



cadernos da cidade

A participação na revisão dos Planos Diretores

Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens

CIDADE
Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Janeiro 2010

17

coleção cadernos da cidade

A participação na revisão dos Planos Diretores

Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens

“Coleção Cadernos da Cidade” - é uma publicação do
Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
Rua Antão de Farias, 50 – Bom Fim, Porto Alegre/RS.
E-mail: cidade@ongcidade.org

Conselho Editorial: Daniela Tolfo, Sérgio Baierle
e Vera Regina Amaro

Projeto Gráfico e Editoração: Rosana Pozzobon
Fotolito e Impressão: Comunicação Impressa
Tiragem: 500 exemplares
Capa: Mix de imagens da Stock.xchng, com mapa de
Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens

Apoio: Misereor - Katholische Zentralstelle
für Entwicklungshilfe e. v.

Janeiro/2010

Cidade - Centro de Assessoria e estudos Urbanos foi fundada em maio de 1988 com o apoio do Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul com sua atuação mais dirigida para a capacitação técnica e alternativa em assuntos relacionados à problemática urbana. Somos uma organização não governamental, sem fins lucrativos, laica e autônoma em relação ao Estado e a partidos políticos. Tendo como princípios o direito à cidadania e a autonomia dos movimentos populares, a ONG CIDADE busca contribuir para a participação efetiva da população na gestão da cidade.

Nossos objetivos:

Contribuir para a garantia do direito à cidadania e à autonomia dos movimentos populares; Contribuir para a participação efetiva da população na gestão da cidade, especialmente nos processos de planejamento urbano e Orçamento Participativo; Atuar no desenvolvimento de uma agenda de aprendizagem que conduza a uma ampla visão das ações sociais que se realizam no âmbito da cidade; Assessorar a execução de projetos e obras de urbanização e edificações, bem como a realização de perícias, análise e fiscalização de propostas dos órgãos públicos; Buscar o acesso a discussões, tecnologias, pesquisas e experiências capazes de formular novas propostas em habitação, transporte, urbanização, saneamento básico ou outras áreas de interesse do movimento popular; Assessorar juridicamente em temas relacionados ao uso, posse e propriedade de imóveis, bem como à aquisição desses bens, com ou sem financiamento; Propor políticas públicas que contribuam com práticas de gestão participativa; Estimular o desenvolvimento de novas formas de produção do conhecimento; Acompanhar sistematicamente as políticas públicas e a ação das organizações populares no âmbito das questões urbanas.

Para a consecução dos objetivos, a ONG CIDADE associa-se a entidades similares ou de mesma natureza; mantém convênios, contratos, acordos, projetos, prestação de serviço e assessoria com instituições privadas e órgãos públicos, nacionais ou internacionais; atua conjuntamente com órgãos de pesquisa, universidades, entidades afins e organizações do movimento popular, buscando o intercâmbio de experiências e de conhecimento; assessora as organizações populares no acesso à informação; fornece capacitação técnica e alternativa em assuntos relacionados à problemática urbana; realiza pesquisas tendo como diretriz o aprofundamento de temas de interesse dos movimentos populares; divulga o conhecimento e as experiências acumuladas, através de publicações, seminários, palestras e cursos; constitui parcerias com universidades, organizações governamentais e não governamentais para qualificar o processo de assessoria aos movimentos e também para a pesquisa e a produção de informações; desenvolve iniciativas de construção ou integração de redes de organizações não governamentais que tenham por objetivo a redução das desigualdades sociais e a democratização do Estado; proporciona meios de capacitação e aperfeiçoamento técnico ao pessoal de seus quadros; constitui equipes de trabalho ou de colaboradores.



Apresentação

Com a edição deste caderno, o CIDADE retoma seu vínculo de origem com o planejamento urbano e a gestão democrática da cidade. Não é possível defender e mobilizar as comunidades populares no seu direito à cidade, entendido enquanto acesso a uma vida digna, ativa e significativa, sem a sua intervenção como sujeito no processo de gestão urbana.

Com a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre efetuada em 2009, busca-se afirmar na cidade um modelo de planejamento cuja escolha de prioridades e instrumentos é pautada pela valorização imobiliária. Ampliar o potencial construtivo dos terrenos, bem como expulsar das áreas valorizadas as vilas populares, ou criminalizar vendedores ambulantes, carroceiros, flanelinhas, moradores de rua constituem formas, como diria David Harvey, de acumulação por despossessão. Lutar contra este modelo envolve não apenas a defesa de direitos humanos básicos, como é o caso das vilas em que se instalou o sistema corta-vazão (interrupção automática do fornecimento de água ao se atingir a quota mensal correspondente à tarifa social), mas implica também uma estratégia política e econômica para provar que outra cidade é possível.

