidade – mais fáceis** de ser entendidas e que a lei permita uma “leitura direta” do que é permitido edificar. Em função disto, os **índices de aproveitamento privados** (coeficiente que define quanto pode ser construído sobre um terreno) **sofreram alguns ajustes**.

Assim, de 35 tipos de índices, através dos quais era possível desenvolver, devido às variantes na sua aplicação, 160 hipóteses de resultados diferentes, os índices foram compactados em apenas sete grupos básicos, com 26 hipóteses de resultado por terreno. E com uma vantagem a mais: em qualquer uma delas, se chega a um mesmo preço

²³¹ Folheto 2º PDDUA, p. 8-9.

de terreno. Para exemplificar, pode-se citar o caso da Avenida Protásio Alves onde pelas regras do 1º PDDU, existem 13 tipos diferentes de índices. Em nome da simplificação reduziu-se este número para apenas três tipos, promovendo uma adequação das regras ao novo “modelo” de cidade proposta.

O critério foi de **adotar o índice que prevalecia nas Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs)**, pois é ele **que define de fato o valor dos terrenos**. Em alguns casos houve **pequenos aumentos**, enquanto outras áreas sofreram uma **redução também não muito significativa nos seus índices**. Vale lembrar que esta “mexida” havia sido acordada com as entidades, no II Congresso da Cidade”.²³² (grifamos)

No que concerne à altura das edificações, o folheto informa:

Predominam no 2º PDDUA quatro patamares de altura, além da manutenção, a exemplo do que já ocorre hoje, de altura livre para a Área central e a possibilidade de alturas diferenciadas, no caso de projetos especiais.

De um modo geral os parâmetros propostos para a cidade vão oscilar entre 9,00m (3 pavimentos) e 45m (15 pavimentos). Com isto está-se reduzindo o “teto” atual de algumas zonas já que, pelo Plano em vigor, em bairros como Azenha e Menino Deus é possível construir edifícios com até 17 pavimentos. O patamar máximo de 45,00m será aplicado em algumas zonas da cidade e poderá ser plenamente atingido especialmente com a utilização do Solo Criado (...).

Em outras áreas o limite foi fixado em 33m (11 pavimentos); em zonas intermediárias o parâmetro proposto é de 15m (cinco pavimentos), enquanto que nas áreas residenciais o limite de altura deverá permanecer em 9m (três pavimentos). Como novidade passam a serem permitidos, nas zonas residenciais “puras” –, onde, atualmente, a legislação só prevê moradias unifamiliares – também prédios coletivos, cuja altura não poderá ser superior a admitida para casas (9m).²³³ (grifamos)

O Modelo Espacial do projeto de 2º PDDUA/96 foi mantido em linhas gerais no 2º PDDUA/97, ressalvadas com pequenas alterações, o que se pode constatar do exame da Fig. 13, comparando-se os mapas A e B.

O folheto apresenta o zoneamento da densidade (ver Fig. 14) e afirma:

A densificação mais alta deverá ocorrer na faixa situada entre a III Perimetral e o Centro, onde está consagrada a chamada “Cidade Radiocêntrica”. (...)

Nesta região os **parâmetros de densificação deverão variar de 120 economias/hectare (ou entre 445 e 580 habitantes/hectare)**. **Não são patamares exagerados**, pois estão **perfeitamente adequados ao tipo de desenvolvimento da área**, onde já existem setores e até mesmo bairros que ultrapassam o patamar de 120 economias/hectare, sem prejuízo algum para seus moradores.

²³² Ibid., p. 10.

²³³ Ibid., p. 9.

(...)

Vale esclarecer, de outra parte, que **o patamar máximo está proposto apenas para alguns setores da Cidade Radiocêntrica e mesmo assim só deverá ser atingido num período não inferior a 20 ou 30 anos.** Estes parâmetros – também é preciso enfatizar – são indicativos para o monitoramento e controle do Solo Criado.

(...)

Áreas Residenciais

Os parâmetros máximos para o restante da cidade deverão variar de 64 (áreas residenciais) a 120 economias (zonas mistas) por hectare. Em zonas com alta renda, onde há uma predominância de casas, dificilmente se chegará ao limite de 64 economias/hectare. Nestes locais os patamares reais deverão permanecer entre 15 a 20 economias por hectare, enquanto em zonas de média e média/baixa rendas, entre 20 e 30 economias/hectare, e em áreas de baixa renda (menos de cinco salários mínimos), entre 30 e 64 economias/hectare.

Densidades acima deste patamar (mais de 64 e até 120 economias por hectare) deverão ocorrer apenas em poucos setores ou quarteirões ou lotes dentro de algumas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs).²³⁴ (grifamos)

A publicação indica a redução das densidades em relação ao projeto apresentado.

Foram realizadas oficinas de trabalho sob a coordenação da Fundação CEPA nos dias 12 a 14 de junho, de 3 a 5, 16 a 18 e 31 de julho a 02 de agosto. Os trabalhos desenvolvidos evidenciaram a necessidade de alterar a proposta quanto aos *dispositivos de controle das edificações*:

(...) a decisão política de alterar o capítulo dos Dispositivos de Controle das Edificações tornou-se irreversível. Com isto, o texto da publicação que se referia a este tema acabou, em curto espaço de tempo, ficando desatualizado.²³⁵

A contrariedade do corpo técnico da secretaria com relação às modificações no projeto original foi manifestada em documento que afirmou o afastamento da proposta em relação às decisões do 2º Congresso e que a matéria passara a ser enfocada predominantemente sob a ótica política.²³⁶

No dia 16 de julho, através de correspondência firmada por entidades ligadas à arquitetura e construção civil, foi reivindicada a ampliação do prazo para debates.²³⁷ Neste

²³⁴ Ibid., p. 14.

²³⁵ Conforme *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 76.

²³⁶ Ibid., p. 75. Documento reproduzido no Anexo 4 desta dissertação.

²³⁷ Esta reivindicação foi objeto de cobertura na imprensa escrita. Ver Quadro 14.

mês, de 7 a 17, foi realizada uma oficina com a Coordenação do *Cidade Constituinte* e demais integrantes do processo. Ainda em julho, no dia 26, iniciou uma nova rodada de discussão com as entidades, com a realização de 5 reuniões, observada a pauta proposta pelo IAB, SINDUSCON e AREA. Também em julho, foi apresentado o *2º Relatório da Comissão Técnica* da Câmara Municipal, o qual manteve as críticas à densificação, distribuição de índices de aproveitamento e Solo Criado, dentre outras.

Em 13 de outubro, o Secretário do Planejamento apresentou a sistematização dos temas tratados, material que compilava os questionamentos e propostas apresentadas, indicava a respectiva entidade responsável, a avaliação da Comissão Técnica e a versão final do projeto, a qual foi aprovada pela Coordenação do *Cidade Constituinte* e pelo CMPDDU.²³⁸ Neste mês, ainda, foram realizadas reuniões nas regiões de planejamento para a apresentação da proposta de participação no plano diretor. A proposta final foi, então, apresentada em seminário público.²³⁹ Neste período o processo foi objeto de constante destaque da imprensa, como se verifica no Quadro 14A e B, tendo sido também foco de atos de comunicação, como se verifica no Quadro 15.

Em 5 de novembro foi criada a *Câmara Técnica do Plano Diretor* no Conselho Municipal de Meio Ambiente, com o objetivo de examinar o 2º PDDUA. Esta Câmara realizou 11 reuniões e elaborou relatório com sugestões.²⁴⁰

Em 12 de novembro o Prefeito entregou ao Presidente da Câmara Municipal o novo projeto de *2º PDDUA*²⁴¹, o qual foi disponibilizado na *internet*, ampliando a sua divulgação e facilitando a participação da população nos debates no Poder Legislativo.

Em 19 de dezembro a Comissão Técnica da Câmara encaminhou seu 3º relatório.²⁴² O 4º relatório, de março de 1998, produzido pela Comissão Técnica da Câmara Municipal

²³⁸ Relator, Eudes Míssio, representante da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul.

²³⁹ Documentos integram o Anexo III da compilação da SPM, já referida.

²⁴⁰ Conforme *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor*, op. cit., p. 81.

²⁴¹ Ver divulgação nos Quadros 14 e 15.

reitera a falta de consenso entre os seus integrantes sobre os pontos considerados mais polêmicos, dentre os quais o modelo espacial e plano regulador, ambos incidentes sobre o tema da densidade urbana. Afirma a necessidade de maior debate e da impropriedade da aprovação do projeto “em bloco”.²⁴³

Com a finalidade de subsidiar o debate que se iniciava na Câmara Municipal, em março de 1998 foi publicada e distribuída a revista *A necessária releitura da cidade*. Também em março de 1998 foi publicado o 2º PDDUA comentado (ver Fig. 19).

Em 1998 o projeto foi discutido na Câmara e em dezembro de 1999 foi aprovado. Ainda em dezembro o projeto foi sancionado e a Lei Complementar nº 434 foi publicada, o PDDUA, que entrou em vigor em março de 2000.

3.3 A densidade nos projetos do PDDUA

Os dois projetos de 2º PDDUA trataram da densidade urbana, basicamente, no *Plano Regulador*, cuja aplicação era norteada pelas diretrizes e estratégias constantes na primeira e segunda parte.²⁴⁴ O exame da densidade nos projetos será feito conjuntamente, a fim de evidenciar as suas semelhanças e diferenças.

Em ambos os projetos, o *Plano Regulador* era composto pelo Regime Urbanístico de uso e ocupação do solo (RU), identificando as normas gerais de densificação, zoneamento de usos e regime de atividades, dispositivos de controle das edificações e parcelamento do solo. Também era previsto o monitoramento da densificação e o tratamento diferenciado para situações especiais.

²⁴² O 3º relatório é referido no documento *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte (...)*, op. cit., p. 81, como bastante sintético, e teria destacado para debate os temas Sistema de Gestão, Modelo espacial e Plano Regulador.

²⁴³ Observações constantes no doc. *Trajatória do projeto Cidade Constituinte*. Op. cit., p. 85.

²⁴⁴ Ambos os projetos possuíam quatro partes: o 2º PDDUA/96 era dividido em: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS, DAS DIRETRIZES PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, PLANO REGULADOR e DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS; o 2º PDDUA/97, em: DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Como já visto, o exame da densidade urbana compreende, além dos índices de aproveitamento (IA) e da quota ideal de terreno (QI), o Regime Volumétrico (alturas e afastamentos dos prédios) em face de seu reflexo na *densidade construtiva*.

O primeiro elemento a considerar é o conceito de *densidade*:

Densidade é a relação que indica a intensidade do uso e ocupação do solo urbano expressa pela:

I - densidade habitacional, através do número de habitantes fixos por hectare, a fim de controlar o uso dos equipamentos urbanos e comunitários;

II – densidade populacional, através do número de habitantes total por hectare, residentes ou não, e número de economias por hectare, a fim de controlar o uso da infra-estrutura e dos serviços públicos.²⁴⁵

Este conceito foi adotado em ambos os projetos e gerou imprecisão técnica nas definições de densidade habitacional e populacional. Pelo dispositivo, a densidade populacional engloba o número total de habitantes e o número de economias por hectare, reunindo indicadores diversos. Frisa-se que em pesquisas realizadas sobre o tema, verificou-se que a densidade populacional refere-se ao número de habitantes por hectare e a densidade habitacional, o número de habitações ou de economias por hectare.²⁴⁶ Optou-se, na presente dissertação, pela utilização destas definições, em face de sua clareza e precisão. Note-se que as definições constantes do parágrafo sequer foram adotadas nas tabelas correspondentes (Fig. 16A e B), que agrupam o número de habitantes (residentes ou não) sob a expressão habitantes por hectare (hab/ha) e separa o número de economias por hectare.

A *densificação urbana* é remetida, nos projetos, aos patamares constantes dos anexos, estabelecendo seu controle através dos IAs, estoques construtivos públicos e quota ideal mínima de terreno por economia: o artigo 43 do 2º PDDUA/96 remete ao Anexo 6 e o art. 98 do 2º PDDUA/97, ao Anexo 4. A Fig. 16 reproduz tais anexos.

AMBIENTAL, DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO, DO PLANO REGULADOR e DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS. A estrutura do segundo projeto foi mantida na lei aprovada.

²⁴⁵ Conforme parágrafo único do art. 111 do 2º PDDUA/96 e parágrafo único do art. 66 do 2º PDDUA/97.

²⁴⁶ Cláudio Acioly, Forbes Davidson, *Densidade Urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998, p. 87.

O *monitoramento do desenvolvimento* foi proposto mediante o “acompanhamento permanente do crescimento da cidade” (art. 110 do 2º PDDUA/96, e art. 48 do 2º PDDUA/97), sendo que no segundo projeto foi afirmada a revisão dos parâmetros da legislação urbanística visando a melhoria da qualidade de vida. O *monitoramento da densificação*, por sua vez, teria o “objetivo de atender a demanda e racionalizar os custos de produção e manutenção dos equipamentos urbanos e comunitários de forma a garantir um desenvolvimento urbano sustentável” (art. 111 do 2º PDDUA/96 e 48 do 2º PDDUA/97).

Os patamares máximos para as Unidades de Estruturação Urbana - UEU - observariam as diretrizes do modelo espacial: **160 economias/ha** por UEU na Cidade Radiocêntrica e **120 economias/ha** por UEU nas demais macrozonas (art. 112 do 2º PDDUA/96 e art. 67 do 2º PDDUA/97), sendo que o segundo projeto acrescenta o patamar de densidade líquida máxima de 260 economias/ha por quarteirão.

A aplicação do Solo Criado se daria em dois momentos: no primeiro, a venda do estoque seria restrita a 20 economias/hectare nos corredores de centralidade e 10 economias/hectare nas demais zonas, sendo 75% do estoque aplicado nas UEUs e 25%, nas macrozonas (arts. 113 a 115 do 2º PDDUA/96 e 68 do 2º PDDUA/97). O 2º PDDUA/96 estabelecia, para o segundo momento, o monitoramento da aplicação dos estoques e condicionava a aplicação dos patamares máximos à avaliação positiva quanto à possibilidade de maior adensamento. Esta condição foi suprimida no 2º PDDUA/97.

A Fig. 16, na comparação das tabelas A e B, demonstra a redução dos patamares de densidade no 2º PDDUA/97, os quais, porém, ainda assim são **superiores** aos afirmados no *Informativo nº 4* (variação de 220 a 310 habitantes por hectare) e no *Folheto 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental* (patamar máximo de 120 economias/hectare somente em algumas zonas da Cidade Radiocêntrica).

Assim, considerada a diretriz do 2º Congresso, de que **a alteração de modelo não configuraria alteração da capacidade construtiva dos imóveis**, importa investigar o conteúdo da alteração do modelo (edifício e espacial), confirmando-se (ou não) o cumprimento da outra diretriz: **a densificação se daria na forma de Solo Criado**.

A proposta de modificação do modelo edifício rompia com o modelo previsto no PDDU, senão vejamos. Como medida de simplificação, o 2º Congresso aprovou a reunião das áreas consideradas não computáveis na base, na super-estrutura e subsolo, de forma que o corpo do prédio seria a parte computável da edificação. Essa resolução foi observada no art. 52 do 2º PDDUA/96, cujo modelo edifício é reproduzido na Fig.12A e B. Este modelo sofreu severas críticas. O 2º PDDUA/97 recuperou o conceito do PDDU, no art. 107, identificando como não adensáveis as áreas de atividades complementares à atividade principal (serviços gerais e de apoio à edificação), independentemente da sua localização no prédio. Esta alteração, por sua vez, foi objeto de crítica apresentada pelo corpo técnico da SPM, externada no documento antes referido.

Também para a simplificação das normas, foram propostas no 2º Congresso (a) a redução do número de variáveis que compunham o índice de aproveitamento – IA, bem como (b) a redução do número de IAs mediante a aplicação da média aritmética dos índices máximos e mínimos.

Para reduzir o número de variáveis, o 2º PDDUA/96 incorporou 50% do índice computável aos diversos IAs previstos no PDDU e definiu os IAs finais.²⁴⁷ Esse percentual corresponderia à média de áreas não computáveis observadas nos projetos aprovados na cidade.²⁴⁸ Para reduzir o número de IAs ambos os projetos aplicaram a média aritmética dos

²⁴⁷ Informação constante do folheto 2º PDDUA, de junho de 1996, transcrita no item 3.2.3. Sobre a simplificação, ver Anexo 3 - Quadro Comparativo 3, resoluções 3.4.07, 3.4.13, 3.4.14, 3.4.28.

²⁴⁸ Este esclarecimento constou do Folheto 2º PDDUA, como referido no item 3.2.3.

índices máximos e mínimos das respectivas unidades. A aplicação destas medidas gerou a tabela de índices constante do Anexo 8 do 2º PDDUA/96.²⁴⁹

Tanto no PDDU como nos projetos, a aplicação dos IAs era condicionada ao cumprimento do Regime Volumétrico da edificação - altura máxima da edificação, recuos e limite máximo de ocupação do solo. Tais regramentos, no 2º PDDUA/96 constam do Anexo 9.1 e no Anexo 7.1 do 2º PDDUA/97, reproduzidos na Fig. 15A e B, sendo que a Fig. 12, que apresenta o modelo edilício, demonstra a densidade construtiva proposta.

O Regime Volumétrico das edificações foi conceituado como “o conjunto das especificações definindo os limites de ocupação, altura e os recuos que a edificação deve respeitar”, nos termos dos arts. 56 do 2º PDDUA/96 e 111 do 2º PDDUA/97, sendo que este retomou os limites para a ocupação no lote (taxa de ocupação e recuos, nos termos do parágrafo único do art. 111 e art. 112). A propósito, é relevante o esclarecimento na publicação *A necessária releitura da cidade* (Fig. 19A), que compilava artigos de autoria de técnicos – funcionários e consultores:

Vale esclarecer que, embora alguns destes artigos se constituam em relatos fiéis das etapas vencidas para a construção da proposta do 2º PDDUA, outros têm um caráter mais opinativo, expressando, por esta razão, o pensamento de seus autores. É o caso, especialmente, do texto referente aos chamados Dispositivos de Controle das Edificações, onde é feita a defesa de um tipo de morfologia que acabou não sendo adotada na última proposta enviada ao Poder Legislativo, em novembro do ano passado.²⁵⁰

Importante mencionar, sobre densificação, afirmação da supervisora técnica do processo, na referida publicação:

A necessidade de articular o Plano Diretor a uma política que promova maior justiça social em relação à ocupação do solo, determinou a definição dos parâmetros construtivos máximos com base na possibilidade de aplicação do Solo Criado, instrumento que permitirá a captação de recursos para projetos habitacionais. Assim, a simplificação dos dispositivos de controle da edificação estabelece entre os mesmos uma relação diferenciada da atual. O limitador da capacidade construtiva do lote é o índice de aproveitamento. As alturas foram fixadas em valores que admitem a utilização do Solo

²⁴⁹ Reproduzida no Anexo 5 desta dissertação.

²⁵⁰ 2º PDDUA - *A necessária releitura da cidade*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998, p. 3.

Criado, portanto, não serão atingidas com o índice privado. Assim, as maiores alturas identificam áreas onde é possível a densificação através da compra de estoques públicos e limitados pelo Solo Criado.
(...)

O que se propõe é a identificação de limitações para a densificação, com o monitoramento deste processo, de forma a se garantir que, nos locais em que se reconheça a proximidade de situações de esgotamento, possam ser feitas as reavaliações necessárias.²⁵¹

A seu turno, a coordenadora do GT 3.1 frisa a diretriz reconhecida desde 1993:

Os estudos e os debates realizados, a partir de 1993, colocaram a **densificação como um dos enunciados** do Projeto de Reformulação do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU). Desta forma, o grupo de trabalho responsável pela 'Avaliação da Capacidade de Adensamento' do Município, teve como desafio **propor instrumentos, critérios e parâmetros de densificação compatíveis com a diversidade de Porto Alegre.**

(...)

Entre os **condicionantes da proposta de densificação** apresentada pelo 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2º PDDUA) estavam a necessidade de regulamentar o Solo Criado, **respeitando os conteúdos expressos na Lei Complementar 315**, aprovada desde 1994, como uma conquista do movimento da reforma urbana e, ainda, os princípios mais gerais do Projeto de Reformulação do 1º PDDU que colocavam as necessidades de simplificação, clareza e flexibilidade do novo instrumento legal.²⁵² (grifamos)

Dentre os dados pesquisados pelo grupo, a coordenadora salienta a discrepância entre o crescimento informal (4%) e o formal (1,04%), o adensamento desequilibrado (80% das UTPs²⁵³ com menos de 30 eco/ha) e a previsão de densificação diferenciada em áreas com características e capacidade de infra-estrutura similares. Afirma, dentre outros, os aspectos gerais do projeto, relacionados à densificação:

- garantir uma adequada miscigenação, dada pela diversidade de usos, e uma densificação a custos compatíveis de forma a assegurar a infra-estrutura necessária e, conseqüentemente, a sustentabilidade ambiental da cidade;
- estabelecer parâmetros de adensamento na forma de estoques públicos e privados que permitam o monitoramento constante do crescimento da cidade (...);
- implantar Sistemas de Avaliação do Desempenho Urbano e de monitoramento como forma de superar a limitação das normas,

²⁵¹ Virgínia Müzel Jardim. *Um avanço coletivo na relação do planejamento com a cidade*. In: 2º PDDUA - A necessária releitura da cidade. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998, p.12-13.

²⁵² Marilu Marasquin. *Densidade e Ocupação do Solo*. In: 2º PDDUA - A necessária releitura da cidade. *Op. cit.*, p.44-47.

²⁵³ Unidades Territoriais de Planejamento, utilizada no PDDU e substituída, no PDDUA pela Unidade de Estruturação Urbana.

permitindo que as mudanças necessárias e o acompanhamento do desenvolvimento urbano ocorram de forma qualificada.²⁵⁴

Esclarece que o número de economias por hectare - indicador eleito para estabelecer os patamares máximos de densificação - permite relacionar densidades, infra-estrutura e custos, e informa:

Considerou-se o **patamar máximo** aquele que **melhor representa o custo-benefício de infra-estrutura**, ou seja, 160 economias por hectare (...)

O **índice de aproveitamento igual a 3,0** é o que na média traduz este nível de densificação. O patamar máximo definido para a cidade funciona como **balizador**, servindo como parâmetro para a tomada de decisão em questões de **densidade**, não significando, porém, limite de densificação para as diversas UEUs, que terão seus parâmetros próprios nunca superiores ao patamar máximo.

Os níveis máximos de densificação para as UEUs são aqueles resultantes da aplicação dos atuais índices de aproveitamento privados, em atendimento às diretrizes aprovadas pela Câmara de Vereadores, através da Lei Complementar 315, que regulamentou o Solo Criado.

(...)

As UEUs **potencializadas pelo Solo Criado** são aquelas em que os **níveis de adensamento atuais e futuros as colocam abaixo dos patamares máximos estabelecidos para a cidade.**

(...)

A lei que conceitua e define diretrizes para Solo Criado estabelece, como capacidade construtiva dos terrenos privados, os índices de aproveitamento do atual 1º PDDU.²⁵⁵ (grifamos)

O consultor integrante da equipe da UFRGS, na mesma publicação, acrescenta:

O tipo de infra-estrutura que temos não comportaria muito bem aumentos de densidade para mais de 150 economias/hectare e essa densidade já encontramos em alguns setores da cidade.

(...)

Por razões econômicas e de habitabilidade, as densidades ideais ficam numa faixa intermediária onde a economia da cidade é atingida e onde os engarramentos tão antieconômicos e desagradáveis ainda não acontecem.²⁵⁶ (grifamos)

Tais subsídios orientam, portanto, o exame da densidade nos projetos em questão.

Subsídio importante, ainda, para a análise dos projetos é a publicação *Projeto de lei comentado* (Fig. 19B), que, lateralmente ao texto do projeto, esclarece o sentido da norma

²⁵⁴ Ibid., p. 45.

²⁵⁵ Ibid., p.47.

proposta. É interessante referir o comentário ao art. 47, que quando trata do Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano:

O Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano deve acompanhar as modificações propostas para a cidade, bem como fazer estudos que permitam ao Município avaliar, antecipadamente, quais as conseqüências que uma determinada obra (ou falta dela) poderá provocar na cidade.²⁵⁷

E, sobre o Monitoramento da Densificação, o comentário do art. 66:

É necessário controlar a quantidade de pessoas que moram ou trabalham e o quanto se pode construir em cada zona da cidade. Isto é o que se chama monitoramento da densificação. Definir esta quantidade (parâmetro) é importante porque o preço da infra-estrutura está relacionado com ela. Quando a densidade é muito baixa ou excessivamente alta, a cidade se torna muito cara. No primeiro caso, porque não se utiliza bem a infra-estrutura já existente. E no segundo porque se necessita de tecnologias de maior custo, como, por exemplo, fornecer energia elétrica por cabos subterrâneos. As densidades propostas neste Plano são médias, buscando dar um melhor aproveitamento à infra-estrutura com custos suportáveis pela cidade. Existem duas maneiras de medir a densidade. DENSIDADE BRUTA é a relação que há entre a quantidade de pessoas que moram ou trabalham, considerando toda a superfície de uma zona (terrenos, praças e ruas).

A chamada DENSIDADE LÍQUIDA é a relação entre a quantidade de pessoas que moram ou trabalham na área relacionada apenas com a superfície dos terrenos.²⁵⁸

Tais publicações, dadas as suas características e finalidades, são identificadas, também, como atos de comunicação do processo em exame.

3.4 A densidade urbana no PDDUA

O processo de debate sobre o plano diretor teve continuidade no poder Legislativo Municipal que, à semelhança do tratamento dado ao 2º PDDUA/96, instituiu rito especial para a apreciação do projeto – constante da Resolução nº 1380 - e criou comissão especial para o

²⁵⁶ Juan Mascaró. *Adensamento e infra-estrutura urbana*. In: *PDDUA - A necessária releitura da cidade*, op. cit., p. 50.

²⁵⁷ 2º PDDUA – projeto de lei comentado, op. cit., p. 92.

²⁵⁸ Ibid., p. 103.

seu exame. Na tramitação do projeto, foram apresentadas 234 emendas. A denominação do plano diretor foi alterada para PDDUA.

Como nas demais etapas do processo, o tema da altura dos prédios foi polêmico. A lei aprovada alterou os limites máximos: para as áreas cujo limite máximo proposto fora 18m, passou para 33m; para as áreas cujo projeto identificava 33m, passou para 42m e para as áreas cujo projeto indicava 45m, passou para 52m. Observe-se que, apesar das críticas apresentadas ao primeiro projeto – reiteradas quanto ao segundo - afirmarem que a altura dos prédios deveria ser reduzida, o poder Legislativo aumentou ditos patamares.

3.4.1 Diretrizes e estratégias

Com a aprovação da Lei Complementar nº 434/99, o PDDUA entrou em vigor em março de 2000. O texto aprovado manteve os princípios do projeto apresentado, dentre os quais (i) a gestão democrática e participativa, (ii) a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social, (iii) o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano com (a) a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana, da terra e (b) o controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade.

A incorporação do enfoque ambiental no modelo de desenvolvimento foi enfatizada no artigo 2º, orientando a promoção da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Também as estratégias foram mantidas, com seus conceitos. A Estratégia do Uso do Solo Privado, que integra o Plano Regulador, teve seus objetivos fixados no art. 11:

[...] disciplinar e ordenar a ocupação do solo privado, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo.

O monitoramento do desenvolvimento urbano foi mantido nos mesmos termos propostos do art. 48 do projeto, sendo responsável pelo acompanhamento do crescimento da

cidade e pela revisão e adequação da legislação urbanística, visando à melhoria da qualidade de vida.

O art. 49 vincula a aplicação das normas de uso e ocupação do solo ao cumprimento da função social da propriedade, o mesmo ocorrendo com a aplicação da Transferência do Potencial Construtivo, do Solo Criado, dos Projetos Especiais, do monitoramento da densificação e das Áreas Especiais.

A ocupação do solo, nos termos do artigo 50, é definida em função das normas relativas à densificação, regime de atividades, dispositivos de controle das edificações e parcelamento do solo - numa expressão, ao Regime Urbanístico - RU. Tais dispositivos reproduzem os termos propostos no projeto de lei. O mesmo ocorreu com o monitoramento do desenvolvimento e da densificação.²⁵⁹

Consideradas as diretrizes já identificadas, a *densificação urbana* é examinada mediante a comparação dos patamares de densidade previstos para a área de ocupação intensiva no PDDU (estabelecido em 1987 e vigente em 1993, quando iniciou o debate), nos projetos (2º PDDUA/96, 2º PDDUA/97) e no PDDUA. Tais dados subsidiaram a elaboração do Quadro 16.

Já a comparação entre a densidade proposta no processo de formulação e a prevista no PDDUA observará os significados expressados nos atos de comunicação e nas tabelas apresentadas no 2º Congresso, as quais foram “aprovadas em caráter de parâmetros orientadores para o aprofundamento de estudos”, como reproduzido no item 2.4.1 desta dissertação. Reitera-se, ainda seu conteúdo instrumental, vinculados à diretriz de promover a qualidade de vida e reduzir as desigualdades sociais.

O exame do Quadro 16 evidencia aumento substancial na densidade populacional bruta proposta. Frise-se que tais patamares envolvem a densidade gerada pelos índices

²⁵⁹ Salienta-se que foi mantida a impropriedade técnica referida neste capítulo, quando do exame do 2º PDDUA/96, relacionada com as definições de densidade habitacional e populacional.

privados e por Solo Criado. A comparação demonstra, ainda, que os limites de aplicação dos estoques do Solo Criado foram alterados na Câmara Municipal, aumentando de 20 eco/ha para 30 eco/ha nos Corredores de Centralidade e de 10 para 20 nas demais zonas (art. 68).

Observa-se que os parâmetros de densidade constantes do Quadro 16 são superiores aos patamares máximos expressados nos atos de comunicação. Ainda, os patamares máximos constantes dos projetos (755 e 525 hab/ha) e do PDDUA (525 hab/ha) são superiores ao patamar desejável de densidade populacional bruta constante da tabela apresentada no 2º Congresso (que se encontra no intervalo entre 118 e 323 hab/ha, considerada a consolidação dos habitantes não residenciais - Fig.10). Esta comparação é importante para verificar a efetividade da participação nas decisões tomadas no processo.

Agrega-se, ainda, que o estabelecimento do patamar único de densidade habitacional líquida para toda a cidade vai de encontro ao modelo espacial, que propõe zonas diferenciadas conforme suas características.

A efetivação da densidade, assim como seu controle se dá no PDDUA através da aplicação do RU, eis que expressamente identificado como instrumento de controle da densidade urbana, nos termos do art. 98. Assim, para investigar o comportamento da *densidade urbana* e eventual *densificação*, é essencial verificar como é orientado o uso do solo na cidade, nas unidades examinadas e sua aplicação nos imóveis nelas situados.

Registre-se que na presente dissertação o exame restringe-se à aplicação do RU em sentido estrito, do RU ordinário, em imóveis sem características especiais, não envolvendo a densificação gerada pela aplicação do Solo Criado ou da Transferência de Potencial Construtivo. Não se examinam, ainda, as situações abrangidas por Projetos e Áreas Especiais ou Operações Consorciadas.

3.4.2 Plano Regulador

Segundo o art. 93 do PDDUA, o “Plano Regulador é o instrumento que define os dispositivos de que regulam a paisagem da cidade, edificada ou não”. O uso e a ocupação do solo, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, são disciplinados através do RU, do traçado e do monitoramento.

O RU, por sua vez, disciplina o uso e a ocupação do solo através de normas relativas à densificação, atividades, dispositivos de controle das edificações e parcelamento do solo.²⁶⁰ São dispositivos de controle das edificações: o índice de aproveitamento – IA; a quota ideal de terreno – QI; o regime volumétrico, bem como os recuos e estacionamentos²⁶¹, elementos essenciais para a identificação da densidade proposta no PDDUA e da eventual densificação dele decorrente.²⁶²

A densidade urbana, assim, se concretiza através da aplicação das normas urbanísticas previstas no RU, em face da sua repercussão tanto na densidade construtiva como na habitacional e populacional.

Considerando que o PDDUA identifica o IA como o instrumento de controle da densidade populacional no lote²⁶³, o seu exame precederia a qualquer outro. Porém, o IA varia de acordo com a Unidade de Estruturação Urbana - UEU e, dentro dela, de acordo com a Sub-Unidade, o que exige a identificação de áreas para proceder-se a devida comparação. Desta forma, importa, previamente, examinar as normas aplicáveis a todas as UEUs. Para verificar eventual densificação, ditas normas serão confrontadas com as correspondentes no PDDU.

²⁶⁰ Artigo 94 da Lei Complementar nº 434 – PDDUA.

²⁶¹ Artigo 104 da Lei Complementar nº 434 – PDDUA

²⁶² O PDDU apresentava índices diferenciados para as atividades residenciais e comércio e serviços e entendia-se que usos não residenciais não gerava densidade. No PDDUA, porém não há diferenciação de índices para usos diversos, desta forma a repercussão na densidade é idêntica para todos os usos e é calculada com base nos IAs.

²⁶³ Artigo 106 da Lei Complementar nº 434 – PDDUA. Este artigo define, no §1º, o IA como o fator que multiplicado pela área líquida de terreno, define a área de construção computável.

