

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**MATHEUS HENRIQUE JOHANSSON**

**PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOS ESPAÇOS URBANOS: A  
LÓGICA PRIVATISTA DO PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO  
HISTÓRICO DE PORTO ALEGRE/RS.**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**MATHEUS HENRIQUE JOHANSSON**

**PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOS ESPAÇOS URBANOS: A LÓGICA  
PRIVATISTA DO PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE  
PORTO ALEGRE/RS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado especialmente a minha mãe Vera, que nunca mediu esforços para me proporcionar educação e afeto, e que sempre apoiou minhas escolhas profissionais e acadêmicas, em especial, ao ingresso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dedico a minha mãe, toda a minha graduação, as minhas superações, as descobertas e toda a alegria que fizeram parte dessa trajetória.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade de poder estar me graduando na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e por todas as possibilidades que Ele me proporcionou durante a realização do curso.

À professora Luciana Pazini Papi, não só pela orientação deste trabalho, mas por me acompanhar na trajetória como Bolsista de Iniciação Científica nos projetos de pesquisa dentro da Universidade, na produção de artigos e participação em congressos.

À minha mãe Vera, que é minha inspiração de vida e a pessoa que mais acreditou em mim e incentivou a tornar possível a conclusão desta graduação.

À minha irmã Simone, por sempre acreditar e me orientar através dos conselhos dados e pelo incentivo a nunca desistir de uma carreira acadêmica em uma Universidade Pública.

Aos meus colegas de curso, Guilherme Soares da Costa e Diego Salvalaggio Bortolon, por serem meu apoio durante os 5 anos de graduação com relação aos anseios pessoais e acadêmicos.

## RESUMO

O estudo investiga como se realiza o planejamento do espaço urbano em Porto Alegre e como pode ser verificado uma lógica privatista inserida na revisão do plano diretor de 2021 intitulado “Programa de Requalificação do Centro Histórico”. Pretende-se verificar a importância dada no plano diretor aos equipamentos públicos *vis-a-vis* aos empreendimentos. Parte-se do pressuposto de que os princípios do planejamento do espaço urbano devem satisfazer os interesses coletivos da comunidade, refletindo sobre os impactos sociais e ambientais dos grandes empreendimentos. No entanto, o estudo chama atenção para a existência de pequenos grupos de interesses que corroboram com pressões internas ocasionando falta de pluralidade na tomada de decisão, observando leis complementares superficiais à liberação de empreendimentos na cidade. Diante disso, tem-se como problema de pesquisa, entender como as modificações do plano diretor propostos na atual gestão do município de Porto Alegre se ligam a uma lógica de gestão de privatização da cidade? Entende-se, por lógica privatista de um município e seus espaços urbanos, a privatização do espaço público voltado ao mercado. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa, onde se coletou documentos de órgãos competentes ao planejamento urbano do município, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e a Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre. Foram analisadas as portarias e decretos emitidos pela Prefeitura de Porto Alegre no âmbito do Planejamento urbano. Assim como a análise das audiências públicas realizadas no modelo virtual para apresentação da revisão do Plano Diretor a população. Os achados mostram que na revisão do Plano Diretor de 2021, foram identificadas fragilidades frente a normatizações contidas na Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, como a falta de uma operacionalização da participação da sociedade civil na formulação e tomada de decisão do planejamento urbano, a tácita análise dos aspectos sociais, habitacionais e arquitetônicos/urbanísticos, ocasionando assim, a validação do aspecto de atender a demanda dos interesses privados de capital no planejamento urbano do Centro Histórico que orbita na lógica privatista da revisão da formulação desta política pública.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Políticas Públicas. Plano Diretor.

## ABSTRACT

The study investigates how urban space planning is carried out in Porto Alegre and how a privatist logic inserted in the revision of the 2021 master plan entitled "Program for Requalification of the Historic Center" can be verified. It is intended to verify the importance given in the master plan to public facilities vis-a-vis the enterprises. It starts from the assumption that the principles of urban space planning must satisfy the collective interests of the community, reflecting on the social and environmental impacts of large enterprises. However, the study draws attention to the existence of small interest groups that corroborate with internal pressures causing a lack of plurality in decision-making, observing superficial complementary laws to the release of enterprises in the city. In view of this, the research problem is to understand how the changes in the master plan proposed in the current management of the city of Porto Alegre are linked to a logic of management of privatization of the city? It is understood, by the privatist logic of a municipality and its urban spaces, the privatization of public space aimed at the market. From a methodological point of view, it is a descriptive and qualitative research, where documents were collected from competent bodies for urban planning in the municipality, such as the Municipal Council for Urban Environmental Development (CMDUA) and the Secretary of Environment, Urbanism and Sustainability. from Porto Alegre. The ordinances and decrees issued by the City of Porto Alegre in the context of urban planning were analyzed. As well as the analysis of public hearings held in the virtual model to present the revision of the Master Plan to the population. The findings show that in the review of the 2021 Master Plan, weaknesses were identified in the face of the regulations contained in Complementary Law No. 434, of December 1, 1999, such as the lack of an operationalization of civil society participation in the formulation and decision-making of the urban planning, the tacit analysis of social, housing and architectural/urban aspects, thus leading to the validation of the aspect of meeting the demand of the private interests of capital in the urban planning of the Historic Center that orbits in the privatist logic of the revision of the formulation of this public policy.

Keywords: Urban planning. Public policy. Diretor Planning.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 – Mapa das regiões divididas por territórios em Porto Alegre/RS ....</b>	<b>24</b>
<b>FIGURA 2 – Projeto para a construção de apartamentos locais comerciais .....</b>	<b>33</b>
<b>FIGURA 3 - Página da Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre no “Youtube” .....</b>	<b>35</b>
<b>FIGURA 4 – “Rooftop” do primeiro empreendimento lançado após a aprovação do Programa de Requalificação .....</b>	<b>39</b>
<b>FIGURA 5 – Muro da Mauá após revitalização realizada no ano de 2021 .....</b>	<b>41</b>

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Limite de altura por aquisição de IA .....	30
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1 – Leis analisadas referentes aos planos diretores e suas revisões (1999, 2010, 2011, 2021) .....</b>	<b>27</b>
--	-----------

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>PARA QUEM DEVEMOS PLANEJAR O AMBIENTE URBANO? O DIREITO A CIDADE.....</b>	<b>15</b>
2.1	PLANO DIRETOR: INTRODUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL E O ESTATUDO DA CIDADE.....	19
2.2	PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA URBANIZAÇÃO: O PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE .....	21
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>26</b>
<b>4</b>	<b>O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE DE 1999 A 2021 .....</b>	<b>28</b>
<b>5</b>	<b>REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2021 DE PORTO ALEGRE, O “PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO” .....</b>	<b>31</b>
5.1	PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO.....	32
5.2	PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....	33
5.3	A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA .....	38
5.4	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	40
5.5	ANÁLISE.....	42
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>44</b>
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	46

## 1 INTRODUÇÃO

Entender as cidades é uma tarefa complexa, visto que não basta apenas identificar os aspectos físicos ali inseridos, mas todo o conjunto político-social e cultural que foi moldado desde sua formação até os dias atuais. As cidades podem se classificar como espaços de construção de sociabilidades e imaginários. Se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo onde ele está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, e sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez a si mesmo (PARK, 1967, p. 3) Para isso, quando analisamos o planejamento urbano dos municípios, a questão da inserção dos indivíduos, em suas diversas manifestações e expressões de convívio, se faz necessária.

Movimentos sociais e a participação do coletivo popular na tomada de decisões do planejamento urbano parte do pressuposto de Lefebvre. O autor defendeu a teoria de que a classe trabalhadora necessitaria reagir a grande ofensiva capitalista que estava por afundar as grandes cidades. Em seu livro “Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana”, David Harvey (2014) reitera os estudos de Lefebvre acerca dos direitos a essas novas condicionantes observadas no espaço urbano. Para Harvey (2014), a dinâmica da acumulação do capital influencia a mobilização da urbanização das cidades. É apresentado em seus estudos, uma análise geográfica de que, o monopólio de espaços é fato que possui relação direta com a intensificação capitalista, onde estes espaços são criados a fim de não só seguir os padrões percebidos mas sim de criar a própria dinâmica para propiciar esse mesmo acúmulo e fluxo exacerbado de capital.

Desta forma, cabe entender o direito à cidade não apenas como individual e sim coletivo. Ele demanda uma apropriação do espaço urbano pelos que o ocupam, pois nós fazemos nossa cidade por meio das ações diárias e engajamentos políticos, intelectuais e econômicos. Assim, o poder público, por meio dos governos e suas burocracias deveriam pensar a cidade para o coletivo. No entanto, como denotado nos estudos de Harvey (2014) e Lefebvre acerca da destinação dos territórios urbanos, nem sempre é assim que ocorre.

O Estado deveria garantir políticas públicas como habitação, com segurança e lazer à totalidade da população, uma vez que o capitalismo e as forças de mercado não garantem esses direitos. No entanto, vê-se cada vez mais práticas nos municípios

brasileiros de criar espaços segregados, divergindo desse ideal proposto. De acordo com estudos de autores como Simone Rechia sobre as contribuições de Jacobs (1961), a reformulação da cena urbana, observada em meados de 1945,

[...]se volta a projetos que englobam especialmente pessoas de baixa renda, para pessoas de renda média, para habitações de luxo, centros culturais, centros cívicos, centros comerciais, calçadas e vias expressas, o que resulta em uma não reconstrução mas devastação das cidades (RECHIA, 2005, p. 52).

