



A FRAGMENTAÇÃO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL (PDDUA) DE PORTO ALEGRE E AS RESISTÊNCIAS LOCAIS

The Fragmentation of the Revision of the Urban and Environmental Development Master Plan (PDDUA) of Porto Alegre and Local Resistances

Betania de Moraes Alfonsin

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>

E-mail: betaniaalfonsin@gmail.com

Alice Ravazzoli de Los Angeles

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8729-4395>

E-mail: alicelosangelesadv@gmail.com

Fernanda Machado de Oliveira

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4478-8157>

E-mail: machadodeoliveirafernanda@gmail.com

Flávia Segat

UFPEL - Universidade Federal de Pelotas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9847-8373>

E-mail: flaviasegat@gmail.com

Francine Roehe Broilo

UFRGS - Universidade Federal do RS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3881-5186>

E-mail: francinerbroilo@gmail.com

Giovanna Lima Gurgel

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0716-1026>

E-mail: giovannagurgel321@gmail.com

Inaiara Biz Vieira Vargas

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8569-1988>

E-mail: inaiaravargas@gmail.com



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 286-323

Betania, Alice, Fernanda, Flávia, Francine, Giovanna, Inaiara, Mateus e Vitória

DOI: 10.12957/rdc.2024.78073 | ISSN 2317-7721

Mateus Cavalcante de França

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-944X>

E-mail: mateusfranca96@gmail.com

Vitória Montanari

PUC Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4111-0893>

E-mail: montanarivit@gmail.com

Trabalho enviado em 26 de julho de 2023 e aceito em 28 de junho de 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 286-323

Betania, Alice, Fernanda, Flávia, Francine, Giovanna, Inaiara, Mateus e Vitória

DOI: [10.12957/rdc.2024.78073](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.78073) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O artigo toma a cidade de Porto Alegre como estudo de caso e apresenta o resultado de uma pesquisa sobre a revisão do PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Adotando o método dialético de análise, a investigação procurou desvendar em que medida o caso de Porto Alegre exemplifica o embate que se observou nacionalmente entre a inflexão ultraliberal da política urbana e o paradigma do direito à cidade, bem como identificar indicadores locais dessa disputa. Foram analisados o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental e os projetos de lei relacionados à revisão do regime urbanístico das regiões do Arado Velho no sul da cidade, do Centro Histórico e do 4º Distrito. Como resultados, identificou-se que a revisão do plano diretor de Porto Alegre teve problemas formais e que violou diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade, inclusive, com fragmentação territorial. A análise do caso de Porto Alegre demonstra que a inflexão ultraliberal da política urbana, ainda que enfrentando resistências locais significativas, repercutiu através de retrocessos para o planejamento urbano local voltado à efetivação do direito à cidade.

Palavras chave: Plano diretor. Estatuto da Cidade. Planejamento Urbano. Porto Alegre. Direito à cidade.

ABSTRACT

The article takes the city of Porto Alegre as a case study, and presents the result of a research on the review of the PDDUA - Master Plan for Environmental Urban Development. This review was marked by incidents worthy of attention that revealed a connection between what happened nationally in Brazilian urban policy in the last period and the local process. Adopting the dialectical method of analysis, the investigation sought to unravel to what extent the case of Porto Alegre exemplifies the clash that is observed nationally between the ultraliberal inflection of urban policy and the paradigm of the right to the city, as well as to identify local indicators of this dispute. The Municipal Council for Environmental Urban Development and the bills related to the revision of the urban regime of the regions of Arado Velho in the south of the city, the Historic Center and the 4th District were analyzed. As a result, it was identified that the revision of the master plan of Porto Alegre had formal problems and that, in addition to territorial fragmentation, it violated guidelines of the urban policy of the City Statute. The analysis of the case of Porto Alegre demonstrates that the ultraliberal inflection of urban policy imposed national defeats and, despite facing significant local resistance, seeks to impose local setbacks for urban planning aimed at the realization of the right to the city.

Keywords: Master plan. City Statute. Urban planning. Porto Alegre. Right to the city.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo resulta de uma pesquisa mais ampla sobre as alterações legislativas recentes introduzidas na legislação urbanística brasileira desde 2016. Enquanto em momentos anteriores à investigação se centrou na legislação nacional, focando na Lei nº 13.465/17 e no significado desse novo marco legal para a política urbana do país, bem como nas mudanças institucionais ocorridas no último



período, como a extinção do Ministério das Cidades, o atual estágio da pesquisa procura analisar como esse movimento repercutiu na esfera local, nos municípios brasileiros.

Tomando a cidade de Porto Alegre como estudo de caso, a pesquisa se debruça, agora, sobre a revisão do plano diretor do município, denominado PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, iniciada no ano de 2019. As perguntas que orientam a investigação se articulam entre si e configuram um problema de pesquisa complexo, que pode ser assim apresentado: considerando a *descaracterização* e *desdemocratização* da Política Urbana operada nacionalmente desde 2016:

- i. Como esse movimento se reflete nas cidades brasileiras?
- ii. Quais são os indicadores desse processo em Porto Alegre?
- iii. Como a sociedade civil organiza as resistências à descaracterização e desdemocratização da legislação urbanística a nível local e, ainda, nos territórios mais atingidos?
- iv. Em que medida o caso de Porto Alegre exemplifica o embate que se observa nacionalmente entre a inflexão ultraliberal da política urbana e o paradigma da reforma urbana/direito à cidade?

A pesquisa explora esse objeto empírico através da análise de alguns *traços* comuns identificados ao longo do processo, da *atuação* de atores da sociedade civil e do Ministério Público e, sobretudo, através do estudo de *territórios* atingidos pela revisão do plano diretor de Porto Alegre.

Para melhor exposição da pesquisa realizada, o artigo está estruturado em quatro partes.

- i. Primeiramente será detalhada a metodologia adotada e apresentado o marco teórico da investigação, incluindo autores/as e categorias analíticas que embasaram a análise empreendida.
- ii. Depois o próprio processo de revisão do plano diretor, com suas etapas, percalços e atores mais relevantes serão descritos, com a finalidade de contextualizar o caso e fornecer informações importantes para a compreensão da totalidade do estudo.
- iii. Na seção “Indicadores locais”, foram destacados quatro “sub-casos”: temas e territórios selecionados como potentes exemplos da forma como Porto Alegre se tornou uma cidade atingida pelo movimento de descaracterização e desdemocratização da Política Urbana local, muito especialmente durante a pandemia de COVID-19.
- iv. O artigo se encerra com a análise das resistências da sociedade civil organizada e da atuação institucional do Ministério Público no caso.

Nas conclusões serão apresentados os achados da pesquisa realizada e o que se encontrou como resposta ao problema de pesquisa formulado em relação a Porto Alegre.

2. NOTAS METODOLÓGICAS E REFERENCIAL TEÓRICO

A investigação realizada adota o *método dialético* de abordagem, procurando apreender a coisa pesquisada como *totalidade*, mas buscando analisar as lutas, os conflitos internos, as contradições, os movimentos e as tendências dessa grande disputa em torno do conteúdo da política urbana no Brasil e



nas cidades. O primeiro eixo analítico, portanto, foca no como a inflexão ultraliberal e a defesa do direito à cidade e da reforma urbana, enquanto paradigmas, estão sendo defendidos e disputados no país.

A dimensão escalar da política urbana coloca para a investigação um segundo eixo analítico, que é a tensão entre o *nacional* e o *local*, bem como o desvendamento da forma como se conectam, interpenetram e influenciam esses dois polos analíticos. A escolha do caso da revisão do plano diretor de Porto Alegre como objeto empírico, nos remete, então, ao *estudo de caso* como método de procedimento, inclusive considerando a riqueza social, política e jurídica do processo em questão, marcado por inúmeros episódios reveladores da forma como o movimento de desdemocratização e descaracterização da política urbana deforma, também, na escala local, os planos diretores.

Dentro do grande caso da revisão do plano diretor de Porto Alegre selecionamos (i) o tratamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDUA, como órgão de cúpula do sistema de planejamento do município de Porto Alegre, durante o processo; (ii) a alteração do regime urbanístico da região conhecida como “Fazenda do Arado Velho”; (iii) o programa de reabilitação do centro histórico de Porto Alegre e (iv) o projeto de revitalização da região do 4º Distrito. Todos esses “sub-casos” foram objeto de coleta em fontes documentais, como leis, atas e material cartográfico, além de fontes bibliográficas e produção de documentação direta, através de entrevistas.

Como técnica de pesquisa, utilizou-se a realização de entrevistas estruturadas, com perguntas idênticas formuladas a “pessoas chave” (conselheiros do CMDUA e/ou lideranças comunitárias), para a compreensão de cada um dos sub-casos, a fim de captar as percepções sobre os seguintes temas: a forma de *gestão* do caso pelo município, o *conteúdo* dos projetos aprovados, as *críticas* da sociedade civil, as formas de *mobilização*, a *interação* com o governo e com o Ministério Público e, finalmente, o *balanço* do caso.

A fim de romper com a fragmentação que os “sub-casos” podem imprimir à pesquisa, também foram entrevistados membros da sociedade civil, a fim de verificar como se deram as resistências em uma perspectiva mais ampla, e do Ministério Público, visando aferir o olhar institucional do principal órgão de controle da Administração Pública no que diz respeito à ordem urbanística, sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre – PDDUA.

A pesquisa se orientou pela contribuição de autores como Luiz César Queiroz Ribeiro, Betânia Alfonsin, Liane Viveiros, Marcelo Cafrune e outros/as.

Luiz César de Queiroz Ribeiro foi um dos primeiros pesquisadores a compreender a virada de chave na Política Urbana que ocorria no Brasil após o impeachment de Dilma Rousseff. Em texto publicado no site do Observatório das Metrópoles em 2020, afirmou o seguinte:



O arranjo político constituído, a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais, através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista e redistributivo, abrindo caminho para um projeto neoliberal, desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social criados a partir da Constituição de 1988. Por este motivo, a inflexão ultraliberal em curso teria como foco a reforma do Estado brasileiro, retomando com mais força princípios e concepções experimentadas no ciclo neoliberal dos anos 1990. Tal mudança terá como contrapartida, no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado (RIBEIRO, 2020, p. 4)

A descaracterização e desdemocratização da política urbana nacional foi demonstrada, também, em estudos realizados por Alfonsin *et al.* A mudança do marco legal da terra levada a cabo pela Lei nº 13.465/17, transformando a política de regularização fundiária em um processo de titulação massiva e colocando o direito de propriedade como substituto do direito à cidade enquanto objetivo da regularização fundiária (ALFONSIN, 2019) repercutiu seus efeitos perversos em todo o Brasil. Esse foi um movimento de recuo da agenda da reforma urbana, caracterizando um retrocesso em relação às diretrizes da Política Urbana preconizadas pelo Estatuto da Cidade.

Da mesma forma é notável como os movimentos de desdemocratização caracterizados por Tilly (2013) encontraram indicadores importantes na esfera nacional, como a extinção do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, e a paralisação do processo de realização de conferências da Cidade (ALFONSIN, 2020). A ideia de procurar desvendar como esse movimento de desdemocratização ocorre (ou não) nos municípios brasileiros, reforçando as conexões do eixo analítico que gira em torno das conexões entre o nacional e o local é um dos objetivos da investigação que aqui se apresenta.