3.4.2.1 Áreas não adensáveis

Pode-se dizer que se tornou uma tradição na legislação urbanística de Porto Alegre a consagração de áreas edificadas que não são consideradas para fins de cálculo do IA do imóvel. Tal tradição se inaugurou com o PDDU, através de suas “áreas não computáveis” e “isentas”, previstas nos arts. 140 e 141 e mantida no PDDUA, com as “áreas não adensáveis” e “isentas”, previstas no art. 107.

O Quadro 17 identifica as áreas não computáveis e isentas do PDDU vigente em 1993, as situações propostas nos projetos (2º PDDUA/96 e 2º PDDUA/97) e no PDDUA²⁶⁴ para edificações residenciais. Para o exame da densificação urbana é importante verificar a variação da densidade construtiva, decorrente da capacidade construtiva total dos imóveis, que compreende as áreas computáveis, não computáveis e isentas.

A comparação da norma do PDDU (vigente em 1993) em relação à do PDDUA demonstra a redução do percentual das áreas não adensáveis e aumento das áreas isentas. A redução, porém, pode ser tão somente formal, pois os levantamentos realizados constataram que raramente era aplicado o percentual máximo permitido de área não computável.²⁶⁵ Note-se que a comparação do dispositivo do 2º PDDUA/97 em relação ao PDDUA evidencia aumento das áreas isentas na Câmara Municipal - limite das vagas de estacionamento isentas por economia e isenção total no sub-solo. A análise dos quadros não permite afirmar a densificação construtiva, a qual deverá ser objeto de exame no RU e na sua aplicação nos casos concretos.

²⁶⁴ Note-se que o PDDUA manteve o modelo edilício proposto no segundo projeto (2º PDDUA/97), apresentado neste capítulo item 3.3.

²⁶⁵ Mesmo em construções destinadas às classes mais altas este percentual raramente era atingido. Nas construções destinadas a classes baixas, o percentual médio era de a até 30%. Estes elementos constam dos relatórios técnicos examinados.

3.4.2.2 Condomínios e parcelamento do solo

Os padrões urbanísticos previstos tanto para parcelamento do solo como para condomínios por unidades autônomas incidem sobre a *densidade* e a *densificação urbana*. O Quadro 19 apresenta as alterações incidentes sobre os condomínios desde o PDDU. Observa-se, inicialmente, que o teor do PDDUA é o mesmo da proposta apresentada nos dois projetos de lei apresentados.

Da comparação entre os padrões do PDDU e do PDDUA verificam-se duas alterações essenciais: a supressão do percentual de área livre de uso comum e a instituição da quota ideal mínima de terreno por unidade autônoma (75m²). Essas alterações indicam a densificação neste tipo de empreendimento, uma vez que a área destinada a áreas livres de uso comum não gera densidade populacional e habitacional. Desta forma, a produção de unidades autônomas que antes se dava sobre 50% da área do imóvel, passou a incidir sobre a totalidade da área (100%).

O aumento na ocupação, no caso dos condomínios por unidades autônomas, indica um aumento da densidade construtiva, habitacional e populacional. Com a finalidade de confirmar a densificação gerada pela alteração da norma, o Quadro 19B aplica a norma em um imóvel situado na Rua Gonçalves Dias, entre as Ruas Barão do Triunfo e Visconde do Herval, localizado em uma das áreas escolhidas para estudo de caso.

Na hipótese apresentada constata-se a *densificação construtiva*, com o acréscimo na capacidade construtiva do imóvel. Esta densificação se deu pelo aumento do IA do imóvel. A densificação construtiva pode ensejar densificação habitacional e populacional, o que somente pode ser comprovado em exame de caso concreto, em um condomínio implantado.

Quanto ao parcelamento do solo, o aumento na densidade urbana decorreu da alteração da lei do parcelamento do solo em 1994, com a redução do tamanho dos lotes sem

aumento no percentual de áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários (ver Quadro 18). Tais circunstâncias possibilitaram a geração do dobro de lotes em glebas de mesma área, provocando um aumento na densidade construtiva, habitacional e populacional. Registra-se aqui o exame feito no segundo capítulo, item 2.2.3.

Apresentados os dispositivos gerais incidentes sobre a densidade urbana, passa-se ao exame da *densidade* e a *densificação* em áreas específicas da cidade, bem como em imóveis nelas situados.

3.4.2.3 PDDU / PDDUA: Densificação nos casos examinados

A verificação da *densidade urbana* e da eventual *densificação* decorrente da aplicação do PDDUA é feita em três áreas que compreendem os bairros Menino Deus, Santa Cecília, Moinhos de Vento, Rio Branco, Floresta e Petrópolis. Observa-se que na *1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor*, realizada em 2003, ditas áreas foram indicadas para estudo e revisão do respectivo RU (Resolução nº 78), observando os patamares de densidade desejável e aceitável, bem como a relação com a estrutura e infra-estrutura urbanas (Resolução nº 75).²⁶⁶ As características dos bairros e a repercussão dos novos empreendimentos ali implantados foram determinantes nesta indicação.

As áreas examinadas situam-se na *Macrozona 1, Cidade Radiocêntrica* e envolvem quatro Unidades de Estruturação Urbana - UEU²⁶⁷. Como se verifica na Fig. 20, seja pela dimensão, seja pela diversidade de bairros que atingem, considera-se a amostra representativa das condições urbanísticas da Macrozona.

²⁶⁶ Em consequência, os ditos bairros foram objeto de análise pela Secretaria do Planejamento Municipal, em trabalho realizado por Hermes Puricelli, Maria Erni Marques e Ledourdes Bressan, técnicos da SPM. Este trabalho teve como objetivo definir uma metodologia para análise e possíveis ajustes dos parâmetros de volumetria e densificação. Note-se que este o trabalho desenvolvido na SPM não apresentou a comparação dos regimes do PDDU e PDDUA, examinando o RU frente às diretrizes e estratégias do PDDUA.

²⁶⁷ As Unidades de Estruturação Urbana, nos termos do art. 28, inciso II, da LC 434/99 são módulos estruturadores do Modelo Espacial definidos pela malha viária básica.

A primeira área (área 1, Mapa 1A) situa-se no bairro Menino Deus e tem seu perímetro delimitado pelas avenidas Ipiranga, Érico Veríssimo, José de Alencar e Praia de Belas. No PDDU, a área abrangia duas Unidades Territoriais Residenciais - UTRs (23 e 25), dois Pólos (65 e 66), dois Corredores de Comércio e Serviços - CS (22 e 41), além de uma Área Funcional. Já no PDDUA, a área abrange duas UEUs (66 e 68)²⁶⁸, a primeira dividida em duas sub-unidades e a segunda, em cinco.

A segunda área (área 2, Mapa 1B) tem seu perímetro delimitado pelas avenidas Protásio Alves, Ramiro Barcellos, Farrapos e Goethe. Abrange parte dos bairros Rio Branco, Moinhos de Vento e Floresta. Esta área, no PDDU, abrangia três UTRs (03, 11 e 19), uma UTM (33), três CS (20, 23 e 39), três Pólos (33, 41 e 50) e duas áreas de preservação (a Praça Maurício Cardoso e o Parque Moinhos de Vento). No PDDUA, corresponde à UEU 30, que é sub-dividida em três sub-unidades.

A terceira área examinada (área 3, Mapa 1C) tem seu perímetro delimitado pelas avenidas Ipiranga, Goethe, Protásio Alves e Barão do Amazonas. Abrange parte dos bairros Santa Cecília, Rio Branco e Petrópolis. A área, no PDDU, abrangia a UTR 15, a UTM 07, três CS (44, 46 e 48) e três Pólos (50, 53 e 68). Na área encontra-se, ainda, uma área institucional, Ginásio da Brigada Militar. Já no PDDUA, a área corresponde à UEU 1056, que é sub-dividida em cinco sub-unidades.

Para investigar o comportamento da densidade procedeu-se a comparação dos regimes previstos no PDDU e no PDDUA especificamente quanto aos índices de aproveitamento (IA), densidade e regime volumétrico em cada uma das áreas.

Importante frisar que não se examina aqui a densificação decorrente da aplicação de instrumentos como o Solo Criado, Transferência de Potencial Construtivo ou Operações Consorciadas. Isto porque a diretriz indicada no processo identificou a orientação de

²⁶⁸ As UEUs no mapa são identificadas por quatro algarismos: o primeiro indica a macrozona (1) e os demais, o número da UEU (066 e 068).

densificação da cidade mediante a aplicação de Solo Criado, do que se deduz que a simplificação do regime não deveria provocar alteração que significasse aumento da densidade urbana.

O exame do IA é objeto do Quadro 20 e a variação é demonstrada nos Mapas 2 a 5. A densidade habitacional bruta é objeto do Quadro 21 e Mapa 6; o regime volumétrico, por sua vez, é apresentado no Quadro 22 e a variação das alturas previstas para os prédios é demonstrada nos Mapas 7 e 8. Destaca-se que no PDDU, o IA era diferenciado conforme a atividade: residenciais (R), de comércio e serviços (CS), com a possibilidade de prédios mistos (M) com os índices cumulativos ($M = R + CS$), enquanto que no PDDUA não há diferenciação de índice em relação as atividades.

3.4.2.3.1 Índice de Aproveitamento

A comparação dos índices de aproveitamento nas três áreas evidencia que a simplificação implicou alteração no RU: aumento geral dos índices residenciais, decorrente da indicação do IA 1,9 para a totalidade das áreas 1 e 2, e para grande parte da área 3, independentemente da localização ou atividade (ver Quadro 20A, B e C e Mapas 2A, 3A e 4A); aumento geral índices para o uso não residencial no interior e redução nas avenidas (ver Mapas 2B, 3B e 4B); já a supressão do índice cumulativo para prédios mistos, previstos no PDDU como forma de estimular a miscigenação de usos nas avenidas, implicou a redução nos IAs nas avenidas situadas em todas as áreas examinadas (Mapa 5A, B e C).

3.4.2.3.2 Densidade

Antes de apresentar o exame da densidade, é importante referir que o PDDU somente considerava a densidade populacional gerada pela atividade residencial, diferentemente do estabelecido no PDDUA. A fim de não comparar indicadores diferentes, e diante da ausência de dados oficiais indicativos da densidade populacional gerada pela atividade não residencial na vigência do PDDU, optou-se por examinar, neste ponto, somente a densidade gerada pela atividade residencial. Esta observação é essencial e deve ser considerada, estabelecendo as devidas cautelas na análise dos dados apresentados.

O exame comparativo da densidade bruta prevista para as áreas demonstra a densificação populacional e habitacional, independentemente da aplicação de Solo Criado, eis que a densidade máxima definida no PDDUA para todas as áreas é bastante superior à maior densidade antes prevista no PDDU. O Quadro 21 identifica a densidade populacional bruta máxima prevista para as áreas, sem a aplicação de Solo Criado. O Mapa 6 mostra a densificação de todas as áreas, que passaram de patamares de 175 a 250 hab/ha no PDDU (vigente em 1993) para 385 hab/ha nas áreas 1 e 2; na área 3, de 175 a 200 para 315 hab/ha no PDDUA.

3.4.2.3.3 Regime Volumétrico

O regime volumétrico, ou volumetria, identifica a altura máxima dos prédios, variando se estes são edificados com ou sem afastamentos das divisas. A volumetria, indica, ainda, a ocupação máxima do solo (taxa de ocupação, que corresponde à projeção do prédio sobre o terreno) e os afastamentos laterais exigidos.

O Quadro 22 demonstra a alteração do regime volumétrico em todas as áreas. A comparação dos regimes volumétricos indica o aumento da ocupação dos lotes mediante a redução nos afastamentos exigidos e aumento na taxa de ocupação. Enquanto o PDDU exigia o afastamento, em relação às divisas, de 1/3 a 1/5 da altura dos prédios, no PDDUA a exigência é de 18% (aproximadamente 1/6); enquanto o limite máximo de ocupação do lote (taxa de ocupação) no PDDU era de 50 a 66% , no PDDUA é de 75%.

A alteração do regime provocou, também, o aumento geral da altura para a construção de prédios na divisa, com exceção de pequeno setor na área 2 (ver Mapa 7). A altura dos prédios, com afastamentos, deve ser examinada diante do caso concreto, já que em ambos os planos o limite de altura é dado pela sua testada. Porém, pode-se afirmar o aumento geral na altura máxima permitida, evidenciada no Mapa 8. Observa-se que a interpretação de dispositivos do PDDU autorizaram a execução de prédios com alturas superiores ao limite aqui identificado, o que se verificará no exame dos casos concretos.

O exame dos elementos constantes dos Quadros e dos Mapas indica que a simplificação das normas relativas ao IA, densidade e regime volumétrico provocou a alteração do RU e a *densificação construtiva, habitacional e populacional* (ambas no que concerne ao uso residencial) comparativamente à densidade prevista no PDDU em vigor quando iniciou o debate. Essa alteração permite pensar no aumento da capacidade construtiva dos imóveis, sem a aplicação do Solo Criado. É o que se pode verificar na análise de casos concretos.

3.4.2.3.4 A aplicação do Regime Urbanístico

A alteração do RU e o aumento da capacidade construtiva dos imóveis afirmadas no item anterior é objeto de exame em casos concretos, empreendimentos em imóveis situados

na área 1, UEUs 66 e 68. Em face de que o comportamento foi semelhante em todas as áreas, considera-se dispensável o exame de casos nas demais áreas.

Como já se demonstrou, no PDDU (vigente em 1993) a área 1 era regrada pelos diversos tipos de RU, contemplando uso residencial, comércio e serviços, bem como previa a aplicação de índices cumulativos, o que também foi identificado nas áreas 2 e 3. Acrescente-se que a área 1 abrange duas UEUs no PDDUA, contemplando, em tese, situações mais abrangentes. Dessa forma, entende-se que ela representa de forma adequada as alterações na Macrozona 1, como visto nos quadros e mapas. A escolha se justifica, ainda, porque a área tem sido objeto de especial interesse para a implantação de novos empreendimentos na última década. O estudo empírico, assim, examina casos concretos que envolvem a implantação de empreendimentos recentes nesta área.

A alteração na *densidade construtiva, populacional e habitacional* será analisada mediante aplicação do RU de ambas as normas (PDDU e PDDUA).

O Anexo 7 desta dissertação apresenta *croquis* da situação e localização dos imóveis e quadros com os elementos pesquisados, obtidos nos processos administrativos correspondentes aos respectivos projetos. A análise considerou oito imóveis: os três primeiros casos tiveram seus projetos aprovados com base no RU do PDDU vigente em 1993²⁶⁹ e os demais foram aprovados com base no PDDUA. Dos oito casos, somente o segundo compreende prédio misto, sendo os demais residenciais. A densificação foi examinada por meio da aplicação das normas considerando (a) a área do imóvel, (b) o IA, (c) a área computável, (d) as áreas não computáveis ou não adensáveis, (e) áreas isentas, (f) o número de economias e (g) de habitantes do prédio. Com base em tais dados apurou-se a densidade gerada em cada imóvel por hectare.

Observa-se que:

²⁶⁹ Conforme alteração decorrente da Lei Complementar 158/1987.

- para calcular a área da economia do projeto aprovado de cada prédio considerou-se o número de economias, aplicando-se este à área computável ou adensável máxima pelo RU do PDDU ou PDDUA, conforme o caso, sem considerar índices decorrentes de Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo;
- para calcular do número de habitantes, estabeleceu-se 3,5 habitantes por economia - parâmetro adotado pelo PDDUA, acrescentando-se 4 habitantes para o apartamento do zelador;
- para apurar a densidade líquida gerada pelo empreendimento projetou-se o número de habitantes, economias e metros quadrados gerados por hectare (hab/ha, eco/ha e m²/ha), para tanto, dividiu-se 10.000m pela área do imóvel e o resultado obtido multiplicou o número de habitantes, economias e metros do empreendimento;
- considerando que o PDDU não indicava a densidade líquida máxima, bem como que o PDDUA não identificou a densidade líquida por UEU, para apurar a densidade líquida decorrente da aplicação do RU estabeleceu-se a relação entre a densidade líquida máxima prevista para no art. 68 do PDDUA (260 eco/ha) e a densidade bruta máxima prevista para a área objeto de exame no PDDUA (140eco/ha). A partir desta relação (260/140) obteve-se o fator 1,8, o qual foi aplicado à densidade bruta para obtenção da densidade líquida do RU em todos os casos. Este procedimento viabilizou a relação entre indicadores diferentes.

Os dados obtidos identificam a densificação, eis que se verifica o aumento geral da *densidade populacional, habitacional e construtiva* decorrente da aplicação do RU. Note-se que no caso 2 o exame da densidade populacional fica prejudicado, pois no PDDU a densidade gerada por comércio e serviços não era computada. Isto foi alterado no PDDUA, que prevê densidade gerada independentemente do uso ou atividade.

O Quadro 23 reproduz a densificação populacional e habitacional constatada.

A primeira coluna apresenta o caso em exame, identificando se o projeto aplicou o Regime Urbanístico ordinário (RU) ou se acrescentou índices decorrentes de Solo Criado e/ou Transferência de Potencial Construtivo (RU+SC ou RU+TPC ou RU+SC+TPC). Esta coluna indica, ainda a UTP ou UEU, a área do imóvel, bem como o fator de multiplicação para apurar a densidade líquida gerada pelo empreendimento, considerado o hectare.

As 2ª, 3ª e 4ª colunas são subdivididas, sendo que a *linha superior* apresenta os dados relativos à *densidade populacional* (densidade populacional bruta prevista para a área, o número de habitantes projetado com a aplicação do RU, a densidade líquida extraída do RU²⁷⁰ e a densidade líquida gerada pela aplicação do RU); a *linha inferior* apresenta os dados relativos à *densidade habitacional* (densidade habitacional bruta prevista para a área, o número de economias projetado com a aplicação do RU, a densidade líquida extraída do RU e a densidade líquida gerada pela aplicação do RU). A segunda coluna apresenta os dados considerado o RU do PDDU; a terceira coluna, os dados do projeto aprovado e a quarta coluna, os dados considerado o RU do PDDUA.

O Quadro 23A apresenta os casos cujos empreendimentos foram aprovados com base no PDDU e o Quadro 23B, os casos cujos projetos foram aprovados com base no PDDUA.

O exame dos dados demonstra, em todas as hipóteses, o aumento das densidades populacional e habitacional brutas previstas, o mesmo ocorrendo com a densidade populacional líquida gerada pela aplicação do RU, as quais são superiores à prevista para a área.

Assim, no primeiro caso:

- a densidade populacional bruta máxima prevista no PDDU é de 225hab/ha, a densidade líquida máxima de 405 hab/ha e a densidade líquida por hectare gerada pela aplicação do RU é de 1331hab/ha;

- a densidade habitacional bruta máxima prevista no PDDU é de 64eco/ha, a densidade líquida máxima de 115 eco/ha e a densidade líquida por hectare gerada pela aplicação do RU é de 372 eco/ha;
- a densidade populacional bruta máxima prevista no PDDUA é de 385hab/ha, a densidade populacional líquida máxima de 693 hab/ha e a densidade líquida por hectare gerada pela aplicação do RU é de 1714hab/ha;
- a densidade habitacional bruta máxima prevista no PDDUA é de 110eco/ha, a densidade habitacional líquida máxima, de 198 eco/ha e a densidade líquida por hectare gerada pela aplicação do RU é de 490 eco/ha;

Este comportamento se repete em todos os casos, independentemente da norma aplicada para a aprovação do projeto, evidenciando inconsistência no RU previsto, entre a densidade e dispositivos de controle, em especial o IA. Em todos os casos examinados, tanto a **densidade populacional** quanto a **habitacional** decorrentes da aplicação dos RUs previstos **superam os parâmetros de densidade bruta** estabelecidos para a área.

A **densificação populacional** se verifica mediante o **aumento das densidades bruta e líquida previstas** para a área e o **aumento da densidade líquida gerada pelo regime**. O mesmo comportamento se verifica quanto à densidade habitacional, tanto no que se refere à densidade prevista quanto à densidade gerada pela aplicação do RU.

Acrescente-se que, o parâmetro de densidade líquida estabelecida no PDDUA, 260eco/ha por quarteirão, somente foi observado nos prédios com economias com área superior a 70m², ou seja, no caso 3 (aprovado com base no PDDU) e nos casos de 4 a 7, (aprovados com base no PDDUA), conforme se verifica no Anexo 7 desta dissertação.

²⁷⁰ Observado o cálculo antes explicitado.

Observa-se um aumento na área da economia a partir do PDDUA (7 com área superior a 76m² e 1 com área de 40 m²).²⁷¹

O exame dos casos demonstra, também, a **densificação construtiva** decorrente da aplicação do RU ordinário.

É o que se constata do exame do Quadro 24. À semelhança do quadro anterior, a primeira coluna identifica o caso em exame, identificando se o projeto aplicou índices decorrentes de Solo Criado e/ou Transferência de Potencial Construtivo (RU+SC ou RU+TPC ou RU+SC+TPC). Esta coluna indica, ainda a UTP ou UEU, área do imóvel e o fator de multiplicação para cálculo da densidade líquida por hectare. A segunda coluna identifica os dispositivos de controle que baseiam o exame, pela ordem, índice de aproveitamento (IA), área computável (ACp) ou área adensável (AD), área não computável (NC) ou não adensável (NAd), área isenta (AI), área total (AT) e a densidade construtiva, correspondente à projeção da área total do sobre um hectare (At/ha). A terceira e quinta colunas referem-se à aplicação do RU, respectivamente, conforme o PDDU e o PDDUA. A quarta coluna refere-se aos dados do projeto aprovado.

O Quadro 24A apresenta os casos cujos projetos foram aprovados com base no PDDU e o Quadro 24B, os aprovados com base no PDDUA.

A análise dos dados constantes na terceira e quinta colunas demonstram que houve alteração do RU no PDDUA em relação ao PDDU - que permitiu a **densificação urbana sem a aplicação do instrumento do Solo Criado**. É o que se constata no exame do primeiro caso, que merece ser melhor detalhado, frisando-se que o comportamento se repetiu nos demais, salvo o segundo caso que aplicou índices mistos, como já observado:

- o IA aumentou de 1,5 para 1,9;
- a ACp aumentou de 2.173,49m² para 2.848,08m² (NAd);

²⁷¹ Frise-se que esta metragem restringe-se à área privativa, não contemplando, portanto, a fração ideal sobre a área condominial.

- a NC reduziu de 2.173,40m² para 1.424,04m²;
- a AI aumentou de 996,30m² para 2.218,75m²
- a AT aumentou de 5.343,26m² para 6.490,87m²;
- a At/ha aumentou de 36.868,50m² /ha para 44.787,00m²/ha.

Com base nos elementos até aqui expostos pode-se afirmar que a simplificação provocou a alteração do RU nas áreas estudadas. A densificação populacional e habitacional identificada decorreu da alteração do RU, senão vejamos. Quanto aos índices de aproveitamento:

- aumento geral dos IAs no **interior** das UEU's em todas as áreas e **redução dos índices não residenciais** nas **avenidas**²⁷² implicou em aumento da *densidade populacional* (habitantes/hectare), *habitacional* (economias/hectare) e *construtiva* (metros quadrados/hectare) nas áreas objeto de estudo em geral e nos imóveis em particular; a **supressão dos índices cumulativos** nas avenidas extinguiu o incentivo aos prédios mistos nas avenidas (caso dois);
- a **redução** do percentual das **áreas não adensáveis** em relação às áreas não computáveis foi compensada com o **aumento das áreas isentas**, pois o exame dos casos demonstra que a área total resultante do RU do PDDUA é superior à área resultante do RU do PDDU, gerando densificação construtiva;
- aumento significativo no número de economias geradas por hectare (em média de 36% nos casos examinados), provocou a densificação populacional e habitacional; note-se que em geral, a *densidade populacional e habitacional* decorrente da aplicação dos IA supera o limite estabelecido para a área no RU;

²⁷² Do índice 1,5 no PDDU para o índice 1,9, no PDDUA.

- aumento significativo de área construtiva por hectare (aumento, em média, de 25% nos casos examinados) decorre do aumento do índice computável (1,5 para 1,9), do acréscimo de áreas isentas (aumento, em média de 260% nos casos examinados) e do aumento da altura dos prédios.²⁷³

No que se refere ao regime volumétrico, a análise dos casos permite afirmar:

- aumento generalizado e significativo nas alturas dos prédios, tanto considerada a altura máxima do prédio edificado na divisa quanto na edificação de prédio observando afastamentos laterais;
- estabelecimento de recuo frontal único em 4,00 (decorrente da simplificação das normas), somado à redução dos afastamentos e ao aumento da área ocupável no lote, provocou um aumento do volume dos prédios;
- aumento do regime volumétrico provocou aumento significativo e generalizado da *densidade construtiva*, independentemente da aplicação de Solo Criado ou de Transferência de Potencial Construtivo;
- aumento do regime volumétrico, somado ao aumento dos índices computáveis – adensáveis -, pode ter como consequência um aumento na densidade construtiva dos imóveis.

Finalmente, quanto aos condomínios por unidades autônomas, a supressão da exigência de 50% da gleba em áreas livres ou condominiais autorizou, teoricamente, a ocupação de 100% da gleba, o que associado ao estabelecimento da quota ideal mínima de terreno por economia em 75m² em vez de controlar a densidade – justificativa e finalidade da

²⁷³ Aumento de altura para prédios residenciais puros: de 8 pavimentos no PDDU para 16 e 17 pavimentos a partir da aplicação do PDDUA. Ver Mapas 12 e 13 e Anexo 8.

instituição do instrumento – pode resultar a densificação neste tipo de empreendimento, o que deve ser confirmado em exame de casos concretos.

Constata-se, assim, **densificação urbana - habitacional, populacional e construtiva** - independentemente da aplicação de Solo Criado ou de Transferência de Potencial Construtivo, já que o exame restringiu-se à aplicação do Regime Urbanístico ordinário. Este comportamento se verifica tanto no que se refere aos imóveis destinados a uso residencial como não residencial “puros”. Nos prédios de uso misto, porém não se constata a *densificação construtiva*, em face da aplicação dos índices cumulativos no PDDU (caso 2).²⁷⁴

3.5 A densidade no PDDUA, significados e diretrizes de formulação

A partir dos elementos até aqui expostos, para investigar a legitimidade e a legalidade do RU do PDDUA é importante examinar como a *densidade urbana* decorrente da aplicação do RU refletiu os significados e diretrizes resultantes do processo de debate, especialmente relacionados com as diretrizes de *simplificar as normas*, e de *densificar mediante a utilização do Solo Criado*. Os atos de comunicação explicitaram significados adotados para as diversas expressões e temas tratados. Reitera-se, pelas razões expostas no segundo capítulo, item 2.4, que somente são consideradas diretrizes as resoluções que explicitam conceitos, objetivos e que orientam a aplicação dos instrumentos.

O tema **densidade urbana** foi abordado constantemente nos atos de comunicação²⁷⁵, podendo-se afirmar a consolidação dos seguintes significados, conceitos e objetivos:

- densidade: a capacidade construtiva dos imóveis fixada no plano diretor;

²⁷⁴ Apesar de não ser objeto da presente dissertação, é importante observar que, nos casos examinados, a pesquisa realizada demonstrou que a alteração do Regime Urbanístico ocorrida na vigência do PDDU (de 1979 a 1987) provocou densificação construtiva superior à provocada a partir da vigência do PDDUA: enquanto na vigência do PDDU houve aumento de 48% na densidade construtiva decorrente do RU, o aumento do PDDUA em relação ao PDDU de 1987 foi de 29%.

²⁷⁵ Identificados e transcritos ao longo da descrição do processo.

- densidade: “quanto cada cidadão pode construir no seu terreno e número máximo de pessoas que vão residir na área para que haja boas condições de vida, de acordo com a capacidade de infra-estrutura”²⁷⁶;
- densidade: densidade: deve ser fixada “entre 100 e 275 habitantes/ha e 30 a 100 economias/ha”²⁷⁷;

O termo **densificar** também foi objeto de orientações nos atos de comunicação:

- “otimizar a infra-estrutura já implantada; não deve representar comprometimentos às condições de equilíbrio da morfologia urbana (densidade das edificações), paisagística e ambiental”²⁷⁸;
- “adotar normas que evitem o descontrole dos resultados físico-espaciais, principalmente com relação aos reflexos na paisagem urbana”.²⁷⁹

Note-se que a densificação proposta no debate seria restrita a algumas áreas:

[...] o patamar máximo[120 economias/hectare (ou entre 445 e 580 habitantes/hectare)] está proposto apenas para alguns setores da Cidade Radiocêntrica e mesmo assim só deverá ser atingido num período não inferior a 20 ou 30 anos. Estes parâmetros – também é preciso enfatizar – são indicativos para o monitoramento e controle do Solo Criado.

(...)

Áreas Residenciais

Os parâmetros máximos para o restante da cidade deverão variar de 64 (áreas residenciais) a 120 economias (zonas mistas) por hectare. Em zonas com alta renda, onde há uma predominância de casas, dificilmente se chegará ao limite de 64 economias/hectare. Nestes locais os patamares reais deverão permanecer entre 15 a 20 economias por hectare, enquanto em zonas de média e média/baixa rendas, entre 20 e 30 economias/hectare, e em áreas de baixa renda (menos de cinco salários mínimos), entre 30 e 64 economias/hectare.

Densidades acima deste patamar (mais de 64 e até 120 economias por hectare) deverão ocorrer apenas em poucos setores ou quarteirões ou lotes dentro de algumas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs).²⁸⁰

²⁷⁶ Cartilha O Plano Diretor quem muda é você: Pense Porto Alegre.

²⁷⁷ Parâmetros das tabelas do II Congresso, tabelas 1 e 2.

²⁷⁸ Folheto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte 95. A cidade vai crescer de qualquer jeito, ou do jeito que a gente quer.

²⁷⁹ Pressuposto aprovado na audiência pública de 22 de março, quadro 6.

²⁸⁰ Folheto 2º PDDUA, p. 9.

O Solo Criado era associado à densificação, como “indutor do crescimento da Capital”²⁸¹ e como instrumento de recuperação de investimentos públicos, com a finalidade de “obter recursos para a habitação de baixa renda”.²⁸² Foram estabelecidas orientações para a sua aplicação:

- “atingir o maior mercado possível, conseqüentemente, o maior benefício social”²⁸³;
- “a partir de índices diferenciados conforme proposta da LC 315/94, garantindo-se os atuais índices do I PDDU.”²⁸⁴

A definição dos “estoques construtivos a partir da avaliação da capacidade de adensamento por zonas”²⁸⁵, evidencia a intenção de vincular a densificação à aplicação do instrumento:

(...) avaliação criteriosa da capacidade de infra-estrutura das diversas zonas da cidade (...) definirá a quantidade de índices construtivos a ser acrescida aos novos prédios; densificação não deve representar comprometimentos às condições de equilíbrio da morfologia urbana (densidade das edificações), paisagística e ambiental; adotar regras que evitem o descontrole dos resultados físico-espaciais, com reflexos na paisagem urbana.²⁸⁶

Afirmou-se que “a diferença entre os índices de construção já previstos no I PDDU e os a serem acrescidos serão adquiridos do Município”.²⁸⁷

A “simplificação das regras do quanto pode ser construído sobre os terrenos e exame das normas que definem as alturas dos prédios”²⁸⁸ foi identificada “necessária para a participação, um dos objetivos da reformulação do PDDU”.²⁸⁹ A simplificação das normas seria “objeto de exame quanto ao impacto que a modificação no modelo volumétrico dos prédios (em especial, as alturas),

²⁸¹ Informativo n. 1.

²⁸² Informativo nº 1.

²⁸³ Pressuposto aprovado na audiência pública de 22 de março, quadro 6.

²⁸⁴ Pressuposto aprovado na audiência pública de 22 de março, quadro 6.

²⁸⁵ Pressuposto aprovado na audiência pública de 22 de março.

²⁸⁶ Folheto Porto Alegre Mais. Cidade Constituinte - Temários para a reformulação do Plano Diretor, debatido em audiência pública.

²⁸⁷ Informativo nº 1.

²⁸⁸ Informativo nº 2.

²⁸⁹ Folhetos Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte 95. A cidade vai crescer de qualquer jeito, ou do jeito que a gente quer e Porto Alegre Mais Cidade Constituinte - Temários para a reformulação do plano diretor.

poderá causar na cidade, com vistas a subsidiar o grupo que está tratando da regulamentação do Solo Criado”.²⁹⁰

A altura dos prédios, os índices de aproveitamento e afastamentos foram tratados reiteradamente, sendo que sua modificação era vinculada à orientação de simplificação das normas e à aplicação do Solo Criado:

ALTURA: não vão sofrer alterações substanciais no 2º PDDUA. Na verdade o que se fez foi fixá-las de forma clara estabelecendo **parâmetros máximos para cada uma das áreas da cidade.** É que embora as regras previstas no atual Plano Diretor definissem um número ‘x’ de pavimentos, inúmeras resoluções que vieram posteriormente á aprovação da lei acabaram concedendo outros benefícios de altura. Isto tornou a legislação muito confusa e dificultava bastante a elaboração de projetos. Passam a existir quatro tipos de alturas na cidade: **9 metros** (ou três pavimentos); **15 metros** (ou cinco pavimentos); **33 metros** (ou 11 pavimentos) e **45 metros** (ou 15 pavimentos).