A autora ainda complementa que estes se declaram inimigos da diversidade, temendo o caos e a complexidade, reprimida pela pós modernidade. A literatura corrobora estudos que orbitam em analisar a narrativa antes apresentada na simbologia das cidades. Simone Rechia reitera que, na reforma urbana observada nas cidades brasileiras após a década de 1990, características destas intervenções nas cidades que complementam a análise utópica presente na narrativa da institucionalização das atuais revisões do Plano Diretor. A “crescente celebração de uma urbanidade idealizada, que pressupõe o entendimento do espaço simbólico das cidades. O discurso ancorado na chamada “qualidade de vida” desdobra-se em atributos urbanos em que beleza, limpeza, regularidade e segurança dos espaços públicos são condições necessárias para a vida cotidiana” (RECHIA, 2005, p.57). É interessante ressaltar ainda, as dimensões de lazer analisadas pela autora e presente na formulação do planejamento urbano das capitais brasileiras, que, reitera o discurso de Harvey (2014) acerca das características capitalistas em cima do uso dos espaços públicos. Para a autora,

[...] o contexto do lazer e da cultura se interligam, os museus, as livrarias, as lojas de CDs, os shoppings com cinemas e parques de diversões eletrônicos, os centros de compra, os centros de convenções, parques públicos, praças e jardins, por todo lado se multiplicam em territórios centrais das cidades (RECHIA, 2005, p. 57).

Nesta lógica, o planejamento urbano, por meio do Plano diretor, deveria ser o instrumento de garantia de regramento a esse direito coletivo à Cidade. Entretanto, conforme sustenta Siqueira (2021), decisões parciais de atores (como os do mercado) podem ser vistas como interesse geral, permitindo que o discurso competente e o senso comum universalizam os interesses de grupos específicos. Assim, nem sempre os planos e a agenda da formulação de uma política pública representam os

interesses coletivos, sendo os interesses individuais (particulares ou de grupos de interesse) muitas vezes prevalentes. No entanto, entende-se, nesse trabalho, que, referente ao planejamento urbano, aparelhos públicos devem direcionar a cidade por meio de diretrizes e regulamentos definidos em consenso e não somente ao tipo de influência de poder por trás de empreendimentos de grupos específicos.

Nesse aspecto, ressalta-se a importância de compreender a construção dos planos diretores, e como eles regram o direito à cidade de forma mais coletivista ou atendendo às pressões de grupos privados. Considerando tal centralidade, esta pesquisa tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: **Como as modificações do plano diretor propostos na atual gestão do município de Porto Alegre se ligam a uma lógica de gestão de privatização da cidade?** Entende-se, por lógica privatista de um município e seus espaços urbanos, o cunho político neoliberal que se desenvolve partir da privatização do espaço público voltado ao mercado.

Com efeito, o ideário neoliberal trouxe uma lógica de pensar todos aspectos da gestão pública, conforme os preceitos privados. Assim, as privatizações entram na cena política e institucional como um importante instrumento por meio dos quais os governantes se adequariam às novas contingências do capitalismo globalizado (LEME, 2011, p. 350). A confluência entre as políticas privatistas oriundas do executivo e as orientações e preferências para a privatização no poder legislativo foi de fundamental importância para as privatizações ocorridas no Brasil na década de 1990. Principalmente, a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (LEME, 2011, p. 357).

Diante disso, os processos de Reformas do Estado, de privatização dos setores infra estruturais e estratégicos envolveram múltiplos aspectos (econômicos, políticos, culturais, sociais e simbólicos) e diferentes atores e interesses (de corporações, de classes, de elites políticas e econômicas). Leme (2011) defende, ainda, que as pautas de reforma de estado foram definidas e executadas mediante “a influência de atores e agências internacionais pactuadas com interesses” da elite política e econômica, adentrando em diferentes poderes no âmbito do Estado: executivo, legislativo, judiciário, mas também governos estaduais, locais e regionais (LEME, 2011, p. 358).

Considerando esse cenário, e para atender aos objetivos deste trabalho, analisar-se-á a revisão do plano diretor do Município de Porto Alegre do estado do Rio Grande do Sul. Busca-se investigar as modificações do plano diretor propostos na

atual gestão do município de Porto Alegre (POA), identificando a incorporação de uma lógica de privatização na gestão da cidade. Já, especificamente, busca-se analisar: 1) o atual plano diretor e as leis complementares que indicam uma lógica de privatização na gestão da cidade; 2) em que medida as parcerias público-privado estão sendo concatenadas no Plano diretor; 3) em que medida se dá a participação da sociedade na revisão do plano diretor da cidade.

A escolha de Porto Alegre, deve-se à sua dimensão territorial, ao assédio dos grandes empreendimentos e à trajetória participativa na tomada de decisões no contexto do Orçamento Participativo. Localizada no Sul do Brasil, a capital do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre possui cerca de 1.492.530 habitantes, de acordo com as estimativas populacionais realizadas pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021. Com efeito, a cidade tem experimentado as mais diversas experiências devido à implementação desordenada de novos empreendimentos, parcerias pública-privadas e liberação de grandes construções. Tal fato se revela, quando se observa que, desde 2020, o município vem estabelecendo decretos e leis complementares que buscam revisar o plano diretor vigente no Município. Tomamos o caminho de entender que interesses provenientes do acúmulo do capital divergem dos verdadeiros anseios da população em geral que habita estes territórios.

De acordo com a Prefeitura de Porto Alegre, o Plano Diretor é uma Lei Municipal, que de acordo com as diretrizes do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001), deve ser revisado a cada 10 anos. A prefeitura exemplifica que o Plano Diretor define questões como o tempo que gastamos para nos deslocar na cidade, a segurança, a qualidade de vida e a capacidade de prevenção a eventos climáticos extremos.

Este trabalho se justifica pela análise da implementação de leis complementares que buscam revisar o plano diretor da cidade de Porto Alegre. É possível identificar que o estudo se utiliza, também, de uma análise acerca dos interesses que orbitam na tomada de decisões do planejamento da política pública de urbanização do Município, que permeia a liberação de empreendimentos sustentando um ideal privatista na gestão do município. Parte do estudo utiliza da literatura que tenta compreender a formulação das cidades por vias econômicas e sociais. Para tal, trata-se de uma abordagem onde é necessário perceber que certa decorrência de fatos pode exemplificar o que tem se visto hoje nas maiores metrópoles brasileiras em especial em Porto Alegre e a revisão de seu Plano Diretor de 2021.

Para atender aos objetivos desse trabalho, inicia-se com uma revisão teórica, que sustentará os conceitos e a historicidade do planejamento urbano no Brasil como o Plano Diretor e a manutenção de sua obrigatoriedade com a institucionalização do Estatuto da Cidade, assim como as decorrências e características da implementação desta Lei. Com relação ao referencial teórico, tem-se a apresentação e discussão acerca do início do Planejamento Urbano em Porto Alegre, recorte geográfico deste estudo, e os equipamentos públicos que orbitam sobre a participação da sociedade na formulação do Plano Diretor do Município.

Posteriormente, o trabalho segue para a análise das Leis Complementares da cidade, que implementaram o Plano Diretor de 1999, a sua revisão em 2010. Ainda, a identificação e mudanças propostas pelo atual “Programa de Requalificação do Centro Histórico”, que complementa a revisão obrigatória do Plano em 2021, que corroboram com a lógica privatista frente às Leis anteriores no que tange o cenário do planejamento urbano de Porto Alegre.

Por fim, são feitas as considerações finais da pesquisa realizada, onde é trazido o panorama geral das características observadas nas Leis e o recrudescente ideal privado nas diretrizes e obrigações.

## **2 PARA QUEM DEVEMOS PLANEJAR O AMBIENTE URBANO? O DIREITO A CIDADE**

O conceito de “Direito à Cidade”, exemplificado pelo filósofo e sociólogo Henry Lefebvre (1968), levou o discurso das reformas urbanas a um âmbito internacional, questionando as dimensões conceituais e da historicidade da formação das cidades e quem as representa. Thiago Trindade (2012) traz em seu estudo, aspectos que orbitam em torno desta conceitualização e o que esse direito deve se constituir na prática no âmbito do Planejamento Urbano. Para o autor, ao que Lefebvre remete, “o direito à cidade é uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano” (TRINDADE, 2012, p.140).

Historicamente, Trindade (2012) apresenta a reforma urbanística promovida em Paris entre 1853 e 1870, observado e apresentado também por Henry Lefebvre, como movimento que transformou e remodelou drasticamente o que se conhecia por planejamento urbano e o aspecto de exclusão socioespacial ocorrido na cidade.

Paris realocou os trabalhadores para áreas periféricas, retirando-os do centro do território, “destituindo-os da urbanidade e da vida urbana, ou seja, da possibilidade de vivenciar e experimentar a cidade” (TRINDADE, 2012, p. 141). Tal remanejamento, como complementado pelo autor, foi ocasionado como uma resposta à classe trabalhadora, que foi colocada como posição de ameaça à burguesia da época.

Tal mudança urbana ocorrida em Paris, valida o que Thiago Trindade chama de urbanismo segregacionista, onde se deslocam para áreas periféricas classes de menor poder aquisitivo, “contribuindo para anular o que é peculiar e mais característico da vida urbana: os espaços de encontro e de convívio das diferentes classes e grupos sociais” (TRINDADE, 2012, p. 141-142).