O tema dos avanços e recuos do direito à cidade no país tem sido objeto de muitas investigações e a tese de doutorado de Liana Viveiros, premiada pela ANPUR em 2019 é um exemplo potente dessa agenda de pesquisa. A ideia central defendida pela autora, que é abaixo transcrita, também alimenta teoricamente a presente investigação:

O projeto democrático-participativo e o direito à cidade, assim como o seu par oponente, o projeto neoliberal e o urbanismo corporativo, estrategicamente imbricados desde que o urbano e a cidade se tornaram centrais e indispensáveis à estratégia de acumulação capitalista, encontram-se em permanente disputa na América Latina e em outros contextos em que os ajustes neoliberais encontram maior resistência interna. Com recursos de poder distintos, inscrevem-se na realidade social, material e política e se materializam incorporando as próprias contradições e aquelas geradas nos embates das forças em ação (VIVEIROS, 2020, p. 287).

A compreensão de que os marcos legais são resultado de uma correlação de forças específicas de um determinado período histórico, mas que não representam conquistas irreversíveis, é bastante importante para a interpretação das disputas no plano local. É importante adicionar complexidades à



análise, como faz Viveiros, a fim de compreender que o direito à cidade não apenas avança, mas que também recua em alguns momentos, em função das mudanças nas correlações de força políticas, tanto nacional quanto localmente. No presente estudo, pretende-se focar no como esse processo se verifica durante a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA, em Porto Alegre. Passemos à análise dos quatro sub-casos.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

O plano diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre - PDDUA, lei complementar é de 1999 e foi elaborado em um processo de ampla participação popular¹. Tal como determina o Estatuto da Cidade, sofreu uma revisão após dez anos, em 2009, e o município de Porto Alegre já tinha dado início à revisão de 2019 quando sobreveio a pandemia.

O início do processo de revisão foi bastante questionado pela sociedade civil pela falta de transparência no procedimento, ausência de um diagnóstico claro a respeito da implementação do plano diretor nos últimos dez anos e inexistência de uma metodologia que incorporasse a participação da sociedade civil. Nesse contexto, mais de oitenta entidades da sociedade civil instauraram uma articulação de entidades, movimentos populares e associações de base territorial para acompanhar a revisão do plano diretor. Esta articulação de entidades chamou-se **ATUAPOA - todxs nós pelo direito à cidade**².

Com a emergência sanitária instalada a partir da pandemia de COVID-19, em início de 2020, a articulação ATUAPOA representou ao Ministério Público, junto à **Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística**, visando a suspensão do processo de revisão do plano diretor durante o período pandêmico. Desta representação resultou uma recomendação³ para que o município de Porto Alegre suspendesse o curso do processo de revisão enquanto persistisse o estado de emergência e calamidade decretados pelo Governo federal. Fundamentada na necessidade de garantir uma participação popular qualificada, a recomendação não suspendia as ações preparatórias internas à municipalidade, sem caráter decisório.

¹ Mais informações sobre a elaboração do PDDUA podem ser encontradas em ALFONSIN, B. M.; MARX, V. ; LAHORGUE, M. L. . O plano diretor de Porto Alegre: entre alterações e resistências. *In*: Vanessa Marx; Luciano Joel Fedozzi; Heleniza Ávila Campos (org.). Reforma Urbana e Direito à Cidade: Porto Alegre. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Letra Capital, 2022, v. 16, p. 169-188. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CmPqsJhsi1E/?igshid=NDk5N2NlZjQ%3D>. Acesso em: 20 dez 2022.

² Mais informações sobre a articulação ATUAPOA - todxs nós pelo direito à cidade podem ser obtidas junto à página da Articulação no Facebook: Disponível em <https://www.facebook.com/atuapoa/> Acesso em 02/mai/2022.

³ Tal recomendação pode ser lida na íntegra neste link: https://www.mprs.mp.br/media/areas/impressao/anexos_noticias/recomendacaoplanodiretor.pdf. Acesso em 13 jan. 2023.



A recomendação foi cumprida de forma parcial, pois o município de Porto Alegre passou a debater uma metodologia para a revisão do Plano Diretor com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, mas não se absteve de submeter à Câmara de Vereadores projetos de lei que alteraram o regime urbanístico e o zoneamento em algumas regiões da cidade, como foi o caso do Programa de reabilitação do Centro Histórico, do projeto de revitalização do 4º Distrito, e do projeto de lei que alterou o regime urbanístico da Fazenda do Arado, no extremo sul de Porto Alegre.

A forma como estes projetos foram debatidos no CMDUA, bem como o conteúdo e a forma de condução do debate dos três projetos de lei enviados de maneira isolada da revisão mais ampla do plano diretor à Câmara de vereadores são os quatro “sub-casos” selecionados como indicadores, no município de Porto Alegre, de um processo de descaracterização e desdemocratização da política urbana na capital do Rio Grande do Sul e passam a ser detalhados a seguir.

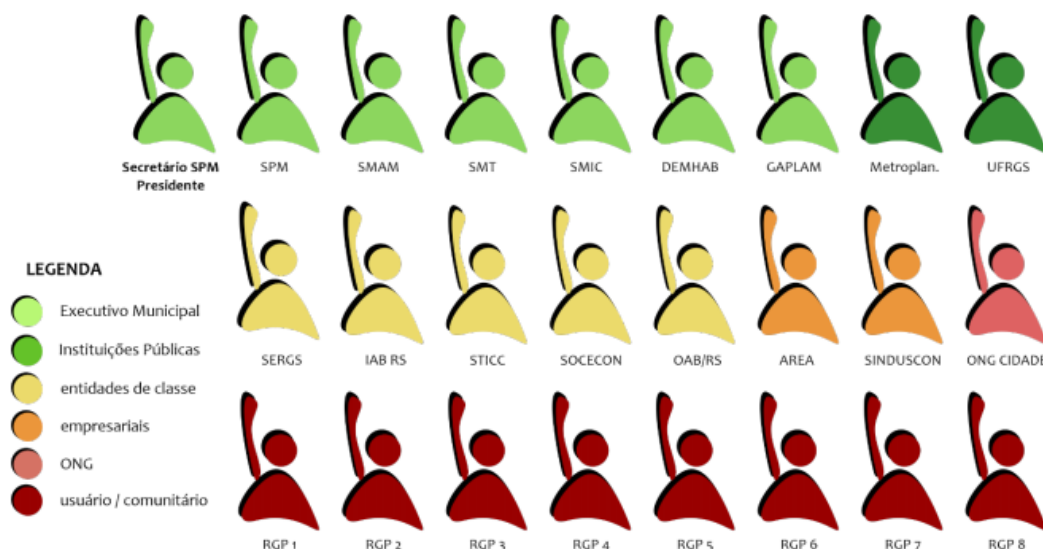
4. O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - CMDUA

O conselho municipal de desenvolvimento urbano ambiental - CMDUA, é o órgão de cúpula do SMGP - Sistema municipal de gestão do planejamento previsto no PDDUA - Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental. O órgão responde às necessidades de democratização da gestão da política urbana, tal como previsto no Estatuto da Cidade. Tem várias competências consultivas e deliberativas previstas pelo artigo 39 da lei complementar 434/99 e cumpre com um papel de integração do SMGP.

É importante notar que o órgão colegiado tem uma composição tripartite, tendo $\frac{1}{3}$ de entidades governamentais, $\frac{1}{3}$ de entidades representativas de diferentes segmentos sociais eleitas em plenária especificamente convocada para tal fim, e, finalmente, tem $\frac{1}{3}$ de seus componentes oriundos de diferentes “Regiões de Planejamento”, conforme o artigo 40 da LC 434/99. A ideia de democratização da gestão do planejamento urbano chega, portanto, na fórmula da lei, aos diferentes territórios e comunidades de Porto Alegre, buscando uma representação regional da cidadania e da população de Porto Alegre. Dividida em oito regiões de planejamento, cada uma delas com um Fórum de delegados da região que elege, a cada dois anos, um/a conselheiro/a e um/a suplente para participar, como conselheiro/a, das reuniões do CMDUA. Pode-se visualizar um *exemplo* desta composição colegiada do CMDUA na figura 1:



Figura 1 - Composição do Conselho nos anos 2000/2003.



Fonte: Rafael Passos (2022, p. 185).

Segundo Passos:

[...] logo após a posse dos novos conselheiros em 2018, foi publicado o Decreto 20.013, que regulamenta o CMDUA. Seu conteúdo apresenta diversos dispositivos que reduzem graus de institucionalidade e democratização, por invadir prerrogativas e concentrar poder de decisão no Presidente.

Para exemplificar, tal decreto passou o horário das reuniões do CMDUA para o período vespertino e diminuiu a **frequência** das reuniões de semanais para quinzenais, mas tal alteração foi anulada pelo Poder Judiciário, em caráter liminar, em ACP movida pela Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística. Vencido este problema, prevaleceram outros dispositivos do decreto que aumentavam o controle do governo sobre a relatoria dos processos no CMDUA. Exemplificativamente, o servidor público que ocupava a secretaria do CMDUA deixou de ser um servidor de carreira para ser um servidor ocupante de cargo em comissão, o que, segundo Passos, gerou questionamentos quanto à distribuição dos processos administrativos, já que “durante a gestão 2018/2020, nenhum dos processos de maior interesse da Prefeitura foi relatado por conselheiros mais questionadores” (PASSOS, 2022, p. 190).

Ainda como sinais de desdemocratização desta instância, o regimento interno foi revisado e as inscrições dos conselheiros para “Comunicações” só podem ser feitas, desde 2020, antes das reuniões. Da mesma forma, os pedidos de diligência em relação aos processos, antes uma prerrogativa do relator, passaram a ser uma decisão colegiada, diminuindo a capacidade de fiscalização dos conselheiros (PASSOS, 2022, p. 191).

Durante o período da pandemia, as reuniões semanais do CMDUA passaram para ambiente virtual⁴ e, então, outras irregularidades passaram a acontecer, em desacordo com a proposta de democratização do sistema de gestão do planejamento urbano legalmente proposta para o CMDUA.

De acordo com dados obtidos em entrevista realizada com a advogada Claudete Simas, representante da organização não governamental ACESSO - cidadania e direitos humanos no CMDUA, os problemas relacionados à democratização das reuniões aumentou bastante com a realização de reuniões online. A conselheira mencionou que “o CMDUA se insere nessa revisão [do PDDUA] apenas com o caráter formal, pois não tem, efetivamente, uma participação efetiva.” A conselheira relatou a falta de transparência com um exemplo relacionado à contratação do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para auxiliar tecnicamente a revisão do PDDUA:

A prefeitura fez um acordo internacional para que o PNUD auxiliasse a fazer a revisão do Plano Diretor, prestando 4 produtos. Uma das atividades seria feita através de acordo com a UFRGS - foi alterada duas vezes, ampliando os objetos, e sabemos, pela mídia, que o prefeito não quer mais a participação da UFRGS, porque estaria atrasando todo o procedimento da revisão do Plano Diretor. [...] Como ficou? Nós no conselho não sabemos, mas já começamos a retomada da revisão e não sabemos quais foram aqueles produtos que já foram pagos. Esse acordo internacional tinha uma verba de R\$ 10 milhões, já recebidos integral e antecipadamente, há dois anos atrás, e nós não temos conhecimento de nenhum produto. Eu fiz um questionamento pelo portal da transparência, de forma anônima, em que eu perguntava à Secretaria quais eram os produtos e o que tinha sido já despendido na revisão. A resposta foi que a Secretaria de Educação não gastou nada. Fiz recurso, e disse que não estava perguntando da Secretaria de Educação, mas a resposta foi a mesma, não foi respondido o questionamento *quais foram as atividades que foram realizadas e onde foram gastos os recursos até então*. Portanto, transparência zero. (Claudete Simas, entrevista realizada em 21 de julho de 2022)

Esse exemplo dado pela conselheira é grave por revelar que o órgão de cúpula do sistema de gestão do planejamento foi excluído do acesso às informações básicas, e não está sendo devidamente alimentado com os dados acerca do desenvolvimento do trabalho realizado pelo PNUD junto ao município, algo que seria estratégico para garantir a participação qualificada dos conselheiros no CMDUA em relação ao processo.