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO: é o coeficiente que define o quanto pode ser construído sobre um terreno. **Não estão sendo alterados no novo Plano, exceto** em alguns casos em que foram feitos **pequenos ajustes para simplificar.**

RECUOS FRONTAIS: antes chamados de ‘recuos de jardim’ e com regras variáveis, agora foram fixados em 4,00 para toda a cidade.²⁹¹

A manutenção dos índices de aproveitamento previstos no PDDU foi explícita e reiterada nos atos de comunicação:

O critério foi de **adotar o índice que prevalecia nas Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs),** pois é ele **que define de fato o valor dos terrenos.** Em alguns casos houve **pequenos aumentos,** enquanto outras áreas sofreram uma **redução também não muito significativa nos seus índices.** Vale lembrar que esta “mexida” havia sido acordada com as entidades, no II Congresso da Cidade”.²⁹² (grifamos)

A persistência do tema nos atos de comunicação demonstrou a importância e a relevância da *densidade urbana* e da *densificação da cidade* na esfera pública e no processo de discussão, identificado desde as diretrizes do *1º Congresso*.

Tais significados, conceitos, objetivos e pressupostos foram afirmados e reiterados pelos grupos técnicos e consultorias como orientadores dos respectivos estudos e trabalhos,

²⁹⁰ Informativo nº 1.

²⁹¹ 2º PDDUA ponha a cidade nos seus planos, p. 18.

devendo orientar as propostas apresentadas e as diretrizes aprovadas. Estes significados relacionam-se com diretrizes aprovadas nas resoluções do 2º Congresso, constantes no Anexo 3 desta dissertação.

A densificação constatada mediante a aplicação do RU ordinário indica algumas contradições frente aos significados expressos nos atos de comunicação e às diretrizes aprovadas no processo. A densificação, porém, pelo que se demonstrou, decorreu da simplificação do RU, senão vejamos.

A definição de *índice de aproveitamento único adensável de 1,9* para as áreas 1 e 2 e para grande parte da área 3 decorreu da aplicação das resoluções nº. 3.4.13²⁹³ e 3.2.28²⁹⁴. Tais resoluções têm caráter *instrumental*, indicadas para atingir o objetivo de *simplificação das normas*, com a condição de que a capacidade construtiva total dos imóveis não fosse alterada.

Porém, o resultado desta simplificação gerou aumento geral dos IAs identificados para o uso residencial e de comércio e serviços, o que **contraria as diretrizes constantes resoluções nº 3.1.8 e 3.1.8.1**, segundo as quais o aumento da capacidade construtiva adensável dos imóveis deveria ocorrer somente mediante a utilização de Solo Criado. Observa-se que a eliminação dos índices cumulativos, suprimiu o estímulo à miscigenação de usos, pretendida segundo a justificativa das resoluções nº **3.1.6.2, 3.1.6.3 e 3.1.6.4**.

Note-se que a aplicação do IA gerou *densidade habitacional* superior aos limites estabelecidos como desejáveis nas tabelas apresentadas no 2º Congresso, eis que:

- a densidade populacional bruta máxima prevista nas áreas examinadas, sem a aplicação de Solo Criado, é de 385 hab/ha enquanto a densidade desejável constante da tabela, com a aplicação de solo criado, é de 323hab/ha;

²⁹² Folheto 2º PDDUA, p. 10.

²⁹³ Redução do número de índices de aproveitamento.

²⁹⁴ Reformulação dos índices de aproveitamento em função da média aritmética dos índices máximo e mínimo do anexo 8, como também da média aritmética dos índices máximos e mínimos dos pólos e corredores.

- a densidade populacional líquida máxima decorrente do RU do PDDUA, sem a aplicação de Solo Criado, é de 693 hab/ha, enquanto a decorrente das tabelas, com a aplicação de Solo Criado, é de 470 hab/há.²⁹⁵

Destarte, as *densidades brutas e líquidas* estabelecidas no PDDUA divergem da densidade afirmada no debate.²⁹⁶ Como agravante, salvo nos casos de unidades autônomas com áreas privativas superiores a 70m², a *densidade líquida* decorrente da aplicação do RU supera os limites gerais estabelecidos no PDDUA.

Além disso, nos casos examinados, exceção feita ao caso 2, constatou-se a *densificação construtiva, populacional e habitacional* sem a aplicação do Solo Criado. A *densificação urbana* decorrente da simplificação das normas do RU contraria o disposto na Lei Complementar nº 315/94, que vinculava a *densificação* à utilização do Solo Criado. Isto foi expressamente afirmado no folheto *Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte – Temários para a reformulação do Plano Diretor*, e reiterado nos informativos nº 1, 2 e 3.

Finalmente, o aumento geral do regime volumétrico somado ao aumento dos índices de aproveitamento das áreas isentas, possibilitou o aumento das alturas dos prédios independentemente da aplicação do Solo Criado, contrariando o expressado em atos de comunicação, no sentido de que eventuais aumentos de altura seriam identificados para a absorção do potencial construtivo agregado na forma de Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo.

²⁹⁵ Conforme observado no segundo capítulo, item 2.4.1, o intervalo dos parâmetros desejáveis da densidade populacional pela tabela é 117 a 323 de hab/ha de densidade bruta e de 176 a 470 de hab/ha de densidade líquida.

²⁹⁶ Relatório do GT 3.1, Seminário de Compatibilização (“(...) a densidade vai variar de 100 a 275 habitantes por hectare e 30 e 100 economias por hectare (...)”) e tabelas do II Congresso (100 a 275 hab/ha).

Figura 11 - Capas de publicações – 1996

- A – Informativo nº 3.
- B – Informativo nº 4.
- C – Cartilha 2º PDDUA.

A

B

C

Quadro 11 - Matérias e notícias de jornal -janeiro a julho de 1996

A - jornais de entidades de classe ONGs e jornais de bairro

data	Veículo, página	Título
Janeiro	AGIR AZUL – nº 11 Capa e p 27	Precisamos de sol e ventilação naturais Tem que legislar para todo o povo da cidade, não só para quem pode pagar mais
15-31/3	Já Moinhos p 03	Plano Diretor cria novo modelo espacial
Abril	Jornal do Condo p 03	Plano Diretor: prefeitura avalia impacto que as mudanças poderão provocar na cidade
15/5	Zona Norte, p. 02	Plano Diretor prevê mudanças no 4º Distrito
Junho	Jornal do 4º Distrito	Mudança do Plano Diretor é prioridade para o novo presidente da entidade
Julho	Já Porto Alegre – 1ª quinzena – p. 2	Urbanismo. Mudanças no Plano Diretor incentivam a construção

B – jornais de grande circulação

11/3	Correio do Povo, CP, p. 7	Alterações para o Plano Diretor: uma das propostas é de que a capital passe a ser planejada regionalmente
12/3	CP, p.7	Câmara Municipal recebe resoluções
17/3	CP, p.13	Povo dita o futuro da capital. Mecanismo da prefeitura leva em conta a participação direta da sociedade. Debates definem os aspectos mais estratégicos
02/4	CP, p. 7	Plano Diretor tem lista de interesses
05/4	CP, p. 9	Plano Diretor mudará Porto Alegre. Prefeitura envia à Câmara de Vereadores o primeiro projeto de lei que muda o plano Diretor da Cidade
03-10/4	Correio Metropolitano, CM, p. 15	Porto Alegre. Áreas Especiais sugerem alteração no Plano Diretor da Cidade
25/4	CM, cidades c. capa	Plano Diretor vai prever mudanças para a região do 4º Distrito
01/5	CP, p. 2	Aberto o debate sobre o Plano Diretor
14/5	Jornal do Comércio, JC, Cad. Leis, p. 7	Mudança no 4º Distrito
17/5	CP, p. 11	Porto Alegre terá novo plano diretor
15/6	CP, p. 9	Plano Diretor vai entrar em debate
15/6	ZH, p. 15	Um novo choque urbano. A cidade precisa de novas obras-mestras, eletrificação dos corredores e veículos leves sobre trilhos
20/6	JC, p. 17	Mudanças no Plano Diretor geram polêmica na Câmara
20/6	ZH, p. 21	Uma cidade mais justa
27/6	ZH, p. 2	Plano Diretor não é revisto
11-17/7	CM, p 13	Plano Diretor: os debates estão iniciando

Quadro 12 - Eventos de 1996

29/01, 26/02, 11/3, 1º/4 e 20/5- reuniões de compatibilização técnica e jurídica das propostas, para a elaboração dos ante-projetos
25-27 /3 – Oficina: <i>Espacialização: plano de definição de estratégias centrais</i>
1º-3/4 – Oficina: <i>Padrões Urbanísticos e Procedimentos Administrativos para AEIS de Porto Alegre.:</i>
29-30/4 – Oficina: <i>Estratégias de desenvolvimento sustentável</i> (cf. Informativo nº 3, p. 3)
29-31/5- Oficina: <i>Espacialização</i> (cf. Informativo nº, p. 3)
9-11/5 – Seminário Internacional <i>Gestão Democrática no Contexto da Globalização.</i>
agosto – apresentação da proposta de <i>Modelo Espacial</i> à <i>Coordenação do Cidade Constituinte</i>
28/8 e 16/9 – Seminário <i>Apresentação e esclarecimentos do Projeto de Lei do Novo Plano Diretor de Porto Alegre</i>
Outubro – instalação de Comissão Técnica Especial na CMPA e retomada do Fórum de Entidades
Outubro-dezembro – reuniões nas regiões de planejamento sobre o 2º PDDUA/96

Fonte: *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: PMPA.

Quadro 13 - Matérias e notícias de jornal julho a dezembro de 1996

A - Publicidade Institucional julho-dezembro/1996: Diário Oficial – DOPA/Porto Alegre Agora

Data	Veículo-Página	Título
04/7	DOPA – capa	Plano Diretor. Modelo Espacial está em discussão
31/7	DOPA – capa	Plano Diretor; Modelo Espacial propõe cidade mista
28/8	DOPA - capa	Seminário apresenta o novo Plano Diretor
3/9	DOPA - capa	Plano Diretor. Anteprojeto está pronto e será enviado à Câmara Municipal
26/9	DOPA - capa	Plano Diretor. Anteprojeto será entregue à Câmara
16/10	DOPA - capa	Planejamento: Novo plano Diretor apresentado nos bairros
20/11	DOPA – capa	Planejamento. População discute novo plano Diretor
12/12	DOPA - capa	Planos Regionais começam a ser discutidos nos bairros

B - jornais de entidades de classe ONGs e jornais de bairro

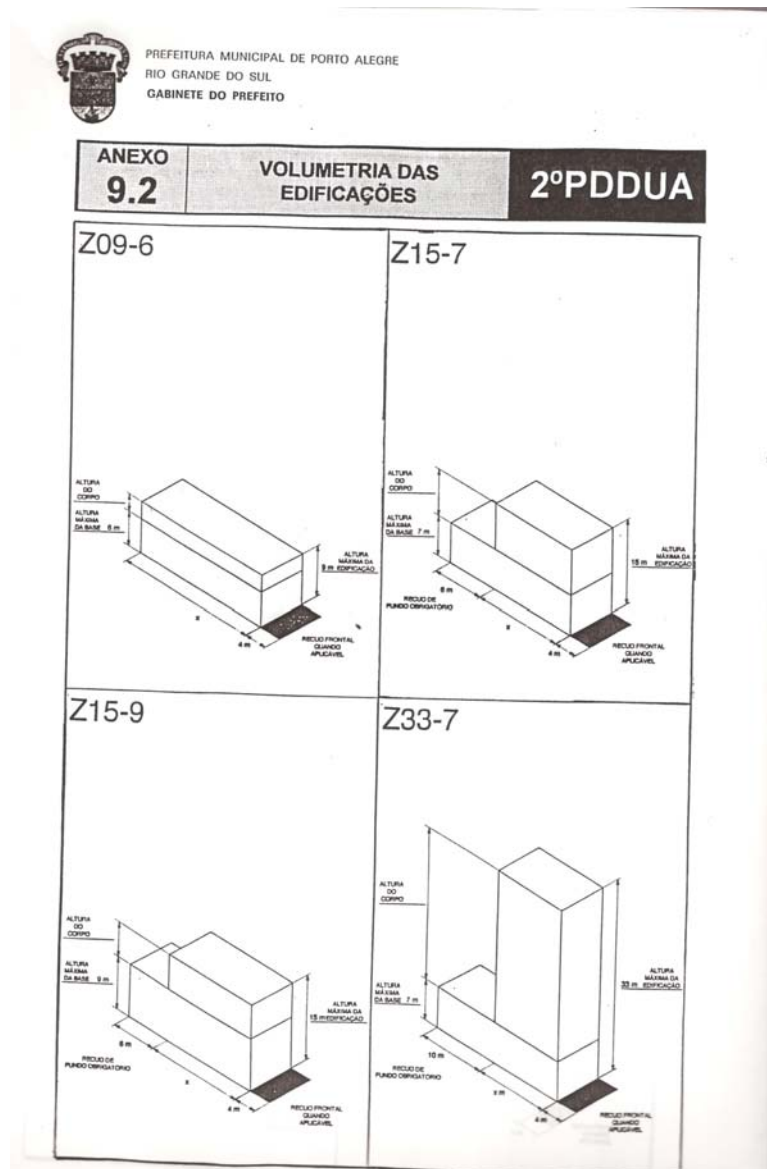
	Jornal do CREA, p. 6	Plano Diretor de Porto Alegre busca simplificação
Outubro	Oi Menino Deus	Plano Diretor aumenta altura dos prédios
Outubro	RS ARQUITETO	Regulamentação de Loteamentos
Out/nov	Jornal da ASSAMED – p 04	Porto Alegre debate novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Como fica o Menino Deus no II PDDU
Nov.	Folha 3, p.3	Prefeitura e Câmara querem debater novo Plano Diretor Porto-alegrenses poderão interferir no projeto de lei que está no Poder Legislativo do município
S/D	De olho no novo Plano Diretor de Porto Alegre – COP, Fórum Mun. Da Reforma Urbana e UAMPA	Entidades Populares Organizam Fórum para debater Plano Diretor Áreas de Interesse Social são principais conquista
Nov.	Oi Menino Deus, p.2	Burmeister esclarece índices do Plano Diretor
Dez.	Folha 3 p. 11- bairros 3 Figueiras, Chácara das Pedras e arredores,	Novo Plano Diretor é discutido na Câmara Estudos e acompanhamento do novo Plano Diretor de Porto Alegre
2º semestre	Já Moinhos, capa	Plano Diretor Muda perfil do bairro

C -Jornais de grande circulação

01/8	ZH, p. 53	Porto Alegre. Novo Plano Diretor altera perfil da capital gaúcha Projeto prevê expansão da cidade em três grandes eixos Nos últimos 26 anos, Porto Alegre quase dobrou a quantidade total de área construída
19/8	ZH, p. 4-5 Reportagem Especial	Porto Alegre planeja seu crescimento. O novo Plano Diretor de Desenvolvimento urbano desenha aqui a capital gaúcha do futuro
25/8	CP, capa	A cidade controla seu crescimento
26/8	CP, p. 22	Novo Plano Diretor vai ser apresentado
27/8	ZH, p. 10	Plano Diretor está na Internet
1º/9	CP, p. 5	Plano Diretor vai à Câmara este mês
15/9	CP, p. central	Plano Diretor
17/9	CP, p. 18	Anteprojeto cria um novo plano diretor
18/9	JC – Mercado de Imóveis, capa e p. 2	Várias cidades em uma só Na Internet. Setor debate a proposta elaborada pela Prefeitura
24/9	CP, p. 5	Novo Plano Diretor vai para a Câmara
24/9	ZH – GERAL	Planejamento. Câmara recebe Plano Diretor da capital
26/9	CP, p. 10	Capital ganha plano revolucionário
26/9	JC p. 6 p. 21	O novo plano diretor. Pela participação Tarso entrega Plano Diretor. Vereadores opinam sobre projeto
3-9/10	Correio Metropolitano	Porto Alegre. Novo Plano Diretor na Câmara
6/10	CP, p. central	Plano Diretor
14/10	CP, p. 10	Começam hoje as reuniões do Plano Diretor
16/10	JC, p. 2	Prefeitura apresenta projeto do plano Diretor à comunidade
20/10	CP, p. 9	Rito especial para Plano Diretor
23/10	CP, p. 19	Tarso vai respeitar decisão sobre PD
1º/11	CP, p. 2	Votação do Plano Diretor adiada
5/11	ZH, p. 10	Plano
5/11	JC, p. 6	Plano Diretor
6/11	CP, p. 11	Cidadãos avaliam alterações do PD
28/11	Gazeta Mercantil-D3	Seminários: Plano Diretor
3/12	CP, p. 13	Câmara vota Plano Diretor em 97
20/12	CP, p. 6	Relatório do Plano Diretor é entregue

Figura 12 - 2º PDDUA/96 Modelo Edifício

A – Zonas Z09-6 (prédios com 9m e base de 6m), Z15-7 e Z15-9v (15m e base de 7m e 9m) e Z33-7 (33m de altura e base de 7m)

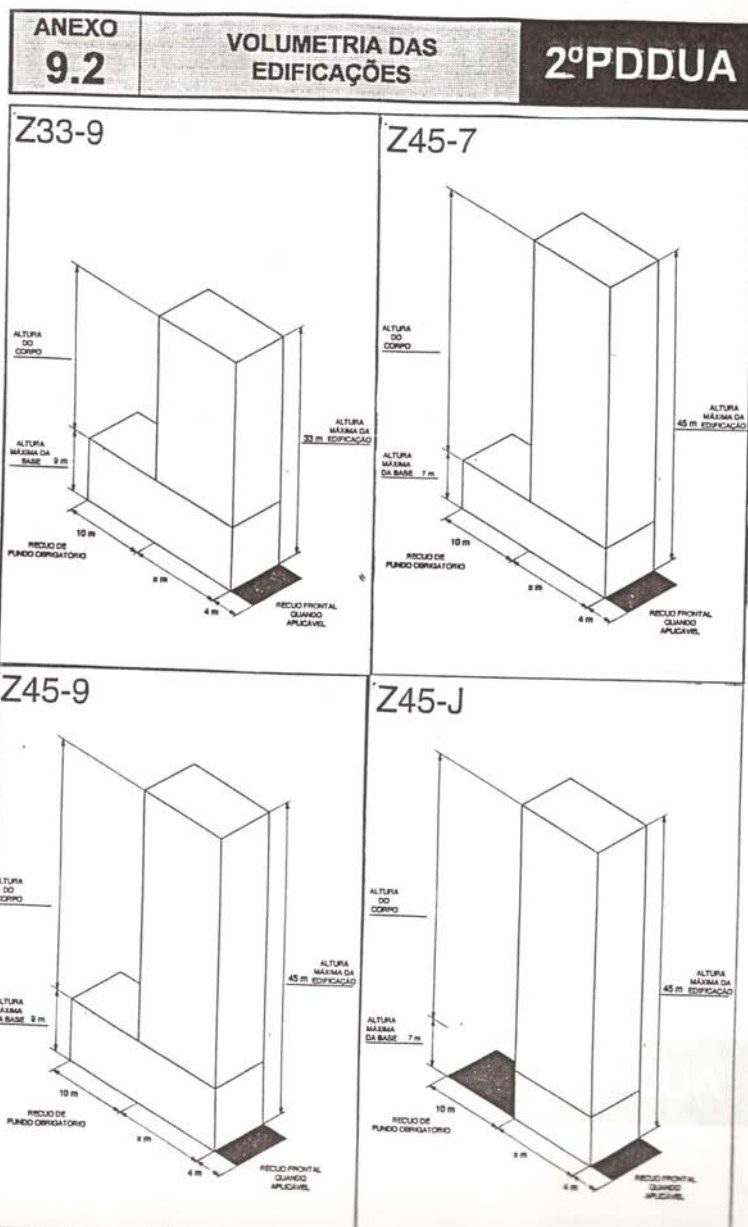


Fonte: Projeto de Lei Complementar do 2º PDDUA/96.

B – Zonas Z 33-9 (prédios com 33m de altura e base de 9m), Z45-7 (45m de altura e base de 7m), Z45-9 (45m de altura e base de 9m) e Z45-J (prédios de 45m)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO



Fonte: Projeto de Lei Complementar do 2º PDDUA/96.

Figura 13 - Modelo Espacial

A 2º PDDUA/96 - Fonte: Informativo nº 4, p. 4.

B 2º PDDUA/97 - Fonte: folheto 2º pddua, p. 6.

A



B

Quadro 14 - Matérias e notícias de jornal – 1997

A – imprensa local e setorial

<i>Data</i>	<i>Veículo e página</i>	<i>Título</i>
4/1	CP, p. central	Plano
14/1	JC, p. 3	Plano Diretor
17/1	JC, p. 4	O novo Plano Diretor da Capital
24/1	CP, p. 2	Bancada do PSDB se reúne com a reitora Wrana Panizzi pedindo participação da UFRGS no debate sobre o Plano Diretor de Porto Alegre
Jan.	Revista Ecos–n. 09 p. 5/6	A Cidade Sustentável
Fev.	Jornal Humaitá – p.08	Prefeitura propõe caminhos para o desenvolvimento urbano
16/02	CP – Capa e p. 07	Plano Diretor projeta Capital do ano 2000 Capital tem 1,2 milhão de pessoas
29/1	JC, p. 15	Pont espera a aprovação do novo Plano Diretor
23/02	ABC Domingo, p. 4A	Plano Diretor volta ao debate
4/3	ZH, p. 18	Pont reformula Plano Diretor
4/3	CP, p. 3	Pont retira o plano Diretor
4/3	JC, p. 15	Plano Diretor retirado da Câmara
5/3	CP, p. 5	Prazo para Plano Diretor preocupa
6/3	JC, p. 3	Desafio
18/3	ZH, Cad. Imóveis p 10	Informe Imobiliário. Pont na reunião da AGADEMI
28/3	CP, p. 07 p. 22	Plano Diretor passa por ajuste. Comunidade terá voz para analisar, opinar e discutir projetos da Prefeitura Plano Diretor será aperfeiçoado
30/3	ZH, p. 34-37	Vida Urbana. Porto Alegre está lotada. A capital nacional do consumo enfrenta, aos 225 anos recém completados, o estresse das filas
Março	Jornal do Arquiteto – p 05	No dia do arquiteto: debate sobre reformulação do PDDU
Março	Jornal do Mercado – p. 9 e p. 12	Cidade planeja o próximo século Nosso índice de áreas verdes supera recomendação da ONU
1º/4	CP, p.06	Prefeitura negocia Plano Diretor
1º/4	ZH Class., p.1-3	Serviço. Construa e reforme de acordo com a lei
06/4	CP, p.11	Plano Diretor está nos ajustes finais
06/4	ZH, p. 2	Plano Aberto
08/4	JC, p. 08, 2º cad.	Plano Diretor Retirado da Câmara
15/4	Já Moinhos	Plano Diretor será reavaliado
11/4	Telenews p. 04	Prefeitura estuda alterações no plano Diretor de Porto Alegre
29/4	CP	Prefeitura divulga o 2º Plano Diretor
30/4	CP, p. 26	Produtor agrícola terá menor IPTU
03/5 Maio	CP, p. 10 Jornal do Mercado	Novo aproveitamento das áreas Renovação constante da cidade exige constante monitoramento Ampliação do centro da cidade – Alberto André
14/5	CP, p. 2 e p. 14	Petistas reclamam que sofrem pressão Hohlfeld reclama contra a Prefeitura
19/5	JC, p. 4	Transporte
19/5	JC, 2º caderno – 03	Novo Plano Diretor e o crescimento. Solo Criado
22/5	ZH – 2º cad.contracapa	Noticia discussões e estudos p/ remessa de novo projeto
24/5	ZH-2ºcad contracapa	Noticia a realização de seminário público antes da remessa de novo projeto
01/6	CP, p. 9	Plano Diretor recebe redação final
11/6	JC, p. 4	Expansão do centro de Porto Alegre – Alberto André
14/6	ZH, p. 39	Capital ganha novos bairros
16/6	CP, p. 26	Prefeitura propõe a criação de novos bairros
20/6	CP, p. 18	Definidos prazos ao Plano Diretor
Julho	Boletim Informativo IAB/RS, p. 3	Deu furdunço no Plano Diretor

07/7	JC – jornal cidades p. 3	<i>Plano Diretor passa por nova avaliação Notícia oficina de trabalho com coordenação do Cidade Constituinte, secretarias e assessoria técnica CMPA</i>
11/7	CP	<i>Plano. IAB ficou horrorizado com a primeira versão (...) Na nova versão talvez as margens do Guaíba escapem de uma barreira de pesados edifícios Políbio Braga</i>
12/7	CP	<i>Mudança (errada) no Plano Diretor - Políbio Braga</i>
15/7	JC, p. 3	<i>Plano Diretor</i>
16/7	CP	<i>Debate - Políbio Braga</i>
17/7	ZH, p. 57	<i>Entidades criticam plano diretor. Representantes da construção civil discordam de projeto da prefeitura</i>
17/7	JC, p. 3 e 11	<i>Plano Diretor. / Construtores criticam novo Plano Diretor</i>
17/7	CP	<i>Sobre extensão a zona urbana e IPTU - Políbio Braga</i>
19/7	CP, p. 6	<i>Entidades criticam plano diretor local</i>
21/7	CP	<i>Plano - Políbio Braga</i>
25/7	ZH, opinião	<i>Cidade e democracia - Luiz Carlos Cunha</i>
29/7	CP, p. 2 e 19	<i>Plano Diretor entra em debate Participação da construção civil, movimento comunitário e ONGs ambientais</i>
01/8	ZH, Reportagem Especial, p. 4-5	<i>A polêmica anatomia da capital. Divergências vêm atrasando a aprovação do Plano Diretor que desenhará a Porto Alegre do futuro; Controvérsias: as novas regras, que dependem da aprovação dos vereadores, restringem a altura de prédios e mudam as vocações econômicas dos bairros da metrópole</i>
11/8	CP	<i>Novas regras para Porto Alegre. Densidade - Políbio Braga</i>
16/8	ZH, 2º caderno, p. 12	<i>Simulações</i>
18/8	CP	<i>Plano - Políbio Braga</i>
29/8	CP	<i>Plano - Políbio Braga</i>
Ago.	Já Moinhos	<i>Novo plano diretor ainda não está pronto</i>
10/9	JC, p. 4	<i>Traçados</i>
18/9	JC, p. 2	<i>Preveno a expansão da cidade</i>
22/9	ZH	<i>Polêmica - Barrionuevo</i>
22/9	CP, p. 19	<i>Plano Diretor volta reformado. Equipe de arquitetos faz últimos ajustes antes do envio para o legislativo. 4 alturas básicas para construções</i>
22/9	Gazeta Mercantil, p. 6	<i>Proposta para recuperar o 4º Distrito.</i>
15/10	CP, p. 2	<i>Prefeito de Porto Alegre reúne hoje secretariado para definir a data de envio do novo Plano Diretor ao Legislativo Municipal</i>
Out.	<i>Gazeta Moinhos, Independência e Rio Branco, p. central</i>	<i>Projeto de Plano Diretor quer equilíbrio. Para evitar que bairros como Moinhos de Vento se tornem eminentemente comerciais, o projeto da prefeitura prevê vantagens em índices construtivos para imóveis residenciais</i>
21/10	JC, começo de conversa	<i>A questão do gabarito</i>
29/10	CP, geral	<i>Plano Diretor</i>
31/10	CP, p. 2	<i>Vereador cobra Plano Diretor</i>
04/11	JC, começo de conversa	<i>Plano Diretor</i>
07/11	CP, panorama político	<i>Apartes – entrega do Plano Diretor de Porto Alegre à Câmara foi adiada pela 3ª vez nos últimos 30 dias.</i>
07/11	ZH, história ilustrada	<i>Tempo de prédios ensolarados</i>
08/11	CP política	<i>Plano Diretor chega à Câmara. Proposta muda estrutura urbana</i>
10/11	CP política e Geral	<i>Câmara não vota este ano. /Veículos mudam plano diretor</i>
11/11	JC, p. 3 n. e p. 17	<i>Plano demorado / Programa ambiental</i>
12/11	ZH	<i>Plano – o prefeito Raul Pont entrega hoje na Câmara Municipal, às 14h, o novo projeto de Plano Diretor para Porto Alegre – Barrionuevo</i>
12/11	CP, geral	<i>Urbano ambiental retorna à Câmara</i>
13/11	Gazeta Mercantil, p. 2	<i>Pont entrega proposta de novo Plano Diretor</i>
13/11	JC, p. 17	<i>Pont entrega o Plano Diretor para a Câmara</i>
13/11	CP, p. 19	<i>Plano Diretor prevê alterações para a cidade</i>
Nov.	Jornal Bela Vista, p. 2	<i>Cidade conhecerá enfim novo Plano Diretor?</i>
02/12	CP, p. 18	<i>A Câmara discute o 2º Plano Diretor</i>
02/12	ZH, Barrionuevo	<i>Plano</i>
Dez.	Nova azenha, p. 17	<i>Azenha muda com o novo Plano Diretor</i>

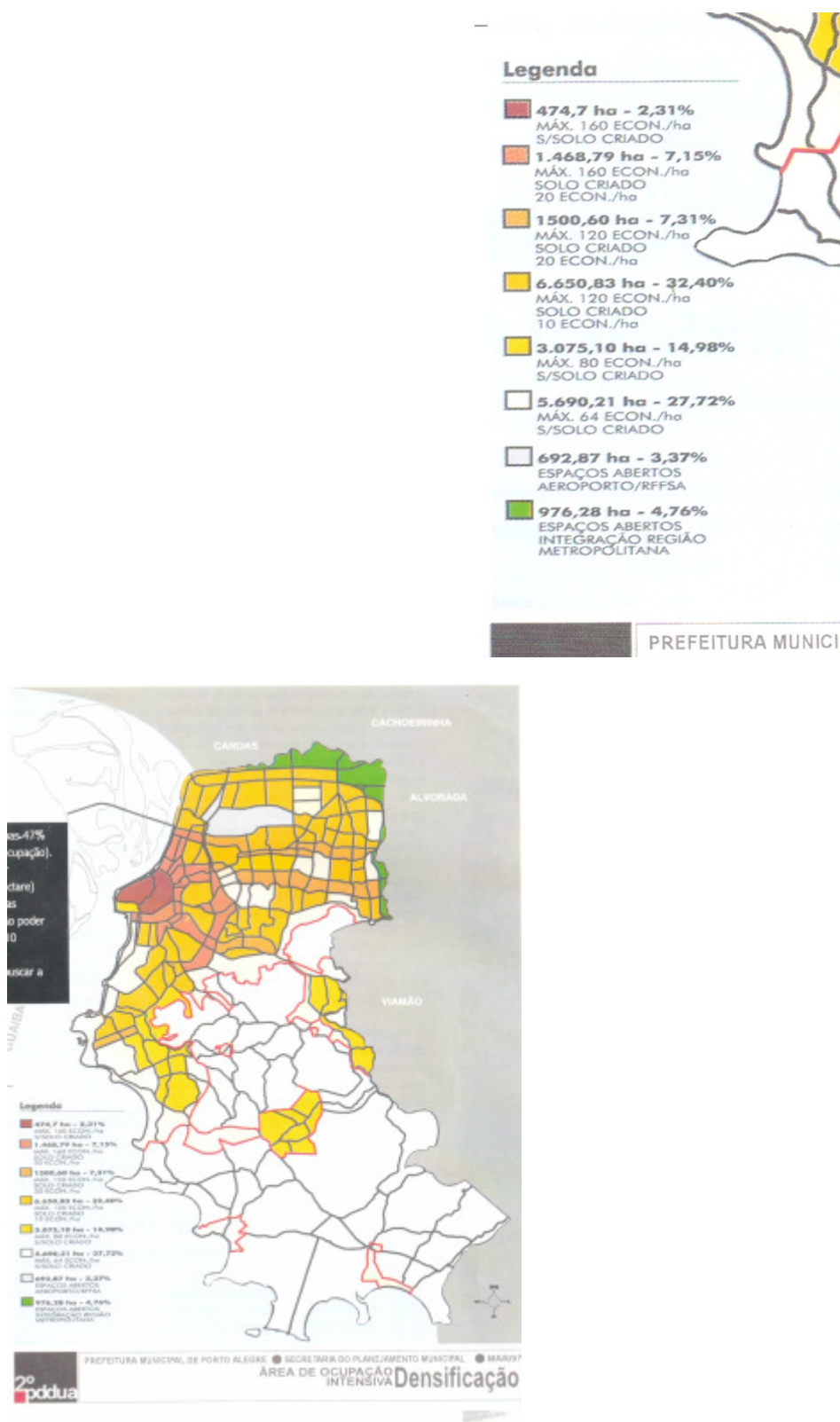
B - Publicidade Institucional

Data	Veículo e página	Título
16/4	DOPA –capa	Novo Plano Diretor está sendo readequado
29/4	DOPA – capa	Planejamento urbano. Novo plano Diretor direciona crescimento do município. Utilização de infra-estrutura existente deve melhorar serviços
Maio	Porto Alegre Agora p. 10	Plano Diretor vai respeitar diferenças dos bairros
16/5	DOPA – capa	Organização da Cidade. SPM examina projeto do novo Plano Diretor Técnicos estão realizando simulações para verificar repercussão das mudanças
16/6	DOPA – capa	Organização da Cidade. Porto Alegre pode ter 7 novos bairros
09/7	DOPA – capa	Cidade. Plano Diretor passa por discussão pública SPM organizou seminário para esclarecer dúvidas sobre o segundo PDDUA
17/7	DOPA	Oficina sobre o Plano Diretor termina hoje
23/7	DOPA – capa	Urbanismo. População terá mais prazo para discutir Plano Diretor Temas polêmicos do projeto serão reavaliados
30/7	DOPA – capa	Plano Diretor. Recomeçam debates com a comunidade
Jul	Comunicação Interna n. 101	Davi e Golias
16/10	DOPA	Cidade. Participação popular e Plano Diretor são temas de seminário
06/11	DOPA	Novo Plano Diretor vai para a Câmara dia 12
12/11	DOPA	Cidade. Câmara Municipal recebe hoje proposta do novo Plano Diretor
Out.	Comunicação interna	Aos servidores da SPM – “Afirmo com tranquilidade que fizemos um bom trabalho. Está fortalecido o caráter inovador da proposta do 2º PDDUA” – Cláudia Damásio
Dez.	Câmara na Comunidade	Planejando a Cidade/Participe desse debate. Plano Diretor. A cidade dos sonhos. Planos Diretores de Porto Alegre. Reforma Urbana

Quadro 15 - Atos de comunicação 1996- 1998

Junho/96	Informativo nº 3
Setembro/96	Informativo nº 4
Novembro/96	Cartilha 2º PDDUA põe a cidade nos seus planos
Abril/97	Informativo nº 5
Junho/97	Folheto 2º PDDUA
Outubro/97	Informativo nº 6
Março/98	Revista A necessária Releitura da Cidade
Março/98	2º PDDUA comentado

Figura 14 - Níveis de densidade – 2º PDDUA



Fonte: Folheto 2º PDDUA, p. 13

Figura 15 - Volumetria das edificações

A – Anexo 9.1 do 2º PDDUA/96.