Diante do exposto, o autor apresenta os aspectos delineados também por Edésio Fernandes, onde a desigualdade presente na América Latina foi também resultado de um padrão excludente e concentrador de riqueza na urbanização das cidades, “cujos efeitos gerais se resumem em: segregação socioespacial, exclusão territorial e degradação urbanístico-ambiental” (TRINDADE, 2012, p.144), complementando o aspecto privatista de formulação e reformulação em que municípios estão se configurando.

Edésio Fernandes (2013) apresenta que não é possível de notar um aspecto jurídico-legal para mudanças em relação ao direito à cidade proposto por Lefebvre e que, potencialmente, diminuiria o fator excludente e a desigualdade observada atualmente nos municípios brasileiros. Para isso, é importante ressaltar que o autor exemplifica a legislação brasileira como uma das mais avançadas no âmbito do planejamento urbano, com o Estatuto das Cidades Lei n. 10.257/2001, onde a lei:

[...] tem sido amplamente considerada internacionalmente como um esforço pioneiro no sentido da construção de um marco regulatório mais adequado para oferecer suporte às tentativas governamentais e sociais de promoção da reforma urbana (FERNANDES, 2013, p. 213)

Fernandes (2013) apresenta seu estudo acerca das críticas que orbitam a institucionalização do Estatuto das Cidades, reiterando o que Trindade (2012) trouxe em sua pesquisa, em que “[...] firmemente substituiu a noção – dominante na ordem jurídica – de propriedade privada individual sem maiores qualificações pela noção das funções sociais da propriedade e da cidade [...]” o que fez com que tal fato, resultasse “[...] na legalização da maior participação da sociedade civil e suas características e

movimentos sociais as reformas urbanas” (FERNANDES, 2013, p. 215). No entanto, Trindade (2012) reitera que a concepção prevalente no campo da interpretação jurídica e prática de agentes privados se pauta, quase que exclusivamente, “[...] pela defesa da propriedade como um direito irrestrito e absoluto em face de qualquer outro” (TRINDADE, 2012, p.146).

Fernandes (2013) acrescenta, ainda, a necessidade de verificar a destinação de recursos públicos como “imóveis, isenções tributárias, incentivos fiscais, direitos de uso e construção, para o setor privado, promotores urbanos, construtores e agentes imobiliários. Destaca-se que “esse deslocamento crescente de recursos públicos tem se dado geralmente no contexto de programas de “renovação urbana”, “revitalização de áreas centrais”, “requalificação de centros históricos” (FERNANDES, 2013, p.216-217). Todos objetivos empíricos de análise deste estudo.

O movimento aqui apresentado pelos autores, codifica-se nos estudos de Maricato (1996, 2010), onde a autora reitera que as áreas mais urbanizadas e melhor localizadas em relação ao centro da cidade, sempre foram reservadas para as camadas médias e altas, aqueles segmentos cujo poder de inserção no mercado de consumo é alto o suficiente para a aquisição da terra urbanizada. Reiterando o que Thiago Trindade exemplifica como “prática da especulação imobiliária como medida que subordinou o solo urbano a um ritmo de expansão, na aparência, caótico, mas que, em sua origem, atendia a uma lógica muito particular: a do mercado privado”. (TRINDADE, 2012, p.147)

Dessa forma, o autor apresenta uma situação paradoxal: “ [...] enquanto um enorme contingente populacional se aglomerava na periferia da cidade vivendo em condições precária, inúmeros imóveis vazios e/ou ociosos conformavam a paisagem urbana” (TRINDADE, 2012, p.148). Maricato (1996) exemplifica que classes populares têm direito à ocupação - ou à moradia - mas não direito à cidade, os segmentos mais pobres podem ocupar áreas na cidade, mas apenas determinadas áreas. Mas é impossível garantir o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sem a adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos (TRINDADE, 2012, p.149).

Tavolari (2016) apresenta um fator excludente, que é observado nas formulações de políticas públicas de planejamento urbano dos municípios brasileiros, o acesso à moradia. Para a autora, “falar em direito à cidade aponta para uma

dimensão coletiva maior que não está inscrita no direito à moradia” (TAVOLARI, 2016, p.106). a autora ainda complementa que “não ter casa não significa apenas não poder permanecer fisicamente na cidade, mas não pertencer a seus laços sociais.” Tal fato é pertinente ao analisar ainda que “com a negação do direito moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado” (TAVOLARI, 2016, p.106).

Portanto, resume-se que “movimentos por moradia, terra urbana e transporte público colocam em primeiro plano a miséria social de quem não tem casa, terra, não pode se locomover pela cidade” (TAVOLARI, 2016, p. 107). Tais aspectos salientados pela autora são de necessidade de enfoque em qualquer plano diretor institucionalizado em um município que busque a justiça social e o direito a cidade a qualquer cidadão.

Por fim, nota-se que a competência do planejamento urbano cabe a administração municipal tendo como base o Estatuto das Cidades, para isso, Fernandes complementa que “a maioria dos municípios não tinha sequer dados e informações básicas, mapas, fotos aéreas e outros materiais relevantes sobre seus próprios territórios e processos socioespaciais” (FERNANDES, 2013, p. 216).

O cenário da falta de conhecimento por parte dos municípios ressalta a fragilidade em que as políticas públicas de urbanização estão sendo desenvolvidas. O estudo e a análise técnica acerca das áreas aeroespaciais e sociais das populações que habitam a região é de suma importância nesta formulação de política pública.

Parte da discussão acerca da Relação estado-sociedade civil no planejamento de políticas públicas se insere na participação da comunidade que será afetada por tal mudança urbanística. São os moradores dos territórios que são os mais impactados pela aplicação de uma ação desde o planejamento até a sua devida execução, parte então, deste pressuposto, a análise da representação da comunidade na elaboração desta agenda.

## 2.1 PLANO DIRETOR: INTRODUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL E O ESTATUTO DA CIDADE

A definição e conceitualização do que se chama de “plano diretor”, abre uma gama de entendimentos a serem interpretados no âmbito do planejamento urbano de uma cidade. Por muitas décadas, o discurso acerca da formulação de um plano diretor em um município brasileiro não foi posto em enfoque ocasionando a falta de um devido planejamento nos diversos territórios e suas características regionais.

O Plano Diretor existe no Brasil desde meados de 1930, estando presente na Constituição de 1988. Adentrando os aspectos legais, o Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do plano diretor, estabelecido genericamente na Constituição de 1988, aos municípios com população superior a 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade foi aprovado pelo Congresso Federal com base na aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 e que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana (BRASIL, 2001).

Contudo, de acordo com a Lei, fica estabelecido normas de ordem pública e interesse social que regulamentarão o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Raquel Rolnik exemplifica os três campos de inovações em que o Estatuto da Cidade se compõe, dentre eles, é possível notar as características que devem preconizar nos planos diretores a serem implementados nos municípios, são eles:

Um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão o em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001, p. 01).

Ainda de acordo com a autora, no primeiro conjunto é importante ressaltar “a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos” (ROLNIK, 2001, p. 02), onde tais instrumentos foram atacados no que tange o discurso da posse do direito privado.

No entanto, o que se observa, conforme Rolnik (2001) é a narrativa da inversão deste fato nas cidades brasileiras, fazendo com que a “apropriação privada, na mão

de poucos, oriunda da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos” (ROLNIK, 2001, p. 02), que ocasionam um planejamento urbano excludente de classes mais carentes evidente nas grandes metrópoles do País. O sentido coletivo da tomada de decisão é preconizado pelo Estatuto como diretriz para implementação dos Planos Diretores nos Municípios, onde de acordo com as diretrizes expressas no Estatuto,

[...] os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano (ROLNIK, 2001, p. 03).

O Estatuto da Cidade se refere a maior participação da população através de instrumentos que viabilizam essa discussão nas sociedades que habitam os territórios a serem influenciados. Nesse sentido, (Carvalho, 2001, p. 131) afirma que o Estatuto da Cidade “reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática.” A autora ainda complementa que o Estatuto da Cidade estabelece que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Art 39º LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001).

No que tange ao plano diretor presente nos municípios, a partir da década de 70, a pressão do ideal capitalista já era presente na imposição de qualquer norma que buscasse regulamentar a ocupação das cidades. No entanto, o início desse planejamento teve sua origem em ideais já divergentes daquilo que deveria ser pensado. No livro intitulado “A Cidade em Disputa” complementa-se que:

[...] planos diretores, legislação de uso, parcelamento e ocupação do solo, códigos de edificação, projetos de “revitalização” ou melhoramentos urbanos, todos, foram inspirados no urbanismo modernista oriundo dos países capitalistas centrais (MARICATO; COLOSSO, 2021, p. 17).

Para Villaça (1999), “os problemas da maioria da população, aquela enorme parcela que é forçada a viver à margem da lei urbanística são ignorados pelos planos

diretores e seus princípios gerais” (VILLAÇA, 1999, p. 242). Tal análise é complementada por Raquel Rolnik, onde é destacado que as poucas regiões que concentram alguma qualidade de “uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda. Para os mais pobres, em nosso país as maiorias, resta a ocupação das áreas periféricas” (ROLNIK, 2001, p. 02)

Outro aspecto importante no âmbito do poderio dos grupos de poder, parte de que “o plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, seu poder político de “influenciar” outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano” (VILLAÇA, p.345, 1999). O autor ainda complementa que

[...] o setor imobiliário, que tem crescido e se organizado tanto ultimamente, especialmente com o advento dos incorporadores, surge, na arena política, como a facção do capital mais diretamente interessada no espaço urbano e, remetendo a ideia de que tal fato influencia “outros grupos empresariais”, como os da construção civil e o comércio em geral e os grandes escritórios de engenharia e arquitetura. (VILLAÇA, 1999, p. 246).