Outra reclamação feita pela conselheira diz respeito ao cerceamento do uso da palavra pelos conselheiros durante as reuniões realizadas de forma online. Diz ela:

O CMDUA nunca se reuniu tanto quanto durante a pandemia, chegamos a ter duas reuniões virtuais por semana. E aí tem todas as críticas sobre como são essas reuniões virtuais - eu mesma, olhando a reunião virtual, eu digo “não acredito”, porque ela não

⁴ Em junho de 2021, a PMPA publicou o Decreto 20.611/20, que dispôs sobre a Estratégia de Deliberação Remota do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (EDRCMDUA).

espelha a realidade da reunião virtual. Enquanto o secretário pergunta se concordam, todo mundo no chat diz “NÃO”, e ele diz “isso mesmo, APROVADO”, ninguém está olhando o chat mesmo. E o chat não é publicado junto com a reunião. E várias vezes isso acontece. “Alguém se manifesta aí”, mas com o microfone bloqueado, como que alguém se manifesta? “Ah, então tá, nós vamos encaminhar.” É surreal, mas é isso que acontece. (Claudete Simas, entrevista realizada em 21 de julho de 2022)

Durante os debates para aprovar os projetos de lei que alteraram o regime urbanístico de várias regiões da cidade, os debates se deram dessa forma, caracterizada pelo autoritarismo e manipulação. Claudete exemplifica com o caso da discussão do projeto de alteração do regime urbanístico do Cais Mauá;

Que tipo de discussão eu posso fazer se eu tenho 1 minuto para fazer perguntas? Um projeto como o Cais Mauá, eu tenho o mesmo procedimento ritual para a discussão, então eu não posso sugerir (o Conselho não pode sugerir nenhuma alteração, apenas dizer sim ou não). E o período de inscrição não dá um minuto: réplica, tréplica, debate, não existem. Então nós estamos aprovando porque tem uma maioria que assina, a aprovação não conta com a maioria da sociedade, a Prefeitura está aprovando porque ela tem 9 membros (são 28 no CMDUA) e mais uns três conselheiros que votam com ela. (Claudete Simas, entrevista realizada em 21 de julho de 2022)

Nota-se, pela entrevista, a indignação da conselheira com essa aprovação de projetos importantes de forma a desrespeitar um debate de qualidade no conselho, o que gera frustração por parte da cidadania

Finalmente, para concluir a análise do que ocorreu no CMDUA durante o último ciclo, é importante mencionar que, utilizando-se da justificativa da pandemia, os mandatos dos conselheiros já foram prorrogados várias vezes. A última eleição dos conselheiros se deu em 2019 e, portanto, a renovação dos mandatos deveria ter se dado em 2021. A pandemia justificou a primeira prorrogação, mas aquela que pretende estender tais mandatos até 2023 é absolutamente injustificada e só pode ser explicada pela facilidade com que o governo consegue aprovar projetos de seu interesse com a atual composição e funcionamento do CMDUA.

5. O CASO DA FAZENDA DO ARADO VELHO

A Fazenda do Arado Velho é uma área de 426 ha localizada em Belém Novo, extremo sul de Porto Alegre, às margens do rio Guaíba.



Figura 2 – Área da Fazenda do Arado Velho

Fonte: <https://preservaarado.wordpress.com/entenda/>

Essa área possui diversas peculiaridades de interesse público. A começar por situar-se na orla do maior recurso hídrico da cidade, o que reflete funções ambientais hidrológicas, especialmente no que diz com a acomodação das águas do rio Guaíba nas suas cheias. A sociedade aponta a área como refúgio e habitat de diversas espécies de animais e possibilidade de configurações patrimoniais que merecem avaliação séria para que não se corra o risco de descarte de patrimônio natural e cultural.⁵

Figuras 3 e 4 – Casarão da Fazenda do Arado Velho e sede do haras da Fazenda do Arado Velho.

Fonte: <https://preservaarado.wordpress.com>

⁵ ARADO, Preserva. **Entenda a causa**. Disponível em: <https://preservaarado.wordpress.com/entenda/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

Figura 5 – Área em período de cheia.



Fonte: <https://preservaarado.wordpress.com/fotos/#jp-carousel-52>

Outra singularidade da área é a de que uma parcela dessa gleba da Fazenda do Arado Velho denominada Ponta do Arado é registrada no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos – CNSA/SGPA do Instituto Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (2008). Soma-se ainda potencial parcela de reserva indígena em discussão em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União Federal e FUNAI para realização de processo de identificação, delimitação e demarcação de possível terra indígena Guarani em parte da gleba (RIO GRANDE DO SUL, 2019). Essas questões merecem especial atenção em intervenções na Fazenda do Arado Velho conforme enfatizado em estudo da área (GAULIER, 2001-2002, p. 60):

Em função do interesse do sítio, elaborei uma problemática de pesquisa arqueológica juntamente com um projeto de implantação de um ‘sítio-escola’. Infelizmente, apesar da aceitação do projeto pelas instituições, antes de iniciar as pesquisas, soube-se que a terra estava em litígio e que o proprietário não permitiria mais o acesso à área. O prazo dado à solução jurídica era de seis meses, sendo assim impossível implementar a escavação e o ‘sítio-escola’.

O sítio arqueológico da Ponta do Arado é fundamental, pois além de confirmar uma ocupação do povo Guarani no município de Porto Alegre, tipo de ocupação que precisa ainda ser definida, como sítio bastante conservado, ele possibilita uma escavação completa.

Em março de 2015, o Poder Executivo de Porto Alegre apresentou à Câmara Municipal o Projeto de Lei Complementar n.º 005/2015. A mensagem de envio do PLC explicitava a pretensão de estabelecer ordenamento urbano específico para a ocupação da gleba de 426 ha de propriedade da empresa Arado Empreendimentos Imobiliários Ltda. tratado como Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau (art. 61 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA) (PORTO ALEGRE, 2015). O projeto, com apresentações de emendas parlamentares referentes a contrapartidas do empreendimento, culminou com a edição da Lei Complementar de Porto Alegre n.º 780/2015, hoje revogada, que configurava uma tentativa de alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental para permitir determinada intervenção na área que abrange a Fazenda do Arado Velho sem observância dos

limites urbanísticos estabelecidos pelas normas vigentes no Brasil. A lei complementar municipal n.º 780/2015 alterava os limites da Macrozona (MZ) 08, entre as Unidades de Estruturação Urbana (UEU) 078 e UEU 080; das Subunidades 01 e 09 da UEU 078 da Macrozona (MZ) 08 e das Subunidades 01 e 02 da UEU 080 da Macrozona (MZ) 08; criava as Subunidades 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da UEU 078 da Macrozona (MZ) 08 e criava as Subunidades 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11 e 12 da UEU 080 da Macrozona (MZ) 08, constantes do Anexo 1.1 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (**PDDUA**), alterada pela Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010, definindo os respectivos regimes urbanísticos para as novas subunidades dando ainda outras providências. Essa alteração atingia exatamente a área da Fazenda do Arado Velho, onde a iniciativa privada pretendia à época, e ainda pretende, implantar um condomínio cujas características não se coadunam com o Plano Diretor de Porto Alegre estabelecido pela Lei Complementar nº 434/1999 e revisado pela Lei Complementar nº 646/2010 (PORTO ALEGRE, [s.d.]).

A partir de representações do Grupo Preserva Belém Novo, em novembro de 2015, o Ministério Público Estadual instaurou investigações para apurar potencial lesão à ordem urbanística e danos ambientais, ambos com relação ao projeto do empreendimento imobiliário denominado Condomínio Fazenda do Arado Velho. O Grupo Preserva Belém comunicou ao Ministério Público que para viabilização do empreendimento houve a edição da Lei Complementar Municipal n.º 780/2015, que alterou, sem participação popular, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA)(RIO GRANDE DO SUL 2015). A partir dessas investigações, em fevereiro de 2017, o MPRS propôs ação civil pública contra o Município de Porto Alegre, Câmara de Vereadores de Porto Alegre e Arado Empreendimentos Ltda. postulando a declaração da ilegalidade do processo legislativo que culminou com a edição da Lei Complementar municipal n.º 780/2015 por infringência às normas da política urbana. A ação civil pública fundamenta-se, especialmente, nas regras estabelecidas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e no Estatuto da Cidade no que tange à necessidade de participação do cidadão na construção da cidade, garantindo a democracia na consagração dos direitos participativos. Em março de 2017, o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul concedeu liminar para suspender os efeitos da Lei Complementar municipal 780/2015 e, em dezembro de 2019, a ação civil pública foi julgada procedente na 1ª instância para declarar a ilegalidade da lei e de todo o processo que levou a sua edição por falta de efetiva participação popular na alteração do Plano Diretor de Porto Alegre (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Em outubro de 2020, foi submetido à apreciação da Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar 16/2020 propondo novamente a alteração do regime urbanístico da mesma área que foi objeto da Lei Complementar 780/2015 declarada ilegal pelo Poder Judiciário em 2019. Embora aprovado



na Câmara de Vereadores, o projeto, em março de 2021, foi integralmente vetado pelo Prefeito Municipal sob o fundamento de vício formal, em face da iniciativa privativa do Poder Executivo para propor alteração do plano diretor (PORTO ALEGRE, 2020).

O Poder Executivo de Porto Alegre, em setembro de 2021, enviou o terceiro Projeto de Lei Complementar (PLC 024/2021) à Câmara Municipal tendo como objeto a alteração pontual do regime urbanístico da mesma gleba. Dessa vez, justificou a proposta de viabilização do empreendimento urbanístico Fazenda Arado Velho, no Bairro Belém Novo, na Estratégia de Produção da Cidade (art. 21 do PDDUA), especificamente, na possibilidade de oportunidades empresariais (PORTO ALEGRE, [s.d.], p. 6). A justificativa do projeto descreve atos de participação popular na sua tramitação no âmbito do Poder Executivo (PORTO ALEGRE, 2021b). Contudo, a sociedade civil afirma que significativas sugestões populares não foram consideradas ou sequer debatidas, como a proposta de criação de uma unidade de conservação, um Parque, para resguardar o patrimônio natural, histórico e cultural da Fazenda do Arado (PRESERVA, [s.d.]). Apesar de ainda não se identificarem elementos contundentes de participação democrática na tramitação do projeto de lei complementar 024/2021⁶ e de a sociedade ainda não reconhecer a sua devida participação na alteração urbanística objeto do projeto, na tramitação desse terceiro projeto de lei houve uma aparente melhora na participação democrática com acolhida de algumas demandas comparando-se à primeira tentativa de intervenção na área por meio da Lei Complementar municipal 780/2015.

Michele Rodrigues (entrevista realizada em 22 de agosto de 2022), advogada e moradora da Zona Sul de Porto Alegre atuante no movimento de moradores da região denominado Preserva Arado, em entrevista a este grupo de pesquisa para o presente trabalho, informou que o diálogo com o poder público é extremamente difícil e que todos os projetos de lei deixam a desejar em termos de transparência, participação popular nos debates e acesso público a documentos. Ainda que seja o único caso em que foi realizada audiência pública híbrida (diferentemente dos casos do Centro Histórico e do 4º Distrito), relatou que a mesma só foi possível por conta da pressão popular, e que a população enfrentou diversos problemas para participar e obteve poucas respostas aos questionamentos feitos, apesar da duração de dois dias do evento.