Fonte: Projeto de Lei do 2º PDDUA/96.

ANEXO 9.1		VOLUMETRIA DAS EDIFICAÇÕES							2ºPDDUA	
CÓDIGO	ZONA		ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)	ALTURA MÁXIMA DA BASE (m)	RECUEO FRONTAL (m)	RECUEO FUNDO DA BASE (m)	RECUEO FUNDO DO CORPO (m)	RECUEO LATERAL DA BASE (m)	RECUEO LATERAL DO CORPO (m)	
01	Z09	3	9	3	4	NO	NO	NO	NO	
03	Z15	7	15	7	4	NO	6	NO	NO	
		9**	15	9	4	NO	6	NO	NO	
05	Z33	7	33	7	4	NO	10*	NO	NO*	
		9**	33	9	4	NO	10*	NO	NO*	
07	Z45	7	45	7	4	NO	10*	NO	NO*	
		9**	45	9	4	NO	10*	NO	NO*	
09	Z45-J	7	45	7	4	10	10*	NO	NO*	
11	ZL	7	***	7	NO	NO	NO	NO	NO	
		9**	***	9	NO	NO	NO	NO	NO	
13	ZE	-	****	-	-	-	-	-	-	

* - não obrigatório
 - 5m - NO CASO DE EDIFICAÇÃO COM MAIS DE 18 METROS DE ALTURA, LINDEIRA A PRÉDIO EXISTENTE E ISOLADO,
 EM VIGÊNCIA DAS LEIS ANTERIORES E COM ALTURA TOTAL SUPERIOR A 18 METROS.

APROVADO NA

B – Anexo 7.1 do 2º PDDUA/97

Fonte: Projeto de Lei do 2º PDDUA/97.

Regime Volumétrico em Função das UEUs						ANEXO 7.1
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	USOS	ALTURAS			TAXA DE OCUPAÇÃO
			MÁXIMA (m)	DIVISA(m)	BASE(m)	
INTENSIVA	01	Predominantemente Residencial	9,00	9,00	-	66,6%
	03	Eixo Estruturador	12,50	12,50	-	75%
	05 ⁽¹⁾	Predom. Residencial / Mistos	18,00	12,50	4,00	75%
	07	Predominantemente Produtiva	18,00	18,00	-	75%
	09 ⁽²⁾	Predom. Residencial / Mistos	33,00	12,50 e 18,00 ⁽²⁾	4,00 e 9,00 ⁽²⁾	75% e 90% ⁽²⁾
	11 ⁽²⁾	Predom. Residencial / Mistos	45,00	12,50 e 18,00 ⁽²⁾	4,00 e 9,00 ⁽²⁾	75% e 90% ⁽²⁾
	13	Corredor de Centralidade e Urbanidade	45,00	18,00	6,00	75% e 90%
	15	Predom. Residencial	33,00	12,50	4,00	66%
	17 ⁽³⁾	Mista 2 (Centro Histórico)	(3)	(3)	9,00	75% e 90%
RAREFEITA	19	Área de Proteção ao Ambiente Natural Área de Desenvolvimento Diversificado Área de Produção Primária	9,00	9,00	-	20%
	21	Corredor Agro-Industrial	9,00	9,00	-	50%
INTENSIVA / RAREFEITA	23	Especial	Regime urbanístico próprio a critério do SMGP.			

(1) Os imóveis com frente para os eixos constantes no Anexo 7.2 terão taxa de ocupação de 90% na base e 75% no corpo.

(2) Os imóveis com frente para os eixos constantes no Anexo 7.2 terão altura na divisa de 18,00 m, base de 9 m e taxa de ocupação de 90% na base e 75% no corpo.

(3) Altura máxima permitida para construções no alinhamento, ou nos recuos para ajardinamento, é de um pavimento para cada dois metros de largura do logradouro no qual faz frente, até no máximo de dez pavimentos. Para alturas superiores às permitidas no alinhamento ou nos recuos para ajardinamento, os prédios deverão manter recuos de frente, a partir do último pavimento não recuado, equivalente a dois metros por pavimento adicionado, contados sempre a partir do pavimento anterior.

Figura 16 - Densidades projetos de 2º PDDUA

A - 2ºPDDUA/96

Fonte: Projeto de Lei do 2º PDDUA/96.

ANEXO 6		DENSIDADES BRUTAS						2ºPDDUA	
GRUPO	CÓDIGO	ZONA	DENSIDADE BRUTA - 85% DE CONSOLIDAÇÃO						
			SOLO PRIVADO			SOLO CRIADO		TOTAL	TOTAL
			hab/ha (morad.)	hab/ha (empr.)	econ/ha	hab/ha	econ/ha	hab/ha	econ/ha
AREA INT. 1	10	Predom. Residencial	195	25	64			220	64
	11	Predom. Residencial	195	25	64			220	64
	21	Predom. Residencial	245	40	80			285	80
2	22	Predom. Residencial	245	40	80			320	90
	23	Mista / Industrial	205	95	75			340	85
	24	Corr. Centralidade 1	135	190	70	300	20	425	90
	25	Corr. Centralidade 2	135	190	70	150	20	425	90
	26	Corr. Centralidade 1	135	190	70			325	70
3	31	Predom. Residencial	290	45	95		10	370	105
	32	Mista	245	115	90		10	400	100
	33	Corr. Centralidade 1	150	230	90	100	20	490	100
4	34	Corr. Centralidade 2	180	230	90	100	20	490	100
	41	Predom. Residencial	360	50	110		10	445	120
	42	Mista	300	140	110		10	490	120
	43	Corr. Centralidade 1	200	290	100	100	20	590	120
5	44	Corr. Centralidade 2	200	290	100	100	20	590	120
	51	Predom. Residencial	455	70	160			525	150
	52	Mista	380	180	145			560	145
6	53	Corr. Centralidade 1	250	355	125	100	20	705	145
	61	Predom. Residencial	490	75	190			565	190
	62	Área Cons. Natural	270	385	135			655	135
	63	Corr. Centralidade 1	270	385	135	100	20	755	155
7	64	Corr. Centralidade 2	270	385	135	100	20	755	155
	71	Área Especial	-	225	30	100	20	325	50
	72	Área Institucional						conforme projeto específico	
AREA EXT. 8	73	Área de Cons. Natural						conforme projeto específico	
	81	Área de Des. Diversif.	8	8	5			16	5
	82	Área Cons. Natural	3,5	4	2			7,5	2
	83	Área de Des. Rural	5	-	0,5			5	0,5
	84	Corr. Agro-Industrial	-	-	3			-	3
85	Área Institucional						conforme projeto específico		

UNIDADE DO FRENTE

Corredor de Centralidade 2 = são os corredores localizados na macrozona "Cidade Radiocêntrica" Corredor de Centralidade 1 = são os corredores localizados nas demais macrozonas

B - 2º PDDUA/97

Fonte: Projeto de Lei do 2º PDDUA/97.

		Densidades Brutas						ANEXO 4	
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	ZONA	DENSIDADE BRUTA - 85% DE CONSOLIDAÇÃO						
			SOLO PRIVADO		SOLO CRIADO		TOTAL		
			hab/ha (moradores + empregados)	hab/ha	econ./ha	econ./ha	hab/ha	econ./ha	
INTENSIVA	01	Predom. Residencial, Mistas	140	40	-	-	140	40	
	03	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	140	40	-	-	140	40	
	05	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	280	80	35	10	315	90	
	07	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	280	80	35	10	315	90	
	09	Corredor de Centralidade e de Urbanidade	280	80	70	20	350	100	
	11	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	315	90	35	10	350	100	
	13	Corredor de Centralidade e de Urbanidade	315	90	70	20	385	110	
	15	Predom. Residencial, Mistas 1 a 11, Predom. Produtiva	385	110	35	10	420	120	
	17	Corredor de Centralidade e de Urbanidade	385	110	70	20	455	130	
	19	Predom. Residencial, Mistas, Centro Histórico, Corredor de Urbanidade e de Centralidade	525	150	-	-	525	150	
	21	Mista Especial	350	100	70	20	420	120	
RAREFEITA	23	Área Especial de Interesse Institucional					conforme projeto específico		
	25	Área Especial					conforme projeto específico		
	31	Área de Produção Primária	2	0,5	-	-	2	0,5	
	33	Área de Proteção ao Amb. Nat.	7	2	-	-	7	2	
	35	Área de Des. Diversificado	17	5	-	-	17	5	
INT./RAR.	37	Corredor Agro-Industrial	10	3	-	-	10	3	
	39	Área Especial					conforme projeto específico		
	41	Área Especial					conforme projeto específico		

Quadro 16 - Densidade – Quadros Comparativos

A - Densidade e Densificação: controle

PDDU	PLC 2º PDDUA/96 – 2º PDDUA/97 e PDDUA
IA <i>art. 131</i>) e nº de dormitórios /lote (arts.134 e 135)	IA, estoques construtivos (solo criado), quota ideal mínima de terreno e patamares máximos (densidade bruta e densidade líquida)

B – Densidade bruta: patamares máximos- hab/ha

1987	1º projeto	2º PDDUA/96	2º PDDUA/97	PDDUA
100	20			
	35			
150	60		140	140
	100			
	130			
175	175	220 - 285	315 - 350 - 385	315 - 350 - 385
	200 - 230			
200	275 - 300	320 - 325 - 340	420 - 455	420 - 455
	250	400 - 445	525	525
		480		
		490		
		525 - 560		
		580		
		655		
		755		

Figura 17 - Índices de Aproveitamento - 2º PDDUA/97

Índices de Aproveitamento					ANEXO 6	
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	ÍNDICES DE APROVEITAMENTO (IA)		IA máximo por terreno (índice de aprov. + solo criado) (IA+SC)	Quota Ideal (QI)	
		ZONA	IA			
INTENSIVA	01 (1)	Predominantemente Residencial, Mistas	1,0	1,0 + estoque de ajuste de projeto	75m ² (4)	
	03 (1)	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	1,3	1,3 + estoque de ajuste de projeto	75m ² (4)	
	05 (1)	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	1,3	2,0	75m ² (4)	
	07 (1)	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	1,3	3,0	75m ² (4)	
	09 (1)	Corredor de Centralidade e de Urbanidade	1,3	3,0	75m ² (4)	
	11 (1)	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	1,6	3,0	75m ² (4)	
	13 (1)	Corredor de Centralidade e de Urbanidade	1,6	3,0	75m ² (4)	
	15 (1)	Predom. Residencial, Mistas, Predom. Produtiva	1,9	3,0	75m ² (4)	
	17 (1)	Corredor de Centralidade e de Urbanidade	1,9	3,0	75m ² (4)	
	19 (1)	Predom. Residencial, Centro Histórico, Corredor de Urbanidade e de Centralidade	2,4	2,5 + estoque de ajuste de projeto	75m ² (4)	
	21 (1)	Mista Especial	0,75	2,0		
	23 (1)	Área Especial de Interesse Institucional	(2) regime urbanístico próprio a critério do SMGP			
25 (1)	Área Especial	(2) regime urbanístico próprio				
RAREFEITA	31 (1)	Área de Produção Primária	0,1	-	20.000,00 m ²	
	33 (1)	Área de Proteção ao Ambiente Natural	0,1	-	5.000,00 m ²	
	35 (1)	Área de Desenvolvimento Diversificado	0,2 (3)	-	2.000,00 m ²	
	37 (1)	Corredor Agro-industrial	0,5	-	-	
	39 (1)	Área Especial	regime urbanístico próprio			-
INT / RAR	41 (1)	Área Especial	regime urbanístico próprio definido por Lei Específica			-

(1) Todos os empreendimentos poderão utilizar solo criado constituído de áreas construídas não adensáveis, nos termos dos artigos 107 e 110

(2) Regime urbanístico próprio de empreendimentos adensáveis em áreas de interesse institucional e de interesse público.

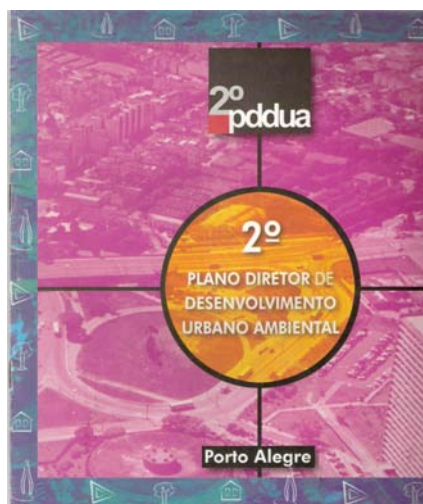
Fonte: projeto de lei do 2º PDDUA/97.

Figura 18 - Capas de Publicações – 1997

- A - Informativo nº 5
- B - Folheto 2º PDDUA



A



B

Figura 19 - Capas de Publicações – 1998

- A – A necessária reeleitura da cidade
- B – 2º PDDUA comentado

A

B



Quadro 17 - Áreas não computáveis e não adensáveis

A – PDDU - 1987 - arts. 140 e 141

Até 100% da AC

- Serviços gerais (infra-estrutura, ap zelador) e Áreas de uso comum
- Na unidade autônoma: terraços, balcões, sacadas, coberturas (áreas de recreação)

Isentos: estacionamentos/economias

1 – UA de até 100m²

2 - UA de até 200m²

3 – UA de + de 200m²

B – projetos de lei e PDDUA

2ºPDDUA/96 – art. 52	2ºPDDUA/97 – art.107	PPDDUA – art. 107
<p>Áreas situadas na base, sub-solo e super-estrutura, destinadas a</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviços gerais, uso comum • Serviços gerais <p>Observação: foi acrescentado 50% nos IAs para compensar supressão das áreas não computáveis na unidade autônoma</p>	<p>No limite de até 50% da AC, as áreas destinadas a</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviços gerais • Uso comum • Terraços, balcões, sacadas <p>Isentas: Estacionamento – vagas por UA 1 vaga p/ UA com até 75m² 2 vagas p/ UA de 75 a 120 m² 3 vagas p/ UA com mais de 120 m².</p>	<p>No limite de até 50% da AC, as áreas destinadas a</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviços gerais • Uso comum • Terraços, balcões, sacadas <p>Isentas: Estacionamento – vagas por UA 2 vagas p/ UA com até 75m² 3 vagas p/ UA de 75 a 120 m² 4 vagas p/ UA c/mais de 120m² nº livre no sub-solo</p>

Obs. Quadro 17 foi elaborado pela autora com base nos dispositivos indicados.

Quadro 18 - Padrões para parcelamento do solo

PDDU – LC 85/83	PDDU - LC 316/94	2º PDDUA /96	2º PDDUA/97 -PDDUA
<p>Áreas públicas</p> <p>Loteamento: 20 %+ rede viária</p> <p>Desmembramento: até 35%</p>	<p>Áreas públicas</p> <p>35% <p/ loteamento</p> <p>20% - desmembramento</p>	<p>Áreas públicas</p> <p>35 a 50% - loteamento</p> <p>20%- desmembramento</p>	<p>Áreas Públicas</p> <p>35 a 50% - loteamento</p> <p>20% - desmembramento</p>
<p>Quarteirão: face 150m</p> <p>Lote: área-300m²;</p> <p>Testada - 10m</p> <p>Interesse Social: área 125m² testada 5m</p>	<p>Quarteirão: face 150m</p> <p>área 22.500m²</p> <p>Lote: área:150m²;</p> <p>testada: 5m;</p> <p>Lote unifamiliar: área:125m² testada: 5m;</p> <p>Polos e corredores - lote: área 500m² e testada 12,5</p>	<p>Quarteirão: face: 200m</p> <p>área 22.500m²</p> <p>Lote: área: 150m²</p> <p>testada 5m</p> <p>eixos:</p> <p>lotes área 375m² testada 12,5m</p>	<p>Quarteirão: face 200m</p> <p>área 22.500m²</p> <p>Lote: área 150m²</p> <p>testada 5m</p> <p>eixos:</p> <p>lotes: área 450m² testada 15m</p>

Quadro 19 - Condomínios por unidades autônomas

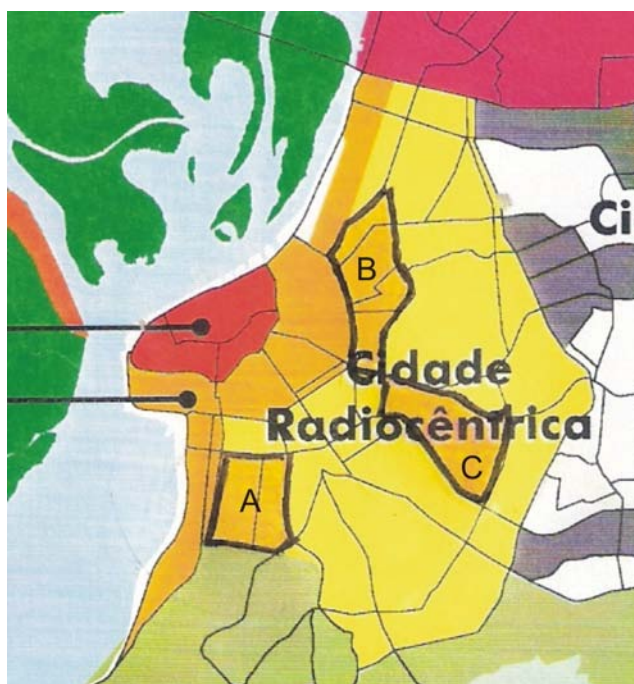
A - padrões urbanísticos

PDDU	2º PDDUA/96	2º PDDUA/97	PDDUA
	- Quota ideal mínima de terreno:75m	- Quota ideal mínima de terreno:75m	Quota ideal 75m ²
Áreas livres e de uso comum: 50%	- Sem destinação de áreas de uso comum	- Sem destinação de áreas de uso comum	- Sem destinação de áreas de uso comum
Dispositivos de controle sobre 100% da área do imóvel decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública - 50% se o imóvel não decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública	Dispositivos de controle: -100% se o imóvel decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública - 50% se o imóvel não decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública	Dispositivos de controle: -100% se o imóvel decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública - 50% se o imóvel não decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública	Dispositivos de controle: -100% se o imóvel decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública - 50% se o imóvel não decorrer de parcelamento do solo com destinação de área pública

B – aplicação dos padrões para condomínio em imóvel com 3.533, 40m²:

PDDU - UTR 25	PDDUA - UEU068, sub unidade 01
Áreas livres e de uso comum: 1.766,70m ²	Sem limite de áreas de uso comum e livres
Unidades autônomas sobre 1.766,70	47 unidades residenciais – aplicação da fração ideal (75m) sobre a área total, 3.533,40
Capacidade Construtiva: IA sobre 100% da área total IA:1,5 1,5 x 3.533,40m ² = 5.299,5m ²	Capacidade Construtiva: IA sobre 100% da área total IA = 1,9 - 1,9 x 3.533,405m ² = 6.712,705m ²

Figura 20 - Macrozona 1: áreas estudadas



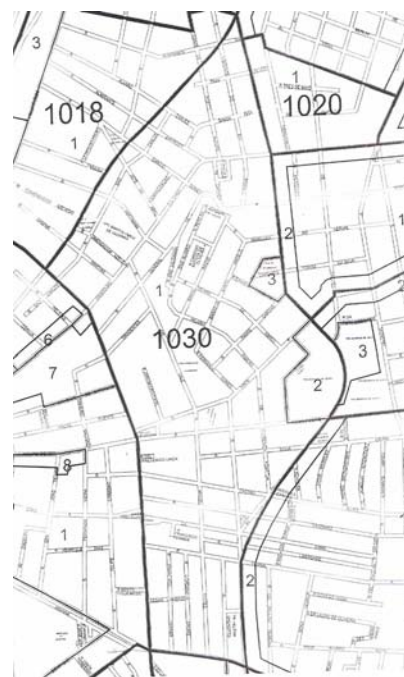
Fonte: PDDUA

A – área 1 ; B – área 2 e C – área 3

Mapa 1 - Áreas estudadas



A - área 1



B - área 2



C -Área 3

▲ N

Fonte: mapas da LC 434/99, edição de 2000.

Quadro 20 - Regime Urbanístico (RU) das áreas examinadas – Índices de aproveitamento

A - Área 1 -Segmento: Ipiranga/Getúlio Vargas/José de Alencar/Praia de Belas

PDDU (1993)	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> • Pólo 65 – sem regime – EVU • UTR 23 – cód.04 – R= 1,5; CS=1,0 • CS 22–cód.86 R=-1,5; CS=2 M = 2,5 • Pólo 66 – Cód. 68: R=1; CS=2,2 M = 2,2 	<ul style="list-style-type: none"> • UEUs 1066 (1 e2) – Cód. 17 = 1,9

Segmento: Ipiranga/ Érico Veríssimo/ José de Alencar/Getúlio Vargas

<ul style="list-style-type: none"> • Pólo 65 e AF (parque) – sem regime. • UTR 25 - Cód. 04 – R= 1,5; CS=1,0 • CS 41 – Cód. 84- R= 1,5; CS= 2,3 M= 2,5 • Pólo 66 - Cód. 68: R=1; CS=2,2 M = 2,2 	<ul style="list-style-type: none"> • UEU 1068.1 e 1068.2 Cód.17 =1,9 • UEU 1068.3 = parque sem regime • UEU 1068.4 e 1068.5 Cód. 17 = 1,9
---	--

B - Área 2: Protásio Alves/ Ramiro Barcelos/Farrapos/Goethe

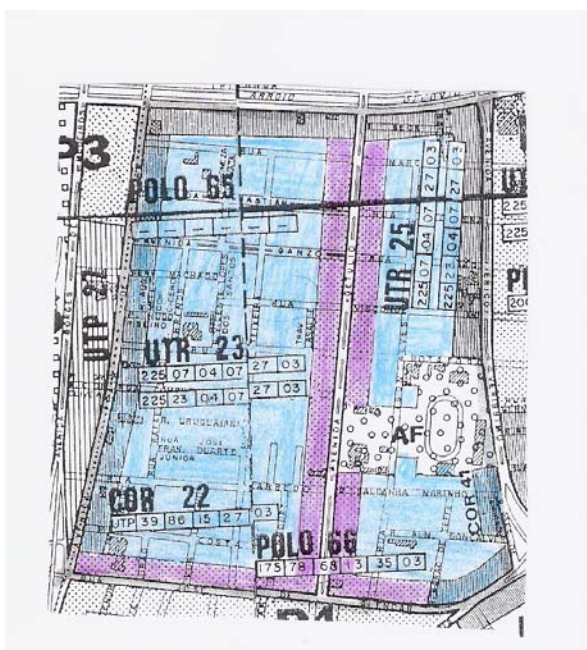
PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> • PÓLO 50 Cod. 52 R=1,2; CS=2,9 M = 2,9 • UTR 19 Cód. 04 R=1,5 CS=1,0 • UTR 11 Cód. 04 R=1,5 CS=1,0 • PÓLO 41 Cód. 52 R=1,2 ; CS=2,9 M= 2,9 • UTR 03 Cód. 04 R=1,5 CS=1,0 • UTM 33 Cód. 08 R=1 CS=1 Ind. =1 • CS 20 Cód. 84 Farrapos R= UTP (1) CS=2,3 M = 2 • Cristóvão Colombo R= 1,5, CS=1 M=2,5 • CS23 Cód. 84 R=UTP (1) CS=2,3 M = 2 • PÓLO 33 Cód. 68 R=1 CS= 2,2 M=2,2 • Pç. Maurício Cardoso e Parque Moinhos de Vento • CS 39 Cód.84 R= 1,5 CS 2,3 M= 2,5 	<ul style="list-style-type: none"> • UEU 1030 • 1030.1 – Cód. 17 – IA = 1,9 • 1030.2 - Pç. Maurício Cardoso • 1030.3 - Parque Moinhos de Vento

C - Área 3: Ipiranga/ Goethe/ Protásio Alves/ Barão do Amazonas

PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> • Pólo 68 Cód. 72 R=1 ; CS=1,9 M = 1,9 • PÓLO 53 Cód. 68 R=1; CS=2,2 M = 2,2 • CS 46 Cód.88 R=1,2; CS=1,8 M = 2,2 • UTM 07 Cód. 09 R=1,2 ; CS/I = 1,2 • UTR 15 Cód. 03 R= 1,2 ; CS= 1 • CS 44 Cód. 86 R=1,2 CS=2 M = 2,2 • CS 48 Cód. 90 R (UTR)=1,2 CS=1,5 M= 2,2 • Pólo 50 Cod. 52 R=1,2 ; CS=2,9 M = 2,9 	<ul style="list-style-type: none"> • UEU1056 • 1056.1 Cód. 11 IA =1,6 • 1056.2 Cód. 17 IA = 1,9 • 1056.3 Cód.11 IA =1,6 • 1056.4 - praça • 1056.5 Cód. 17 IA = 1,9

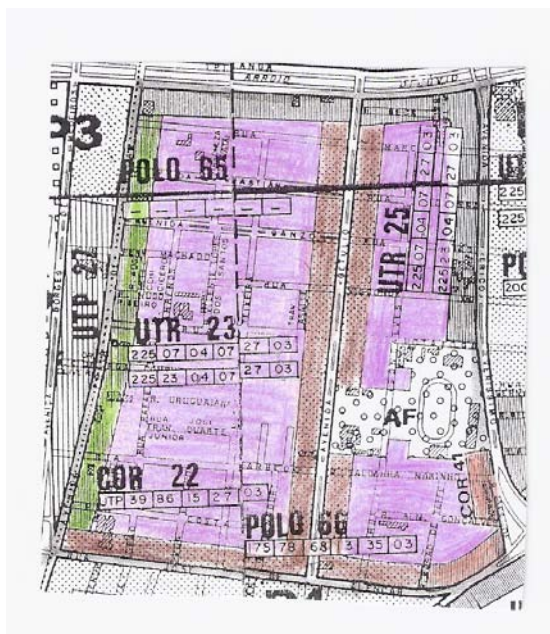
Mapa 2 - Índice de Aproveitamento: área 1 (Mapa comparativo 1987/1999)²⁹⁷:

A - índices residenciais



- aumento de 1,0 para 1,9
- aumento de 1,5 para 1,9

B - Índices de Comércio e Serviços



- aumento de 1,0 para 1,9
- redução de 2,2 e 2,3 para 1,9
- redução de 2,0 para 1,9

²⁹⁷ Os mapas comparativos de nº 2 a 8 foram elaborados pela autora, com base zonamento do regime urbanístico do PDDU e do PDDUA.