## 2.2 PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA URBANIZAÇÃO: O PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE

Santos (2006) destaca que a crescente urbanização da população e o significativo crescimento demográfico de algumas cidades, tornaram necessárias políticas públicas de controle do uso do solo urbano, programas habitacionais e demais infraestruturas urbanísticas, sob pena de geração de uma urbanização desordenada. Para isso, “a ampliação do papel do Estado para incluir o ordenamento das cidades manifestou-se inicialmente por meio de reformas urbanas” (SANTOS, 2006, p. 55). Entretanto, o que deve ser observado é como o Estado fará a gestão desse planejamento, considerando a população afetada negativamente por esse crescimento desordenado das cidades e a criação de restrições no que diz respeito ao mercado privado tomar os interesses de tal reformulação.

O reconhecimento do aumento das desigualdades intraurbanas tornou a luta pelo acesso à cidade um importante movimento de reconhecimento da cidadania dessa população vulnerável, suscitando no Brasil o movimento pela reforma urbana. Esse movimento conseguiu, através de emenda popular, introduzir dois artigos na Constituição Federal de 1988, os Artigos 182 e 183, (SANTOS, 2006, p. 65).

Santos (2006), reitera ainda, que o planejamento urbano passou a incorporar a participação popular e a ser influenciado pela ação de muitos novos atores, como os atores globais que influenciam na formação da agenda da política urbana e no financiamento dessa política. Milani (2008) complementa, ainda, dois casos que validam a ideia da inserção coletiva no planejamento urbano municipal. Para o autor, em Belo Horizonte, o processo engloba “reuniões de informação, conferências temáticas e regionais, oficina de capacitação dos delegados e a conferência municipal de política urbana” (MILANI, 2008, p. 568).

Outro caso pontuado pelo autor é a cidade de Roma, a capital italiana. A metrópole utiliza múltiplos dispositivos participativos (laboratórios territoriais permanentes, contratos de bairros e orçamento participativo) para pensar e planejar a cidade. Contribuiu com esse processo a descentralização e a criação dos 20 distritos municipais, que são espaços de mediação e de regulação de conflitos políticos (por exemplo, entre as iniciativas institucionalizadas e as autônomas da sociedade civil), conduzindo a uma politização dos processos participativos (MILANI, 2008, p. 568).

Diante disso, para o objeto empírico deste trabalho, de acordo com a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos de Porto Alegre, a “SMURB”, o Conselho do Plano Diretor de POA tem como principal objetivo, proporcionar interatividade da população para com as decisões acerca do planejamento urbano do Município. Criado ainda no final da década de 30, inicialmente proposto para atender as camadas mais elevadas da sociedade, o conselho passou a atingir, com o auxílio de entidades de classe e representantes da comunidade, cada vez mais à massa populacional de Porto Alegre.

Em 1979, houve a instalação do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU), já a Lei Complementar 43/79, criou o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (I PDDU) dividindo a cidade em 4 grandes regiões, de onde eram oriundos cada um dos 4 representantes da sociedade. Entretanto, conforme relatórios da Prefeitura de Porto Alegre, foi crescente o desinteresse na participação popular na época, ocasionando falta de pautas e desvinculação do principal objetivo ali proposto, o planejamento urbano do Município.

No entanto, de acordo com a SMURB, nos anos 2000, o Conselho, denominado agora “Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), passou por sua maior ampliação e abrangência de competência. Suas decisões e responsabilidades foram ampliadas, o CMDUA ficou a cargo de examinar projetos de grandes empreendimentos propostos tanto pelo Poder Público quanto pelo setor

Privado. Contudo, houve uma maior representatividade popular afim de aprimorar a relação do órgão com a sociedade civil e recrudescer seu envolvimento na formulação de políticas públicas do planejamento urbano da cidade. Neste cenário, a representação do poder público ficou a cargo das seguintes instituições:

- Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional;
- Secretaria do Planejamento Municipal (SPM);
- Departamento Municipal de Habitação (Demhab);
- Secretaria Municipal dos Transportes (SMT);
- Gabinete de Planejamento (Gaplan);
- Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC);
- Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM).

A representação das entidades de classe ficou a cargo das seguintes instituições:

- Instituto dos Arquitetos do Brasil;
- Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul;
- Sindicato das Indústrias da Construção Civil;
- Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil;
- Ordem dos Advogados do Brasil/ RS;
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (Cidade);
- Ass. Brasileira dos Escritórios de Arquitetura Sociedade de Economia.

Já nos representantes da comunidade, que o Conselho obteve um avanço na representação da sociedade, as 4 regiões que antes dividiam o Município foram ampliadas para cerca de 8 regiões. As quais permanecem até hoje e são ativas na tentativa da participação destes representantes na agenda.

- **Região 1** - Centro;
- **Região 2** - Humaitá, Navegantes, Ilhas e Noroeste;
- **Região 3** - Norte e Eixo Baltazar;
- **Região 4** - Leste e Nordeste;
- **Região 5** - Glória, Cruzeiro e Crista;
- **Região 6** - Centro-Sul e Sul;
- **Região 7** - Lomba do Pinheiro e Partenon;



- ii. garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida;
- iii. instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA.

De acordo com o PDDUA, fica estabelecido ainda que:

Art. 39 [...] O órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o CMDUA, e que, o mesmo tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete: receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo (PDDUA, 2010).

Para tal, de acordo com a Lei Complementar nº 488, de 14 de janeiro de 2003 e atualizado no PDDUA de 2010, em sua composição, o CMDUA reúne cerca de 28 membros titulares e suplentes designados pelo Prefeito. É importante a análise da participação das entidades não governamentais incluídas como atores nesse processo, de acordo com o Plano, são constituídas por: “entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas”. Complementa-se ainda, 09 representantes da comunidade, sendo 08 das Regiões de Gestão do Planejamento distribuídas pelo território do Município apresentadas aqui no estudo e 01 representante oriundo do “Orçamento Participativo” (PDDUA, 2010).

Tal interpretação da inclusão da comunidade respalda na análise da formulação das políticas sociais de planejamento urbano de um espaço geográfico, recorte aqui apresentado pela cidade de Porto Alegre. Uma política pública necessita de uma escolha de prioridades de interesses coletivos de uma comunidade para determinar a ação a ser implementada naquele espaço geográfico e social.

Neste estudo, foram analisados o plano diretor vigente no Município de Porto Alegre e as atuais leis complementares que buscam revisar o plano estabelecendo no prazo de 10 anos. O plano diretor vigente compreende a Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010.

Em contraponto, foi analisado também o cunho privatista presente nas leis complementares que estão sendo implementadas a fim de dividir a revisão do Plano Diretor anterior, o que compreende, primeiramente, a Revisão do Plano Diretor do

Centro Histórico de Porto Alegre, a” Lei complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021”, que institui o “Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre”. Assim, nas páginas que seguem, apresenta-se a metodologia e os principais achados de acordo com os objetivos traçado.

### **3 METODOLOGIA**

Com o intuito de atender aos objetivos propostos neste estudo, empregou-se uma pesquisa de caráter qualitativo, a fim de investigar as modificações do plano diretor que vêm sendo implementadas na atual gestão da Prefeitura de Porto Alegre, compreendendo o período de 2020 a 2022, identificando ideais privatistas na gestão desta cidade. Assim, realizou-se a análise do Plano Diretor vigente na cidade, implementado na Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010.

Cabe destacar que, inicialmente, almejava-se nesse trabalho, a realização de entrevistas com os representantes do Conselho municipal e de alguns empreendimentos privados que obtiveram a liberação de grandes construções nos anos recentes. Juntamente, seria observado como se davam as contrapartidas oferecidas ao município visto o recrudescimento de novos empreendimentos na cidade.

Seriam utilizados questionários com representantes das regiões divididas nos 8 territórios que fazem parte do Conselho Municipal (instância que possui importância na tomada de decisão deste planejamento urbano), assim como, com os representantes do planejamento (burocracias) das Secretarias inseridas na formulação desta política pública de Porto Alegre, a fim de evidenciar como se deva essa relação do público e privado na definição dos empreendimentos e rumos da cidade.

No entanto, diante da pandemia do Covid-19, essa estratégia teve de ser abandonada, pois os contatos telefônicos não foram respondidos, sequer os e-mails enviados. Assim, a estratégia utilizada foi de uma análise documental, que buscou ter como base a observação de documentos coletados em órgãos competentes ao planejamento urbano do município, como o Conselho e a Secretaria de Planejamento

Municipal de Porto Alegre. Para o campo de pesquisa, foram analisadas as portarias e decretos emitidos pela Prefeitura de Porto Alegre no âmbito do Planejamento urbano e seus empreendimentos. Para essa observação, analisou-se o Plano Diretor de 1999 do Município e as Leis que buscaram revisar o mesmo nos anos de 2010, 2011 e 2021, apresentados a partir do Quadro 1.

**QUADRO 1 – Leis analisadas referentes aos planos diretores e suas revisões (1999, 2010, 2011, 2021)**

<b>Lei</b>	<b>Definição</b>
Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de 1999 do Município de Porto Alegre.
Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de 2010 do Município de Porto Alegre.
Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de 2011 do Município de Porto Alegre.
Lei Complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021	Revisão do Plano Diretor de 2021, “Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre”.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações coletadas (2022).