Assim como no PLC 005/2015, o PLC 024/2021 contou com emendas parlamentares relativas a contrapartidas, mas possivelmente em decorrência da ampliação do debate da proposta, emendas de

⁶ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça refere a necessidade de audiência pública, com menção ao agendamento para 18/11/2021. Contudo, no sítio eletrônico da Câmara de Vereadores não foi encontrado registro da audiência pública no decurso do processo legislativo na fase do poder legislativo Disponível em : <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/137064>. Acesso em: 27 mar. 2023.

diversas outras ordens, ainda que não acolhidas, foram apresentadas no trâmite do novo projeto de lei. Salientam-se, especialmente, as emendas n.º 03 que propôs a ratificação do regime urbanístico na revisão do plano diretor e a n.º 06 que propôs a explicitação da responsabilidade do empreendedor por eventuais consequências danosas em regiões vizinhas vinculadas ao empreendimento. Essas duas emendas demonstram sinais de preocupação do Poder Legislativo, até mesmo para a segurança jurídica do próprio empreendedor, em alterar o regime urbanístico de uma parte da cidade sem a visão geral que abrange todo o planejamento e efeitos das intervenções (RIO GRANDE DO SUL 2015).

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ingressou com ação civil pública contra o Município de Porto Alegre, Câmara de Vereadores de Porto Alegre e Arado Empreendimentos Imobiliários S.A. para evitar a tramitação do PLC 024/2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2021). O Ministério Público identificou nessa área objeto da proposta de alteração pontual da cidade uma gama tão grande de variantes que utilizou esse caso concreto como estratégia para enfrentar judicialmente o problema urbanístico decorrente da fragmentação do planejamento urbano da cidade. A política urbana prevê a revisão geral periódica do plano diretor, a fim de oportunizar um enfrentamento global das finalidades e impactos da construção das cidades (BRASIL, 2001). Dessa forma, une a cidade como um todo e protege o crescimento sustentável. A fragmentação pode gerar importantes prejuízos públicos na gestão futura das cidades. O caso concreto da Fazenda do Arado Velho, além de todas peculiaridades concernentes à questão ambiental e cultural, também apresenta uma localização cuja manutenção da infraestrutura urbana se não amplamente estudada em consideração a todo o seu entorno pode gerar impacto nos serviços públicos. A área é especialmente complexa, de forma que precisa ser pensada dentro do todo da cidade, conforme alerta o Promotor de Justiça Heriberto Roos Maciel que atuou no inquérito civil e respectivo processo judicial:

[...] a Fazenda do Arado é um exemplo de desconsideração total com a revisão do plano diretor [...] Porque nós temos ali até a discussão de elementos que dizem respeito à questão indígena [...] nós ficamos dependendo de 2 ou 3 arquitetos [...] É um estudo limitado, não é um estudo nem próximo do que seria na revisão do plano diretor. [...] nós não podemos ter alterações no plano diretor de Porto Alegre fazendo puxadinhos, ou, no caso, um puxadão, porque a Zona Sul toda de Porto Alegre, quer dizer, toda a vocação que a gente tem de ocupação rarefeita [...] Nós temos problemas de captação de água suficiente [...] Qual é o estudo que tem em termos de mobilidade urbana para essa impactação? [...] são todos estudos que nós teríamos que estar trabalhando na revisão do plano diretor [...] Quer dizer, nós estamos mudando completamente a configuração do extremo sul de Porto Alegre sem termos a mínima noção do impacto que isso representa, certo? [...] A questão que envolve a Fazenda do Arado é uma questão fundamental, que o Ministério Público tem que ter o maior carinho [...]. (Heriberto Roos Maciel, entrevista realizada em 24 de novembro de 2022)

Tratando-se de uma situação que escancara a exigência de integração da revisão geral do planejamento urbano, conforme previsto na política urbana, esse caso concreto foi impugnado



judicialmente pelo Ministério Público com expectativa de acolhimento pelo Poder Judiciário. A fragmentação do planejamento dessa gleba sem um estudo amplo e geral é tão explicitamente perigosa para o interesse público que o Ministério Público percebeu que, embora seja ainda incipiente a garantia do direito à cidade por meio do Poder Judiciário, as peculiaridades do caso concreto abriam essa possibilidade (RIO GRANDE DO SUL, 2021). A expectativa do Ministério Público efetivamente, num primeiro momento, encontrou respaldo no Poder Judiciário. Em dezembro de 2021, o juízo de 1ª instância concedeu liminar para abster o prosseguimento da tramitação do projeto de lei complementar de alteração pontual do regime urbanístico da área que compreende a Fazenda do Arado Velho:

Tramitando processo de revisão global do Plano Diretor de Porto Alegre, havendo notícia de contratação específica pelo município do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para elaboração de estudos e diagnósticos, não há justificativa para a tramitação de um Projeto de Lei Complementar que trata de uma área específica. [...]

Nas ações previstas, estão incluídas consultorias técnicas específicas no sentido de estabelecer modelos e metodologias para tratar sobre o impacto urbanístico da implantação de projetos no território de Porto Alegre, inclusive acerca das decisões sobre os limites para a expansão urbana.

Neste sentido, considerando a necessidade de que tais estudos ocorram de forma integrada oferecendo soluções que correlacionem os diversos fatores relacionados ao desempenho urbano, encontra-se em fase adiantada de tramitação Carta Acordo entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O projeto envolverá um conjunto amplo de pesquisadores de diferentes especialidades (urbanismo, ordenamento territorial, gestão de riscos, mobilidade urbana, geotecnia, drenagem urbana, participação social etc) que atuarão sob a coordenação técnica do Núcleo de Tecnologia Urbana (NTU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que terá a função de integrar as informações, fornecendo subsídios para a Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre.

[...]

A alteração do zoneamento ou do adensamento da área objeto desta ação poderá ser realizada dentro da revisão do Plano Diretor em conjunto com toda a região em que está inserida, atendendo às diretrizes do Estatuto da Cidade, viabilizando a estruturação urbana e qualificação ambiental em toda a região e não apenas na que elaborado projeto de empreendimento urbanístico.

A alteração prevista no projeto de lei sequer abrange todo o bairro em que a área está inserida.

[...]

O interesse público será melhor atendido e aferido na ampla revisão do Plano Diretor. Não há qualquer impedimento ao exercício das funções do Poder Legislativo, reservando-se as discussões para a revisão do Plano Diretor, atendendo aos ditames do Estatuto da Cidade.

Assim, **defiro a liminar** postulada para determinar à Câmara Municipal de Porto Alegre que se abstenha de prosseguir no trâmite do Projeto de Lei Complementar n. 24/2021. (RIO GRANDE DO SUL, 2021)

A decisão liminar, contudo, teve seus efeitos suspensos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2021), o que gerou rápida conclusão do projeto de lei⁷ com a aprovação na Câmara dos Vereadores, sanção do Prefeito e publicação da Lei Complementar municipal 935/2022 em janeiro de 2022.

6. O CASO DO QUARTO DISTRITO

O 4º Distrito compreende parte dos Bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes e Humaitá, tangencia o Rio Guaíba e leva essa nomenclatura em razão da divisão da cidade de Porto Alegre por distritos, efetuada em 1892, pelo intendente Alfredo Augusto de Azevedo⁸. É exatamente pela proximidade da água que a região passou a desempenhar importante relevância industrial e comercial, com instalações de comércio atacadista, depósitos e indústrias, já que o porto da cidade, nele localizado, era o principal exportador e importador do Estado do Rio Grande do Sul na época (PROCHNOW, 2020).

Em 1959, a Lei nº 2.046, de 30 de dezembro, instituiu o Plano Diretor do município e realizou o zoneamento do território de acordo com o uso, índices de aproveitamento, porcentagens de ocupação e altura máxima dos prédios. Pelo zoneamento de usos, parte da região que comporta o 4º Distrito foi classificada como Zona Industrial, sendo permitidos apenas os usos de indústrias, depósitos, comércio, oficinas, escritórios, estabelecimentos bancários, estabelecimentos de ensino, residências de zeladores e garagens (PORTO ALEGRE, 1959).

A partir da década de 1970, contudo, Porto Alegre passa por um processo de desaceleração industrial, que, aliado à construção do porto de Rio Grande e às políticas de expansão das redes rodoviárias de transportes, fizeram com que as indústrias se realocassem e que se perdesse o interesse imobiliário na região (PROCHNOW, 2020).

Em 1999, o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) mantém regiões do 4º Distrito como áreas predominantemente produtivas, onde o uso habitacional somente era admitido para a atividade de zeladoria ou para as situações previstas na lei. Em 2010, a Lei Complementar nº 646 trouxe modificações para o Plano Diretor e incluiu o 4º Distrito dentre as áreas de revitalização do município, com destaque nas estratégias do PDDUA de “estruturação urbana, qualificação ambiental,

⁷ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça refere a necessidade de audiência pública, com menção ao agendamento para 18/11/2021. Contudo, no sítio eletrônico da Câmara de Vereadores não foi encontrado registro da audiência pública no decurso do processo legislativo na fase do poder legislativo.

⁸ Partindo do centro como primeiro distrito, os demais foram divididos e nominados conforme a evolução urbana da cidade (PROCHNOW, 2020).

promoção econômica e produção da Cidade como espaço de revitalização urbana com reconversão econômica, conforme inciso V do art. 83 (PORTO ALEGRE, 1999).

Figura 6 - Mapa da localização do 4º Distrito



Fonte: HAYGERTT (2019)

Em 17 de agosto de 2022, a Câmara de Vereadores de Porto Alegre aprovou o Projeto de Lei Complementar do Executivo (PLCE) nº 7, de 2022, com 23 votos favoráveis e 10 contrários⁹. O referido projeto deu origem, após algumas emendas e sanção do Prefeito Sebastião Melo (MDB), à Lei Complementar nº 960, de 5 de outubro de 2022, que institui o “Programa +4D de Regeneração Urbana do 4º Distrito de Porto Alegre” além de estabelecer regramentos urbanísticos específicos e incentivos urbanísticos e tributários para a região, com o intuito, segundo o texto legal, de promover o “desenvolvimento urbano sustentável, valorizando suas características, sua história e sua identidade, com