Mapa 3 - Índice de Aproveitamento: área 2 (Mapa comparativo 1987/1999)



A - índices residenciais

- aumento de 1,0 para 1,9
- aumento de 1,5 para 1,9
- aumento de 1,2 para 1,9

▲ N

B - índices de comércio e serviços

- aumento de 1,0 para 1,9
- redução de 2,9 para 1,9
- redução de 2,3 para 1,9

Mapa 4 - Índice de Aproveitamento: área 3 (Mapa comparativo 1987/1999)



A - índices residenciais

- aumento de 1,0 para 1,9
- aumento de 1,2 para 1,6
- aumento de 1,2 para 1,9



B- índices de comércio e serviços

▲ N

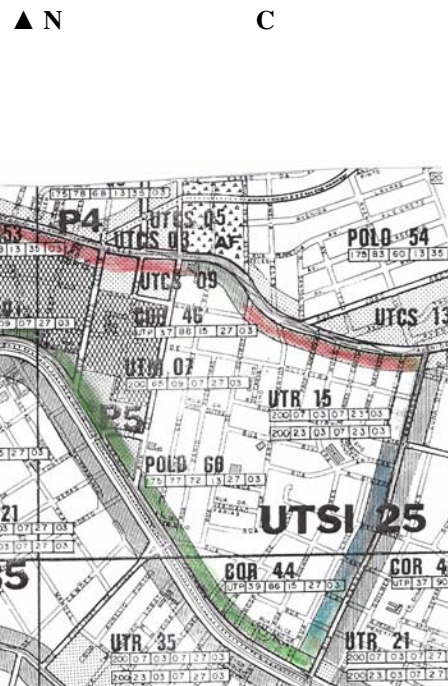
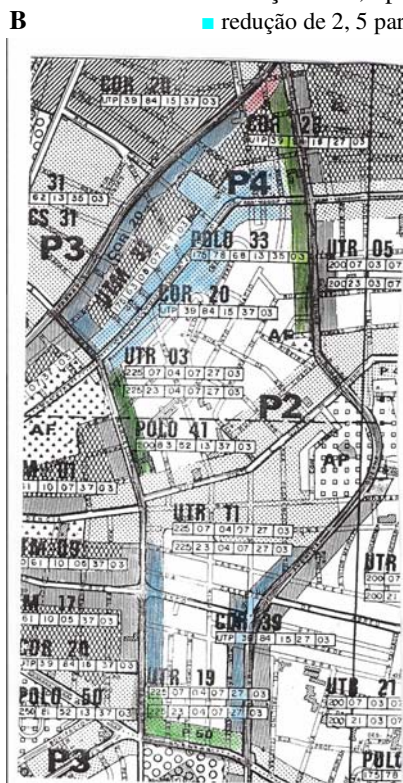
- aumento de 1 para 1,6
- aumento de 1,2 para 1,6
- redução de 2,0 e 2,2 para 1,9
- aumento de 1,8 p/ 1,9 e manutenção = 1,9
- redução de 2,9 para 1,6 e 1,9

Mapa 5 - Mapa Comparativo 1987/1999: índices cumulativos

- A - área 1**
- redução de 2,5 para 1,9
 - redução de 3,5 p/1,9
 - redução de 2,2 para 1,9



- B - área 2**
- redução de 2, para 1,9
 - redução de 2,2 para 1,9
 - redução de 2,9 para 1,9
 - redução de 2, 5 para 1,9



- C - área 3**
- redução de 2 para 1,9
 - redução de 2,2 para 1,9
 - redução de 2,2 para 1,6

Quadro 21 - Regime Urbanístico das áreas examinadas: Densidade bruta

A - Área 1 - segmento: Ipiranga/Getúlio Vargas/José de Alencar/Praia de Belas

PDDU hab/há	PDDUA hab/ha
<ul style="list-style-type: none"> • Pólo 65 – EVU • UTR 23 – 225 • CS 22 - 225 • Pólo 66 - 175 	UEU 1066.1 e UEU 1066.2 - 385

segmento: Ipiranga/Érico Veríssimo/ José de Alencar/Getúlio Vargas

<ul style="list-style-type: none"> • UTR 25 – 225 • Pólo 66 – 175 • CS 41 – 175 	<ul style="list-style-type: none"> • 1068 385 • 1068.3 – Cód. 25 Área Especial
--	--

B - Área 2: Protásio Alves/ Ramiro Barcelos/Farrapos/Goethe

<ul style="list-style-type: none"> • Pólo 50 – 250 • UTR 19 - 225 • UTR 11 - 225 • Pólo 41 - 200 • UTR 03 – 225 • UTM 33 - 175 • CS 20 – 175 • CS23 – 175 • Pólo 33 – 175 • AF (Pç. Maurício Cardoso) • AP (Parcão) • CS 39 - 225 	<ul style="list-style-type: none"> • UEU 1030 - 385 • 1030.2 (Pç. Maurício Cardoso) • 1030.3 (Parcão)
---	--

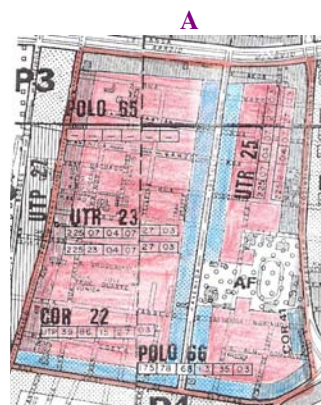
C - Área 3: Ipiranga/ Goethe/ Protásio Alves/ Barão do Amazonas

PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> • Pólo 68 - 175 • Pólo 53 – 175 • COR 46 200 • UTM 07 200 • UTR 15 200 • COR 44 175 • COR 48 (UTP) • Pólo 50 – 250 	UEU1056 <ul style="list-style-type: none"> • 1056.1 e 3 - 315 • 1056.2 – 385 - • 1056.4 (praça) 25 =A Especial • 1056.5 - 385

Mapa 6 - Densidade bruta: habitantes por hectare

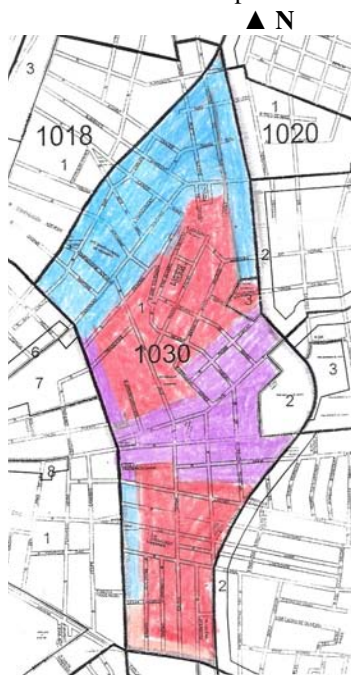
A -área 1

- de 175 para 385
- de 225 para 385



B -área 2

- de 200 para 385
- de 175 para 385
- de 250 para 385
- de 225 para 385



B



C - área 3

- de 175 para 385
- de 200 para 315
- de 200 para 315
- de 200 e 250 para 385

Quadro 22 - Regime Urbanístico das áreas examinadas: Regime Volumétrico

A - Área 1 - segmento: Ipiranga/Getúlio Vargas/José de Alencar/Praia de Belas

PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> Pólo 65 - - EVU UTR 23 - Cód. 27: 2 pavimentos sem recuos; p/ 3 pavimentos, afastamento de 3m laterais e 3m de frente + recuo de jardim; p/ 4 pav., 4m laterais e 4m + recuo; p/ 5 pav., 5m laterais e 5m + recuo ...até 8 pavimentos Tx. Ocupação - 07 = 50%; CS 22 - Cód. 27; Tx. ocupação - 15 = 50% res./75% ñ res. Pólo 66 - Cód. 35: 4 pav. s/ recuo + de 4 pav, a partir do 2º: 3m até 5pav. após, acrescentar 0,50m por pav., até 8 pav. - Tx. Ocupação - 66% res; 90% no térreo e 2º pav - ñ res 	<ul style="list-style-type: none"> UEU 1066.1 e 1066.2 - cód. 11: Total = 52m Na divisa 12,5/ 18 (eixo) Base 6 / 9 (eixo) Tx. Ocupação 75%; nos eixos: 90% na base 75% no corpo

segmento: Ipiranga/Érico Veríssimo/ José de Alencar/Getúlio Vargas

PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ UTR 25 - Cód. 27 ➤ Pólo 66 Cód. 35 ➤ CS 41 - Cód. 27 <p>Tx.ocup - 15 = 50% residencial 75% térreo e 2º pav não residencial</p>	<p>UEU 1068</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1068.1 Cód. 11 • 1068.2 - Cód. 11 • 1068.3 - Cód. 25 Área Especial • 1068.4 Cód. 11 • 1068.5 Cód. 11

B - Área 2: Protásio Alves/ Ramiro Barcelos/Farrapos/Goethe

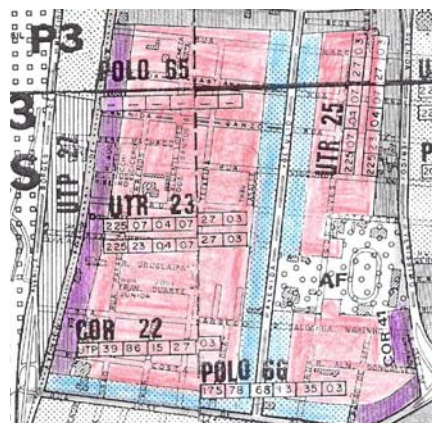
PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> Pólo 50 Cod. 37: 4 pav no recuo; 5 pav - 3m + recuo ;+ de 5pav - 0,50m por pavimento... até 10 pav ; Tx. ocup. 07=50% UTR 19 Cód. 27: Tx. ocup. =50% UTR 11 Cód. 27 ; Tx. ocup. 15 = 50% res.; 75% térreo e 2º pav não res. Pólo 41 Cód. 37; Tx. ocup. 13 =66% res, 90% no térreo e 2º pav - ñ res UTR 03 Cód. 27; Tx. ocup. 13 UTM 33 - Cód. 27 Tx. Ocup. 07 -50% CS 20 Cód. 37 Tx. ocup. - 15 CS23 Cód. 27 Tx. ocup. - 15 Pólo 33 Cód. 35 tx. ocup. 07 AF - praça AP - parque CS 39 Cód.27 Tx. ocup. -15 	<p>UEU 1030</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1030.1- Cód. 11 • 1030.2 Praça • 1030.3 Parque

C - Área 3: Ipiranga/ Goethe/ Protásio Alves/ Barão do Amazonas

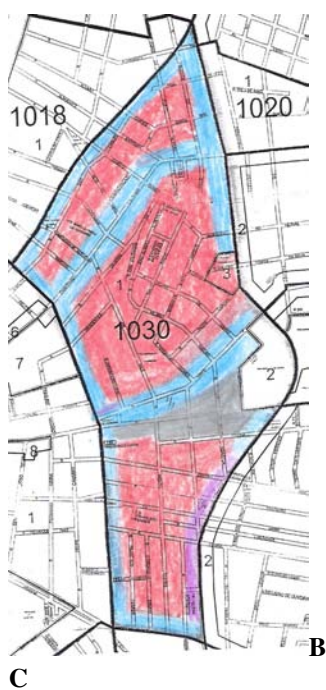
PDDU	PDDUA
<ul style="list-style-type: none"> Pólo 68 Cód. 27 Tx. ocup - 13 Pólo 53 Cód. 35 4 pav sem recuos/ + de 4, a partir do 2º: 3m - 5pav + 0,50m por pavimento, até 8 pav. ;Tx. ocup - 13 CS 46 Cód.27 Tx. ocup. -15 UTM 07 Cód. 27 Tx. ocup - 07 UTR 15 Cód. 23 - 2 pav sem recuos, 3 pav. 3m laterais e 3m + recuo (frente);4 pav., 4m laterais e 4m + recuo frente) 5 pav. - afast. de 5m laterais e 5m + recuo frente) até 6pav.; Tx. ocup - 07 CS 44 Cód. 27 Tx. ocup - 15 CS 46 Cód. 27 Tx. ocup - 15 CS 48 - Cód. 27 Tx. ocup - 15 Pólo 50 Cod. 37: 4 pav no recuo ; 5 pav - 3m + recuo ;+ de 5pav - 0,50m por pavimento... até 10 pav ; Tx. ocup. 07=50% 	<p>UEU1056</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 1056.1- cód. 09: total: 42m divisa - 12,6/ 18m (eixo) tx. 75% e 90 % (eixo) ➤ 1056.2 cód. 11 ➤ 1056.3 cód 11 ➤ 1056.4 (praça) =AEspecial ➤ 1056.5 cód.11

Mapa 7 - Altura máxima na divisa

A - área 1

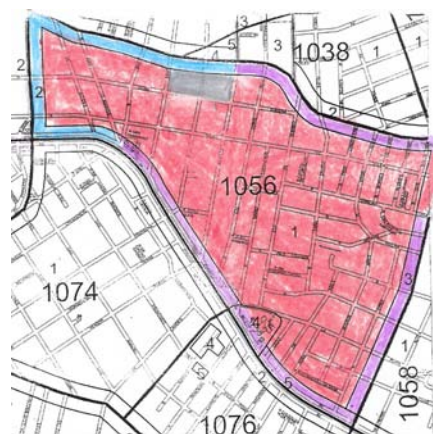


- de 2 para 4 pavimentos
- de 2 para 6 pavimentos
- de 4 para 6 pavimentos



B - área 2

- de 2 para 4 pavimentos
- de 2 para 6 pavimentos
- de 4 para 6 pavimentos
- Manutenção de 4 pavimentos

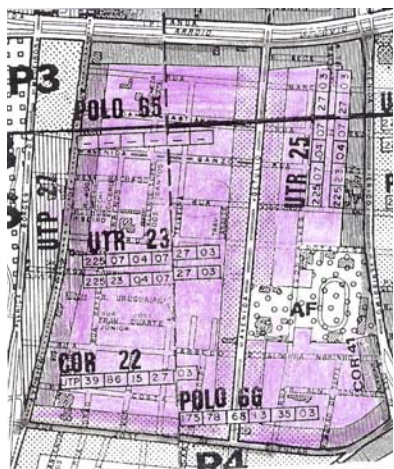


C - área 3

- de 2 para 4 pavimentos
- de 2 para 6 pavimentos
- de 4 para 6 pavimentos

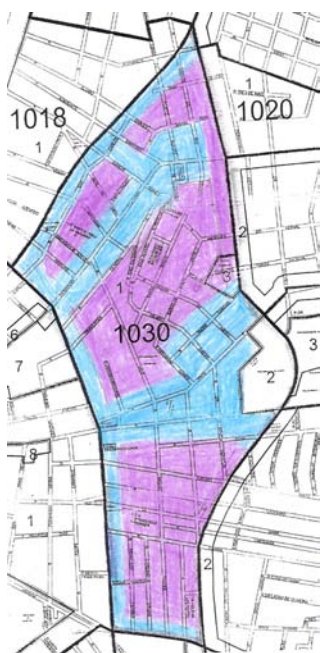
Mapa 9 - Alturas máximas

A - área 1 ■ aumento de 8 para 17 pavimentos



A

▲ N



B

B -área 2

- de 8 para 17 pavimentos
- de 10 para 17 pavimentos



C

C- área 3

- de 8 para 17 pavimentos
- de 8 para 14 pavimentos
- de 6 para 17 pavimentos

Quadro 23 - Densificação populacional (hab/ha) e habitacional (eco/ha): 1979/1987/1999

A - empreendimentos aprovados com base no PDDU

Caso	RU PDDU	Projeto Aprovado	RU PDDUA
Caso 1 RU + SC PDDU UTR 25 PDDUA UEU 1068 [1448,99m ² .6,9=1 ha]	Dens.bruta:225 hab/ha RU –193 habitantes Dens. Líq.: 405 hab/ha Dens. RU: 1331 hab/ha	200 habitantes 1380 hab/ha	385 hab/ha 252 habitantes 693 hab/ha 1714 hab/ha
	Dens.bruta:64 eco/ha RU -54 economias Dens. Líq.:115eco/ha Dens. RU: 372 eco/ha	56 economias 386 eco/ha	110 eco/ha 72 economias 198 eco/ha 490 eco/ha
Caso 2 RU+ SC PDDU UTR 23 PDDUA UTR 1066 [5.916,48.1,7= 1ha]	225 hab/ha ²⁹⁸ 277 moradores 405 hab/ha 471 hab/ha	277 moradores 471 hab/ha	385 hab/ha 630 hab 693 hab/ha 1.071 hab/ha
	64 eco/há 78 econ. Res. 115eco/ha 133 eco/ha	78 econ. res.104 CS 133 eco/ha	110 eco/ha 179 eco 198 eco/ha 304 eco/ha
Caso3 UTR 23 RU + SC PDDU UTR 23 PDDUA UTR 1066 [1251,95.8=1ha]	225 hab/há 84 habitantes 405 hab/ha 672 hab/ha	147 habitantes 1176 hab/ha	385 hab/ha 109 habitantes 693 hab/ha 872 hab/ha
	64 eco/há 23 economias 115eco/ha 184 eco/ ha	41 economias 328 eco/ha	110 eco/ha 30 economias 198 eco/ha 240 eco/ha

Obs. a primeira linha identifica os dados relativos à densidade populacional - a densidade bruta (indicada no RU), o número de habitantes gerado pela aplicação do RU no imóvel examinado, a densidade líquida prevista pelo RU e a densidade líquida gerada pela aplicação do RU; a segunda linha identifica a densidade habitacional - a densidade bruta (indicada no RU), o número de economias gerado pela aplicação do RU no imóvel examinado, a densidade líquida prevista pelo RU e a densidade líquida gerada pela aplicação do RU.

B - Empreendimentos aprovados com base no PDDUA

	PDDU 1987	Projeto Aprovado	PDDUA
Caso 4 RU PDDUA UEU 1068 PDDU UTR 25 [3533,40.2,8= 1ha]	Dens.bruta 225 hab/ha RU –200 habitantes Dens. Líq.: 405 hab/ha Dens. RU: 560 hab/ha	385 hab/ha 256 habitantes 716 eco/ha	385 hab/ha 256 habitantes 693 hab/ha 716 hab/ha
	64 eco/ ha 57 economias dens. Líq.:115eco/ha dens. RU: 159 eco/ha	110 eco/ha 72 economias 201 eco/ha	110 eco/ha 72 economias 198 eco/ha eco/ha
Caso 5 RU+ TPC e SC PDDUA UEU 1068 PDDU UTR 25 [1097,65.9,1 = 1ha]	225 hab/ ha 77 habitantes 405 hab/ha 700 hab/ ha	385+70=455hab/ha 102 habitantes 928 hab/ha	385 hab/ha 98 habitantes 891 hab/ha
	64 eco/ ha 21 economias 115eco/ha 191 eco/ ha	110+30=140 eco/ha 28 economias 245 eco/ha	110 eco/ha 27 economias 198 eco/ha 245 eco/ha

²⁹⁸ A densidade populacional somente identifica os moradores, critério adotado para a densidade prevista. A densidade projetada refere-se à densidade líquida.

Caso 6 RU +TPC PDDUA UEU 1068 PDDU UTR 25 [4155,85.2,4=1ha]	225 hab/ ha 287 habitantes 405 hab/ha 689 hab/ ha 64 eco/ ha 82 economias 115eco/ha 197 eco/ ha	385+70=455hab/ha 395 habitantes 945 eco/ha 110+30=140 eco/ha 112 economias 269 eco/ha	385 hab/ha 368 habitantes 883 hab/ha 110 eco/ha 104 economias 198 eco/ha 249 eco/ha
Caso 7 RU+SC+TPC PDDUA UTR 1066 PDDU UTR 23 [1924,25.5,2=1ha]	Dens.bruta 225 hab/ ha RU 137 habitantes Dens. Líq.: 405 hab/ha Dens. RU 712 hab/ ha 64 eco/ ha 35 economias 115eco/ha 182 eco/ ha	385+70=455hab/ha 162 habitantes 824 eco/ha 110+30=140 eco/ha 69 economias 359 eco/ha	385 hab/ha 245 habitantes 1274 hab/ha 110 eco/ha 44 economias 198 eco/ha 228 eco/ha
Caso 8 RU PDDUA UTR 1066 PDDU UTR 23 1712,91.5,8=1ha	225 hab/ ha 193 habitantes 1119 hab/ha 64 eco/ ha 54 economias 313 eco/ha	246 habitantes 1427 hab/ha 69 economias 400 eco/ha	385 hab/ha 246 habitantes 1427 hab/ha 110 eco/ha 69 economias 400 eco/ha

Quadro 24 - Densificação Construtiva

A - Empreendimentos aprovados com base no PDDU

		PDDU 1987	PROJETO APROVADO	PDDUA
Caso 1 RU + SC PDDU UTR 25 PDDUA UEU 1068 [1448,99m ² .6,9=1 ha]	IA	1,5	1,5 + SC	1,9
	ACp (m ²)	2.173,49	2.256,31	2.848,08
	NC (m ²)	2.173,49	1.856,76	1.424,04
	AI (m ²)	996,30	908,21	2.218,75
	AT (m ²)	5.343,26	5.021,26	6.490,87
	At/ha(m ² /ha)	36.868,50	34.646,83	44.787,00
Caso 2 RU+ SC PDDU UTR 23 PDDUA UTR 1066 [5.916,48.1,7= 1ha]	IA	R=1 e 1,5/M 2,2	1,5 e 2,2 +SC	1,9
	ACp (m ²)	11.380,37	12.777,93	11.241,22
	NC (m ²)	11.380,37	7.593,62	5.620,61
	AI(m ²)	2.793,75	7.002,33	5.793,75 ²⁹⁹
	AT (m ²)	25.554,49	27.373,88	22.655,58
	At/ha(m ² /ha)	43.442,63	46.535,60	38.514,49
Caso3 RU + SC PDDU UTR 23 PDDUA UTR 1066 [1251,95.8=1ha]	IA (m ²)	1,5	1,5+ SC	1,9
	ACp (m ²)	1.877,92	3.277,92	2.378,70
	NC (m ²)	1.877,92	3.277,92	1.189,35
	AI (m ²)	431,25	768,75	1.500,00
	AT (m ²)	4.187,09	7.324,59	5.068,05
	At/ha(m ² /ha)	33.496,72	58.596,72	40.544,40

²⁹⁹ Não há limite de vagas isentas para prédios com uso comercial. Para o cálculo estipulou-se 1 vaga por economia comercial e 3 vagas por economia residencial (limite máximo para economias de 75 a 100m²).

B -Empreendimentos aprovados com base no PDDUA

		PDDU	PROJETO APROVADO	PDDUA
Caso 4 RU PDDUA UEU 1068 PDDU UTR 25 [3533,40.2,8= 1ha]	IA	1,5	1,9	1,9
	ACp – AD(m ²)	5.300	6.713,28	6.713,46
	NC - Nad(m ²)	5.300	3.114,26	3.356,73
	AI (m ²)	1.068,75	2.475,79	3.600
	AT (m ²)	11.668,75	12.303,33	13.670,19
	At/há (m ² /ha)	32.670,40	34.449,32	38.276,53
Caso 5 RU+ TPC e SC PDDUA UEU 1068 PDDU UTR 25 [1097,65.9,1 = 1ha]	IA (m ²)	1,5	1,9 + SC+ TPC	1,9
	ACp – AD (m ²)	1.646,47	2.482,80	2.085,53
	NC - Nad (m ²)	1.646,47	1.563,31	1.042,74
	AI (m ²)	393,75	803,42	1.350,00
	AT (m ²)	3.686,69	4.849,53	4.478,29
	At/há (m ² /ha)	33.548,87	44.130,72	40.752,44
Caso 6 RU +TPC PDDUA UEU 1068 PDDU UTR 25 [4155,85.2,4=1ha]	IA (m ²)	1,5	1,9+TPC	1,9
	ACp – AD (m ²)	6.233,77	9.140,77	7.896,11
	NC – NAd (m ²)	6.233,77	4.058,56	3.948,05
	AI (m ²)	1.537,5	2.614,54	5.200,00
	AT (m ²)	14.005,04	15.812,87	17.044,16
	At/há (m ² /ha)	33.612,09	37.950,88	40.905,98
Caso 7 PDDUA+SC+TPC PDDUA UEU 1066 PDDU UTR 23 [1924,25.5,2=1ha]	IA (m ²)	1,5	1,9+ SC+TPC	1,9
	ACp – AD (m ²)	2.886,37	5.650,12	3.656,07
	NC - Nad (m ²)	2.886,37	2.802,50	1.828,03
	AI (m ²)	626,25	2.200,00	5.200,00
	AT (m ²)	6.398,99	10.652,62	10.684,14
	At/há (m ² /ha)	33.274,75	55.393,62	55.557,52
Caso 8 RU PDDUA UEU 1066 PDDU UTR 23 1712,91.5,8=1ha	IA (m ²)	1,5	1,9	1,9
	ACp – AD (m ²)	2.569,36	3.254,93	3.254,53
	NC - Nad (m ²)	2.569,36	1.421,26	1.627,26
	AI (m ²)	1.012,5	1.798,96	2.156,25
	AT (m ²)	6.151,22	6.475,96	7.033,04
	At/há (m ² /ha)	35.677,07	37.560,57	40.820,65

CONCLUSÃO

A problemática tratada na presente dissertação permitiu a exploração do tema e da questão de fundo, qual seja, a efetividade de um processo participativo de planejamento. Os conceitos examinados no primeiro capítulo orientaram o estudo de caso e permitiram identificar contribuições para o esclarecimento das questões que se apresentam a partir da exigência, constitucional e legal, da participação da sociedade na formulação das políticas públicas. A identificação da natureza jurídica do requisito estabelece conseqüências tanto para a interpretação como para a aplicação das respectivas normas. Tais elementos fundaram o estudo do caso referência, entendendo-se que se examinou a questão inicialmente posta e seus desdobramentos.

Considerados os aspectos desenvolvidos no trabalho e a sua formulação, as conclusões parciais foram se apresentando como decorrência das análises procedidas. Neste momento, porém, cumpre apresentá-las de forma sistemática, com as devidas relações, conduzindo para a conclusão final do trabalho.

A reflexão feita, a partir das noções de democracia, soberania popular e participação, fundamentaram a primeira conclusão parcial, que poderia ter sido indicada como pressuposto teórico, mas que se prefere apontar como conclusão fundamental: **o requisito da participação da sociedade na formulação das políticas públicas tem a natureza de princípio constitucional**. Em decorrência, considerando que os princípios constitucionais fundam a legitimidade, afirma-se que **o requisito da participação não é um requisito meramente formal, mas fundamento da legitimidade das decisões políticas**, abrangendo os processos legislativos e os atos administrativos.

A segunda conclusão do trabalho se revela: **a efetividade da participação exige constituição de uma esfera pública, não estatal, na qual a publicidade das informações, a**

identidade da linguagem e a liberdade no debate são requisitos essenciais para a sua consolidação. Nesse sentido, devem ser ampliados os espaços de participação da sociedade na democracia representativa. Trata-se, assim, da implementação de medidas tendentes ao aprofundamento da democracia no processo de decisão política previstas na Constituição Federal. Observa-se que a preservação do caráter democrático dependerá da garantia de igualdade de condições em participar na esfera pública, da garantia de que todos os interesses estejam representados, os quais deverão ser devidamente ponderados com a finalidade de atingir o interesse público geral e comum.

Também, baseada na soberania popular e na origem do poder político, identifica-se a terceira conclusão: **não se pode falar em participação sem envolvimento da sociedade na tomada de decisão.** A utilização do termo “participação” nos dispositivos constitucionais (e nas normas regulamentadoras) e a sua interpretação indica tratar-se da participação no sentido estrito, da participação autêntica e não do envolvimento passivo, da mera informação e auscultação da sociedade.

Tais conclusões aplicam-se a todas as decisões cujo requisito da participação foi estabelecido na Carta Federal ou nas leis que a complementam. Ressalta-se, porém, que esta generalização não significa dizer que a participação da sociedade e do cidadão é requisito de legitimidade para a formulação de todas as decisões públicas ou políticas, mas àquelas para as quais o requisito foi legalmente estabelecido.

Identificada a natureza jurídica do requisito da participação, aponta-se a quarta conclusão, também fundamental: a de que **o princípio da participação orienta a interpretação e a aplicação da norma.** Este princípio, assim, em face da sua função hermenêutica, impõe ao intérprete e ao aplicador da norma o exame do processo de elaboração para a partir dele retirar da norma o seu conteúdo e alcance.

Estas conclusões, mais amplas, permitem aproximar o nosso foco para a política e para o planejamento urbano, visando a responder a questão: *como tratar eventual contradição entre as decisões tomadas no processo e as normas do plano diretor?*

O plano diretor, como instrumento básico da política urbana, deve necessariamente observar os princípios constitucionais. Partindo-se desta condição, a conclusão que se apresenta – a quinta conclusão da dissertação – decorre do princípio da legalidade: **o conteúdo do plano diretor deve observar necessariamente as normas gerais, os dispositivos e diretrizes de desenvolvimento urbano, constantes na norma federal e nas normas municipais.** Daí se depreende a necessidade de identificar, no próprio plano diretor, a hierarquia de seus dispositivos, eis que os dispositivos de implementação, ou os atos de execução, vinculam-se ao atendimento das diretrizes e dos princípios, que lhes conferem legitimidade. Trata-se da vinculação da norma ao cumprimento dos princípios constitucionais.

A aplicação da terceira conclusão à elaboração do plano diretor aponta para uma conclusão específica, a sexta do trabalho: **o princípio da participação impõe a vinculação do plano diretor às decisões tomadas no processo, observada a natureza das deliberações e o objetivo pretendido.** Esta consequência decorre do caráter deliberativo da participação da sociedade no processo de formulação do plano diretor e confirma a hipótese apresentada.

De tais conclusões decorre a **necessidade da adoção de cuidados especiais no processo de interpretação e de aplicação do plano diretor.** Na busca do sentido das expressões, do fim almejado, o exame dos elementos constantes do processo de formulação corresponde à justificativa da proposta e pareceres no processo de debate no procedimento legislativo tradicional. O elemento histórico é fundamental, no qual o exame da linguagem assume especial relevância.

E mais, quando se trata de norma urbanística decorrente de processo participativo este exame assume ainda maior importância: em face das peculiaridades da linguagem técnica é

necessário estabelecer, no processo, significados e conceitos claros, como condição para o debate coerente.

A aplicação destas conclusões ao caso de referência confirmou a sua correção.

Em primeiro lugar, conclui-se que o **processo examinado configurou um procedimento participativo de formulação da decisão política**, o que se deu mediante a **constituição de uma esfera pública independente de debate**. Esta esfera pública se caracterizou pelo **caráter deliberativo**, com momentos de tomada de decisão, para cuja participação era exigido envolvimento prévio no debate.

A adequação do processo permitiu o estudo do tema proposto. Sua análise demonstrou a necessidade de contextualizar o debate, de identificar as orientações e diretrizes dos trabalhos. A abundância de termos técnicos e de jargões próprios da matéria exigiu a busca dos significados, o que restou facilitado face à existência de materiais destinados a “traduzir” seus conteúdos para a população – *os atos de comunicação da esfera pública*.

A persistência dos temas *densidade* e *simplificação* nos atos de comunicação, demonstrou a sua importância no processo de discussão, o que indica a adequação do foco escolhido para o exame do problema, confirmando a afirmação de que a *densificação urbana foi diretriz aprovada no Congresso da Cidade*. A pesquisa apontou, também que a *simplificação das normas foi orientação presente em igual intensidade no debate*.

Os significados, conceitos, objetivos e pressupostos expressos nos atos de comunicação foram afirmados e reiterados pelos grupos técnicos e consultorias como orientadores dos respectivos estudos e trabalhos, vinculando a esfera pública e orientando as propostas apresentadas.

Tais elementos permitem afirmar a correção da quarta conclusão, no sentido de que o princípio da participação exige do intérprete da norma o exame do processo de formulação, prévio ao processo legislativo tradicional.

O exame do processo, em especial no segundo capítulo, evidenciou a existência de resoluções com naturezas diversas: foram identificadas resoluções de cunho orientador, denominadas **diretrizes**, e outras de cunho regulamentador, denominadas **instrumentos**.

Dentre as primeiras, indicam-se:

- a) a densificação por meio da aplicação do solo criado;
- b) a simplificação das normas sem alteração do regime urbanístico.

Dentre as resoluções instrumentais, identificam-se, exemplificativamente, as resoluções destinadas à simplificação das normas:

- a) redução do número de variáveis que compõem o índice de aproveitamento;
- b) redução do número de índices mediante a aplicação da média aritmética dos índices máximos e mínimos da respectiva unidade espacial.

Como atos de execução destas resoluções, indicam-se, no PDDUA, por exemplo, a composição das tabelas de densidade, índice de aproveitamento e regime volumétrico, elementos do regime urbanístico.

O exame da densidade urbana proposta nos projetos de lei e prevista no PDDUA demonstrou que *as diretrizes e princípios do PDDUA vão ao encontro das diretrizes propostas no seu processo de formulação*. Com relação ao Regime Urbanístico - RU, porém, evidenciou-se que *a simplificação das normas, recomendada pelos participantes do Congresso, provocou a alteração do Regime Urbanístico e que a densificação urbana, que deveria decorrer da aplicação do instrumento do Solo Criado, se deu a partir da aplicação do Regime Urbanístico ordinário*. Disto depreende-se que **a orientação de simplificação suplantou a diretriz de que a densificação urbana se daria mediante a aplicação do Solo Criado**, entendido este como um **instrumento urbanístico de recuperação da valorização**

imobiliária decorrente de investimentos públicos. Isto porque os instrumentos indicados para a simplificação das normas e os respectivos atos de execução provocaram a alteração do regime urbanístico. Esta conclusão, destarte, confirma a hipótese apresentada.

Com efeito, a simplificação foi orientada essencialmente:

- a. quanto aos índices de aproveitamento, com base na redução do número de índices e no estabelecimento da média aritmética na unidade espacial; as outras resoluções importantes (redução do número de variáveis que compõem o índice de aproveitamento mediante a incorporação do índice não computável no índice adensável, reunião das áreas não computáveis em áreas específicas do prédio), teriam sido abandonadas no segundo projeto de 2º PDDUA e teoricamente não foram acolhidas no PDDUA;
- b. quanto ao regime volumétrico, basicamente pela uniformização da altura dos prédios na unidade espacial e redução dos recuos exigidos para a locação da edificação.

A alteração do RU se comprovou no exame dos dispositivos de controle e da sua aplicação em imóveis específicos, evidenciando:

- a. o aumento geral dos índices residenciais e de comércio e serviços nas áreas examinadas, ressalvada a hipótese de prédio com uso misto, eis que o PDDU previa índices cumulativos como forma de incentivo à miscigenação;
- b. o aumento geral da densidade bruta nas áreas examinadas, independentemente da aplicação de Solo Criado;
- c. o aumento da densidade construtiva em face da redução dos afastamentos laterais e frontal, do aumento da taxa de ocupação, do

aumento na alturas dos prédios, tanto nos prédios edificados nas divisas do terreno quanto nas alturas máximas gerais previstas nas áreas.

Com base em tais elementos é permitido concluir que a alteração do RU provocou a *densificação populacional, habitacional e construtiva*.

O confronto de tais conclusões indica contradição entre o RU do PDDUA e os conceitos, significados expressos nos atos de comunicação: os patamares máximos gerais previstos no PDDUA não observam os significados e conceitos expressos nos atos de comunicação, as diretrizes definidas na esfera pública, bem como os limites estabelecidos nas tabelas apresentadas no 2º Congresso.

Convém salientar que o exame da aplicação dos regimes estabelecidos no PDDU e no PDDUA evidenciou uma contradição interna, em ambos os planos, no próprio RU: a aplicação dos índices de aproveitamento previstos provocou uma densidade populacional e habitacional superior aos parâmetros propostos. Agrega-se, ainda que o estabelecimento do patamar único de densidade habitacional líquida para toda a cidade vai de encontro ao Modelo Espacial proposto pelo próprio PDDUA.

Evidenciam-se, destarte, contradições entre as diretrizes estabelecidas no debate participativo de formulação e a aplicação do RU do PDDUA, o que pode implicar ilegitimidade. Tais contradições, no entanto, situam-se nos limites dos atos de execução, em cumprimento de resoluções instrumentais estabelecidas para a efetivação das diretrizes. Isto sugere a impropriedade na indicação de tais instrumentos para atingir os objetivos propostos, e a necessidade de sua revisão e adequação. Aliás, é o que foi determinado na Conferência de Avaliação do PDDUA realizada em 2003.

Nesse momento, portanto, entende-se que se está em condições de responder à segunda questão inicialmente proposta: *como tratar eventual contradição entre as decisões tomadas no processo e as normas do plano diretor?*

O trabalho desenvolvido permite indicar que norma contraditória com a diretriz da sua formulação deve ser interpretada, utilizando-se o método do diálogo das fontes, à luz dos princípios constitucionais, dos princípios e das diretrizes gerais, observada a finalidade da norma e os significados da linguagem adotada no processo de formulação. Desta forma, a interpretação da norma deverá orientar a aplicação conforme à sua finalidade. O exame desta questão demonstrou, porém, a necessidade de aprofundamento teórico em relação à hermenêutica das normas decorrentes de processo participativo de elaboração.

O trabalho desenvolvido não esgota esta matéria, posto que não se evidenciou, no caso referênciada a contradição entre as diretrizes do PDDUA e as diretrizes de seu processo de formulação. Pelas conclusões da pesquisa empírica, verificou-se, no entanto, contradição entre dispositivo instrumental e a diretriz acatada na regra geral do plano. Neste caso, a aplicação das conclusões permite afirmar que a interpretação do dispositivo deve ser precedida da pesquisa dos objetivos da norma, da razão pela qual foi instituída. Nessa busca, em face do princípio da participação, e da legitimidade que confere à norma, devem ser examinados os significados, o contexto e a finalidade da sua concepção.