Juntamente, foram analisados relatórios publicados no Diário Oficial do Município, ano XXVI da edição nº 6562 de 30 de Julho de 2021, o que compreende os seguintes documentos:

- Relatório de Diagnóstico;
- Relatório de Participação da Sociedade”;
- Relatório de Consolidação e Proposta”;
- “Programa de Reabilitação do Centro Histórico (Minuta de Projeto de Lei, Justificativa e Anexos)”.

Feito os apontamentos metodológicos, passamos à análise dos achados do trabalho.

#### **4 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE DE 1999 A 2010**

De acordo com a Prefeitura de Porto Alegre, a revisão feita pela LC 646/10 reclassificou os Projetos Especiais conforme o impacto, alterou regra relativas à redução das alturas dos edifícios em 24 bairros, definiu “Áreas de Ambiência Cultural” (AAC), revisou “Áreas de Interesse Cultural” (AIC’s), aumentou o afastamento entre os prédios conforme a altura, aperfeiçoou o cálculo das áreas de sacadas e incluiu “Áreas Livres Permeáveis e Vegetadas”.

O Plano Diretor é composto por quatro partes, sendo que cada uma trata respectivamente: Do Desenvolvimento Urbano Ambiental; Do Sistema de Planejamento; Do Plano Regulador; e Das Disposições Finais e Transitórias. Somam-se ainda, anexos.

O art. 1º da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 compreende os princípios embasados para a confecção do plano, onde a promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como objetivo o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica.

Pode-se evidenciar, como base, o primeiro item deste artigo e modificada pela Lei Complementar nº646, de 22 de julho de 2010 onde se destaca a participação do planejamento, onde:

“a gestão democrática, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art 1º Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999).

No art. 24, a Estratégia do Sistema de Planejamento evidencia a participação da sociedade através do item 3 do artigo, onde os canais de participação identificam como os Conselhos Municipais, Entidades Profissionais, Sindicais e Empresariais, funcionalmente vinculadas ao desenvolvimento urbano da cidade, as Associações de Moradores e as Regiões de Gestão do Planejamento.

Assim como o Programa de Regionalização e Participação da Comunidade, que busca a concretização de canais de participação das 8 regiões dívidas do município, o espaço de deliberação sobre políticas de desenvolvimento regional estabelecido no art. 25.

Em seguida, fator necessário de verificação do estudo, a mobilidade urbana está presente no capítulo 2 no art. 6 do Plano, onde a estratégia de mobilidade tem como objetivo geral qualificar a circulação e o transporte urbano, proporcionando os deslocamentos na cidade e atendendo às distintas necessidades da população, através de itens como a prioridade ao transporte coletivo, aos pedestres e às bicicletas; a redução das distâncias a percorrer, dos tempos de viagem, dos custos operacionais, das necessidades de deslocamento, do consumo energético e do impacto ambiental; a capacitação da malha viária, dos sistemas de transporte, das tecnologias veiculares, dos sistemas operacionais de tráfego e dos equipamentos de apoio, incluindo a implantação de centros de transbordo e de transferência de cargas; a criação do “Plano de Transporte Urbano Integrado”; o estímulo à implantação de garagens e estacionamentos com vistas à reconquistados logradouros públicos como espaços abertos para interação social e circulação veicular; a racionalização do transporte coletivo de passageiros, buscando evitar a sobreposição de sistemas, privilegiando sempre o mais econômico e menos poluente e o desenvolvimento de sistema de transporte coletivo de passageiros por via fluvial, aproveitando as potencialidades regionais.

No que tange à “Qualificação Ambiental”, presente no Capítulo 4 da Parte 1 do Plano, pode-se evidenciar a institucionalização de 6 programas que contemplam a estruturação da sustentabilidade como meio de gerir as mudanças propostas:

- Programa de Prevenção e Controle da Poluição;
- Programa de Gestão Ambiental;
- Programa de Conservação de Energia;
- Programa de Implantação e Manutenção de Áreas Verdes Urbanas;
- Programa de Proteção às Áreas Naturais;
- Programa de Valorização do Patrimônio Cultural.

Dentro do próprio capítulo e inserido na estratégia da “Qualificação Ambiental”, o art. 14 reitera que, para Patrimônio Cultural, classificando os bens imóveis de valor significativo e edificações isoladas ou não, ambiências, parques urbanos e naturais, praças, sítios e áreas remanescentes de quilombos e comunidades indígenas, paisagens, bens arqueológicos históricos e pré históricos, bem como manifestações

culturais, tradições, práticas e referências, denominados bens intangíveis, que conferem identidade a esses espaços.

A Transferência de Potencial Construtivo está engloba permissões a fim de aquisição de índices adensáveis (IA) ou de aquisição de Solo Criado, é importante salientarmos no estudo, os limites impostos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental no que tange ao limite de altura das construções por aquisição dos índices adensáveis, explícito na Tabela 1.

**TABELA 1 – Limite de altura por aquisição de IA**

Altura Máxima do Anexo 7.1 em consonância com o Anexo 1.2	Limite de Altura com Aquisição de IA – 100m	Limite de Altura com Aquisição de IA – 200m <sup>2</sup>	Limite de Altura com aquisição de IA – 300m
18m	21m	24m	27m
27m	30m	33m	36m
33m	36m	39m	42m
42m	45m	48m	52m

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2010) e Prefeitura de Porto Alegre (2021).

Por fim, é importante reiterar que o Plano evidencia zonas passíveis de revitalização na cidade, dentre elas a primeira região, que foi contemplada na atual lei de revisão do plano diretor de enfoque no Centro Histórico de Porto Alegre. Para isso, no art. 8 do Plano, são estabelecidas as Áreas de Revitalização que serão instituídas por lei e detalhadas por resolução do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental, observado o disposto no art. 164. Complementa-se, no art. 83, a identificação das regiões, onde no item 1, evidencia-se:

I – Centro Histórico – local de origem da cidade e de concentração de grande diversidade de atividades urbanas; deverá ser objeto de plano específico envolvendo a multiplicidade de situações que o caracterizam. Art 83º da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999.

## **5 REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2021 DE PORTO ALEGRE, O “PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO”**

O novo Plano Diretor para a região foi aprovado na Câmara Municipal em 24 de novembro, na forma da Lei Complementar nº 930/2021, e ampliará a possibilidade de construção de mais andares com menores distâncias entre edificações, tanto em imóveis novos quanto em reformados, e vai ocupar os primeiros pavimentos com comércio e serviços.

O Plano, estabelecido pela Lei, é dividido em seis capítulos e tem como objetivo geral, a requalificação do Centro Histórico por meio de intervenções múltiplas, destinadas a valorizar suas potencialidades sociais, econômicas, ambientais e funcionais. Para os objetivos específicos no Art. 2º da lei, foram verificadas as potencialidades dos itens que permeiam fatores importantes ligados a recuperação da região como:

- Recuperar a função residencial do Centro Histórico, incentivando a reciclagem e a miscigenação de usos, visando à sustentabilidade econômica e social;
- Garantir e promover a preservação, a valorização e a requalificação do
- Patrimônio cultural, reconhecendo a singularidade do Centro Histórico como um território rico em monumentos, espaços e edificações de grande importância histórica;
- Promover projetos e ações culturais no território, a fim de potencializar suas qualidades culturais, turísticas, sociais e econômicas.

Ainda, o art. 5 define os seguintes setores, no Perímetro de Adesão, de acordo com o Anexo II desta Lei Complementar que instituí o “Setor II” como Residencial, com o objetivo de estimular a renovação das edificações, garantindo a preservação das características existente. Tal característica é muito debatida na presente lei, na função de estabelecer e incentivar o uso da região não apenas na forma comercial, mas também no âmbito da moradia.

Ainda, de acordo com o “Programa de Reabilitação do Centro Histórico”, não haverá limite de altura para as edificações, desde que sejam atendidos os critérios de paisagem, habitabilidade, insolação, iluminação e ventilação, e que não seja comprometido o patrimônio histórico e cultural. Conforme exemplificado no Quadro 1 do presente estudo, anteriormente, no Plano Diretor de Planejamento Urbano

Ambiental, Porto Alegre possuía limite máximo de altura de novas edificações em 52 metros, no entanto, a presente revisão permite alturas de novos empreendimentos até 200 metros de altura.

Tal cultura é enraizada e observada no planejamento de cidades norte americanas, de modo que, as zonas centrais das cidades possuem centros verticalizados provocando um maior adensamento de tráfego de pessoas e veículos.

O IAB, Instituto de Arquitetos do Brasil, emitiu uma nota em resposta ao aumento da altura das edificações permitido perante a Lei Complementar nº 930/2021, onde, evidencia-se que, o Centro Histórico já conta com sua estrutura urbana e construída muito bem consolidada. Já que, as alturas preexistentes, divergem do restante da cidade quando comparado. É destacado ainda, que os mais altos prédios de Porto Alegre, já se encontram nesta região. O que permite concluir que não cabe a realizar a manutenção deste limite de altura para novos empreendimentos no Centro do município. O Instituto reiterou ainda que na proposta apresentada:

“prevalece uma visão setorial com enfoque específico na criação de um novo regime urbanístico que incentive a iniciativa privada. A centralidade do processo conduzido pela PMPA é a do aumento de área construída e de alturas dos prédios, o que não se mostra compatível com a proposta de “humanização” do centro” (IAB, Nota Técnica, Relatório de Participação da Sociedade, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade, 2021, p.118)

## 5.1 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

No que tange a requalificação e preservação do Patrimônio Histórico, a Lei Complementar estabelece algumas ações como a realização de ações em bens tombados ou inventariados, áreas ou monumentos de interesse cultural, públicos ou privados, a critério do interesse público, envolvendo aquisição de imóveis, desapropriações, realização de obras, projetos ou serviços relacionados, com vistas a garantir sua preservação, conservação ou restauração; a criação de um programa de incentivo à preservação do patrimônio histórico na área central de Porto Alegre, com o objetivo de estabelecer incentivos específicos, acompanhar o desenvolvimento das ações dentro do “Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre” e áreas do entorno, bem como atuar na busca de recursos para a revitalização e a preservação do Patrimônio Histórico.