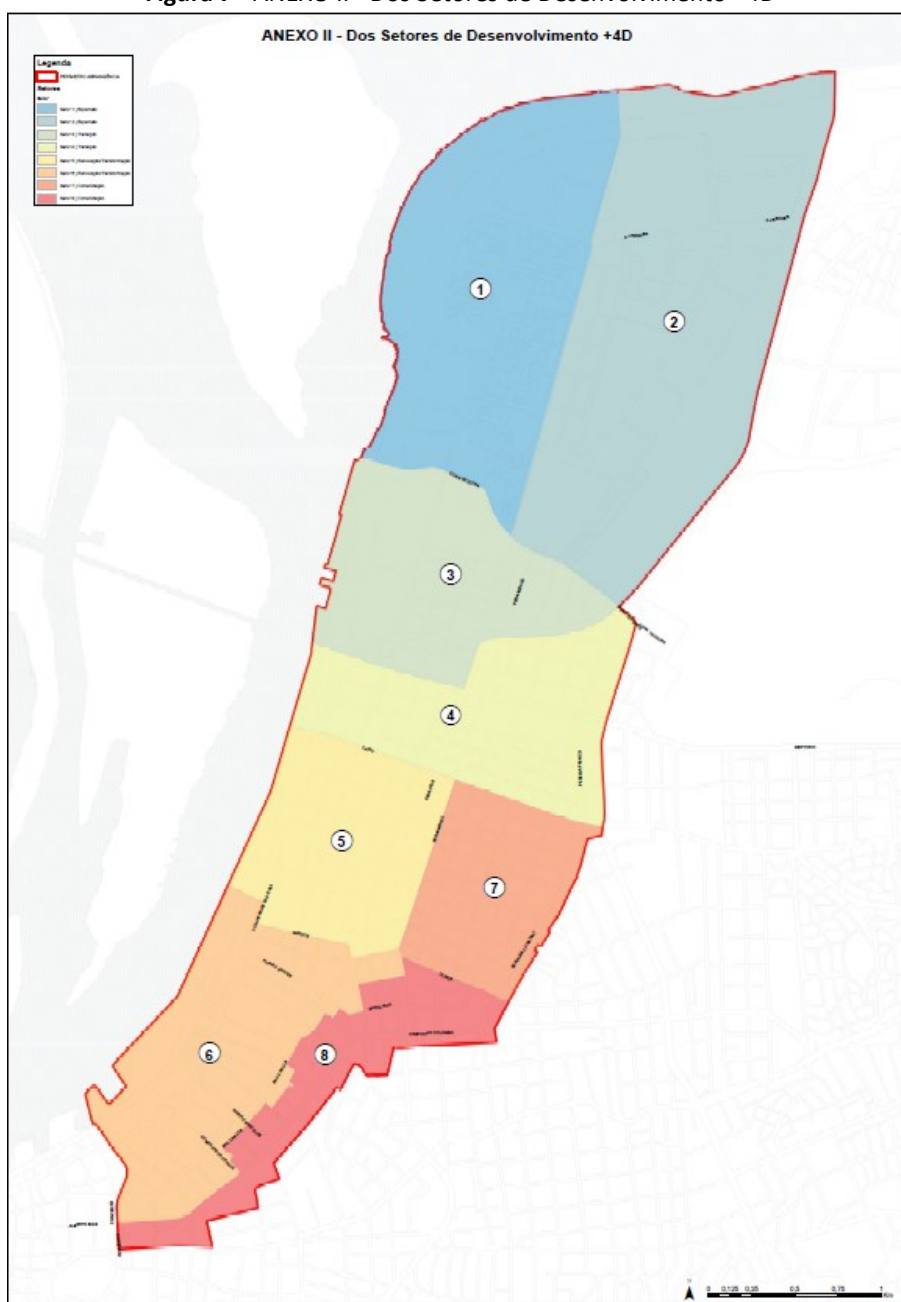
⁹ Os votos contrários foram apenas dos Vereadores e Vereadoras do Partido dos Trabalhadores (PT), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), conforme detalhes da votação que podem ser vistos em: <https://votacoes.camarapoa.rs.gov.br/votacoes/15098>.

¹⁰ A aprovação se deu em meio a protesto de moradores da região, em especial os moradores da Ocupação 20 de Novembro e membros do Movimento Nacional de Luta por Moradia, como pode ser conferido na seguinte reportagem: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/08/sob-protesto-de-moradores-de-ocupacoes-camara-aprova-programa-para-revitalizar-o-4o-distrito/>.

vistas à transformação da região em um lugar aprazível para morar, trabalhar, estudar e empreender” (PORTO ALEGRE, 2022).

O Programa +4D conta com seis eixos temáticos de atuação que deverão orientar a gestão urbanística do 4º Distrito em cada um dos Grupos e Setores da Região, quais sejam: I – Eixo Infraestrutura Estratégica; II – Eixo Qualificação Ambiental; III – Eixo Desenvolvimento Social; IV – Eixo Desenvolvimento Econômico; V – Eixo Reabilitação Urbana; e VI – Eixo Cultural, assim mapeados, segundo Anexo II da referida Lei:

Figura 7 - ANEXO II - Dos Setores de Desenvolvimento +4D



Fonte: PORTO ALEGRE (2022)

A nova legislação prevê que decreto do Executivo Municipal poderá instituir áreas preferenciais para implantação de regimes urbanísticos especiais, “sem qualquer limite de índice de aproveitamento”, considerando sua localização. Além disso, cria três regimes urbanísticos, quais sejam, o Regime de Expansão, a ser aplicado nos Setores 1 e 2, o Regime Padrão, a ser aplicado nos Setores 3, 4, 5, 6, 7 e 8¹¹, e o Regime Especial +4D, caracterizado pela substituição e flexibilização de padrões de regime urbanístico e concessão de benefícios urbanísticos através de pontuações¹², podendo ser aplicado na integralidade do polígono do Programa +4D.

O novo plano diretor para o 4º Distrito dispõe que, no cumprimento dos objetivos do Programa +4D, o Município de Porto Alegre está autorizado a promover alteração de padrões de regime urbanístico e incentivos relativos ao potencial construtivo e à outorga onerosa do direito de construir, chamada de solo criado¹³, a depender do setor e do enquadramento do imóvel¹⁴. Assim, o Poder Público municipal poderá até mesmo isentar o pagamento para quem construir além do limite preestabelecido para cada terreno.

A expectativa da Prefeitura de Porto Alegre é, segundo noticiado, de arrecadar mais de R\$ 6,4 bilhões em solo criado com programa no 4º Distrito, a serem destinados à revitalização de 24,3 quilômetros de vias na região, e de pelo menos dobrar e até triplicar o número de habitantes residentes nos bairros que compõem a região (MEDINA, 2022). A proposta inicial do Programa +4D, de dezembro de

¹¹ Os setores e suas características e estratégias de desenvolvimento podem ser vistas no Anexo III da Lei complementar nº 960, em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137898/LC_960_-_Anexo_III.pdf.

¹² As pontuações são calculadas a depender da atividade desenvolvida (residencial, comércio varejista, comércio atacadista, serviços ou industrial) e divididas em três categorias (contexto urbano integração à estrutura urbana, faixa de compatibilização e faixa de densificação), sendo avaliadas as seguintes variáveis: (1) estrutura urbana - estrutura viária - mobilidade - sistema de espaços abertos - paisagem urbana; (2) estrutura urbana - equipamentos urbanos e comunitários – infraestrutura; (3) uso do solo – atividades; (4) performance das edificações; (5) princípios e práticas sustentáveis; (6) desenvolvimento econômico; (7) desenvolvimento social; (8) identidade local; (9) paisagem - vitalidade urbana; (10) patrimônio histórico; (11) compatibilização e coroamento das edificações; (12) valorização da paisagem urbana. As tabelas com as respectivas pontuações podem ser vistas no Anexo VII.A da referida lei, em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137898/LC_960_-_Anexo_VII_A.pdf.

¹³ Conforme art. 53 do PDDUA, “Art. 53. O Solo Criado é a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos, e rege-se pelo disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994” (PORTO ALEGRE, 1999).

¹⁴

O fator de desconto no solo criado, que vai de 25% a 100%, dependerá do enquadramento do imóvel (se habitação de interesse social 0 a 3 salários mínimos, 100%; habitação de interesse social 3 a 6 salários mínimos, 50%; patrimônio histórico, mediante atendimento do item 10 (Patrimônio Histórico), da Lista de Controle, e soma de 50 pontos, 100%; equipamento público comunitário, 100%) e variará, quanto aos demais imóveis, conforme o setor e a pontuação da lista de controle, conforme tabelas do Anexo VII.D da Lei: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137898/LC_960_-_Anexo_VII_D.pdf.



2021, incluía a projeção de arranha-céus em alguns pontos de interesse e previa a simulação de um edifício de 300 metros de altura onde hoje se situa a atual estação rodoviária municipal, quase três vezes o maior prédio da Capital, o Edifício Santa Cruz, que possui 107 metros de altura.

Esse projeto foi alvo de diferentes críticas, especialmente por grupos envolvidos com a luta pelo direito à cidade em Porto Alegre e por comunidades de moradores e trabalhadores locais, organizados no Fórum Popular do 4º Distrito, conforme explicou a entrevistada Karla Moroso. Ela relatou que a percepção geral é de que o projeto +4D destina-se a atender interesses de empresários, e não dos moradores do próprio 4º Distrito, o que se expressa na autorização quase ilimitada do uso do solo em alguns trechos da poligonal do projeto, nos quais “o céu é o limite”. Essa lógica se estende, segundo a entrevistada, também às contrapartidas estabelecidas aos empreendedores:

A contrapartida dos empreendimentos sempre servindo aos empreendimentos, nunca servindo à cidade. Então aquela poligonal toda ali, ela tá direcionada a um outro público, uma outra faixa de renda, e os próprios investidores, ali, vão dando como contrapartida aquilo que serve a eles mesmos, né?! (Karla Moroso, entrevista realizada em 29 de setembro de 2022)

No mesmo sentido, Moroso afirmou que questões pertinentes à realidade dos moradores do 4º Distrito, como comunidades que demandam regularização fundiária, territórios demarcados como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e demandas de trabalho de carrinheiros e de galpões de reciclagem. Isso pode ser reflexo, também, de outra crítica apontada pela entrevistada: a falta de participação popular efetiva no processo. Em sua descrição, foram feitas atividades que simulam, formalmente, esforços pela participação popular, mas nas quais ela não ocorreu de fato, ou seja, “não houve uma interlocução, na realidade” entre o município e as críticas ao projeto. Um dos exemplos dados foi uma audiência pública, realizada na modalidade virtual, na qual as lideranças comunitárias vinculadas ao Fórum Popular do 4º Distrito não conseguiram participar:

[...] a Prefeitura, ela usa de uma serenidade perversa, eu diria. Então, eles conduzem o processo dentro do que manda o figurino, né?! E eles se utilizaram da pandemia e dessas ferramentas de reuniões online para conseguir ir legitimando os seus processos [...]. Então, eles foram muito estratégicos, eles foram muito calculistas, programáticos, eles planejaram isso muito bem. E a pandemia, na realidade, que eles não pediram, né, veio como um facilitador, né?! Então... E aí veio todas as audiências, né?! A gente fez um pedido, logo em seguida que teve a aprovação na Câmara da lei, um pedido de uma Audiência Pública no território, né?! E a resposta deles é incrível, assim, eles dizem: “olha, vocês perderam o prazo de pedir Audiência Pública”, usaram termo jurídico para isso, “e a Audiência Pública já foi feita”, e aí eles nos botam a data e a transcrição da Audiência Pública. Foi uma Audiência Pública online, as comunidades não conseguiram participar, e tinham pessoas de fora do estado (de São Paulo) participando da Audiência Pública, que são os investidores do 4º Distrito. (Karla Moroso, entrevista realizada em 29 de setembro de 2022) [sic]

Outro exemplo dado pela entrevistada foi a apresentação do +4D no CMDUA no qual, também, não houve, de fato, uma interlocução com os conselheiros, e sim uma exposição unilateral, com intuito de cumprir uma formalidade:

Então, eles apresentaram, durante um tempo de duas horas, com os microfones dos conselheiros fechados, [...] os conselheiros não tiveram a oportunidade de pedir vistas, não teve um processo formalmente instituído, não teve como avaliar questões técnicas, seja do campo normativo ou do campo urbanístico, do projeto, né?! Ele só foi apresentado, né?! Tipo, um processo bem... uma explanação mesmo, assim. Mas isso foi utilizado nos relatórios, né, que subsidiaram o projeto de lei. Então, quando a gente entra lá para pegar o projeto de lei e todos os documentos que subsidiam, está lá a apresentação que foi feita no CMDUA como mais uma etapa dessa legitimação do projeto - inclusive, no relatório, eles colocam alguns pontos que eles mudaram em função ou da reunião do CMDUA, ou da Audiência Pública, demonstrando nos relatórios que “sim, a gente fez um diálogo com o CMDUA, a gente fez uma Audiência Pública, tá aqui ó, a gente escutou o pessoal e a gente fez essas alterações”. Então, enfim, aparentemente, tudo bem; essencialmente, nem tanto. (Karla Moroso, entrevista realizada em 29 de setembro de 2022)