Portanto, considerando que *os instrumentos vinculam-se ao cumprimento das diretrizes e normas gerais*, a interpretação do plano diretor conforme os princípios constitucionais indica a **necessidade de conformação dos instrumentos e dos atos de execução às diretrizes de formulação do plano**. Assim, a interpretação do dispositivo e a aplicação do instrumento são condicionadas ao cumprimento de sua diretriz, observando os princípios da função social da propriedade, da função pública do urbanismo, da proteção ao meio ambiente e, ainda, o princípio da precaução.

Aliás, o PDDUA, prevê, no que tange ao controle da densidade urbana, um instrumento para promover e viabilizar a aplicação conforme dos seus respectivos dispositivos: o monitoramento da densificação, constante do art. 71, pelo qual os equipamentos que dão suporte à densidade devem ser avaliados permanentemente, segundo critérios de qualidade ambiental.

Finalmente, resta uma questão que surgiu ao longo da pesquisa teórica e empírica: *como deve ser delineado o espaço da participação da sociedade na formulação de políticas públicas que envolvem temas extremamente técnicos?* Esta questão surgiu claramente no exame do processo e dos documentos.

Restou evidente que a sociedade apresentava posições claras sobre as questões de fundo: entendia que a cidade possuía áreas com infra-estrutura ociosa, diante disto, propôs sua densificação, apoiada nos elementos técnicos apresentados antes e durante o processo. Entendia a importância da recuperação dos investimentos públicos: propôs que a densificação se desse com a aplicação do instrumento do Solo Criado. Entendia que as normas urbanísticas eram complexas, de difícil interpretação, propôs a simplificação.

A indicação dos instrumentos para a implementação das propostas resultou dos trabalhos dos Grupos Temáticos (compostos principalmente por técnicos), apresentados nos seminários e congressos. Os participantes reagiram ao compromisso com os números constantes das tabelas apresentadas e observaram a sua aprovação como orientação, relacionada às diretrizes. Assim, eventuais desajustes entre os parâmetros identificados nas tabelas com os conceitos e diretrizes aprovados não teriam o respaldo – e a legitimidade – 2º Congresso da Cidade.

Poder-se-ia exigir da população conhecimento suficiente para confirmar a adequação do parâmetro de 540 habitantes ou 216 economias por hectare? O mesmo se diga quanto à indicação da média aritmética de índices para cumprir a diretriz de simplificação. A

aprovação da sociedade a estes parâmetros e instrumentos poderia ser considerada vinculativa do processo, em face da participação? Ou estaríamos diante de manipulação?

Esse conhecimento se encontra nos limites das atribuições técnicas e pretender que a sociedade delibere sobre tais atos implica na inversão dos papéis, o que não se deve propor em um processo participativo de planejamento. Pode-se, sim, esperar do altruísmo dos técnicos, dos urbanistas, a indicação de instrumentos e procedimentos adequados a atingir os objetivos definidos no processo participativo.

Essas observações conduzem à necessidade de aprofundamento metodológico do processo participativo de formulação de um plano diretor. Afirma-se aqui a evidência da necessidade de participação na formulação das políticas públicas, em caráter deliberativo, vinculativo das decisões. Há necessidade, porém, da conformação de um método ou procedimento, que garanta a coerência do processo participativo, desde a formulação das políticas até a aplicação dos atos de execução. O Conselho Nacional das Cidades, na Resolução nº 25, indica um procedimento que deve ser testado e aperfeiçoado. O processo examinado foi pioneiro, desenvolvido de 1993 a 1997 e como tal deve ser visto: o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 e a Resolução foi emitida em 2005.

Finalmente, cabe salientar a riqueza inerente a um processo participativo de formulação de políticas públicas. Neste tipo de procedimento todos os participantes crescem e aprendem, confirmando que *se aprende a participar, participando* e que a democracia se aprimora, sendo exercida.

Referências Bibliográficas

Obras Citadas

- ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. *DENSIDADE URBANA: Um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: MAUAD, 1998.
- ALEXANDER, Christofer. *Urbanismo y Participación*. Barcelona: EDITORIAL GUSTAVO GILI, 1976.
- ALPA, Guido. *Aspetti e problemi della partecipazione nel diritto urbanistico: appunti per una discussione*. In: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milano*, n. 1. 1979, p.254/284.
- ANHAIA MELLO, Luiz de. *Problemas de urbanismo: Bases para a resolução do problema tecnico*. In *Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo*, 1929.
- ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, vol. 35, n. 4,1969, p. 216/224.
Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- BOBBIO, Luigi. *A Democracia*. In: Estado de Direito. Porto Alegre, novembro de 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6. ed. 5. imp., São Paulo: BRASILIENSE, 1994.
- _____. *O Futuro da Democracia*. 10. ed. São Paulo: EDITORA PAZ E TERRA, 2006.
- _____. [et. All] *Dicionário de Política*. 4. ed. Brasília: EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: MALHEIROS EDITORES, 2001.
- _____. *Teoria do Estado*. São Paulo: MALHEIROS EDITORES, 2007.
- BRITTO, Carlos Ayres. *DISTINÇÃO ENTRE “CONTROLE SOCIAL DO PODER” E “PARTICIPAÇÃO POPULAR”*. In: REVISTA TRIMESTRAL DE DIREITO PÚBLICO, v. 2, 1993, p. 82/8.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro - PROURB, 2006.
- CINTRA, Antônio Octávio. (1974). *Notas sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano*. In: *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, p.115/138.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 6. ed. São Paulo: EDITORA PERSPECTIVA, 2005. Tradução Dafne Nascimento Rodrigues (original L’Urbanisme: Utopies et Réalités, Une Antologie, 1965, Editions du Seuil).
- COMPARATO, Fábio Konder. *A Organização Constitucional da Função Planejadora*. IN *Revista Trimestral de Direito Público*. V. 4. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

- CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: EDITORA LIVRARIA ALMEDINA, 2001, 2ª Reimpressão. Tese (dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito de Coimbra).
- CÔRTEZ, Soraya Vargas. *Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança*. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18-21 de outubro de 2005.
- DAGNINO, Evelina. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. Editora Brasiliense.
- DALLARI, Adilson A. *Município e Participação Popular*. In: REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, 57/58, p. 209/21.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação Popular na Administração Pública*. In: Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros Editores, V. 1, 1993.
- FORESTER, John. *Critical Theory and Planning Practice*. In: *Journal of the American Planning Association*, 46, 1980, p. 257-86.
- GEDDES, Patrick. *Cidades em Evolução*. Campinas, SP: PAPIRUS, 1994.
- GORDILLO, Agustin A. *Planificación, Participación y Libertad: el proceso en cambio*, Buenos Aires: EDICIONES MACCHI, 1973.
- _____. *Ideas sobre Participación en América Latina*. In: REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, 1981, V. 57/58, p. 29/38.
- _____. *Participación Administrativa*. In: REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, 1985, V. 74, p. 15/25.
- HABËRLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional, a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, reimpressão 2002. Trad. Gilmar Ferreira Mendes.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: TEMPO BRASILEIRO: Biblioteca Tempo Universitário, 2003.
- _____. *Mudança estrutural da Esfera Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: TEMPO BRASILEIRO: Biblioteca Tempo Universitário, 2003.
- HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: EDITORA PERSPECTIVA, 1988.
- KRAFTA, Rômulo. *Egoísmo, Altruísmo e Cooperação em Planejamento Urbano*. Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Pesquisa em Sistemas Configuracionais Urbanos, UFRGS, 2005.
- LACAZE, Jean-Paul. *A cidade e o Urbanismo*. Lisboa: INSTITUTO PIAGET, 1995.
- LEAL, Rogério Gestal. *Hermenêutica e direito. Considerações sobre a Teoria do Direito e os operadores jurídicos*. 3. ed. (ver. e ampl.). Santa Cruz do Sul: EDUSC, 2002.
- LEVI, Franco. *Partecipazione e Organizzazione*. In: RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO. Milano, n. 4, 1977, p. 1625/47.

- LÓPEZ, Miguel Martínez. *La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad*. In Boletín CF+S 34-- Polémicas, reincidencias, colaboraciones. Disponível: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>.
- MAIHOFER, Werner. Princípios de uma Democracia em Libertad. In: BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1996.
- MARASQUIN, Marilu. *Densidade e ocupação do Solo*. In: 2º PDDUA A necessária Releitura da Cidade. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, mar. 1998, p. 44/8.
- MASCARÓ, Juan. *Adensamento e infra-estrutura urbana*. In 2º PDDUA A necessária Releitura da Cidade. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, mar. 1998, p. 49/50.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1957.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: RENOVAR, 1992.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: MAX LIMONAD, 1998.
- _____. *Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?* Porto Alegre: Unidade Editorial/Secretaria Municipal da Cultura - Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2000, Edição Especial da Revista da Procuradoria-Geral do Município.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. 4. ed., 2. t. São Paulo: MARTINS FONTES, 2004.
- _____. *Introducion In OSBORN, Frederic J. e WHITTICK, Arnold. The New Towns: the answer to megalopolis*. Cambridge, Massachusets: The M.I.T. Press, 1969.
- NIGRO, Mario. *Problemi dei nostri tempi: il nodo della partecipazione*. In: Rivista Trimestrale do Diritto e Procedura Civile. Milano, 1980, p. 226/36.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: EDITORA PAZ E TERRA, 1992, tradução: Luiz Paulo Rouanet.
- PINTO, Céli Regina Jardim. *Espaços Deliberativos e a Questão da Deliberação*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, nº 54, 2004, p. 97/113.
- RIBEIRO, Luis César Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. *Da cidade à nação-gênese e evolução do urbanismo no Brasil*. In: RIBEIRO, Luis César Queiroz e PECHMAN, Roberto (org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 2002.
- _____. *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: CORTEZ, 2006.

- SARMENTO, Daniel. *Os Princípios Constitucionais e a Ponderação de Bens*. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2001.
- SAULE JR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: FABRIS EDITORES, 1997.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade*. Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2006.
- TABORDA, Maren Guimarães. *Participação Popular na Administração Pública: o Caso dos Planos Urbanísticos no Brasil*, In: Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, v. 20, 2006, p. 137/67.
- _____. *O Princípio da Publicidade e a Participação na Administração Pública*. Porto Alegre: UFRGS-PPG-DIREITO, 2006, 217 p.
- TURNER, J.F.C; FICHTER, R; GRESELL, P. 1972. *The meaning of autonomy*. In: J.F.C. Turner, R. Fichter (eds.) 1972.
- VAINER, Carlos. *Planejamento urbano democrático no Brasil*. In: ERBA, Diogo Afonso [et all]. *Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*, Rio de Janeiro: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005.
- VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: C. DĚAK e S. SCHIFFER, *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo: EDUSP/FUPAN, 1999.

Obras Consultadas³⁰⁰

- ABERS, Rebecca. Orçamento Participativo: a população no controle das decisões. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 75/9.
- ALBANO, Maria Tereza Fortini. *O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?* Porto Alegre: UFRGS-PROPUR, 1999, 187 p.
- ALCOBER, Pere. A participação cidadã: uma opção estratégica para Barcelona. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p.115/9.
- ALLEGRETTI, Giovanni. *Verso una Colloquialità tra Città Informale e Città Formale: Ipotesi di Lettura di un'Esperienza esemplare*. Firenze: Università di Firenze – Facoltà di Architettura, 1999/2000.
- ARGILES, Nara R. Leal. *Análise das relações e influências do modelo de planejamento estratégico urbano no plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre – PDDUA*. Porto Alegre: UFRGS-PROPUR, 2003, 149 p.

³⁰⁰ Estas obras não foram referidas ou citadas expressamente no trabalho. Entende-se necessária a sua indicação face à importância na formulação do trabalho e de seus conceitos.

- BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, 236 p.
- BENITO, Ángel Merino *Recuperar o sentido de Democracia*. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 37/42.
- BOBBIO, Luigi. *La Democracia non abita a gordio*. Milano: FRANCO ANGELI, 2003.
- BRAOUEZEC, Patrick. *A contribuição de Saint Denis na construção da Democracia Participativa*. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 109/14.
- CABANNES, Yves. *A importância da difusão das formas participativas de gestão*. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 221/5.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina.
- _____. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2001.
- CARVALHO, Ana Luisa Soares de. *A concretização da função social da propriedade urbana: o princípio constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre*. PROPUR/UFRGS, 2007.
- CRUZ, Milton. *O impacto da participação social no processo de elaboração política de planejamento urbano de Porto Alegre*.
- FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998.
- _____, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- GONZALEZ, Fernando. *A Estruturação Urbana e a Participação da Comunidade: A unidade de vizinhança, o bairro, a cidade e a evolução sociocultural do cidadão*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1994, 91 p.
- HAASE, Janine. *O Encontro Estado e Sociedade na Política Gaúcha das Águas*. Porto Alegre: UFRGS - Inst. Biociências – PPG em Ecologia, 2005.
- HARNECKER, Marta. *As experiências de Democracia Participativa no Mundo – Governos Locais: sinais de um caminho alternativo*. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p.87/92.
- INDA, Pedro Augusto Alves de. *O planejamento urbano e seu impacto na tipologia arquitetônica, no bairro Cidade Baixa, em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS-PROPAR, 2003, 219 p.
- JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: MARTINS FONTES, 2003.

- LATENDRESSE, Anne e MORIN, Richard. *A concertação e a parceria à escala dos bairros na cidade de Montreal*. In: BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p.135/48.
- LIRA, Ricardo César Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.
- MARQUES, Cláudia Lima. *Diálogo entre o Código de defesa do Consumidor e o novo Código Civil: do diálogo das fontes no combate às cláusulas abusivas*. V. 45. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan. 2003.
- MASCARÓ, Lucia; MASCARÓ, Juan Luis Mascaró. *Observações à proposta de modificação do Plano Diretor de Porto Alegre sobre os possíveis impactos ambientais decorrentes de sua implementação*. [Porto Alegre, parecer, 13-11-98]. Artigos AgirAzul, disponível em <http://www.agirazul.com.br/artigos/pmmasc.htm>. Acessado em 05-9-06.
- MELLO, Mônica de. *Plebscito, Referendo e Iniciativa Popular: Mecanismos Constitucionais de Participação popular*. Porto Alegre: FABRIS, 2001. [Baseado em Dissertação de Mestrado PUC-SP].
- MORAES, Luciana Fracasso. *CAPITAL SOCIAL: Níveis de Participação e os Planos Diretores Participativos*. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2008.
- NYGAARD, Paul Dieter. *Bases doutrinárias em planos diretores: um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre - 1914 a 1979*. Porto Alegre: UFRGS-PROPUR, 1995, 134 p.
- _____. *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: EDITORA UFRGS, 2005, 287 p.
- OSÓRIO, Leticia Marques. (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- PANIZZI, Wrana M., ROVATTI, João F. *Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1993.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- _____. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Maleiros 2007.
- SILVA, Herctor Ricardo. *Combinar instrumentos da Democracia Representativa com a Participação*. BECKER, Ademar (org.). *A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 31/7.
- TORRES RIBEIRO, Ana Clara. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In: *Plano Diretor. Instrumento de Reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- TURKIENICZ, Benamy. *Grades e recuos do plano diretor de Porto Alegre*. In: *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS, 1993, p. 195-200.
- TURNER, John F. Charlewood. *Vivienda, todo el poder para los usuarios: Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: HERMANN BLUME EDICIONES, 1977.

WEBER, Max. *Ciência e Política duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999.

Corpus

Fontes

Legislação: páginas da Internet: Senado Federal e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Jurisprudência: páginas da Internet: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça de São Paulo, Supremo Tribunal Federal - Relativas à aplicação do PDDUA e sobre o processo de formulação e elaboração de planos diretores e legislação urbanística.

Diário Oficial de Porto Alegre.

Jornal Alegre AGORA. PMPA: Porto Alegre.

Ministério das Cidades – página na internet: <www.cidades.gov.br>.

Legislação

Federal:

Constituição Federal de 1988.

Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

Resolução nº 25/2005, do Conselho das Cidades.

Estadual:

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989.

Lei Estadual nº 10.116/1994, Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano.

Municipal:

Lei Orgânica de Porto Alegre, de 1990.

Lei Complementar nº 43/79, Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre e dá outras providências, edições de 1979, 1985 e 1993.

Lei Complementar nº 312/93, Dispõe sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de Porto Alegre.

Lei Complementar nº 315/94, Dispõe sobre o instituto do Solo Criado no Município de Porto Alegre e dá outras providências.

Lei Complementar nº 316/94, Acrescenta a letra “i” ao inciso II do art. 139, dá nova redação ao capítulo III da Lei Complementar nº 43/79 e dá outras providências [altera as normas sobre parcelamento do solo].

Lei Complementar nº 434/99, 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, 1º de dezembro de 1999.

Documentos oficiais:

Planos e projetos

Projeto de lei que altera a Lei Complementar 315/94, maio, 1996.

Projeto de Lei do 2º PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, Porto Alegre: PMPA, nov. 1996.

Projeto de Lei do 2º PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, Porto Alegre: PMPA, nov. 1997, 154 p.

2º PDDUA - Projeto de 2º PDDUA Comentado. Porto Alegre: PMPA, Secretaria do Planejamento Municipal e Coordenação de Comunicação Social, 162 p., mar. 1998.

Cartas Nacionais e Internacionais sobre o tema

Agenda Habitat

Agenda 21

Carta dos Direitos Humanos nas Cidades – Seminário Mundial pelo Direito à Cidade – 2002.

Carta Mundial do Direito à Cidade, aprovada no Fórum Social das Américas – Quito, jul./2004-, no Fórum Mundial Urbano - Barcelona, set./2004 e no V Fórum Social Mundial – Porto Alegre, jan./2004.

Processos Legislativos

Lei Complementar nº 315/93.

Lei Complementar nº 434/99.

Relatórios

Diretrizes para Porto Alegre [resoluções do 1º Congresso da Cidade]. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez./1993, 58 p.

Indicações Estratégicas para o Adensamento Urbano de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nov./1994, 285 p.

II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas. Resoluções. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez./1995, 83 p.

Relatório-Síntese das Atividades de 1995, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal, jan./1996.

Relatório das Atividades de 1995, GT 3.1 – Capacidade de Adensamento. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento municipal, jan./ 1996.

Relatório das Atividades de 1995, GT 3.4 – Dispositivos de Controle. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal, jan./ 1996.

Relatório, Síntese e Perspectivas para 1996, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal, abr./1996.

Estudo da Influência do Adensamento da Cidade de Porto Alegre na Ventilação Urbana. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura - PROPAR, jul./1996, 78 p.

2º PDDUA Informe Complementar. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, out./1996.

- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal, mar./1998 ou ago./1998.
- 1ª Conferência Municipal de Habitação - Moradia Popular: Porto Alegre construindo este direito.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, ago./1997, 30 p.
- III Congresso da Cidade. Construindo a Cidade do Futuro. Resoluções.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Coordenação de Comunicação Social, jun./2000, 107 p.
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA. 1ª Conferência de avaliação do Plano Diretor. Resoluções aprovadas nos dias 06 de setembro, 10 e 11 de outubro de 2003,* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 28 p.
- 4º Congresso da Cidade. Caderno de Resoluções.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, nov./2003, 62 p.
- Plano Diretor. Processo de Reformulação mar. 1995/ago. 1997.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal, V. I, II e III.
- Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. PORTO ALEGRE MAIS. CIDADE CONSTITUINTE. Período Pesquisado: jan./1993 – mar./2000.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal.
- GT5 – Paisagem Urbana – Metodologia para análise e possíveis ajustes dos parâmetros de volumetria e densificação.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria de Planejamento Municipal.

Revistas

- O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, nov./1993, 86 p.
- As Idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez./1993, 98 p.
- A necessária Releitura da Cidade.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, mar./1998, 82 p.
- Lei comentada.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal e Coordenação de Comunicação Social, mar./2000, 186 p.
- SÉRIE GESTÃO DO USO DO SOLO E DISFUNÇÕES DO CRESCIMENTO URBANO, V. 6, Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Porto Alegre.* Brasília: IPEA, 2002.
- Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.* Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

Folhetos/Informativos

- PORTO ALEGRE MAIS CIDADE CONSTITUINTE: Reforma Urbana, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico, Financiamento da Cidade.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, 08 p.
- Porto Alegre Mais. Cidade Constituinte. Regimento Interno.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, jun./1993, 08 p.

- Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Temários para a Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: PMPA, Secretaria do Planejamento Municipal, [1994?], 08 p.
- Nosso Plano é Melhorar a Cidade. Planejamento com Participação.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal. [1994?].
- II Congresso da Cidade.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [1995?], 48 p.
- Seminário. Plano Diretor: Mudanças e Alterações.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, [1995?].
- Porto Alegre Mais. Cidade Constituinte 95.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, 08 p.
- Informativo de Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, ago./1995, n° 1, 04 p.
- Informativo de Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, set./1995, n° 2, 04 p.
- Informativo de Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, jun./1996, n° 3, 04 p.
- Informativo de Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, set./1996, n° 4, 04 p.
- Carta de Porto Alegre.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 06 nov. 1996, 06 p.
- Informativo de Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, abr. 1997, n° 5, 08 p.
- 2º pddua.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, jun./1997, 20 p.
- Informativo de Reformulação do Plano Diretor.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, out./1997, n° 6, 08 p.
- 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 1997, 10 p.
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, Informações Úteis sobre Como Aplicar o Regime Urbanístico Previsto no PDDUA.* Porto Alegre Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 1999, 7 p.
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental,* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, [2000?], 30 p.
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Directive Plan for Urban Environmental Development.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal. [2000?], 32 p.
- PDDUA – Lei comentada.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal e Coordenação de Comunicação Social, mar./2000, 20 p., il.
- Fala Cidade. Informativo do II Congresso da Cidade.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, mai./2000, 04 p.
- Pddua. Solo Criado,* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, ago./2000, 08 p.
- O PDDUA: Um Novo Plano Diretor e os Desafios da Mudança na Regulação Urbanística.* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 10-5-01.
- Fala Cidade. Informativo n° 4 do Congresso da Cidade,* Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ago./2003, 04 p.

Cartilhas

O Plano Diretor quem muda e você: pense Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 1994, 17 p.

2ºPDDUA: Ponha a Cidade nos seus Planos. Cartilha do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, nov./1996, 23 p., 3000 exemplares.

Conheça o PDDUA, O Plano Diretor na Mão da População. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, mar./2001, 23 p.

Jornais

Porto Alegre Agora, PMPA, dezembro de 1993, nº 34.

Porto Alegre Agora, PMPA, dezembro de 1993, edição especial.

Porto Alegre Agora, PMPA, dezembro de 1995, nº 39.

Diário Oficial de Porto Alegre, 04 de maio de 1995.

ANEXO 1 - TÍTULO V DA LEI ORGÂNICA DE PORTO ALEGRE

Do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente

CAPÍTULO I Da Política e Reforma Urbana

Art. 201 – O Município, através dos Poderes Executivo e Legislativo e da comunidade, promoverá o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente com a finalidade de alcançar a melhoria da qualidade de vida e incrementar o bem-estar da população.

§ 1º – A política de desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente terá por objetivo o pleno desenvolvimento social da cidade e o atendimento das necessidades da população.

§ 2º – A função social da cidade é compreendida como direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida.

§ 3º – O desenvolvimento urbano consubstancia-se em:

I– promover o crescimento urbano de forma harmônica com seus aspectos físicos, econômicos, sociais, culturais e administrativos;

II– atender às necessidades básicas da população;

III– manter o patrimônio ambiental do Município, através da preservação ecológica, paisagística e cultural;

IV– promover a ação governamental de forma integrada;

V– assegurar a participação popular no processo de planejamento;

VI– ordenar o uso e ocupação do solo do Município, em consonância com a função social da propriedade;

VII– promover a democratização da ocupação, uso e posse do solo urbano;

VIII– promover a integração e complementariedade das atividades metropolitanas, urbanas e rurais;

IX– promover a criação de espaços públicos para a realização cultural coletiva.

Art. 202 – São instrumentos do desenvolvimento urbano, a serem definidos em lei. (ver LC Nº 273 do DOE de 24.03.92).

I– os planos diretores;

II– o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

III– o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV– o sistema cartográfico municipal e a atualização permanente do cadastro de imóveis;

V– os conselhos municipais;

VI– os códigos municipais;

VII– o solo criado;

VIII– o banco de terra;

IX– a regionalização e descentralização administrativa;

X– os planos e projetos de iniciativa da comunidade.

Art. 203 – Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público promoverá e exigirá do proprietário, conforme a legislação, a adoção de medidas que visem a direcionar a propriedade de forma a assegurar:

I– a democratização do uso, ocupação e posse do solo urbano;

II– a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

III– a adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

IV– meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ecológicos, provendo o manejo

ecológico das espécies e ecossistemas, e controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida.

Art. 204 – Para os fins previstos no artigo anterior o Município usará, entre outros, os seguintes instrumentos:

I– tributários e financeiros:

- a) Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo;
- b) taxas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos;
- c) contribuição de melhoria;
- d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- e) banco de terra;
- f) fundos especiais;

II– jurídicos:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;
- d) servidão administrativa;
- e) restrição administrativa;
- f) inventários, registros e tombamentos de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) medidas previstas no art. 182, § 4º, da Constituição Federal;
- i) concessão do direito real de uso;
- j) usucapião especial, nos termos do art. 183 da Constituição Federal;
- l) solo criado.

III– administrativos:

- a) reserva de áreas para utilização pública;
- b) licença para construir;
- c) autorização para parcelamento do solo;
- d) regulamentação fundiária.³⁰¹

IV– políticos:

- a) planejamento urbano;
- b) participação popular.

V– outros previstos em lei.

Art. 205 – A propriedade do solo urbano deverá cumprir sua função social, atendendo às disposições estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, preservando os aspectos ambientais, naturais e histórico-culturais, e não comprometendo a infra-estrutura urbana e o sistema viário. (ver LC 312/93)

§ 1º – O Município, mediante lei, exigirá do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, não-utilizado ou que compromete as condições da infra-estrutura urbana e o sistema viário, que promova seu adequado aproveitamento ou correção do agravamento das condições urbanas, sob pena, sucessivamente, de:

I– parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

§ 2º – O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Executivo, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 3º – A lei municipal de que trata o § 1º deste artigo definirá parâmetros e critérios para o cumprimento das funções de propriedade, estabelecendo prazos e procedimentos para a aplicação do disposto nos incisos I, II e III.

³⁰¹ Incluído pela emenda 04.

Art. 206 – Toda área urbana de propriedade particular que, por qualquer motivo, permaneça sem o uso social previsto na política urbana, nos termos da Constituição Federal, é suscetível de desapropriação, com vista a sua integração nas funções sociais da cidade. (ver LC 312/93)

§ 1º – Anualmente, o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal projeto de lei identificando as áreas de urbanização e ocupação prioritárias.

§ 2º – ficam excluídos do disposto neste artigo:

I– terrenos com áreas de até quatrocentos metros quadrados situados em zonas residenciais, os quais sejam a única propriedade urbana;

II– áreas caracterizadas como sendo de preservação ambiental ou cultural.

Art. 207 – A alienação do imóvel posterior à data da notificação não interrompe o prazo fixado para o parcelamento e edificação compulsórios.

Art. 208 – O estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar:

I– a urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção de moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência, quando poderão ser transferidos, mediante prévia consulta às populações atingidas, para área próxima, em local onde o acesso a equipamentos e serviços não sofra prejuízo, no reassentamento, em relação à área ocupada originariamente;

II– a regularização dos loteamentos irregulares, clandestinos, abandonados e não-titulados;

III– a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas;

IV– a manutenção das áreas de exploração agrícola e pecuária, e o estímulo a estas atividades primárias;

V– a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio paisagístico e cultural;

VI– a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública.

CAPÍTULO II

Do Planejamento e da Gestão Democrática

Art. 209 – São objetivos gerais do planejamento do desenvolvimento, em consonância com a legislação federal e estadual:

I– promover a ordenação do crescimento do Município em seus aspectos físicos, econômicos e sociais, culturais e administrativos;

II– aproveitar plenamente os recursos administrativos, financeiros, naturais, culturais e comunitários;

III– atender às necessidades e carências básicas da população quanto às funções de habitação, trabalho, lazer e cultura, circulação, saúde, abastecimento e convívio com a natureza;

IV– proteger o meio ambiente e preservar o patrimônio paisagístico e cultural do Município;

V– integrar a ação municipal com a dos órgãos e entidades federais, estaduais e metropolitanas, e, ainda, com a comunidade;

VI– incentivar a participação comunitária no processo de planejamento;

VII– ordenar o uso e ocupação do solo em consonância com a função social da propriedade.

Art. 210 – O Poder Executivo fica obrigado, na forma da lei, a introduzir critérios ecológicos em todos os níveis de seu planejamento político, econômico, social e de incentivo à modernização tecnológica.

Art. 211 – O Município, dentro de seus planos de desenvolvimento e de obras, priorizará a utilização de fontes de energia alternativa, não poluentes, bem como de tecnologias poupadoras de energia.

CAPÍTULO III

Do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

Art. 212 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é peça fundamental da gestão do Município e tem por objetivo definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos, observados os seguintes princípios:

I– determinação dos limites físicos, em todo o território municipal, das áreas urbanas, de expansão urbana e rurais e das reservas ambientais, com as seguintes medidas:

- a) delimitação das áreas impróprias à ocupação urbana, por suas características geológicas;
- b) delimitação das áreas de preservação ambiental;
- c) delimitação de áreas destinadas à implantação de atividades com potencial poluidor, hídrico, atmosférico e do solo;

II– determinação das normas técnicas mínimas obrigatórias no processo de urbanização de áreas de expansão urbana;

III– delimitação de áreas destinadas à habitação popular, atendendo aos seguintes critérios mínimos:

- a) dotação de infra-estrutura básica;
- b) situação acima de quota máxima das cheias;

IV– ordenação do processo de desmembramento e de remembramento;

V– estabelecimento das permissões e impedimentos do uso do solo em cada zona funcional, assim como dos índices máximos e mínimos de aproveitamento do solo;

VI– identificação dos vazios urbanos e das áreas subutilizadas, para o atendimento do disposto no art. 182, § 4º, da Constituição Federal;

VII– estabelecimento de parâmetros mínimos e máximos para parcelamento do solo urbano, que assegurem o seu adequado aproveitamento, respeitadas as necessidades mínimas de conforto urbano.

Art. 213 – Incorpora-se à legislação urbanística municipal o conceito de solo criado, entendido como excedente do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos com relação a um nível preestabelecido em lei. (regulamentado do p/ LC 315, DOE de 10/01/94)

Art. 214 – O Município estabelecerá políticas emergenciais para as áreas de risco onde existam assentamentos humanos.

Art. 215 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano será elaborado conjuntamente pelo Poder Executivo, representado por seus órgãos técnicos, Poder Legislativo e população organizada a partir das regiões e das entidades gerais da sociedade civil do Município.

Art. 216 – O Código de Obras e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, cada qual em sua área de abrangência, deverão estabelecer regras especiais, a serem definidas em lei, que facilitem a aprovação de projetos de edificação às pessoas de baixa renda, a fim de que os próprios moradores possam realizar as edificações, com a supervisão do Poder Executivo.

CAPÍTULO IV

Do Uso e Parcelamento do Solo Urbano e da Política Fundiária

Art. 217 – Fica instituído um banco de terra destinado a atender às necessidades urbanas e habitacionais, formado por terrenos pertencentes ao Município e acrescidos progressivamente de áreas adquiridas de conformidade com um programa de municipalização de terras, mediante permutas, transferências, compras e desapropriações. (ver LC 242/91 e 251/91)

§ 1º – As áreas do banco de terra somente poderão ser alienadas em permutas por outras áreas urbanas ou de expansão urbana.

§ 2º – As áreas do banco de terra poderão ter seu direito de superfície cedido ou ser objeto de concessão de uso a cooperativas habitacionais para fins de habitação social, em condições que excluam a possibilidade de utilização para fins de lucro ou especulação.

Art. 218 – O Município deverá notificar os parceladores para que regularizem, nos termos da legislação federal, os loteamentos clandestinos, podendo, em caso de recusa, assumir, juntamente com os moradores, a regularização, sem prejuízo das ações punitivas cabíveis contra os loteadores.

Art. 219 – As populações moradoras de áreas não regularizadas têm direito ao atendimento dos serviços públicos municipais.

Art. 220 – O Poder Público propiciará condições que facilitem às pessoas portadoras de deficiência física a locomoção no espaço urbano.

Parágrafo único – O Código de Obras conterá dispositivo determinando que as construções públicas, como vias, viadutos e passarelas, ou particulares de uso industrial, comercial, ou residencial, quando coletivas, tenham acesso especial para as pessoas portadoras de deficiência física.

Art. 221 – Nos loteamentos, as áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como os espaços livres de uso público serão entregues completamente desocupados, ou edificados, quando for o caso, efetuando o Município o registro público dessas áreas num prazo de cento e oitenta dias.

Art. 222 – O Poder Executivo, antes de conceder a licença para o loteamento urbano, poderá exigir, completamente à lei federal, áreas destinadas a equipamentos urbanos ou coletivos, conforme a expectativa da demanda local.