A Figura 2 apresenta o projeto desenvolvido para o programa.

**FIGURA 2 – Projeto para a construção de apartamentos locais comerciais**



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2022).

Cabe destacar que não fica explícito o método de planejamento destas conservações. É notório destacar também, a ausência de normas técnicas em geral, mas especificamente algo que chama a atenção em como se configuraria a manutenção das fachadas do patrimônio inseridas no cenário arquitetônico da região, sejam elas residenciais ou comerciais, conforme observado na Figura 2, de um dos primeiros “renders” de possíveis projetos eu poderiam mudar a cara da cidade acerca de um prédio comercial localizado na esquina das ruas Siqueira Campos com a rua General Câmara, e que abriga hoje, um mini mercado e um restaurante nos seus primeiros pavimentos.

Tais detalhamentos técnicos, não só devem estar explícitos e normatizados às construtoras como visíveis a sociedade frente a possível descaracterização arquitetônica do território aqui analisado. Adentramos os aspectos passíveis da exclusão das características de cada construção quando o Programa de Reabilitação permite a construção de edificações acima do limite hoje permitido apenas mantendo as fachadas tombadas pelo patrimônio histórico

## 5.2 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A Lei Complementar, com vistas a atender aos objetivos do Programa, determina que o Município de Porto Alegre poderá executar outras ações,

intervenções e demais detalhamentos na região que compreende o Centro Histórico, entre eles obras de urbanização, reurbanização e requalificação vinculadas ao sistema viário, inclusive as calçadas públicas ou privadas, os espaços abertos e acessos a equipamentos públicos comunitários, praças e parques, garantindo a acessibilidade universal.

Além de projetos de implantação, ampliação e requalificação de equipamentos públicos comunitários, inclusive aqueles destinados ao atendimento de demandas sociais, praças e parques, envolvendo a execução de projetos, obras e serviços relacionados. No art. 32 da Lei, a Prefeitura exemplificou o acompanhamento que será realizado proposto pelo “Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre” que contará com estrutura de gestão e monitoramento, com vistas a garantir a efetiva implementação das ações e intervenções propostas, bem como monitorar o cumprimento de seus objetivos, dentre eles:

“A institucionalização, por regulamento, de um comitê técnico de gestão e um comitê de monitoramento, para cumprimento do disposto no caput deste artigo, além do estabelecimento de parcerias com a sociedade civil organizada, universidades e afins” (Art 32º, Lei Complementar nº 930 de 2021). Fator de embasamento para analisar a participação dos atores sociais na revisão do plano, o ordenamento de meios de consolidar a participação da sociedade por meio de ferramentas participativas, com o objetivo de receber as devidas contribuições.

De acordo com o Estatuto da Cidade, não é possível realizar a divisão da revisão de um Plano Diretor como foi verificado em Porto Alegre. De acordo com a Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre, devido à pandemia do Covid-19, as sessões ordinárias do Conselho Municipal deveriam acontecer virtualmente, e concomitantemente, postadas na plataforma “Youtube”, a inclusão da sociedade se deu, através de questionamentos realizados através dos “chats” dentro dos próprios vídeos ou na plataforma “zoom” em que foram realizadas.

Devido à pandemia, nos anos de 2020 e 2021, os trabalhos se tornaram remotos e, com isso, as reuniões entre os técnicos da SMAMUS, os participantes de Conselhos, Entidades, Associações e outras Secretarias, aconteceram de forma virtual nas plataformas on-line.

**Figura 3 - Página da Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre no “Youtube”**



Fonte: “Youtube, 2022” imagem captada pelo próprio autor

A página da SMAMUS contém as sessões ordinárias do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental o CMDUA de Porto Alegre e do Conselho Municipal do Meio Ambiente, o COMAM de Porto Alegre.

Para a análise da participação da sociedade civil neste processo de definição dos rumos da cidade, foram verificadas a primeira das duas audiências públicas realizadas para apresentação do “Plano de Requalificação do Centro Histórico” e das sessões ordinárias ocorridas no canal de transmissão do “Youtube” da Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre no período. Assim como o Relatório de Participação da Sociedade protocolada pela Prefeitura de Porto Alegre no Diário Oficial do município do ano XXVI da edição nº 6562 de 30 de julho de 2021 a fim de entender como se deu o processo de inclusão da sociedade na revisão do Plano.

A audiência de apresentação do Programa de Reabilitação do Centro Histórico aconteceu em 19 de agosto de 202 e publicada no canal do “Youtube” da Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade no dia 20 de agosto 2021. A audiência teve limite de 10 questionamentos cada, sendo que, cada questionamento ou sugestão deveria ter um limite de 5 minutos de manifestação oral no momento da reunião na plataforma “Zoom”.

Para a composição da audiência, a mesma foi mediada pelo Secretário de Urbanismo, Meio Ambiente e Sustentabilidade de Porto Alegre, Germano Bremm tendo como apresentadoras as arquitetas Patrícia da Silva Tschoepke, Diretora de Planejamento Urbano da SMAMUS e Vaneska Paiva Henrique, Coordenadora de Planejamento Urbano da SMAMUS.

No tocante da participação da sociedade, na audiência pública, foram apresentadas pelas arquitetas os processos que englobaram tal inserção da sociedade na revisão do plano. De acordo com a Coordenadora de Planejamento, foram três registros de participação no bairro Centro Histórico, um deles norteou o princípio de avaliação do programa que foram as “oficinas de revisão do PDDUA” que ocorrem em 2019 e que contribuíram para elencar as potencialidades e desafios do desenvolvimento do território.

Para tal, diante de um mapa exposto na reunião, os 61 participantes da região 1, que compreende o centro histórico no município, foram elencados os pontos a serem discutidos para um possível diagnóstico da prefeitura e as sugestões da população ali presente. O segundo registro se deu mediante reuniões do “orçamento participativo” de Porto Alegre compreendidos também na região de análise e por fim, Foram ouvidas as sugestões e críticas do “plano popular de ação regional” também da região que configura o Centro Histórico em Porto Alegre.

A diretora de Planejamento Urbano, exemplificou os processos e a metodologia pela qual a participação popular foi mediada, se deu por duas formas – reuniões com entidades e sociedade e através do envio de um questionário realizado através da plataforma “Forms” do Google.

Dividido em duas seções extraídas do relatório para apresentação, na seção 1, a metodologia compreendia reuniões nas plataformas “Zoom” e “Google Meet” Na participação – apresentação da proposta preliminar pela equipe técnica para críticas e sugestões tanto de manifestações orais quanto via “chat”

Na seção 2, a metodologia se deu através do questionário por perguntas e respostas, as críticas e sugestões, por três diferentes vias, por “chat”, pela participação oral nas reuniões e posteriormente enviadas por e-mail

Posteriormente, após a palavras do Prefeito de Porto Alegre Sebastião Melo e do Vice Prefeito Ricardo Gomes, foi o momento das 10 manifestações orais inscritas para dialogar dentro do limite de 5 minutos para cada. É importante salientar que, devido ao grande número de inscritos para manifestações a audiência seguiu para um

segundo encontro no dia 21 de agosto de 2021, a qual também foi publicada no canal da SMAMUS no “Youtube”.

O “Relatório da Participação” no “Programa de Reabilitação do Centro Histórico”, publicado no Diário Oficial do município, ano XXVI da edição nº 6562 de 30 de julho de 2021, apresenta as respostas as contribuições e questionamentos realizados nas reuniões e enviadas através dos questionários antes elencados nas audiências.

Diante do exposto, no relatório, o Professor Romulo Krafta, conselheiro representante da UFRGS no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e ambiental e professor titular do departamento de urbanismo na mesma universidade destaca que, em manifestação publicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, considera que, em um aspecto virtual das audiências e sessões, ficam limitadas as devidas elaborações, críticas e sugestões de forma oral em 2 ou 3 minutos durante as sessões de debate do CMDUA.

O IAB, Instituto de Arquitetos do Brasil, em sua nota técnica, manifestada também no mesmo relatório, salienta que a utilização de questionário como fase inicial de consulta parece insuficiente para denominar tal processo como democrático. Além disso, o IAB ainda salienta aspecto de caracterização do tácito questionário, onde o mesmo apresenta estrutura da pesquisa semelhante a uma pesquisa de mercado. Por fim, o Instituto reitera que considerou a suspensão da revisão do Plano, pois o processo de gestão deve priorizar

“a elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano devem ocorrer numa lógica de gestão democrática com base nos instrumentos explicitados no Estatuto da Cidade, Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal e na proposta de Sistema de Planejamento do PDDUA .” (IAB, Nota Técnica, Relatório de Participação da Sociedade, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade, 2021, p.122)

Diante de todas as exposições e manifestações contrárias a elaboração antidemocrática desta revisão, a mesma foi aprovada na Câmara de Vereadores, a primeira das Leis Complementares que contemplará a revisão do plano de Porto Alegre, começando pela região do Centro Histórico.