As iniciativas de resistência local, conforme narrou Moroso, foram dificultadas pelo contexto político nacional, estadual e municipal, além do agravamento das desigualdades sociais no período. As principais investidas contra o projeto foram pela via institucional, na forma de tentativas de emendas ao projeto que visava instituir o +4D e da participação dos moradores do 4º Distrito nas discussões na Câmara de Vereadores. Contudo, elas não lograram êxito:

A gente tem tentado, dentro do possível, fazer uma ação mais no campo institucional, então a gente tentou acompanhar a tramitação do PL na Câmara, dia a dia, como é que ela tava andando e pensando uma estratégia de como é que a gente poderia incidir lá na Câmara para frear isso. Mas, desde o início, a gente sabia que era uma tentativa frustrada, porque a gente tinha 5 votos na Câmara de Vereadores. Mesmo que a bancada de esquerda, digamos assim, não dê quórum [...]. Mesmo assim, a gente tentou, a gente conversou com os vereadores do outro campo político, tentando mapear motivos pelos quais eles poderiam estar apoiando. Não vetar completamente o PL, mas incorporar emendas, né?! A gente construiu algumas emendas ao PL, né?! Foram várias, foram, se eu não me engano, 12. A gente viu, no dia da votação, uma a uma sendo patrolada pela mesa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Então, foi bem frustrante, assim, mas para essa votação a gente conseguiu levar a galera para lá, a gente conseguiu ônibus, né?! [...] Conseguimos levar a comunidade para lá, mas também é muito difícil lidar com as expectativas deles, né?! Então eles tinham aquela esperança de “o povo aqui está”, mas nós sabíamos, no íntimo, que era uma batalha perdida - como, de fato, foi. (Karla Moroso, entrevista realizada em 29 de setembro de 2022)

O caso do 4º Distrito revela mais um exemplo de interferência do setor empresarial na gestão do espaço urbano de Porto Alegre. Esse cenário também foi descrito pela entrevistada:

[...] a gente vê nas reuniões do próprio Plano Diretor, nas reuniões da Prefeitura, o poder de interferência que os empresários têm nas discussões sobre a cidade. Os técnicos

chamam esses empresários pelo nome, eles intervêm e dão sugestões sobre como planejar, sobre como deveria funcionar, e essas sugestões, elas são acatadas, né?! Então, a gente não tem mais um Estado, a gente tem um mercado ocupando esse espaço, né?! [...] O Prefeito de Porto Alegre, ele tem maioria absoluta na Câmara de Vereadores, e é uma câmara de vereadores completamente voltada aos interesses de mercado [...]. Tu não vê o Secretário de Meio Ambiente alterar o tom de voz, ou mudar a postura dele por absolutamente nada, né?! Ele desliga o microfone das pessoas, ele fala sobre que a participação tá acontecendo, e tá tudo bem. Eles estão donos do campinho, né?! (Karla Moroso, entrevista realizada em 29 de setembro de 2022)

Essa contaminação da gestão pública por interesses privados, afeta o caso do 4º Distrito tanto em termos da condução formal do processo, expressa na limitação do papel do CMDUA e da participação popular, quanto em termos de conteúdo, o que resulta em um processo de revitalização urbana voltada para os interesses de setores do empresariado. A virtualização do processo no contexto da pandemia de Covid-19 parece ter facilitado essa empreitada, de modo a afastar os interesses e as necessidades dos moradores do 4º Distrito que, nas palavras de Karla Moroso (entrevista realizada em 29 de setembro de 2022), são “essa massa de pobres vai sendo empurrada para fora da cidade. Só que ali já é fora da cidade, depois dali é o rio, né?! Já estão na periferia”. O futuro do distrito e de seus moradores será, assim, consequência desse processo.

7. PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE PORTO ALEGRE

Em 29 de dezembro de 2021, foi aprovada a Lei Municipal Complementar nº 930 que instituiu o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Este é mais um exemplo de legislação criada em paralelo ao plano diretor municipal e que propõe — além de ações de melhorias urbanas, como reforma de calçadas e troca de mobiliário urbano — mudanças no regime urbanístico de uso e ocupação do solo, com o objetivo de revitalizar a área do Centro Histórico de Porto Alegre, tornando-a mais atrativa ao mercado imobiliário.

No artigo 2º, a lei delimita os objetivos específicos do Programa de Reabilitação do Centro Histórico como recuperar a função residencial, reabilitar edifícios degradados, requalificar os espaços públicos, utilizar tecnologias limpas nas soluções construtivas e, assim, buscar inovar a gestão de forma a alavancar a economia e promover o desenvolvimento urbano sustentável.

O Governo Municipal visa o aumento da produção imobiliária concedendo incentivos fiscais e urbanísticos ao setor da construção civil quando, no Capítulo V da Lei, prevê instrumentos como a Outorga Onerosa de Direito de Construir, aumentando o Índice de Aproveitamento Básico.



A Figura 08 mostra que a Lei define dois perímetros de ação no território do centro histórico, o Perímetro de Adesão e a Área de Interface¹⁵:

Figura 08: Localização do Centro Histórico e limites do Perímetro de Adesão e Área de Interface do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre.



Fonte: Anexo I da lei COMPLEMENTAR Nº 930, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021.

Para o Perímetro de Adesão ficam estabelecidos três setores: (I) Institucional, Lazer e Turismo, com objetivo de estimular a miscigenação de atividades; (II) Residencial, com objetivo de renovação das edificações, e (III) Comércio e Serviços, com objetivo de estimular a renovação e a reabilitação das edificações e dos espaços públicos.

Já a Área de Interface é caracterizada como aquela passível de ações e intervenções do Programa, destinando às seguintes áreas: Lago Guaíba, linha perpendicular à Avenida Castelo Branco chegando ao

¹⁵ Segundo a definição da Lei complementar 930/2021, “Perímetro de Adesão”, é o perímetro no qual os interessados podem aderir ao programa, investindo na reabilitação ou na construção de novas edificações, de forma a atender os objetivos legais estabelecidos. Os interessados poderão contribuir, entre outras coisas, realizando melhorias no entorno de edificações existentes, executando obras e serviços de infraestrutura, bem como, destinando recursos específicos conforme as metas do programa. A “Área de Interface”, caracteriza-se como uma área de influência direta ao Perímetro de Adesão que é passível de receber melhorias e destinação de recursos, desde que busque sanar as cicatrizes históricas geradas por vazios urbanos, infraestruturas viárias e espaços geradores de segregação espacial.

Largo Vespasiano Júlio Veppo, incluindo este, Rua Garibaldi até a Avenida Osvaldo Aranha, Avenida José Bonifácio, Avenida João Pessoa, Avenida Loureiro da Silva, Avenida Borges de Medeiros, Avenida Ipiranga e linha contínua até chegar ao Lago Guaíba.

Desse modo, no artigo 7º, a Lei (PORTO ALEGRE, 2021a) estabeleceu diversas ações e projetos prioritários para a Área de Interface englobando o Perímetro de Adesão. Dentre as ações e obrigações do Município estão a potencialização das conexões referenciais do tecido urbano, em determinadas áreas, otimização do transporte público e ações de requalificação e preservação do Patrimônio Histórico. Para a iniciativa privada aderir ao programa é necessário adotar pelo menos quatro das ações previstas no Art. 14 da Lei¹⁶.

Logo nos primeiros meses de vigência da Lei, por exemplo, o poder executivo autorizou o enquadramento do Projeto “Cais Rooftop¹⁷” às novas regras de construção no Centro com base na nova legislação.¹⁸ Trata-se da reabilitação de um prédio construído em 1940, localizado na Avenida Mauá que terá um restaurante no último andar com vista para o Guaíba.

Sales (2013) na sua pesquisa sobre o desempenho do mercado imobiliário no centro histórico de Porto Alegre, com base nos estudos da influente urbanista Ermínia Maricato, explica o conceito de “reabilitação” como sendo:

uma ação que preserva o mais possível do ambiente construído existente, a exemplo de pequenas propriedades, fragmentação no parcelamento do solo, edificações antigas, mantendo os usos e a população moradora. As reformas que se fazem visam não descaracterizar o ambiente construído herdado, mantendo-se na base de intervenções mínimas que garantam conforto ambiental, acessibilidade e segurança estrutural. A autora explica que os maiores interessados na reabilitação são geralmente a população residente, profissionais e militantes ligados à história da memória da cidade, dentre outros. Neste caso, a participação social e a solidariedade são valores que excedem os de mercado. (SALES, 2013, p. 64).

¹⁶ Art. 14. Na elaboração dos projetos, os interessados em aderir ao Programa deverão adotar pelo menos 4 (quatro) das seguintes ações: I – qualificação do passeio na frente do imóvel, atendendo à acessibilidade universal, contribuindo para a iluminação da via para pedestres e ciclistas e para a vitalidade urbana; II – qualificação das fachadas com frente para a via pública, priorizando o uso de fachadas ativas ou criação de amenidades, nas fachadas, em relação ao espaço público; III – uso misto residencial e não residencial nas edificações; IV – atendimento à DHP; V – requalificação ou restauração do patrimônio histórico; VI – utilização de cobertura verde do tipo rooftop, com priorização de acesso público; VII – ações em segurança pública; VIII – emprego de pelo menos três das seguintes ações de sustentabilidade na edificação, conforme regulamento: a) utilização de energias renováveis; b) utilização de materiais ecológicos; c) captação e aproveitamento de água pluvial; d) implementação de sistema de reuso de águas servidas; e) aquecimento solar de água; f) uso de placas fotovoltaicas

¹⁷ Rooftop que traduzido do inglês significa telhado, pode ser entendido como um ambiente no topo das edificações.

¹⁸ Para mais informações, vide: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/autorizado-enquadramento-do-primeiro-projeto-nova-lei-do-centro-historico>

A definição do termo “reabilitação” presente no título da lei, desperta o interesse para observar a maneira como está sendo executada a proposta de reabilitação do centro histórico.

Sendo assim, como base para esta investigação, foi realizada uma entrevista com o Arquiteto e Urbanista Rafael Passos, então presidente do IAB/RS. Na ocasião, Rafael trouxe questões relacionadas ao planejamento urbano da cidade como, por exemplo, que os gestores públicos ao proporem o “Projeto Centro+” - espécie de nome fantasia da lei complementar¹⁹, não o fizeram acompanhado de dados que justificassem o aumento do índice construtivo promovendo adensamento populacional. Segundo ele, seriam necessários dados e diagnósticos que demonstrassem, por exemplo, quais seriam os impactos sobre a mobilidade urbana, o saneamento básico, o conforto ambiental das edificações, entre outros.

Percebe-se que o adensamento da região central de Porto Alegre é um projeto que se mostra disponível aos imperativos de mercado, oportunizando a reconstrução e remodelação de edificações inteiras às construtoras e flexibilizando o atual plano diretor, em paralelo à revisão geral do plano diretor, com evidente expectativa de lucratividade para os empreendedores que aproveitarem os benefícios oferecidos pelo Programa. Carlos Vainer (2007) é preciso quando menciona que os atuais neo planejadores urbanos vêem a cidade como uma mercadoria, isto é, ao mesmo tempo que é extremamente lucrativa e competitiva, se apresenta como uma das mais complexas mercadorias existentes.