Art. 223 – Os loteamentos e desmembramentos deverão respeitar o prazo máximo determinado em lei específica, para a conclusão das obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

CAPÍTULO V Do Saneamento

Art. 224 – O saneamento básico é ação de saúde pública e serviço público essencial, implicando seu direito garantia inalienável, ao cidadão, de:

- I– abastecimento de água com qualidade compatível com os padrões de potabilidade;
- II– coleta, disposição e tratamento de esgotos cloacais e dos resíduos sólidos domiciliares, e a drenagem das águas pluviais;
- III– controle de vetores, com utilização de métodos específicos para cada um e que não causem prejuízos ao homem, a outras espécies e ao meio ambiente.

Art. 225 – O serviço público de água e esgoto é atribuição precípua do Município, que deverá estendê-lo progressivamente a toda a população.

§ 1º O Município manterá, na forma da lei, mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população, compatibilizando o planejamento local com o do órgão gestor das bacias hidrográficas em que estiver parcial ou totalmente inserido.³⁰²

§ 2º O serviço público de que trata o caput deste artigo será organizado, prestado, explorado e fiscalizado diretamente pelo Município, vedada a outorga mediante concessão, permissão ou autorização, exceto à entidade pública municipal existente ou que venha a ser criada para tal.fim.³⁰³

Art. 226 – A conservação e proteção das águas superficiais e subterrâneas são tarefa do Município, em ação conjunta com o Estado.

³⁰² Renumerado pela Emenda 17.

³⁰³ Incluído pela Emenda 17.

Parágrafo único – No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas, é prioritário o abastecimento às populações.

Art. 227 – O Município adotará a coleta seletiva e a reciclagem de materiais como forma de tratamento dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, sendo que o material residual deverá ser acondicionado de maneira a minimizar, ao máximo, o impacto ambiental, em locais especialmente indicados pelos planos diretores de desenvolvimento urbano, de saneamento básico e de proteção ambiental.

Art. 228 – O Poder Público desenvolverá programas de informação, através da educação formal e informal, sobre materiais recicláveis e sobre matérias biodegradáveis.

Art. 229 – São proibidos os depósitos de materiais orgânicos e inorgânicos, bem como a destinação de resíduos sólidos ou líquidos em locais não apropriados para tal.

CAPÍTULO VI Da Política Habitacional

Art. 230 – Será meta prioritária da política urbana municipal a superação da falta de moradia para cidadãos desprovidos de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado.

Parágrafo único – As ações do Município, dirigidas a cumprir o disposto neste artigo, consistirão basicamente em:

I– regularizar, organizar e equipar as áreas habitacionais irregulares formadas espontaneamente, dando prioridade às necessidades sociais de seus habitantes;

II– participar, com terra urbanizada inalienável pertencente ao Município, na oferta e cessão de espaço edificável a cooperativas habitacionais ou outras formas de organizações congêneres, comprovadamente carentes, conforme a lei;

III– promover a participação do Poder Público, diretamente ou em convênios com o setor privado, na oferta de materiais básicos de construção a preço de custo, com vistas à demanda da autoconstrução.

IV– promover a realização de censos quinquenais da população de baixa renda do Município de Porto Alegre, deverão até 30 de dezembro de 1996, serem divulgados os dados do primeiro recenseamento relativos às características dos indivíduos, familiares, domicílios, perfil sócio-econômico e de origem desta população.³⁰⁴

Art. 231 – Nos programas de regularização fundiária e loteamentos realizados em áreas públicas do Município, o título de domínio ou de concessão real de uso será conferido ao homem e à mulher, independente do estado civil.

Art. 232 - Nas ações coletivas e individuais de usucapião urbano, com fins de regularização fundiária, o Município propiciará aos pretendentes formas de apoio técnico e jurídico necessário.

Art. 233 – A execução de programas habitacionais será de responsabilidade do Município, que:

I– administrará a produção habitacional;

II– estimulará novos sistemas construtivos, na busca de alternativas tecnológicas de baixo custo, sem prejuízo da qualidade;

III– incentivará a criação de cooperativas habitacionais, principalmente as organizadas por associações de moradores e sindicatos de trabalhadores e outras modalidades de associações voluntárias, dirigidas pelos próprios interessados, como formas de incremento à execução de programas de construção habitacional e melhoria ou expansão de infra-estrutura e equipamentos urbanos em conjuntos e loteamentos residenciais já existentes;

IV– instituirá programa de assistência técnica gratuita no projeto e construção de moradias para famílias de baixa renda.

³⁰⁴ Incluído pela Emenda 09.

Art. 234 – Para execução de programas habitacionais, o Município utilizará recursos territoriais do banco de terra e recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento, que será constituído:

I– da taxa de licenciamento de construção, calculada com fundamento no custo unitário básico de construção ou em outro índice que venha a substituí-lo, de acordo com critérios definidos em lei;

II– de recursos auferidos com a aplicação do instituto do solo criado;

III– de recursos orçamentários do Município.

Art. 235 – Nos programas habitacionais da casa própria, a lei reservará percentual da oferta de moradia para pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, assegurado o direito preferencial de escolha.

Art. 236 - A Às famílias que tenham mulher como seu sustentáculo é garantido um mínimo de 30% (trinta por cento) das vagas advindas de projetos ou programas habitacionais implementados pelo Município.³⁰⁵

³⁰⁵ Incluído pela Emenda 19.

ANEXO 2 - ORDEM DE SERVIÇO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO

ORDEM DE SERVIÇO Nº 001

Porto Alegre, 04 de janeiro de 1993.

AOS SENHORES SECRETARIOS MUNICIPAIS,
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO, DIRE-
TOR DO DEPARTAMENTO DE ESGOTOS PLU-
VIAIS E DIRETORES- GERAIS DE AUTAR-
QUIAS.

Considerando a necessidade de que, desde o pri-
meiro dia de governo, sejam implementadas medidas político-
-administrativas destinadas ao cumprimento do Programa da
Frente Popular,

D E T E R M I N O:

A constituição dos seguintes GRUPOS DE TRABA-
LHO:

I - Grupo de Trabalho para sugerir o local e
propor o anteprojeto para a PISTA DE EVENTOS de Porto Ale-
gre, tendo como Coordenador Executivo a Secretaria do Plane-
jamento Municipal, e como participantes o Sr. Presidente da
Associação das Entidades Carnavalescas e mais duas pessoas
indicadas por ele, a Secretaria Municipal da Cultura, o jo-
nalista Sr. Adroaldo Correa, o Sr. Presidente da Empresa Por-
to-Alegrense de Turismo e representantes da Universidade, a
serem indicados, com prazo de 04 meses para a entrega do res-
pectivo relatório;

II - Grupo de Trabalho para a proposição de po-
tencialização imediata dos seguintes CENTROS DE BAIRRO: Res-
tinga, Jardim Leopoldina e Azenha, tendo como Coordenador E-
xecutivo a Secretaria do Planejamento Municipal, e como par-

.....
uy



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO

.....

2

ticipantes a Secretaria Municipal de Obras e Viação, a Secretaria Municipal de Transportes, Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio, Delegados do Orçamento Participativo das Regiões e Secretaria Municipal do Meio Ambiente, com prazo de 04 meses para a entrega dos relatórios;

III - Grupo de trabalho para proposição de anteprojeto de lei para a formação do CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, sob a Coordenação Geral da Secretaria do Governo Municipal, e com a participação da Procuradoria-Geral do Município, Secretaria Municipal de Administração, Assessor Jurídico do Gabinete do Prefeito, União das Associações dos Moradores de Porto Alegre, Dr. Cyro Martini, representante da Secretaria de Segurança do Estado e da Brigada Militar, com prazo de 04 meses para entrega do respectivo relatório;

IV - Grupo de Trabalho para proposição de anteprojeto de lei para o CONSELHO DOS DIREITOS DA CIDADANIA, CONTRA A DISCRIMINAÇÃO E O RACISMO, sob a Coordenação Executiva do Sr. Vice-Prefeito, e com a participação da Procuradoria-Geral do Município, Secretaria Municipal da Administração, do Sr. Assessor Jurídico do Gabinete do Prefeito, representação do movimento negro e do movimento feminista;

V - Grupo de Trabalho para propor um PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO, sob a Coordenação Executiva de um dos Srs. Diretores da FESC, e com a participação do Movimento Assistencial de Porto Alegre, da Procuradoria-Geral do Município, da Dra. Sandra Krebs Genro, do Sr. Assessor Jurídico do Gabinete do Prefeito, da Secretaria Municipal de Administração, do Clube dos Diretores Lojistas, do Rotary

Handwritten signature or initials.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO

...

4

Que a Secretaria Municipal da Administração confeccione as respectivas Portarias no prazo de 30 dias, a contar da publicação da presente Ordem de Serviço.

Determino, ainda, que sejam adotadas, pelos órgãos competentes, as medidas administrativas e legais para viabilizar:

I - A imediata implantação do sistema de caixa único na Administração Direta e Indireta;

II - A transferência do Programa de Regularização Fundiária da Secretaria do Planejamento Municipal para o Departamento Municipal de Habitação;

III - A transferência do Programa "Guaíba Vive" da Secretaria do Planejamento Municipal para a Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Tarso Genro,
Prefeito.

ANEXO 3 – QUADROS COMPARATIVOS³⁰⁶

1 – Adensamento - GT 3.1/Seminário/Congresso

<i>GT 3.1 – propostas</i>		
P/ Seminário³⁰⁷	P/ II Congresso³⁰⁸	Aprovadas no II Congresso³⁰⁹
Conceitos		
<p>Densificação: resultado da densidade, grau de concentração da população e das atividades econômicas, culturais etc.</p> <p>Densidade urbana – é a relação que indica a intensidade do uso e ocupação do solo urbano expressa por: habitantes/hectare (hab/ha), ou densidade populacional, <u>destinada a controlar o uso dos equipamentos comunitários, de saúde, de abastecimento etc;</u></p> <p>-Nº de economias por hectare (eco/ha), ou densidade de economias, <u>destinada a controlar o uso da infra-estrutura urbana e dos serviços urbanos</u></p> <p>Coefficiente construtivo por hectare, ou densidade construtiva, <u>destinada a controlar o uso da infra-estrutura urbana e dos serviços urbanos.</u></p> <p>Coefficiente construtivo é o instrumento de controle da densificação que estabelece a relação entre a área construída total das edificações e a área física por hectare de um determinado setor da cidade (conjunto de quarteirões, UTPs, região, etc.</p>	<p><i>3.1.1 Densificação – <u>Fica conceituado como densificação, a densidade populacional, como o instrumento destinado a controlar o nº de habitantes de cada UTP, Unidade Territorial de Planejamento, e avaliar os equipamentos comunitários, de abastecimento, de saúde etc; e a densidade construtiva através do número de economias e do coeficiente construtivo por hectare, destinados a controlar a intensidade do uso do solo, utilização da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.</u></i></p>	<p>Resolução 3.1.1 – <u>Fica conceituado como densificação, a densidade populacional, como o instrumento destinado a controlar o nº de habitantes de cada UTP e avaliar os equipamentos comunitários, de abastecimento, de saúde etc; e a densidade construtiva através do número de economias e do coeficiente construtivo por hectare, destinados a controlar a intensidade do uso do solo, utilização da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.</u></p> <p>Justificativa. Ampliar o controle da densificação incluindo instrumentos como o número de economias capaz de controlar a atividade não residencial.</p>
Parâmetros de densificação		
<p>Parâmetros de densificação – <u>a densificação deverá ser monitorada a partir dos parâmetros das tabelas anexas.</u>³¹⁰</p> <p>Características da ocupação do solo tabela 4.</p>	<p><i>3.1.2 Parâmetros de densificação – <u>a densificação deverá ser monitorada a partir dos parâmetros das tabelas 1 e 2 anexas.</u></i></p>	<p>Resolução 3.1.2 - <u>Parâmetros de densificação – a densificação deverá ser monitorada a partir dos parâmetros das tabelas nº 1 e 2 anexas.</u></p>
<p>Legislação sobre densificação - <u>legislar por coeficientes construtivos</u>, como forma de não penalizar setores da cidade ocupados por populações de menor renda</p> <p>-<u>considerar os parâmetros das tabelas anexas</u> como diretrizes para os planos regionais;</p> <p>-conter os limites da Área Urbana de</p>	<p><i>3.1.3 <u>Legislação sobre densificação</u></i> <i>Legislar por coeficientes construtivos</i></p> <p><i>3.1.4 <u>Avaliação da densificação – utilizar no Plano Diretor de Desenvolvimento urbano e nos Planos Regionais os parâmetros propostos.</u></i></p>	<p>Resolução 3.1.3 – <u>legislar por coeficientes construtivos</u></p> <p>Resolução 3.1.4 – <u>Avaliação da densificação – utilizar no PDDU e nos Planos Regionais os parâmetros propostos.</u></p>

³⁰⁶ A demarcação em sublinhado, nos trechos, visa identificar a identidade dos textos. Os trechos em itálico são transcrições dos textos constantes dos documentos.

³⁰⁷ Anexo 1.3 do relatório, documento encaminhado ao Seminário.

³⁰⁸ Conforme Anexo 1.5, do relatório, documento encaminhado ao 2º Congresso.

³⁰⁹ Caderno de Resoluções, p. 20/9.

³¹⁰ As tabelas foram reproduzidas quando da apresentação das diretrizes do 2º Congresso. Aqui se reproduz tão somente o conteúdo da tabela 4, que identifica as características da ocupação, considerando que esta não foi publicada no respectivo caderno de resoluções.

ocupação intensiva, salvo em situações especiais. - utilizar nos planos regionais estratégias que visem num primeiro momento a consolidação das áreas já ocupadas.		
<i>Miscigenação</i>		
Manter índices de aproveitamento diferenciados nas áreas residenciais.	3.1.6.1 <u>Manter os incentivos às atividades residenciais (índices de aproveitamento) nos setores com predominância residencial.</u>	3.1.6.1 Manter os incentivos às atividades residenciais (índices de aproveitamento) nos setores com predominância residencial Justificativa: resguardar as características residenciais das áreas residenciais
Manter índices únicos para usos diversos em áreas mistas.	3.1.6.2 <u>Manter índices únicos para usos diversos em áreas mistas.</u>	3.1.6.2 Manter índices únicos para usos diversos em áreas mistas. Justificativa: <i>viabilizar a miscigenação de usos.</i>
Alterar para índices de aproveitamento únicos os índices de aproveitamento diferenciados dos Polos e Corredores CS, com a devida compatibilização.	3.1.6.3 <u>Alterar para índices de aproveitamento únicos os índices de aproveitamento diferenciados dos Polos e Corredores CS, com a devida compatibilização.</u>	3.1.6.3 Alterar para índices de aproveitamento únicos os índices de aproveitamento diferenciados dos Polos e Corredores CS, com a devida compatibilização. Justificativa: estimular a miscigenação do uso residencial nos Polos e Corredores CS, evitando-se a excessiva especialização das atividades comerciais e de serviços.
Utilizar índices de aproveitamento diferenciados em áreas não residenciais apenas como estratégia de implementação de áreas novas, por tempo determinado.	3.1.6.4 <u>Utilizar índices de aproveitamento diferenciados em áreas não residenciais apenas como estratégia de implementação de áreas novas, por tempo determinado.</u>	3.1.6.4 Utilizar índices de aproveitamento diferenciados em áreas não residenciais apenas como estratégia de implementação de áreas novas, por tempo determinado. Justificativa. <i>Instrumento estratégico.</i>

2 - Solo Criado

Projeto de Lei / Resoluções

Proposta do projeto de lei	Resolução aprovada no II Congresso
<p>Nova redação ao §3º do art. 2º</p> <p><i>O aumento do potencial construtivo da cidade, pela incorporação de novas áreas à Zona urbana de ocupação intensiva por aumento da capacidade de edificação nas atuais UTPs e em outras áreas adensáveis do PDDUR, dar-se-á na forma de solo criado.</i></p> <p>(obs. a alteração da redação não altera o conteúdo do texto original)</p> <p>Nova redação do § 4º</p> <p><i>Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alterações do modelo que não signifiquem aumento</i></p>	<p>3.1.8 Solo Criado.</p> <p><i>Conceito – Diferença entre a densificação dada pela plena utilização da infra-estrutura e equipamentos urbanos existentes e os índices de aproveitamento do PDDU.</i></p> <p>3.1.8.1 <i>O Solo Criado é definido como o instrumento de controle de densificação, na forma de estoques construtivos alienáveis em poder do município, visando o retorno para políticas públicas, em especial para a demanda habitacional prioritária (baixa renda), de parte dos investimentos sociais da construção social da cidade, particularmente aos investimentos públicos.</i></p>

<p><i>do potencial construtivo total das propriedades fundiárias hoje expresso pela capacidade conjunta dos índices do PDDUR</i></p> <p>(obs. dispositivo inserido em face da determinação da consolidação dos índices não computáveis no índice total)</p>	
<p><i>Art. 12: Os Estoques Construtivos serão aplicados em todas as UTPs, Polos e Corredores de Comércio e Serviços que não ultrapassem os limites da faixa 4 das tabelas 1 e 2 anexas, viabilizando a utilização plena da capacidade de infra-estrutura, sem prejuízo da paisagem urbana e dos dispositivos de controle referentes à ventilação e insolação.</i></p> <p>[Obs. As tabelas correspondem às tabelas aprovadas no II Congresso. A faixa 4: economicamente aceitável de densificação máxima.]³¹¹</p>	<p>3.1.8.2.2 <i>As UTPs, Pólos e Corredores CS com densidade ou nº de economias ou coeficiente construtivo inferiores ao das planilhas receberão estoques construtivos (solo criado)</i></p> <p><i>Instrumento legal para estoques construtivos: decreto</i></p>
<p><u>§1º Os estoques serão calculados com base em 10 economias da década por hectare, ou uma economia por hectare ao ano, distribuídos da seguinte forma:</u></p> <p>I- <u>50% ou 5 economias/ha na década nas UTPs, Polos e Corredores CS;</u></p> <p>II- <u>50% ou 5 economias/há na década nas UTSIs.</u></p>	<p>3.1.8.2.5 <i>Os estoques serão calculados com base em 10 economias na década por hectare, ou 1 economia p/há/ano, distribuídos da seguinte forma:</i></p> <p>I- <i>50% ou 5 economias/há na década nas UTPs, Polos e Corredores CS;</i></p> <p>II- <i>50% ou 5 economias/há na década nas UTSIs</i></p>
<p><u>§2º Quando o resultado do cálculo referido no parágrafo anterior for inferior a 5.000,00m², o estoque construtivo mínimo será equivalente a 10.000,00 m²; quando o resultado for superior a 5.000,00m², o estoque construtivo mínimo será equivalente ao dobro, respeitado o limite de 20.000,00 m².</u></p>	<p>3.1.8.2.10 <i>O estoque construtivo mínimo será de 1.000,00 m²/ano ou 10.000,00m²/década. Todas as UTPs que apresentarem no cálculo dos estoques construtivos valores inferiores a 5.000,00m²/década, terão seu estoque ajustado para 10.000,00m². UTPs com valores entre 5.000 e 10.000,00m²/década terão seu estoque construtivo ajustado no dobro e aquelas com valores superiores a 10.000,00m²/década, ajustados para 20.000,00 m².</i></p>
<p><i>§3º Na aplicação do §2º os índices construtivos necessários à complementação do estoque construtivo mínimo serão descontados do estoque construtivo da UTSI.</i></p>	
<p><u>§4º Quando for constatado pelo Sistema Municipal de Gestão e Planejamento Urbano e Rural – SMGPUR – resultados negativos produzidos pela aplicação do Solo Criado, as vendas de estoques nas UTPs, Polos ou Corredores CS serão imediatamente suspensas mediante Decreto do Poder Executivo Municipal.</u></p>	<p>3.1.8.2.3 <i>Sempre que as UTPs, Pólos e Corredores CS ultrapassem os limites das tabelas nº 1 e 2, ou for constatado pelo SMPCDU resultados negativos produzidos pela aplicação do Solo Criado, as vendas de estoques construtivos nas UTPs, Pólos e Corredores CS serão suspensas mediante Decreto do Executivo Municipal.</i></p>
<p><i>Art.13. A área computável da economia é calculada nos termos da LC 43/79, sendo que eventuais alterações no conceito resultarão em adequações na área das economias e nos estoques construtivos por Decreto do Poder Executivo Municipal.</i></p>	<p>3.1.8.2.6 <i>A área CP da economia será dada pela média das economias residenciais licenciadas nos anos de 1994 e 1993. Sempre que a UTP, Polo ou Corredor CS não tiver licenciado prédios nestes anos, serão pesquisados os anos de 92,91 e 90. Na falta de dados neste período será utilizada a área média de Unidade Territorial Seccional onde se localizar a UTP, Polo ou Corredor CS....</i></p>
<p><i>Art. 14. Os Estoques Construtivos serão colocados à venda na sua totalidade, considerado o montante apurado para a década, excetuada a reserva de 50%.</i></p>	<p>3.1.8.2.11 <i>Os Estoques Construtivos das UTPs, Polos e Corredores CS serão colocados à venda na sua totalidade, ou seja, todo o estoque da década.</i></p>
<p><u>§1º Sempre que o estoque das UTPs, Polos e</u></p>	<p>3.1.8.2.12 <u> Sempre que o estoque das UTPs, Polos e</u></p>

³¹¹ Observações entre colchetes são da autora. Texto transcrito em *itálico* reproduzem o texto original.

<u>Corredores CS se esgotar, o SMGPUR colocará à venda o estoque construtivo reserva correspondente a 50% do total apurado, e iniciará estudos que avaliem a possibilidade de densificação, indicando suas diretrizes</u>	<u>Corredores CS se esgotar, o SMPCDU colocará a venda o estoque construtivo reserva (50%), e iniciará estudos que indicarão as novas diretrizes de densificação.</u>
<u>§2º Poderá ser aplicado estoque maior do que o da respectiva UTP, desde que os empreendimentos sejam precedidos de avaliação de impacto e que o montante seja descontado do estoque da UTSI.</u>	3.1.8.2.13 <u>Em empreendimentos objeto de aprovação por avaliação de impacto, poderão ser utilizados estoques maiores que os das respectivas UTPs, desde que descontados do estoque das UTSIs.</u>
<u>Art. 15. No caso de projetos urbanos especiais ou de melhorias nas economias existentes localizadas nos setores da cidade onde não haja previsão de estoque construtivo, a critério do Sistema poderão ser aplicados índices de aproveitamento do estoque da UTSI.</u>	3.1.8.2.14 <u>Os empreendimentos localizados em Áreas Funcionais ou em UTPs sem estoques construtivos, poderão adquirir índices de aproveitamento do estoque da UTSI, no caso de projetos urbanos especiais ou melhorias nas economias, à critério do Sistema.</u>
<u>Art. 16. O SMGPUR, através de seu órgão gerenciador, atenderá as exigências de estudos técnicos na implementação do Solo Criado, com base no que o Município regulamentará os estoques construtivos por Decreto do Poder Executivo Municipal.</u>	3.1.9.1 <u>O SMGPUR (...), através de seu órgão central, atenderá às exigências de estudos técnicos na implementação do Solo Criado, com base no que o Município regulamentará os estoques construtivos por Decreto do Poder Executivo Municipal.</u>
<u>Art. 17. Fazem parte desta Lei Complementar, as tabelas nº 1,2 e 3 anexas.</u>	<u>As tabelas apresentadas neste item estão aprovadas sob caráter de parâmetros orientadores para o aprofundamento dos estudos que indiquem números definitivos para a regulamentação da matéria.</u>

3 – Dispositivos de Controle

GT3.4 /seminário /Congresso

P/ Seminário	P/ II Congresso³¹²	Resoluções II Congresso³¹³:
<u>8 – Equacionamento de dispositivos de controle de UTRs e UTM's tendo por base reconhecimento de 3 tipologias de zonas residenciais: Tipo 1 – zona edificada predominantemente com casas isoladas ou semi-isoladas tendo altura máxima de 9m de linha de cumeeira, como nos bairros Três Figueiras, Vila Assunção, Jardim Lindóia, Jardim Planalto Tipo 2 – zona edificada com casas e edifícios de apartamento sem elevador de 3 a 5 pavimentos, como Lomba do Pinheiro ou Restinga Tipo 3 – zona constituída por edifícios de apartamento com elevador, estipulados em um máximo de 15 pavimentos tendo em vista os</u>	<u>Casa – altura máxima de 9m da linha de cumeeira - três pavimentos (exclusive subsolo) edifício de apartamentos sem elevador – altura máxima de 15m, 4 pavimentos...mais sótão ou 5 pavimentos - edifício de apartamentos com</u>	Resolução 3.4.07 – Equacionamento de dispositivos de controle de UTRs e UTM's tendo por base o reconhecimento de 3 tipologias de zonas residenciais Tipo 1 – zona edificada predominantemente com casas isoladas ou semi-isoladas tendo altura máxima de 9m de linha de cumeeira Tipo 2 – zona edificada com casas e edifícios de apartamento sem elevador de 3 a 5 pavimentos Tipo 3 – zona constituída por edifícios de apartamento com elevador, estipulados em um máximo de 15 pavimentos tendo em vista os critérios de economicidade. Liberdade projetual e os precedentes estabelecidos legal e praticamente)

³¹² Conforme Anexo VI do Relatório do GT 3.4, que não apresenta as propostas por item. Desta forma, os trechos transcritos não observam a ordem do relatório, com a finalidade de reunir as propostas de acordo com o tratamento dado no Congresso.

³¹³ Páginas 47/51 do caderno *II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas*

<u>critérios de economicidade, liberdade projetual e os precedentes estabelecidos legal e praticamente.</u>	<u>elevador – a altura máxima de 45m, 15 pavimentos ...</u>	
<u>16 – Redução do número de variáveis que compõem o índice de aproveitamento e individualização de um corpo e uma base de edificação. O corpo será computável, implicando definição de fórmula de transferência do não computável e excluído para um índice consolidado. A base será extensiva e não computável, desde que destinada a garagens e uso condominial.</u>	<p>Edifício de apartamentos - três elementos morfológicos: <u>uma base, um corpo</u> e uma superestrutura.</p> <p>Base – interface da edificação com o espaço público da rua e da calçada...</p> <p>Base – altura máxima de 6m ... ocupando a totalidade do lote ou a totalidade do lote menos o recuo frontal térreo, quando aplicável, com aberturas ou pátios de iluminação ou ventilação.</p> <p><u>Base não computável</u> para efeitos de aproveitamento... Absorvem-se assim as atuais bonificações referentes a pilotis, salão de festas, circulações térreas e apartamento do zelador.</p> <p><u>Corpo</u>: miolo e o elemento mais substantivo da edificação, abrigando o conjunto de unidades residenciais e circulações comuns...</p> <p>A projeção horizontal do corpo deve ser ... menor que o lote, tendo em vista as demandas de iluminação, ventilação e privacidade...</p>	<p>Resolução 3.4.14 – <u>redução do número de variáveis que compõem o índice de aproveitamento e individualização de uma base e um corpo na edificação. O corpo será computável, implicando a definição de fórmula de transferência do não computável e excluído para um índice consolidado. A base será extensiva e não computável, desde que destinada a garagens e uso condominial.</u></p>
<p>18 – <u>Substituição da taxa de ocupação por recuo de fundos de 10 m – a partir da base– garantindo distância entre edificações similares às proporcionadas pelas caixas de rua. Por uma questão de semântica, onde lê-se “a partir da base”, leia-se “excetuando-se a base” [SINDUSCON]i,</u></p>	<p>Referência normativa: <u>corpo edificado de divisa a divisa para qualquer altura, no alinhamento ou no recuo frontal quando este existir, substituindo ... a taxa de ocupação pela prescrição de um recuo de fundos obrigatório de 10m...</u></p> <p>Consegue-se, assim, equiparar os afastamentos entre edificações opostas comparáveis no interior do quarteirão aos afastamentos proporcionados pelas caixas de rua correntes, ao mesmo tempo que oportunizam lajes maiores por pavimento.</p>	<p>Resolução 3.4.21 – <u>incentivar a ocupação do subsolo para garagens sem limitação no número de vagas.</u></p> <p>Resolução 3.4.16 – <u>substituição da taxa de ocupação por recuo de fundos de 10 m – excetuando-se a base– garantindo distância entre edificações opostas similares às proporcionadas pelas caixas de rua</u></p>
<p>19 ... recuo de jardim de 4m</p>		
<u>9–Eliminar a obrigatoriedade de recuos lateral</u>	<p>... <u>corpo em sua totalidade computável para efeitos de aproveitamento, consolidando, em um único índice, o atual índice nominal e uma proporção das atuais isenções referentes a paredes, circulações, sacadas e cobertura...</u> <u>a proporção recomendável das isenções a transferir-se para o novo índice ...deve constituir uma média entre a maior e a menor utilização atual de áreas não computáveis...</u> <u>A superestrutura coroa a edificação, abrigando usualmente reservatórios elevados e casas de máquinas ...tem pouca importância na definição da</u></p>	<p>Resolução 3.4.08 – <u>eliminação da obrigatoriedade dos recuos laterais.</u></p> <p>Resolução 3.4.26 – <u>de acordo com a valorização do centro de quadra proposto, o afastamento de fundo também poderá ser proposto para base.</u></p>

	altura ... Superestrutura...não computável	
<u>17 – Viabilização do Solo criado com indicativo de um aproveitamento máximo de 3 para o corpo em UTM e UTRs e aproveitamento 4 em situações do art. 84, a situação de Pólos e Corredores se encontrando em estudo.</u>	<u>Limite de aproveitamento de ordem de grandeza 3 para lotes correntes ocupados por edifício de apartamentos com elevador e um limite de aproveitamento de ordem de grandeza 2 para lotes correntes ocupados por edifício de apartamentos sem elevador</u> ...A ordem de grandeza dos limites apontados ...para a utilização do solo criado	Resolução 3.4.15 – <u>viabilização do solo criado com o indicativo de um aproveitamento máximo de 3 para o corpo das edificações em UTM e UTRs e 4 em situações do art. 84, a situação de pólos e corredores se encontrando em estudo.</u>
<u>15 – Redução do número de índices de aproveitamento.</u> Obs. para a simplificação, a adoção da <u>média aritmética dos índices máximos e mínimos do anexo 8 da LC 43/79.</u>	Tendo em vista a simplificação dos trâmites de execução e aprovação de projetos, a eliminação de descontinuidade de índices em trechos homogêneos contíguos ao longo do mesmo corredor e a equiparação desejável de índices residenciais, comerciais e mistos, torna-se do maior interesse a <u>redução do número de índices de aproveitamento no caso dos corredores. O critério estudado para essa redução é a média aritmética dos índices existentes em trechos contíguos homogêneos.</u>	Resolução 3.4.13 – <u>redução do número de índices de aproveitamento</u> Resolução 3.4.28 – <u>o princípio da reformulação dos índices de aproveitamento existentes será em função da média aritmética dos índices máximo e mínimos do anexo 8 (LC 43/79) como também da média aritmética dos índices máximos e mínimos dos pólos e corredores.</u>

ANEXO 4 - DOCUMENTO CONTRÁRIO ÀS ALTERAÇÕES DO MODELO DO 2º

PDDUA/96



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

1

Porto Alegre 09 de junho de 1997.

Ao Sr. Secretário da SPM

Ao longo dos últimos 4 anos os cidadãos de Porto Alegre construíram e aprovaram um método de trabalho que norteou o processo de Reavaliação do I PDDU. Este processo fundamentou-se no Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, implementado a partir de março de 1993. Esta metodologia tinha como objetivo propiciar espaço para a comunidade discutir a cidade e estabelecer as diretrizes que definiriam o futuro de Porto Alegre no que se refere ao desenvolvimento econômico, das formas de financiamento da cidade, da reforma e desenvolvimento urbano e da circulação e transporte.

Para subsidiar a discussão e divulgar este assunto tão complexo, a Administração Popular promoveu várias palestras com convidados nacionais e internacionais, contratou Universidades, assessorias técnicas e convocou o seu corpo técnico/administrativo.

I Congresso da Cidade, evento realizado nos dias 17, 18 e 19 de dezembro de 1993 "aprovou as diretrizes apontadas pela população, encerrando no ano uma etapa daquele que é um importante projeto político da segunda gestão da Administração Popular" (Diretrizes para Porto Alegre - dez/93; pág.3).

O II Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 1995, representou a etapa de maior importância do processo de Reavaliação do I PDDU. É pertinente transcrever parte da introdução redigida pelo Sr. Prefeito Municipal Tarso Genro, demonstrando-nos a real importância política do evento quando afirma:

"O II Congresso da Cidade constitui mais um passo. Um passo que não é qualquer povo, nem qualquer governo que dá. Um passo, cujo caráter principal é a rejeição ao desenvolvimento subordinado, é a resistência aos efeitos da crise, é o combate às desigualdades, enfim, é a construção de uma cidade para todos."