O Estatuto confere e exige que ao aprovar um Plano Diretor, devem existir, obrigatoriamente, programas e projetos básicos para a área, como o programa de

atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Complementa-se ainda, a não possível atualização de um plano sem a participação da sociedade no debate do planejamento e tomada de decisão.

### 5.3 A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

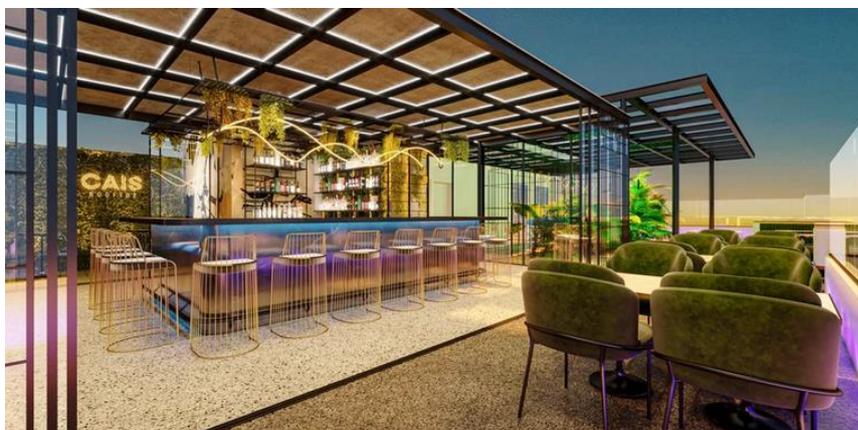
Como cenário de maior enfoque da Lei Complementar, que buscou dar início à revisão do Plano Diretor de Porto Alegre pela região do Centro Histórico, chama a atenção a adesão ao Programa por partes da criação de novos empreendimentos. No art. 12 do Capítulo 4, são adensados os critérios de participação, onde, para tal, poderão aderir ao Programa os interessados em atuar na reabilitação de edificações existentes ou na construção de novas edificações dentro do Perímetro de Adesão, contribuindo positivamente para a vitalidade dos espaços públicos, para a requalificação da paisagem urbana, para a segurança pública e para a ativação da economia do Centro Histórico

Os participantes do programa da reformulação devem obedecer a algumas características, como o uso misto residencial e não apenas residencial, fachada ativa e “rooftops” verdes (comércio). Para participar do processo, é preciso atender pelo menos quatro condicionantes:

- qualificação do passeio na frente do imóvel;
- qualificação das fachadas com frente para a via pública;
- adoção do uso misto (residencial e não residencial); atendimento da demanda habitacional prioritária; ações sustentáveis em edificações;
- requalificação ou restauração do patrimônio histórico; utilização de cobertura verde tipo “rooftop”, com priorização de acesso público; ações em segurança pública nas edificações

O que se deve salientar como exemplificação do privilégio a grupos de interesses imobiliários, remete ao primeiro empreendimento lançado que irá atender as tais regras e participar do programa de requalificação. O intitulado “Cais Rooftop” ocupará um prédio que, durante 14 anos, servia de morada para a “Ocupação Saraí”. Hoje, este atenderá apartamentos tipo “Studio” de alto padrão e “rooftops” em suas coberturas. A Figura 3 apresenta a estrutura a ser lançada.

**FIGURA 4 – “Rooftop” do primeiro empreendimento lançado após a aprovação do Programa de Requalificação**



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2021).

De acordo com a Prefeitura de Porto Alegre, o Centro Histórico hoje, conta com cerca de 45 mil moradores, número que pode chegar a 90 mil pessoas habitando a região posterior aos incentivos observados na presente revisão. Entretanto, para a locomoção deste aumento de 100% de pessoas na região central de uma cidade. Diante disso, outro fator pertinente a falta de notoriedade da população que não seria “cliente” destes novos empreendimentos comerciais e residências, se observa no que tange a mobilidade urbana e o transporte coletivo.

Entende-se que, para moradores atuais e futuros residentes fixos do Centro Histórico, a ampliação da área residencial permite adensar mais uma região que hoje se utiliza muito de trabalhadores dos centros comerciais ali presentes. No entanto, a falta de abrangência da revisão do plano para a locomoção de moradores de outras regiões para usufruir destas novas opções de comércio e lazer preocupa, no que tange a criação de uma bolha imobiliária que privilegia uma população com maior renda.

Verificou-se a necessidade de uma revisão técnica juntamente a qualquer lei complementar que busque atualizar qualquer normativa referente a área. Novas estações de embarque e desembarque, novas linhas de ônibus, fechamento de vias e qualificação para o tráfego exclusivo de pedestres são algumas das ações que a Prefeitura necessita dar mais enfoque para atender a população em geral. Como exemplo da revisão do Plano Diretor de 2010, em que o transporte viário teve notoriedade, e que na atual revisão do Plano foi pouco citado, o não enfoque do transporte coletivo por vias aquáticas no Programa de Requalificação do Centro

Histórico, peca em não utilizar de um dos maiores potenciais observados na região, o Lago Guaíba e o já existente terminal de passageiros do “Catamarã” no “Cais Mauá”, que transporta passageiros entre a zona central e Sul de Porto Alegre até a cidade de Guaíba, na região metropolitana.

Tal pratica se atém a instrumentos privatistas verificados do Programa de Requalificação, onde novos empreendimentos antes ditos para a comunidade e a população em geral, não servirão às populações periféricas, por exemplo. O cenário é de significativa importância, pois, a região do Centro Histórico não conta apenas com futuros centros de uso misto, comerciais ou residenciais, conforme salientado no Programa, mas também de uma imensa riqueza histórica e cultural.

Reitera-se, a falta de notoriedade no processo de revisão do plano, sobre como tais empreendimentos poderão servir também a sociedade que mora mais afastada deste território e que também pode usufruir de tal requalificação. Cabe salientar como a sociedade que utiliza-se apenas para trabalho na região, pode ressignificar a área com ajuda do poder público, tornando-a mais democrática e inclusiva a todos.

#### 5.4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As parcerias público-privadas são modelos já conhecidos pelos moradores da capital gaúcha, a Lei nº 9.875, de 8 de dezembro de 2005 dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2005). No entanto, é observado na revisão do Plano Diretor de 2021, o modelo de “contrapartidas” na implementação de novos empreendimentos privados na região. O conceito ou a operacionalização para possíveis parcerias público-privadas na região não foram verificadas no documento da Lei Complementar nº 930/2021.

Para isso, é necessário salientarmos como as parcerias público-privadas estão sendo concatenadas na atual revisão do Plano Diretor. Com efeito, as contrapartidas foram observadas no Programa de Requalificação do Centro Histórico da cidade no que tange a possibilidade do Executivo em aceitar bens, serviços e obras a títulos de contrapartidas de Solo Criado. Partindo deste ponto, reitera-se que a aquisição do solo criado por partes de investidores de grandes empreendimentos e a consequente elaboração de contrapartidas, poderão, de acordo com o programa, ser transformados em contrapartidas para melhorar praças e espaços públicos no Centro.

No entanto, pode-se evidenciar que é um problema recorrente já perceptível nas parcerias público-privadas da cidade. Efetivamente essas deveriam englobar uma devida operacionalização técnica, pois características visuais e de patrimônio histórico devem ser mantidas, como a manutenção de iluminação pública e passeios com as pedras originais e a preservação da fachada e do empreendimento em si.

O fato demonstra que, na maioria das vezes, a obra de melhoria é acompanhando pela publicidade de investidores e colaboradores de tal ação, como no acompanhamento de construções de ciclovias, calçadas e iluminação pública.

Entretanto, deve-se atentar ao fato de que o mobiliário urbano, utilizado por muitas vezes por meio de licitações de parceria público-privadas como placas e relógios de rua ou abrigos de ônibus, como no Caso de Porto Alegre, se caracterizam diferentes de construções emblemáticas que se configuram símbolos de uma cidade, como no caso do Muro do Cais do Porto Mauá, localizado no Centro de Porto Alegre, apresentado na Figura 4.

**FIGURA 5 – Muro do Cais Mauá após revitalização realizada no ano de 2021**



Fonte: Heinrich (2021).

O Muro da Mauá, está localizado exatamente na região do Centro Histórico de Porto Alegre, recorte utilizado na atual revisão do Plano Diretor baseada na Lei nº 930 de 2021. A obra, realizada através de uma parceria público-privada, teve, como investidor o consórcio de empresas “Sinergy” e “HMídia”, seu lançamento no mesmo ano. Conforme pode se verificar na Figura 4 do estudo, as parcerias público-privadas

possibilitam, no que tange a revitalização, que as empresas explorem através de publicidade certos itens expostos na licitação.

Em contrapartida, é possível verificar que diferentemente de mobiliários urbanos, o ponto da descaracterização arquitetônica e urbanística do emblemático ponto turístico da cidade foi visível, onde, empresas privadas utilizaram do “Muro”, como um grande “outdoor” de suas instituições e campanhas publicitárias. Evidenciando mais uma vez o interesse privado de capital frente ao planejamento urbano do Município.

No Relatório da Participação da Sociedade, a Prefeitura de Porto Alegre salientou a necessidade exposta pelos moradores que instigaram a inserção do “Setor Docas” do “Cais Mauá” incluído na revisão, para que as mitigações e as compensações sejam destinadas ao atendimento dos objetivos do Programa.