Em estudo recente, Sanches (2021) apresentou casos de ocupações por moradia social no centro histórico de Porto Alegre, em sentido diverso dos termos do Programa de Reabilitação do Centro Histórico, destacando que:

Estas ocupações em áreas centrais, apesar de seu futuro incerto, provêm moradia para milhares de famílias e através de diversos exemplos, propõem mudanças e avanços para o planejamento urbano. [...] Elas, as ocupações, propõem, projetos inovadores que rompem com o que entendemos como “normal” na forma de habitar, colocando a convivência coletiva e as decisões coletivas como elementos importantes, de exercício político e de cidadania. [...].

Rafael Passos, conhecedor de tal realidade, diz que o programa de reabilitação apresentado pela atual gestão parte do pressuposto de que a área central precisa dessa revitalização, logo, a partir de algumas ações e estratégias muitas vezes genéricas, busca-se a solução por meio de venda de solo criado e com livre adesão por empreendedores, apenas sob algumas condicionantes. Esta proposta, segundo

¹⁹ sos/137061. Acesso em: 19 dez. 2022.

Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Prefeitura de Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/planejamento-urbano/projetos/programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre> \h<https://prefeitura.poa.br/smamus/planejamento-urbano/projetos/programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre>. Acesso em: 19 dez. 2022.

ele, coloca todo o ônus da urbanização sobre o cidadão, ao superestimar a infraestrutura urbana e, além disso, afasta os menos favorecidos ao não propor medidas eficazes quanto à moradia de interesse social. Assim, como produto final, o programa mantém o índice de aproveitamento básico e, no entanto, passa a considerar o índice máximo ilimitado, ação inédita na área central da cidade, ultrapassando as definições legais determinadas pelo plano diretor da cidade desde 1959. Ou seja, conforme coaduna Vainer (2007), a complexidade dessa mercadoria deve ser analisada do pressuposto de que se tem preestabelecido um comprador e as características atribuídas a esse comprador.

É nítida a atenção dada ao mercado e às empresas de construção na lei aprovada, isto porque, o Programa de revitalização da área central atribui legitimidade ao interessado, nesse caso, pela própria definição inserida em lei: o empreendedor. À vista disso, a abordagem do programa não demonstra interesse em inserir uma diversidade de atores que ficaram invisibilizados na proposta aprovada pela Câmara de Vereadores. Negligencia-se um planejamento urbano justo e democrático no momento que inverte-se a lógica onde o ideal seria primeiro, mapear o território, diagnosticar a capacidade de atendimento da infraestrutura existente, criar programas de aumento desta capacidade se o território assim permitir e, somente depois, promover a venda dos índices, fazendo valer a diretriz da política urbana que preconiza a recuperação da valorização imobiliária que decorre dos investimentos públicos, bem como o princípio da justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização. Quanto ao processo participativo que antecedeu a aprovação da Lei Municipal 930/2021, também tema das entrevistas realizadas, são utilizados como base as entrevistas realizadas com Claudete Simas, advogada representante da ONG ACESSO Cidadania e Direitos Humanos no Conselho do CMDUA, e com o Rafael Passos, Presidente do IAB. No caso, ambos entrevistados chamaram a atenção para a ausência da participação popular na tomada de decisão por parte do ente Municipal.

Quando perguntada acerca de como a sociedade civil organizou as resistências em relação à descaracterização e desdemocratização da legislação urbanística, a nível do Centro Histórico, a representante do CMDUA enfatizou que o projeto de revitalização deixou de considerar a participação social, principalmente quando ignorou os apontamentos dos Conselhos durante a organização dos trabalhos.

Além disso, destacou por diversas vezes que não era do interesse do Município a participação da UFRGS no processo. Conforme relato, durante a pandemia a participação popular muitas vezes foi

contabilizada somente a partir das visualizações no Youtube, destacando que tal mecanismo não representava participação popular por carecer de legitimidade e legalidade.²⁰

O Presidente do IAB relatou que, embora tenha havido uma rodada de escuta com as entidades vinculadas ao tema da Reabilitação do Centro Histórico, em nenhum momento os apontamentos dos representantes do IAB apresentados em ofício entregue aos vereadores, foram objeto de discussão no plenário da Câmara dos Vereadores, uma vez que o projeto de lei tramitou somente na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Em consulta no site da Câmara²¹, de fato foi possível verificar que o Projeto de Lei, proposto pelo Executivo Municipal, conta com um único parecer da CCJ em sua tramitação.

Em consulta ao estudo realizado antes da promulgação da lei, há a menção de participação da população envolvida e interessada no projeto de Reabilitação desta área da cidade. Todavia, o Relatório de Participação da Sociedade Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre concluiu que *“a maioria do público que participou da pesquisa - cerca de 76,9% - não é morador do Centro Histórico, sendo que, dentre esses, 35,6% afirmaram que gostariam de residir no bairro”*.²² Portanto, é possível concluir que a população atingida pelas novas obras não foi ouvida durante o processo de tomada de decisão, violando diretrizes do Estatuto da Cidade, como a da gestão democrática de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Do mesmo modo, as orientações do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), não foram consideradas no que toca à participação popular. Em entrevista, Rafael Passos (entrevista realizada em 20 de outubro de 2022) destacou que o Projeto não levou em conta as competências técnicas destas entidades e desconsiderou as informações levantadas pelo IAB que, por exemplo, alertou quanto a problemática de se densificar o Centro Histórico sem dados e diagnósticos, apresentando uma série de justificativas técnicas. Na introdução do Relatório de Participação da Sociedade há a menção de realização de 20 eventos com integrantes da sociedade organizada e da comunidade, com a participação registrada de apenas 267 pessoas.²³

²⁰ Prefeitura disponibiliza link de acesso à audiência pública: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/audiencia-publica-debate-programa-de-reabilitacao-do-centro-historico>

²¹ Câmara Municipal de Porto Alegre/RS. Processo 00944/21. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/137061>. Acesso em: 19 dez. 2022.

²² Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Prefeitura de Porto Alegre, 2021. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/smamus/planejamento-urbano/projetos/programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre>. Acesso em: 19 dez. 2022.

²³ Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Prefeitura de Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/planejamento-urbano/projetos/programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre>. Acesso em: 19 dez. 2022.

Conforme se observa, tanto das informações retiradas das entrevistas, quanto dos dados disponíveis, a população que reside na área compreendida pelo Projeto de Reabilitação do Centro Histórico não participou e, portanto, sequer teve condições de esboçar alguma resistência ao projeto, movimento que foi feito, com contundência mas pequena repercussão, pelos movimentos e entidades ligadas ao movimento de reforma urbana na localidade. Importante relacionar a falta de mobilização social com a população diretamente envolvida com as obras que serão realizadas neste perímetro da cidade. Conforme censo do IBGE a população residente no Centro Histórico possui rendimento médio por domicílio de 6,46 salários mínimos. No mesmo sentido, Sales conclui:

[...] ainda que a renda média domiciliar do Centro de Porto Alegre não seja próxima dos bairros que apresentam os maiores valores, este encontra-se longe de se apresentar como um lugar para moradores de baixa renda, apesar de se encontrar um pouco abaixo da média da cidade, ainda está distante do bairro de menor renda média da cidade. Caso houvesse disponibilização de dados de renda per capita por bairro, poderia-se evidenciar outro tipo de situação quando comparado aos outros da cidade (SALES, 2013, p. 91).

À vista disso, é possível concluir que a ausência de mobilização social para o projeto de Reabilitação do Centro Histórico se justifica pelo interesse da população atingida pelas obras que serão realizadas, uma vez que estas destinam-se à classe média. Também pela estruturação do bairro, que faz parte do casco urbano mais antigo da cidade, caracterizado pela baixa insolação e ventilação entre os prédios, e poucas áreas verdes, o que pode ter influído no desinteresse da população em proteger as premissas fundamentais do plano diretor e permitir o aumento da infraestrutura no entorno.

Conforme se observa, tanto das informações retiradas das entrevistas, quanto dos dados disponíveis, a população que reside na área compreendida pelo Projeto de Reabilitação do Centro Histórico teve baixa participação e resistência ao projeto apresentado pela municipalidade em plena pandemia. Por ter sido proposta pontualmente e com participação social incipiente, a Lei Municipal 930/2021, afasta-se do planejamento urbano integrado e responsável com base em dados, diagnósticos e prognósticos e participação social, proposto pelo PDDUA e pelo Estatuto da cidade, podendo-se concluir que o movimento de *descaracterização* e *desdemocratização* está ocorrendo no Centro Histórico.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada na cidade de Porto Alegre por ocasião da revisão de seu plano diretor, entre os anos de 2019 e 2022, permite que se chegue às seguintes conclusões:

a) O processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre foi marcado por um padrão de inobservância das diretrizes da Política Urbana e regras de procedimento previstas no Estatuto da Cidade.



Enquanto a descaracterização e desdemocratização da Política Urbana, nacionalmente, incidiram sobre normas gerais, no município esse processo encontrou uma versão territorial, alterando o regime urbanístico e o zoneamento de três importantes áreas da cidade.

b) Em plena pandemia e operando sob recomendação da Promotoria de Justiça da Habitação e Defesa da Ordem Urbanística no sentido da suspensão do processo de revisão do plano diretor, o município de Porto Alegre *fragmentou* tal revisão em leis esparsas ao invés de englobar nesse processo a cidade como um todo, tal como preconiza o Estatuto da Cidade no artigo 40 em interpretação combinada de seus parágrafos 1º e 2º²⁴, maculando de ilegalidade o processo de revisão.

c) A fragmentação da revisão do plano diretor em três territórios específicos, aqui estudados (Arado Velho, Centro Histórico e 4º Distrito), resulta em uma revisão que se situa na orla de Porto Alegre, uma área de grande interesse do mercado imobiliário da cidade, abandonando o restante do território que não foi objeto de qualquer diagnóstico ou proposta de alteração. Além de privilegiar regiões que interessam economicamente à indústria da construção civil, relegando ao descaso as periferias, o município de Porto Alegre realiza uma gestão do planejamento urbano que degrada o meio ambiente em regiões com ecossistemas vulneráveis (caso da mudança de regime urbanístico na Fazenda do Arado) e sobrecarrega a infraestrutura instalada em regiões de urbanização consolidada (caso do Centro Histórico e do 4º Distrito). Tais investidas violam diretrizes do Estatuto da Cidade como aquelas que preveem um planejamento que proteja o patrimônio cultural e ambiental e que promova o controle do uso do solo de forma a evitar o uso excessivo ou inadequado da infraestrutura urbana²⁵.

d) O processo de revisão, para além das agressões à ordem urbanística da cidade, teve problemas formais, já que o órgão de cúpula do planejamento urbano de Porto Alegre, o CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental foi desrespeitado durante a discussão sobre os projetos de lei de alteração do regime urbanístico dos territórios aqui estudados. Reuniões virtuais, com microfones fechados impossibilitando a manifestação de conselheiros e conselheiras representantes

²⁴Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

[...] (BRASIL, 2001)

²⁵ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; [...]
g) a poluição e a degradação ambiental; [...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (BRASIL, 2001)

das diferentes regiões de planejamento e de entidades representativas de diferentes segmentos, foram realizadas durante o período pandêmico, em procedimento claramente autoritário e descomprometido com o direito à participação popular nos processos de tomada de decisão em matéria urbanística. Audiências públicas foram realizadas nos mesmos moldes e relatos de cerceamento da palavra de cidadãos e cidadãs foram dados por diferentes fontes entrevistadas durante a pesquisa sobre os vários casos investigados. Tal conduta do município viola a diretriz de gestão democrática da política urbana, uma das mais importantes no contexto da ordem urbanística instaurada pelo Estatuto da Cidade²⁶.