O II Congresso para consolidar o seu alto grau de democratização, aprovou o Regimento Interno estabelecendo no seu Capítulo I - Dos Objetivos:

"art. 1º - O II Congresso da Cidade de Porto Alegre é o foro privilegiado para os debates e deliberações sobre as propostas e diretrizes para a reformulação do I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, socialmente construídas pelos Grupos de Trabalho e demais instâncias do Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte, dos quais participaram todos os cidadãos preocupados com a organização e desenvolvimento de Porto Alegre. "



Como objetivos, o II Congresso estabeleceu no seu art. 2º os seguintes incisos:

- I - Receber as propostas ou diretrizes para a Reformulação do PDDU, elaboradas pelos Gts ao longo do Projeto e advindas da Comissão de Sistematização.**
- II - Discutir, votar, aprovar, rejeitar ou emendar as propostas ou diretrizes;**
- III - Propor a continuidade do processo de Reformulação, naqueles aspectos que assim o requerem”.**

Entre os documentos anexos no relatório do II Congresso da Cidade, destacamos o Documento nº 1, assinado pela AREA, SERGS, SINDUSCON, STICC, SENGE, AAI, SECOVI, IAB e PROPAR que reconhecem o caráter democrático da discussão das questões relativas às mudanças do I PDDU.

A partir do ano de 1996, coube à SPM a continuidade do processo desenvolvendo os trabalhos necessários para a elaboração do II PDDUA de acordo com os pressupostos estabelecidos no II Congresso da Cidade. Entre os temas, um dos mais polêmicos foi o que tratava dos dispositivos de controle das edificações. Ressaltamos que das entidades que participaram da Comissão de Sistematização um único destaque contrário ao modelo proposto de uma forma integral foi requerido, destaque este solicitado pelo IAB/RS.

A etapa seguinte consistiu na elaboração do Projeto de Lei cujo cronograma para o seu encaminhamento à Câmara de Vereadores alterou a metodologia até então desenvolvida, promovendo os ajustes sem a participação direta das entidades nos GTs. Foi, então, adotado como fórum para efetuar estes ajustes a Coordenação Geral da Cidade Constituinte, órgão considerado representativo para legitimar e finalizar o projeto de lei. O projeto de lei foi encaminhado para apreciação do Legislativo com problemas em diversos que incluíram a falta de uma discussão mais ampla e de material de comunicação, em função do cronograma ter um prazo extremamente reduzido para esgotar todos os pontos passíveis de serem ajustados,

Coube a Câmara a constituição de uma comissão específica para analisar o projeto de lei e emitir os pareceres técnicos pertinentes. Os primeiros sinais apontando a profundidade do conflito entre a proposta e o modelo vigente foram externados nas primeiras reuniões realizadas entre a equipe técnica da SPM e os assessores da Administração Popular que atuavam na comissão do legislativo.

A partir de março, com a retirada do projeto de lei da Câmara, a SPM traçou como objetivo efetuar a releitura da lei, modificar aspectos formais do conjunto da legislação, adequando a redação de alguns artigos, introduzindo outros, complementando informações em mapas, entendendo que com estes ajustes os conflitos ideológicos seriam equacionados.

A medida que a continuidade dos debates da supervisão técnica com a comissão do legislativo se aprofundavam constatava-se que o problema fora subdimensionado. Além disso, a discussão do assunto, na falta de uma



consenso técnico, passou a ser focado, predominantemente, pela ótica política, demonstrando a falta de credibilidade que a equipe técnica possui junto à Administração Popular.

A gradativa participação da equipe nas reuniões de cunho político que moldaria o novo projeto a ser defendido passou a ser o fórum onde apenas os técnicos da SPM defendiam o modelo aprovado no II Congresso da Cidade, constando-se que os demais membros do Executivo e do Legislativo entendiam que outro modelo deveria ser oferecido, com base nas propostas urbanísticas estabelecidas no I PDDU. Com o argumento de que todos são contra o modelo de volumetria proposto e que este não teria condições de ser aprovado no Legislativo, a Administração Popular assumiu posição contrária aos pressupostos estabelecidos no II Congresso da Cidade.

Nós, técnicos da SPM, diretamente ligados ao processo de Reavaliação do I PDDU, manifestamos nossa preocupação com a decisão de encaminhamento do acordo estabelecido sem o conhecimento da comunidade que participou ao longo dos últimos 4 anos.

Considerando a resistência apresentada ao modelo, ao ponto de comprometê-lo politicamente, é nosso entendimento, face a fragilidade da solução construída, que o processo deva ser retomado, com a participação das entidades mais diretamente envolvidas, para realizar os ajustes necessários a partir do acordo pré estabelecido dentro de um cronograma acordado por todos os participantes e em tempo compatível aos interesses do governo.

Para que os resultados deste processo tenham o devido respaldo do conjunto do executivo, entendem-se como fundamental o acompanhamento político na construção deste novo modelo. Que seja definida uma estrutura administrativa para a condução desta etapa, estabelecendo-se um plano de trabalho a partir da coordenação específica, realizando-se convocações efetivas das Secretarias essenciais para formatação da proposta. Que seja assegurado um espaço junto ao Secretariado para expor o modelo sem os preconceitos visivelmente detectados nas reuniões anteriores, de forma a assegurar ou ajustar internamente o conteúdo dos demais GTs.

1. Eng. Breno Ribeiro..... *Breno Ribeiro*
2. Arq. Cléia de Oliveira..... *Cleia de Oliveira*
3. Assist. Social Eliane Green..... *Eliane Green*
4. Arq. Glênio Bohrer..... *Glênio Bohrer*
5. Eng. Agron. Inez Pavlick..... *Inez Pavlick*
6. Eng. Agron. Luiz F. Rigotti..... *Luiz F. Rigotti*
7. Arq. Maria T. F. Albano..... *Maria T. F. Albano*
8. Arq. Marilu Maraschin..... *Marilu Maraschin*
9. Arq. Regina Nordstrom..... *Regina Nordstrom*
10. Arq. Roberto L. Cé..... *Roberto L. Cé*
11. Arq. Virgínia Müzzel..... *Virgínia Müzzel*

ANEXO 5 - ANEXOS DO 2º PDDUA/96³¹⁴

L DE PORTO ALEGRE

ANEXO 5	ESTOQUES CONSTRUTIVOS PÚBLICOS - SOLO CRIADO		2ºPDDUA
	ZONA	1º MOMENTO	
	CORREDORES DE CENTRALIDADE ADENSÁVEIS	20 econ/ha garantido um estoque mínimo de 10.000 m2	160 econ/ha NOS CORREDORES DE CENTRALIDADE 2 120 econ/ha NOS CORREDORES DE CENTRALIDADE 1
	DEMAIS ZONAS ADENSÁVEIS	10 econ/ha garantido um estoque mínimo de 10.000m2	A DEFINIR
	ZONAS NÃO ADENSÁVEIS	1 econ/ha	

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
CABINETE DO PREFEITO

ANEXO 10.5	PADRÕES PARA CONDOMÍNIOS POR UNIDADES AUTÔNOMAS							2ºPDDUA		
	CARACTERÍSTICAS		ÁREA DE OCUPAÇÃO INTENSIVA (AOI)				ÁREA DE OCUPAÇÃO EXTENSIVA (AOE)			
IMÓVEL	LOCALIZAÇÃO	UEU		APP		ÁREA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL		ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DIVERSIFICADO	ÁREA DE CONSERVAÇÃO NATURAL	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO RURAL
	ORIGEM (1)	SEM DOAÇÃO ADP	COM DOAÇÃO ADP	SEM DOAÇÃO ADP	COM DOAÇÃO ADP	SEM DOAÇÃO ADP	COM DOAÇÃO ADP			
	ÁREA MÁXIMA TESTADA MÁXIMA	22.500,00 m2	200,00 m	4 HA	400,00 m	22500,00 m2	200,00 m			
	QUOTA IDEAL MÍNIMA DE TERRENO POR ECONOMIA (m²) (4)	75,00 (6)				5000,00		2000,00	5000,00	20000,00
APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE CONTROLE DA EDIFICAÇÃO	AI-MF (2)	SOBRE 100% DA AI				SOBRE 100% OU		SOBRE 100% DA ÁREA DO IMÓVEL		
	MF-AI-AM (2)	SOBRE MÓDULO OU 50% DA AI (3)	SOBRE 100% DA AI	SOBRE 100% DA AI	50% DA AI (5)					
VAGAS PARA ESTACIONAMENTO (7)		ANEXO 12								

- (1) - SEM DOAÇÃO DE ÁREA DE DESTINAÇÃO PÚBLICA - IMÓVEIS COM ORIGEM EM PARCELAMENTO DO SOLO SEM CONTRIBUIÇÃO DE ÁREAS DE DESTINAÇÃO PÚBLICA NO PARCELAMENTO ORIGINAL COM DOAÇÃO DE ÁREAS DE DESTINAÇÃO PÚBLICA - IMÓVEIS COM CONTRIBUIÇÃO DE ÁREAS DE DESTINAÇÃO PÚBLICA NO PARCELAMENTO ORIGINAL
- (2) - AI = ÁREA DO IMÓVEL; MF = MÓDULO DE FRACIONAMENTO; AM= ÁREA MÁXIMA DO IMÓVEL
- (3) - APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE CONTROLE DA EDIFICAÇÃO SOBRE 50% DA AI, EXCLUSIVAMENTE PARA CONDOMÍNIOS DE HABITAÇÕES MULTIFAMILIARES DO TIPO "CASA"
- (4) - PODERÁ SER DISPENSADA A OBSERVÂNCIA DA QUOTA MÍNIMA, EM ÁREAS MAIORES DO QUE 20% NA AOE OBSERVADAS AS CONDIÇÕES DESTES ANEXO
- (5) - APLICAÇÃO SOBRE 100% DA AI QUANDO O IMÓVEL POSSUIR REGIME URBANÍSTICO PRÓPRIO E, APLICAÇÃO SOBRE 50% DA AI QUANDO NÃO HOUVER DETALHAMENTO DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL PARA OS CONDOMÍNIOS DE CASAS.
- (6) - A QUOTA MÍNIMA SERÁ LIBERADA PARA OS CONDOMÍNIOS DE HABITAÇÃO MULTIFAMILIARES DE EDIFÍCIOS NAS ÁREAS ONDE NÃO HAJA ESTA RESTRIÇÃO PÉLO ANEXO 8, FICANDO A RESTRIÇÃO PARA OS CONDOMÍNIOS DE CASAS.
- (7) - A VAGA PARA CADA UNIDADE AUTÔNOMA QUANDO SE TRATAR DE CONDOMÍNIOS DE HABITAÇÕES MULTIFAMILIARES DO TIPO "CASAS".
- * "AIS" OS ESTACIONAMENTOS OBRIGATORIOS PODERÃO SER REDUZIDOS EM FUNÇÃO DA NECESSIDADE DO PROJETO, A CRITÉRIO DO SMGP.

³¹⁴ A reprodução dos anexos foi feita a partir do projeto de lei complementar enviado à CMPA.

ÍNDICES DE APROVEITAMENTO

GRUPO	CÓDIGO	ÍNDICES DE APROVEITAMENTO				Quota Ideal Mínima de terreno por economia
		máximo do terreno sem solo criado	ÍNDICE IA	PROJETO NORMAL	PROJETO ESPECIAL	
AREA INT.	10	Predom. Residencial	1	-	-	75m²
	11	Predom. Residencial	1,2	-	-	75m²
2	21	Predom. Residencial	1,5	-	-	-
	22	Predom. Residencial	1,5	-	-	-
	23	Mistas - Industrial	1,5	2	4	-
	24	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	1,5	2	4	-
	25	Cor. Centr. 2 e Eixos Estrut.	1,5	3	4	-
	26	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	1,5	3	4	-
	31	Predom. Residencial	1,8	-	-	-
	32	Mistas -	1,8	3	4	-
	33	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	1,8	3	4	-
	34	Cor. Centr. 2 e Eixos Estrut.	1,8	3,5	4	-
3	41	Predom. Residencial	2,2	3	4	-
	42	Mistas	2,2	3	4	-
	43	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	2,2	3	4	-
	44	Cor. Centr. 2 e Eixos Estrut.	2,2	3,5	4	-
	45	Predom. Residencial	2,2	3,5	4	-
	46	Mistas	2,2	3,5	4	-
	47	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	2,2	3,5	4	-
	48	Cor. Centr. 2 e Eixos Estrut.	2,2	3,5	4	-
	49	Predom. Residencial	2,8	-	-	-
	50	Cor. Urbaneidade	2,8	-	-	-
4	51	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	2,8	3,5	4	-
	52	Predom. Residencial	3	-	-	-
	53	Centro Histórico	3	-	-	-
	54	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	3	-	-	-
	55	Cor. Centr. 2 e Eixos Estrut.	3	-	-	-
	56	Cor. Centr. 1 e Eixos Estrut.	3	3,5	4	-
	57	Cor. Centr. 2 e Eixos Estrut.	3	3,5	4	-
	58	Área Especial	0,75	-	-	-
	59	Área Institucional	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	3,0	4	-
	60	Área de Conservação Natural	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	-	4	-
5	61	Área de Desenv. Diversificado	0,2	-	-	2.000,00 m²
	62	Área de Conservação Natural	0,1	-	-	5.000,00 m²
	63	Área de Desenvolvimento Rural	0,1	-	-	20.000,00 m²
	64	Corr. Agro-Industrial	0,5	-	-	-
	65	Corr. Agro-Industrial	0,5	-	-	-
	66	Área Institucional	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	-	-	-
	67	Área Institucional	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	-	-	-
	68	Área Institucional	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	-	-	-
	69	Área Institucional	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	-	-	-
	70	Área Institucional	regime urbanístico próprio a critério do SMGP	-	-	-

Em nenhuma zona ou UEU terá índice privado maior que 3

Nenhum projeto pontual poderá usar índices constitutivos finais maiores que 3,5 e especial maior que 4.

ANEXO 6 - ANEXO DO I PDDU

ÍNDICES CUMULATIVOS	8
	2

CÓDIGO	REGIME		LOCALIZAÇÃO E DENSIDADES (Hab./Ha)
	P/Construções não mistas	P/Construções mistas	
14 ⁽¹⁾⁽²⁾	IR = É o mesmo da unidade a que está integrado nas frentes correspondentes. ICS = 3,5	IR = É o mesmo da unidade a que está integrado nas frentes correspondentes. ICS = 2,5	P ₁ E (Exist.)
50	IR = 1,2 ICS = 3,4	IR = 1,2 ICS = 2,2	P ₁ (Exist.) D=200
52	IR = 1,2 ICS =2,9	IR = 1,2 ICS = 1,7	P ₂ (Exist.) D=200 P ₃ (Exist.) D=200
56	IR = 1,2 ICS =2,6	IR = 1,2 ICS = 1,4	P ₄ (Exist.) D=200
58	IR = 1,2 ICS = 2,4	IR = 1,2 ICS =1,2	P ₂ (Novo) D=200 P ₃ (Novo) D=200
60	IR = 1 ICS = 2,4	IR = 1 ICS = 1,4	P ₂ (Exist.) D=175 P ₃ (Exist.) D=175
62	IR = 0,9 ICS = 2,3	IR = 0,9 ICS = 1,4	P ₃ (Exist.) D=150
64	IR = 1,2 ICS = 2,3	IR = 1,2 ICS = 1,1	P ₅ (Exist.) D=200
66	IR = 1,2 ICS = 2,2	IR = 1,2 ICS = 1	P ₄ (Novo) D=200
68	IR = 1 ICS = 2,2	IR = 1 ICS = 1,2	P ₄ (Exist.) D = 175
70	IR = 1 ICS = 2	IR = 1 ICS = 1	P ₂ (Novo) D=175 P ₃ (Novo) D=175
72	IR = 1 ICS = 1,9	IR = 1 ICS = 0,9	P ₁ (Novo) D=175 P ₅ ⁴ (Exist.) D=175 P ₅ ⁵ (Novo) D=175
74	IR = 0,9 ICS = 1,8	IR = 0,9 ICS = 0,9	P ₁ (Exist.) D=150 P ₄ ⁴ (Novo) D=150 P ₄ ⁵ (Exist.) D=150 P ₅ ⁵ (Novo) D=150
75	IR = 0,7 ICS = 1,6	IR = 0,7 ICS = 0,9	P ₄ (Novo) D=100

IR = Índice de Aproveitamento Residencial.
ICS = Índice de Aproveitamento de Comércio e Serviços.
II = Índice de Aproveitamento Industrial.

ANEXO 7 - ESTUDO DE CASOS – IMÓVEIS

Regime Urbanístico - I PDDU / PDDUA / projeto aprovado³¹⁵

Caso 1– Rua Gonçalves Dias, 319/327/337³¹⁶; aprovado com base no I PDDU

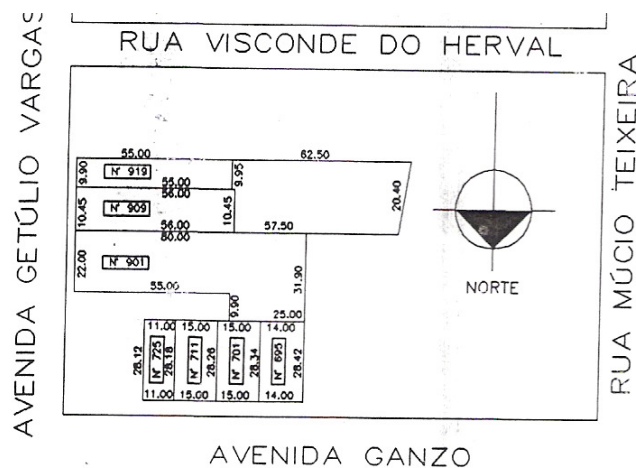


- área do imóvel: 1.448,99 m²

PDDU - UTR 25		PDDUA - UEU 68.1
Regime Urbanístico –PDDU/1987	Projeto Aprovado RU + Solo Criado	Regime Urbanístico
Densidade hab/ha e eco/há Bruta:225 hab/há 54 eco = 193 hab Líquida: 1331 hab/há	200 hab –56 eco/40 m ² [2 eco p/ Solo Criado]	385 (110 eco/ha) 71 eco de 40m ² = 252 hab
Á res. 1,5 - 2.173,49m ²	2.256,31 m ² (SC 82,83 m ²)	1,9 = 2.848,08 m ²
Ñ cp - 100% - 2.173,49 m ²	1856,76 m ²	não adens. 1.424,04 m ²
Isentas - 996,30 (54 vagas)	908,21 m ² (51 vagas)	isentas2 vagas p/ eco= 2218,75 m ²
Área total: 5343,26m ²	At:5.021,28 m ²	Át: 6490,87 (2 vagas p/ eco) ou 5.603,33 (1 vaga p/ eco)
Tx. ocup. 66% (8+pilotis, mezanino, cobertura)	965,03 m ²	75% - 1119,18 m ²
Altura 11 pavimentos	17 pavimentos	17 pav.

³¹⁵ O Regime Urbanístico de 1979 é identificado para verificar a densificação decorrente das modificações posteriores. Para calcular o número de economias considerou-se (1) a área da economia do projeto aprovado, (2) aplicando-se esta à área computável ou adensável máxima pelo regime urbanístico do I PDDU ou PDDUA, conforme o caso, sem considerar índices decorrentes de Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo. Para calcular o nº de habitantes, tanto do projeto como possível, estabeleceu-se 3,5 habitantes por economia, parâmetro adotado pelo PDDUA, acrescentando-se 4 habitantes para o apartamento do zelador.

³¹⁶ Informações constantes do expediente único n. 002.271983.00.5.000 – SMOV/PMPA.



Caso 2 – Av. Getúlio Vargas, 901/909/919 e Ganzo, 695/701/711/725³¹⁷, aprovado com base no I

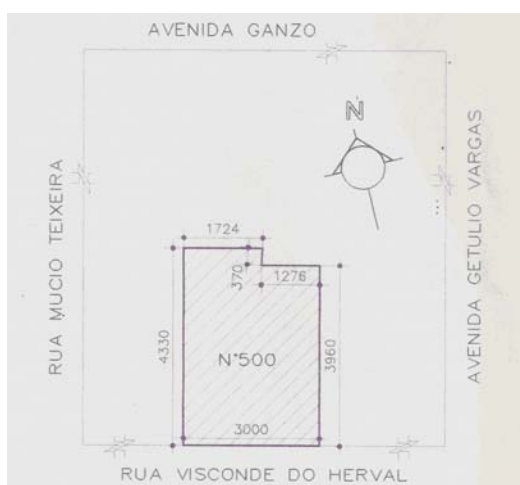
PDDU. Área do imóvel: 5.916,43 m² [3.579,60m² no pólo e 2.336,83m² na UTR]

PDDU - Pólo 66 e UTR 23		PDDUA UEU 66.1 e 66.2
Regime Urbanístico PDDU/1987	Projeto Aprovado RU + SC	Regime Urbanístico
D: 175 hab/ha (pólo) 225 hab/ha (UTR) 38 eco res – 133 hab 75 eco cs	277 hab (residenciais) 182 eco: 78 R (184 m ²), 104 CS (57 m ²), [20 economias p/ Solo Criado] 277 hab res	385 (110 eco/ha) 532 hab (151 economias de 70m ² = zelador)
ÍA Res- pólo 1 / UTR 1,5 CS –pólo 1,2 / UTR 1 Área: res 7084,84 m ² cs 4295,52 m ²	12.777,93m ² computáveis	1,9 = 10.611,22m ² adensáveis
N cp CS 65%:2792,08 m ² Res100%:7084,84m ²	Ncp. 7.593,62m ²	5.305,61m ² ã adensáveis
Isentas: 2606,25 m ² 85v cs=1418,75 m ² 76 v res =1187,5 m ²	4.660,00m ² isentas res. 2.432,33 m ² isentas t= 7 092,33 m ²	isentas)
At: 23.843,53 m ²	Total: 27.323,78 m ²	15.916,83m ² (+
Taxa de ocupação – UTR 50% e 66%; Pólo 66% e 90%	=	75%
Altura – 8 pavimentos(8 + pilotis, mezanino e cobertura)	Res: 16 pavimentos CS17 pavimentos	17 pavimentos

³¹⁷ Informações constantes do expediente único n. 002.282082.00.0 – SMOV/PMPA.

Caso 3 - Rua Visconde do Herval, nº 500³¹⁸, aprovado com base no IPDDU. Área do imóvel:

1.251,95m²



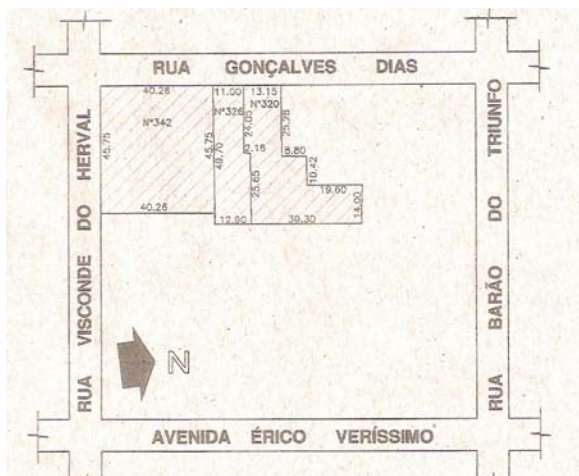
PDDU UTR 23		PDDUA UEU 66.1
Regime Urbanístico/ 1987	Projeto Aprovado	Regime Urbanístico
Densidade 225 hab/há 23 eco de 80 m ² + zelador (84hab)	D=147 hab 41 eco de 80m ²	385 (110 eco/ha) 30 eco (109 hab)
IA-1,5 - 1.877,92m ²	IA 1,5: 1.877,92m ² + 1.400m ² (SC)	IA 1,9 = 2.378,70m ²
Ñ cp 100%:1.877,92m ²	Ñ cp. 3.277,92m ²	50 % ñ adensável. = 1.189,35m ²
Isentas 431,25m ²	Isentas 768,75m ²	Isentas: 1.500m ² - 3p/eco
At: 4.187,09m ²	At: 7.324,59m ²	At: 5.068,05m ²
Tx.oc. 50% Altura -8 pav. + pilotis,mez. e cobertura =11	Altura - 13 pav. 10 + pilotis,mez. e cobertura	Tx.ocup. 75% - 17 pavimentos

Obs. O projeto aplicou Transferência de Potencial Construtivo

³¹⁸ Informações constantes do expediente único n. 002.282294.00.6- SMOV/PMPA.

Caso 4 - Rua Gonçalves Dias, nº 320/326/342³¹⁹; aprovado com base no PDDUA

Área do imóvel: 3.533,40m²



PDDU - UTR 25	PDDUA - UEU 68.1	
	Regime Urbanístico	Projeto Aprovado
Regime Urbanístico 1987	Regime Urbanístico	Projeto Aprovado
Densidade: 225 hab/ha - 57 eco = 200 hab	385 (110 eco/ha) 72 eco	72 economias c/93m ² 256 hab
ÍA: 1.5	1,9	Adensável: 6.713,28m ²
Cp.: 5.300,00m ²	6.713,46m ²	
ñ cp 100% 5.300,00m ²	50% não adensável 3356,73m ²	Ñ ad.: 3.114,26m ²
Isentas - 57 vagas 1068,75m ²	3600m ² (216 v, 3 p/eco)	Isentas: 2.475,79m ² (79 v)
Total 11.668,75m ²	13.670,19m ²	12.303,33m ²
Tx. ocup. 66% Altura 8 pav. + pilotis, mezanino e cobertura = 11 pav	75% - 2.619,40m ² 52m (17 pavimentos)	2.619,40 m ² Térreo + 18 pavimentos

³¹⁹ Informações constantes do expediente único n. 002.294440.00.5 – SMOV/PMPA.

Caso 5 - Rua Gonçalves Dias, nº 432/450³²⁰, projeto aprovado com base no PDDUA

Área do imóvel é de 1.097,65m²



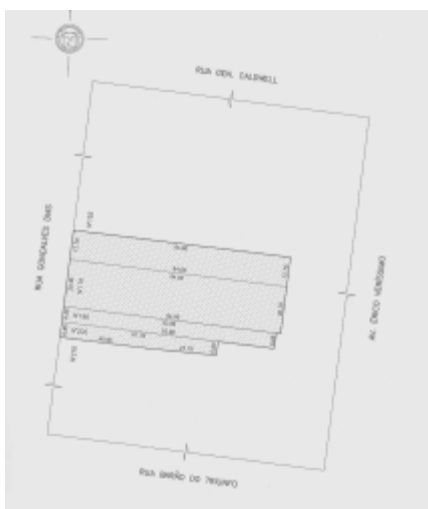
PDDU – UTR 25	PDDUA - UEU 68.1	
Regime Urbanístico	Regime Urbanístico	Projeto Aprovado
D: 225 hab/ha 21 de 77m ² -77hab	385 (110 eco/ha) 27 economias – 98 hab	28 economias c/77m ² 102 hab.
ÍA-1,5 Cp.: 1.646,47 m ²	IA= 1,9 AD = 2085,53m ²	Adensável: 2.482,80m ² (100m ² - SC)
Ñ computáveis:1.646,47m ²	50% não adensável 1042,76m ²	Ñ ad: 1.563,31m ² (372 m ² -SC)
21 v 393, 75m ²	Isentas: -843,75m ² (2v p/eco) 1350m ² (3 v p/eco)	803,42m ²
AT = 3.686,69m ²	AT= 3.972,94m ² 4.478,29m ²	4.849.53m ²
Tx. Oc. 50% Altura: 8 pav. + pilotis + mez. + cob. = 11pav	75% 52m (17 pavimentos)	altura 16 pavimentos

Obs. O projeto aplicou Solo Criado Adensável e Não Adensável.

³²⁰ Informações constantes do expediente único n. 002.305110.00.2 – SMOV/PMPA.

Caso 6 - Rua Gonçalves Dias, nº 170³²¹, projeto aprovado com a aplicação do PDDUA

Área do imóvel é de 4.155,95m²

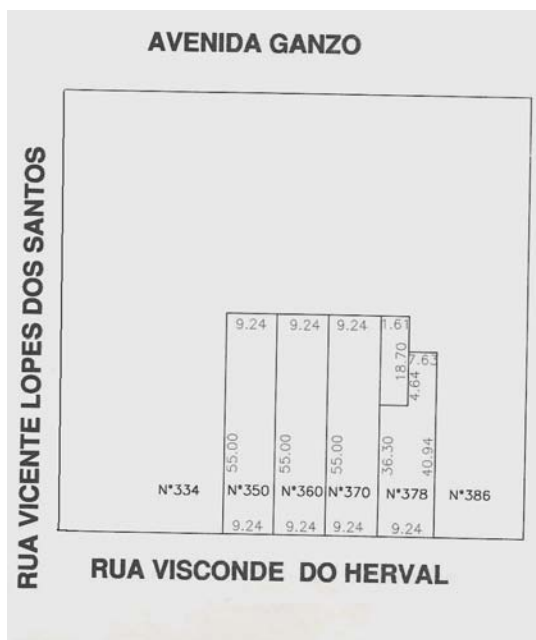


PDDU UTR 25	PDDUA UEU 68.1	
	Regime Urbanístico	Projeto Aprovado
Regime Urbanístico ~1987	Regime Urbanístico	Projeto Aprovado
Densidade 225 hab/ha 82 de 76m ² 287hab	385 (110 eco/ha) 368 hab (104 econ/ha)	394 - 112 economias c/76m ² + 32 hab (8 economias por TPC)
ÍA-1,5 6.233,77m ²	IA 1,9 = 7.896,11m ² Adensável:	1,9= 9.140,77m ² (1.244,66 TPC)
Ñ cp: 6233,77m ²	50 % ñ adensável 3.948,05m ²	Ñ ad. 4.058,56m ² (622,33m ² - TPC)
Isentas 1537,5m ²	Isentas: 3.250m ² - 2 v p/eco 5.200m ² - 3v p/eco	Isentas: 2.614,54m ² (151 vagas)
At: 14.005,04m ²	Át: 15.094,16m ² (2 v p/ eco) 17.044,16m ² (3 v p/ eco)	15.812,87m ²
Tx.oc. 50% Altura – 11 pav (8 + pilotis, mez. e cobertura)	17 pavimentos	Tx.ocup. 75% 16 pavimentos

Obs. O projeto aplicou Transferência de Potencial Construtivo Adensável e Não Adensável.

³²¹ Informações constantes do expediente único n. 002.308315.00.2 – SMOV/PMPA.

Caso 7 - Rrua Visconde do Herval nº350³²², projeto aprovado com base no PDDUA. Área do imóvel: 1.924,25m²



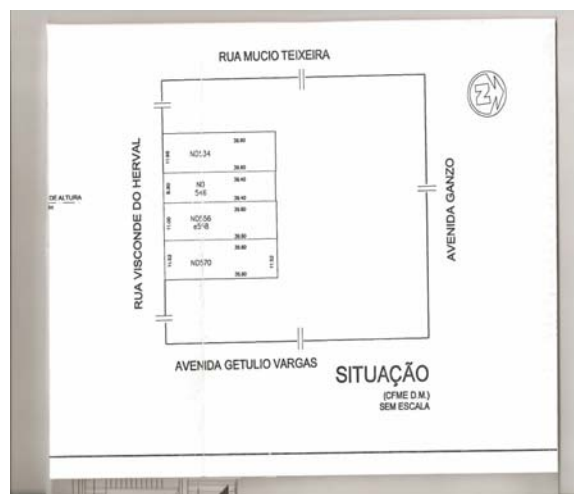
I PDDU UTR 23	PDDUA UEU 68.1	
Regime Urbanístico 19873	Regime Urbanístico	Projeto Aprovado
- Densidade 225 hab/ha 35 de 82m ² 137hab	385 (110 eco/ha) 368 hab (104 econ/ha)	245 hab 69 economias c/ 82m ²
ÍA-1,5 2.886,37m ²	IA 1,9 = 3.656,07m ²	1,9 3656,07m ² + 1597,05m ² (TPC) + 397m ² (SC)
Ñ cp 100%: 2.886,37m ²	50 % ñ ad. 1828,03m ²	2.802,50m ²
Isentas 626,25m ²	Isentas: 3.250m ² - 2 v p/eco 5.200m ² - 3v p/eco	Isentas: 2.200,00m ²
AT: 6.429m ²	Át: 15.094,16m ² (2 v p/eco) 17.044,16m ² (3 v p/eco)	10 652,62m ²
Tx.oc. 50% Altura – 8 pav. + pilotis, mezanino e cobertura =11	Tx.ocup. 75% - 17 pavimentos	19 pav.

Obs. O projeto aplicou Transferência de Potencial Construtivo Adensável e Não Adensável.

³²² Informações constantes do expediente único n. 002.278332.00– SMOV/PMPA.

Caso 8 - Rua Visconde do Herval, nº 556³²³, aprovado com base no PDDUA

Área do imóvel: 1.712,91m²



I PDDU UTR 23	PDDUA UEU 68.1	
	Regime Urbanístico 1987	Projeto Aprovado
Densidade 225 hab/ha 54 de 47m ² + zelador (193hab)	385 (110 eco/ha) 69 eco (246 hab)	246 (69 eco c/47m ² + zp. Zelador)
ÍA-1,5 2.569,36m ²	IA 1,9 = 3.254,53m ²	1,9 = 3.254,93m ²
Ñ cp 100%: 2.569,36m ²	50% ñ adensável = 1.627,26m ²	1.421,26m ²
Isentas 1012,5m ²	Isentas: 2.156,25m ²	Isentas: 1.798,96m ² (98 vagas)
At: 6.154,22m ²	At: 7.038,04m ²	Área total 6.475,15m ²
Tx.oc. 50% Altura – 8 pav. + pilotis, mez. e cobertura =11	Tx.ocup. 75% - 17 pavimentos	19 pavimentos

³²³ Informações constantes do expediente único n. 002.314165.00.9 – SMOV/PMPA.