## 5. 5 ANÁLISE:

Diante das exposições das revisões que foram observadas no município de Porto Alegre, nos anos de 1999, 2010 e 2021, foram apresentados itens que buscam apresentar um vislumbre do modelo dos instrumentos de gestão em que a observa a lógica privatista de planejamento urbano de seus respectivos Planos Diretores e de participação popular e técnica de cada uma das Leis Complementares que compõe a institucionalização do Plano Diretor da capital do estado do Rio Grande do Sul.

Para isso, considerou-se o objetivo deste trabalho e, estando a análise direcionada a avaliar as relações teórico-conceituais das revisões do plano diretor de Porto Alegre, verificados na imposição das anteriores Leis Complementares nº 434/1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667/2011, incluindo a Lei Complementar 646/2010 e a Lei Complementar nº 930/2021, que institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre já aprovada na Câmara de Vereadores.

Portanto, diante do exposto, é notório reconhecer que, tendo em vista a complexidade do plano de desenvolvimento urbano ambiental de 1999 e as respectivas revisões realizadas e impostas pela Lei Complementar nº 646/2010 e pela Lei Complementar nº 667/2011. O Programa de Requalificação do Centro Histórico, visualizado na Lei Complementar nº 930, se mostra superficial e tácito em alguns itens de destaque, dentre eles, cabe destaque a falta de um plano de mobilidade urbana e

de sistemas viários que compõe o território, a conservação do patrimônio histórico e a manutenção da participação da sociedade civil na tomada de decisão. Chama a atenção que, nas deliberações do Plano Diretor de 1999 e sua revisão em 2010, estes mesmos aspectos tiveram seu devido enfoque com a criação de programas e a deliberação da participação da sociedade na tomada de decisões.

No entanto, para o Programa de Requalificação do Centro Histórico, foi observado um caráter consultivo da participação popular e não sendo verificada a participação nas tomadas de decisão da revisão.

O “fatiamento” da Revisão do Plano em diferentes regiões, mostrou-se falha no âmbito do planejamento técnico e participativo, é interessante destacar que, tanto os moldes de sua elaboração quanto a sua votação foram realizados durante a pandemia do Covid-19 no ano de 2020 e 2021.

Tendo em vista, as garantias estabelecidas na preservação, conservação ou restauração dos equipamentos públicos ou privados na criação de um programa de incentivo à preservação do patrimônio histórico na área central de Porto Alegre. São verificadas tentativas de enfoque no modelo de incentivo a construção de empreendimentos, residenciais e comerciais, onde o estímulo à construção de grandes empreendimentos é observado e validado por meio de isenções e incentivos por parte do executivo na participação de um programa de reabilitação por parte dos investidores.

Reitera-se juntamente com a verticalização da área outro fator pertinente de análise na frágil consistência de algum planejamento viário e de mobilidade urbana para esse inventivo as grandes construções na região central pelo Plano de Requalificação do Centro Histórico. Um maior adensamento de pessoas e comércios sem uma adequada revisão no Transporte Público Urbano de Porto Alegre configura o uso exacerbado do transporte por aplicativo e do uso de veículos particulares, ocasionando um maior acúmulo de carros nas vias da cidade.

Quando adentramos a problematização da atual revisão, validou-se a ideia de privilégio a interesses próprios ao mercado imobiliário, o que provoca a gentrificação da área, no que tange a ocupação por imóveis para pessoas de alta renda, que, aliada à inserção de comércios que praticam uma dinâmica de preços abusiva, acaba por excluir as camadas mais carentes da cidade de ocupar o território igualmente. Complementa-se ainda quando o município não incluí as parcelas da população que

reivindicam moradias populares em prédios abandonados na própria região do Centro Histórico e entregam os mesmos a grandes corporações.

Aliado a isso, no que tange às parcerias público-privadas, mesmo o Plano implementando as contrapartidas referente aos novos empreendimentos que podem surgir na região, seria importante as parcerias público-privadas estarem inseridas na revisão do Plano do bairro “Centro Histórico”. Tal fato é pertinente, pois o território abriga construções, praças e monumentos históricos que estão passando por processos de licitação de revitalizações, mas que poderiam participar das revisões técnicas e de preservação de identidade ofertadas pelo Programa de Requalificação da Lei nº 930, já que se qualifica para a mesma região.

Tal fato é pertinente na análise de como as demandas de grandes corporações da construção civil estão sendo atendidas pela Prefeitura de Porto Alegre e o quanto para futuros estudos. O fatiamento da revisão do plano vislumbra ainda o estudo da região do quarto distrito de Porto Alegre, localizado na Zona Norte do Município, o bairro é o próximo território a passar pela reestruturação de um plano diretor, no entanto, o mesmo não foi utilizado neste estudo pois ainda está em tramites de elaboração e posterior votação na Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo como principal documento, o PPDDUA, este trabalho teve por objetivos verificar como a atual revisão do Plano, o que compreende o “Programa de Requalificação do Centro Histórico”, infere uma lógica privatista em seu conteúdo.

Para isso, analisou-se em que medida se deu a participação da sociedade civil em meio a esse processo, ocorrido em plena pandemia do Covid-19. Sendo assim, foram analisados como aspectos urbanísticos, tais como as parcerias público-privadas e a conservação do patrimônio histórico foram suscitados no plano e nas discussões. Verificou-se uma limitação da efetividade da participação da sociedade civil na deliberação sobre os rumos da revisão do plano. Da mesma forma, observou-se um avanço da lógica privatista adentrando na cidade sem que outros atores de veto tenham capacidades de negociar e ou barrar.

Diante do exposto, é importante esclarecer as limitações para a realização deste trabalho que foi produzido no cenário pandêmico onde em um momento as reuniões dos Conselhos Municipais estavam sendo mediadas pela Secretaria de Meio

Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre no formato online. Isso limitou a observação de outros documentos, como as atas, que poderiam detalhar melhor os conflitos existentes entre atores no que tange às definições dos rumos da revisão do plano e dos interesses coletivos X privados, ali presentes. Foi pensado a realização de entrevistas com gestores e representantes competentes pelo plano diretor, mas sequer e-mails foram respondidos.

Foi idealizado também a análise de apenas um empreendimento, no entanto, optou-se por uma exploração documental acerca da Lei Complementar que buscou revisar o Plano Diretor de Porto Alegre, para que em estudos futuros se adentrasse em aspectos mais específicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

CARVALHO, S. N. de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001.

DA SILVA, S. T. **Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana**. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente, 2003. Disponível em: [http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/SolangeTeles\\_Politiclas-Pub-Sustentabilidade.pdf](http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/SolangeTeles_Politiclas-Pub-Sustentabilidade.pdf). Acesso em: 28 abr. 2022.

Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 01 de julho de 2021. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2021/POP2021\\_20220419.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/POP2021_20220419.pdf)>. Acesso em: 28.04.2022

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEINRICH, P. E. Unisinos no Muro da Mauá. **Notícias Unisinos**, nov. 2021. Disponível em: <https://www.unisinos.br/noticias/unisinos-no-muro-da-maua/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

LEME, A. A. Estado e privatização: Um debate sociológico, uma questão política. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 2, p. 339-360, 2011.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec Editora, 1996.

Minuta, Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre Prefeitura de Porto Alegre, Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4038\\_ce\\_330835\\_4.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4038_ce_330835_4.pdf) Acesso em: 03 mai. 2022

\_\_\_\_\_; COLOSSO, P. The urban crisis in Brazil: from the neodevelopmentalist experimente to the rise of bolsonarismo. In: BIANCHI, B.; CHALOUB, J.; RANGEL,

P.; WOLF, F. O. **Democracy and Brazil** - collapse and regression. New York/London: Routledge, 2021.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 551-579, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei 9875/05 | Lei nº 9875 de 08 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o programa municipal de parcerias público-privadas, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre - CGPPP/POA - e autoriza o poder executivo a Instituir Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal - FGPPPM. Porto Alegre, RS: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/900850/lei-9875-05>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 434, de 1 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de porto alegre e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1999/43/434/lei-complementar-n-434-1999-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-no-municipio-de-porto-alegre-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-de-porto-alegre-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Porto Alegre, RS: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2021/93/930/lei-complementar-n-930-2021-institui-o-programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre>. Acesso em: 28 abr. 2022.

RECHIA, S. Espaço e planejamento urbano na sociedade contemporânea: políticas públicas e a busca por uma marca identitária na cidade de Curitiba. **Movimento**, v. 11, n. 3, p. 49-66, 2005.

Relatório de Participação da Sociedade, Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre Prefeitura de Porto Alegre, Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4038\\_ce\\_330835\\_2.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4038_ce_330835_2.pdf) Acesso em: 03 mai. 2022

Relatório, Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre Prefeitura de Porto Alegre, Disponível em: [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4038\\_ce\\_330835\\_1.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4038_ce_330835_1.pdf) Acesso em: 03 mai. 2022

Relatório de Participação da Sociedade, Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre, Prefeitura de PRCHPA - PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE, Prefeitura de porto Alegre. Disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137061/Anexo\\_2\\_Relatorio\\_de\\_Participacao\\_da\\_Sociedade.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137061/Anexo_2_Relatorio_de_Participacao_da_Sociedade.pdf) Acesso em: 03 mai. 2011

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **InstitutoPólis**, p. 5-9, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

SANTOS, A. M. S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2006.

SIQUEIRA, M. T. Comunidades planejadas: utopia e segregação socioespacial em Florianópolis, Brasil. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 31, n. 3, 2021. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-79132021000300139&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-79132021000300139&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 abr. 2022.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 93-109, 2016.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, v. 87, p. 139-165, 2012.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. ed. especial. São Paulo, 1999. p. 237-247.