e) O caso do 4º Distrito viola ainda a diretriz da política urbana que prevê a *recuperação* dos investimentos públicos que resultem na valorização de imóveis privados, invertendo tal lógica ao estender *incentivos* aos projetos que promoverem adensamento na região e se aproveitarem da alteração da legislação urbanística que agrega valor aos terrenos, representando novo atentado à ordem urbanística preconizada pelo Estatuto da Cidade.

f) As alterações promovidas no Plano Diretor de desenvolvimento urbano ambiental ocorreram em que pese as manifestações contrárias de muitos representantes da sociedade civil, sugerindo que interesses privados da indústria da construção civil podem ter se sobreposto ao interesse público no caso em tela, aumentando as desigualdades sociais e deteriorando a qualidade de vida da população de Porto Alegre.

g) Os movimentos populares e entidades representativas do movimento de reforma urbana conseguiram se articular para resistir minimamente ao processo, comparecendo às audiências públicas e manifestando-se de forma crítica no CMDUA, ainda que dentro de apertados limites colocados pela pandemia e pela forma autoritária como o processo foi conduzido neste órgão colegiado. A articulação *ATUAPOA-todxs nós pelo direito à cidade* foi um espaço de convergência de diferentes entidades e foi capaz de obter algumas vitórias, como a recomendação feita pelo Ministério Público para que o processo de revisão do plano diretor fosse suspenso durante a pandemia, resultante de uma representação apresentada por este coletivo. Tais vitórias, no entanto, não foram capazes de frear a determinação do governo municipal em levar à frente as alterações pontuais do PDDUA, de duvidosa legalidade, como exposto anteriormente.

h) A pesquisa demonstrou que o processo de revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre foi conduzido com uma série de problemas *legais, políticos* e

²⁶ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

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; (BRASIL, 2001)

administrativos, podendo redundar, ainda, em ações judiciais movidas pelo Ministério Público e pela sociedade civil que acompanha atentamente a revisão que ainda está em curso²⁷.

Finalmente, ainda que o processo de revisão do PDDUA não esteja concluído, o caso de Porto Alegre evidencia conexões entre o movimento observado nacionalmente durante a pandemia, de fragilização da legislação ambiental e urbanística, com o movimento observado localmente, em que tanto a legislação ambiental quanto o regime urbanístico e o zoneamento definido pelo Plano Diretor para algumas regiões da cidade foram igualmente afetados. O Município de Porto Alegre já apresentava infrações à política urbana antes desse momento nacional, o que se pode exemplificar pela primeira tentativa de intervenção na gleba da Fazenda do Arado Velho, um dos casos aqui investigados, em 2015, contudo, a força que o afrontamento à política urbana assumiu em Porto Alegre, especialmente a partir de 2018, é visível a começar pelo Decreto municipal 20.013/2018 (objeto de ACP 0016069-55.2017.8.21.0001 ajuizada pelo Ministério Público da ordem urbanística) e pelos muitos projetos de grande porte que vêm promovendo a fragmentação do o planejamento urbano da cidade.

Na análise do caso da revisão do PDDUA de Porto Alegre, nota-se, portanto, uma sincronicidade dialética de movimentos entre as escalas nacional-local. Tal achado de pesquisa sugere que a inflexão ultraliberal ocorrida após 2016 no país, que fragilizou o movimento de reforma urbana impondo derrotas nacionais, fomentou também versões locais customizadas, de acordo com conjunturas específicas, de derrotas para o direito à cidade sustentável. Espera-se que tais retrocessos possam ser revertidos no próximo período, mas tal desiderato dependerá muito da mobilização da sociedade civil e da iniciativa dos órgãos de controle da Administração Pública em matéria urbanística.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.33-49, jul./dez.2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio ; BOLL, Helena Corrêa . Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei no 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al* (org.). Descaracterização da Política Urbana no Brasil: Desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v.. 7, n. 16, jan./abr., 2020.

²⁷ O processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre se estenderá ainda pelo ano de 2023 e 2024, com várias etapas, ainda, por serem realizadas.



ALFONSIN, Betânia de Moraes; MARX, Vanessa; LAHORGUE, Mario Leal. O plano diretor de Porto Alegre: entre alterações e resistências. In: MARX, Vanessa; FEDOZZI, Luciano Joel; CAMPOS, Heleniza Ávila. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: Porto Alegre. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. v. 16, p. 169-188. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_PORTO-ALEGRE-v2.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#art58. Acesso em: 20 jan. 2023.

CNSA. **CNSA RS02265**. [s.l.]: Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Cultural, 2008. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/sgpa/cnsa_detalhes.php?12143. Acesso em 18. jan. 2023.

GAULIER, Patricia Laure. Ocupação pré-histórica guarani no município de Porto Alegre RS: Considerações Preliminares e Primeira Datação do Sítio Arqueológico [RS-71-C] da Ilha Francisco Manoel. **Revista de Arqueologia**, [s.l.], v. 14-15, n. 1, p. 57-73, 2001-2002. Disponível em: <https://revista.sabnet.org/ojs/index.php/sab/article/view/164/497>. Acesso em: 19 jan. 2023.

HAYGERTT, Manuella. **Incentivos aos imóveis listados no 4º Distrito**: 4º Distrito, história e políticas públicas. 31 mar. 2019. Disponível em: https://issuu.com/manuellahaygertt/docs/livreto_impress_o_3. Acesso em: 31 out. 2022.

MEDINA, Tiago. Prefeitura de Porto Alegre prevê arrecadar mais de R\$ 6,4 bilhões em solo criado com programa no 4º Distrito. **Matinal News**: Porto Alegre, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/arrecadacao-solo-criado-4-distrito-porto-alegre/>. Acesso em: 31 out. 2022.

PASSOS, Rafael Pavan dos. **De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental**: desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre (1955-2020). 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional na Área de Concentração Planejamento Urbano e Regional e Processos Sociais) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/250029>. Acesso em: 28 out. 2022.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 930/2021**. Institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2021a. Disponível em: <https://www.portoalegre.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LC-930-2021.pdf>. Acesso em: 19 de dez. 2022.



PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 960, de 5 de outubro de 2022.** Institui o Programa +4D de Regeneração Urbana do 4º Distrito de Porto Alegre e estabelece regramentos urbanísticos específicos, além de incentivos urbanísticos e tributários promotores de desenvolvimento [...]. Porto Alegre: Câmara Municipal de POA, 2022. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137898/LC_960.pdf. Acesso em: 29 out. 2022

PORTO ALEGRE. **Lei nº 2046, de 30 de dezembro de 1959.** Institui o Plano Diretor e fixa\ normas para sua execução. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 1959. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-2046-1959-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2022.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.** 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. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Secretaria do Planejamento Municipal, 1999 Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

PORTO ALEGRE. **Processo nº 00350/20 - PLCL 016/20.** Ratifica, para todos os efeitos, as alterações dos limites da macrozona (mz) 08, entre as unidades de estruturação urbana [...]. Porto Alegre: Câmara Municipal de POA, 2020. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/136057>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PORTO ALEGRE. **Processo nº 00760/15 - PLCE 005/15.** Altera os limites da macrozona (mz) 08, entre as unidades de estruturação urbana (ueu) 078 e ueu 080 [...]. Porto Alegre: Câmara Municipal de POA, 2015. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/124977>. Acesso em: 18 jan. 2023.

PORTO ALEGRE. **Processo nº 00947/21 - PLCE 024/21.** Define regime urbanístico para as subunidades 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da unidade de estruturação urbana (ueu) 078 da macrozona (mz) 08 [...]. Porto Alegre: Câmara Municipal de POA, 2021b. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/137064>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PORTO ALEGRE. **Proposta Urbanística do Arado.** Porto Alegre: Secretaria do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade, [s.d.]. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4013_ce_328156_1.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

PRESERVA arado. **Histórico das tentativas de modificar o Plano Diretor.** [S.l.; s.n.; s.d.], Disponível em: <https://preservaarado.wordpress.com/977-2/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PRESERVA arado. **Página inicial.** [S.l.; s.n.; s.d.], Disponível em: <https://preservaarado.wordpress.com/977-2/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

PROCHNOW, Simone Back. **Quarta Natureza para o Quarto Distrito:** tudo está conectado. 2020. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/216817>. Acesso em: 31 out. 2022.

RIBEIRO, L. C. Q. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Urbana Brasileira. Observatório das Metrôpoles: Texto para



discussão, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 02 mai. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA DE PORTO ALEGRE. **Recomendação para a suspensão do processo de revisão do PDDUA**. Porto Alegre: Ministério Público do RS, 2020. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/anexos_noticias/recomendacaoplanodiretor.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Inquérito Civil nº 105 - 2015b - IC00833,00087/2015**. [S./], Ministério Público do Estado do RS, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0016069-55.2017.8.21.0001**. [S./], Ministério Público do Estado do RS, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Processo nº 5041487-86.2019.4.04.7100. 40.2021.8.21.0001**. [S./], Ministério Público do Estado do RS, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Processo n.º 5107966-40.2021.8.21.0001**. [S./], Ministério Público do Estado do RS, 2021.

SALES, John Max Santos. **Desempenho do mercado imobiliário em centros históricos: o caso de Porto Alegre (2007-2011)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/95523>. Acesso em: 19 dez. 2022.

SANCHES, Nanashara D'Ávila. **Ocupações no centro histórico de Porto Alegre e a formação de territórios de resistência**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/226283>. Acesso em: 19 dez. 2022.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. [S./:s.n.] 2007. Disponível em: <https://labcs.paginas.ufsc.br/files/2011/12/16.-VAINER-C.B.-P%C3%A1tria-empresa-e-mercadoria.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VIVEIROS, Liana. **Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo**. Belém: ANPUR; Salvador: EDUFBA; PPGAU, 2020.

Sobre os autores:**Betania de Moraes Alfonsin**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora da Faculdade de Direito da FMP e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP.

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>

E-mail: betaniaalfonsin@gmail.com

Alice Ravazzoli de Los Angeles

Advogada. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública e Bacharela pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS).

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8729-4395>

E-mail: alicelosangelesadv@gmail.com

Fernanda Machado de Oliveira

Mestranda em Direito (Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - PPGD/FMP). Servidora do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4478-8157>

E-mail: machadodeoliveirafernanda@gmail.com

Flávia Segat

Mestra em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pelotas/RS (PPGAnt). Bacharela em Direito e especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS)

UFPEL - Universidade Federal de Pelotas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9847-8373>

E-mail: flaviasegat@gmail.com

Francine Roehe Broilo

Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR UFRGS). Bacharela em Arquitetura e Urbanismo e especialista em Gestão Estratégica do Território Urbano pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

UFRGS - Universidade Federal do RS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3881-5186>

E-mail: francinerbroilo@gmail.com



Sobre os autores:**Giovanna Lima Gurgel**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Potiguar; Mestranda pelo programa de pós-graduação em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (PPGPP - UFRGS).

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0716-1026>

E-mail: giovannagurgel321@gmail.com

Inaiara Biz Vieira Vargas

Bacharela em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS).

FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8569-1988>

E-mail: inaiaravargas@gmail.com

Mateus Cavalcante de França

Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGDir-UFRGS).

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-944X>

E-mail: mateusfranca96@gmail.com

Vitória Montanari

Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pós-graduanda em Direito Econômico e Regulatório pela PUC/RIO. Bacharela em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS).

PUC Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4111-0893>

E-mail: montanarivit@gmail.com