Não é um imperativo do mercado que tenhamos que promover o *apartheid* social para ter desenvolvimento econômico: o condomínio fechado, o transporte em automóveis particulares, a saúde privada, a escola privada, o clube social particular, o shopping cercado de seguranças, etc. Este de-

envolvimento urbano é social, econômica e ambientalmente predatório e insustentável. Assim sendo, garantir os espaços populares enquanto áreas especiais de interesse social, preservar e recuperar o meio-ambiente e a qualidade de vida que ainda nos resta, assegurar a efetiva discussão pública dos mega-projetos imobiliários que vão afetar a vida de todos em benefício de uns poucos, impedir a manipulação da institucionalidade democrático-participativa tão duramente conquistada são ações que precisam caminhar juntas. É para contribuir neste sentido que oferecemos para leitura esta análise do planejamento urbano em Porto Alegre, feita por Maria Etelvina Guimaraens, uma das poucas pessoas que se deu ao trabalho de investigar e mostrar, de forma didática, o que há por trás dos mapas urbanos que informam a reforma do Plano Diretor de Porto Alegre, o que é dito para inglês ver e que é efetivamente proposto.

Índice

I . Plano diretor e participação popular	9
1. Participação e legitimidade no planejamento urbano / 10	
2. A participação no Estatuto da Cidade / 13	
3. O processo participativo e sua regulamentação / 15	
3.1. Resoluções da Conferência Nacional das Cidades / 15	
3.2. A Resolução n. 25 do ConCidades / 16	
3.3. A incidência da Resolução n. 25 à revisão de planos diretores / 19	
Conclusões / 20	
II. O processo de revisão do PDDUA	23
1. A participação prevista para a revisão do PDDUA / 24	
2. O primeiro momento – 2003/2004 / 25	
3. O segundo momento – 2007/2009 / 30	
Conclusões / 33	
III. A alteração do PDDUA	35
1. O PDDUA e seu Plano Regulador / 36	
2. Como se aplica o regime urbanístico do PDDUA / 37	
3. A revisão no Regime Urbanístico / 40	
4. A revisão frente às Resoluções da 1ª Conferência / 53	
Conclusões / 55	
Anexos / 57	
Bibliografia	62
Fontes	63
Sites	63



I

Plano diretor e participação popular

Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens¹

A opção pelo Estado Democrático, consagrada desde o preâmbulo da Constituição Federal e enfatizada no seu artigo primeiro, autoriza a doutrina a indicar a participação como princípio da democracia brasileira. Paulo Bonavides afirma a existência do direito à democracia participativa como direito fundamental de quarta geração, expressão da soberania, da cidadania, da igualdade², *medula da legitimidade de todo o sistema*.³ Às resistências ao reconhecimento deste direito, contrapõe o fundamento de que a soberania do Estado Moderno enquanto *Estado da Democracia participativa não há que ser outra senão a soberania constitucional*.⁴ Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a participação popular é inerente ao princípio democrático e ao Estado Democrático de Direito.⁵ Entendendo que a legitimidade é referencial ético-político do poder – o que a sociedade almeja do poder –, Diogo de Figueiredo Moreira Neto reconhece na participação a garantia da legitimidade⁶.

Afirma-se, assim, que o direito à participação na formação democrática da vontade política funda-se no princípio da soberania popular. Pelo princípio da igualdade devem ser asseguradas a igualdade de chances e de condições aos participantes.

A observância aos princípios da igualdade e da soberania popular consagra a cidadania. Como consequência, temos que é condição para a efetivação da Democracia a constituição de espaços para a participação,

¹Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens é Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS/PPG em Direito e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PPG em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da UFRGS – PROPUR/UFRGS. Professora do Curso de Especialização em Preservação de Centros Urbanos, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi presidente do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico-Cultural de Porto Alegre de 2002 a 2005. Pesquisadora da Rede de Avaliação de Plano Diretores Participativos, criada pelo Ministério das Cidades, sob Coordenação do IPPUR/UFRJ.

²Paulo Bonavides, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 27-28.

³Ibid., p. 33-35.

⁴Ibid., p. 51-53.

nos quais a publicidade das informações, a identidade da linguagem e a liberdade no debate são requisitos essenciais. Tais espaços foram reconhecidos, na Constituição de 1988, por meio da inclusão de dispositivos de democracia participativa quando trata das políticas públicas.⁷

A partir destes conceitos, o presente trabalho examina o processo de planejamento urbano e sua legitimidade em um Estado Democrático de Direito.

1. Participação e legitimidade no planejamento urbano

A partir de 1988, fruto de emenda popular, foi inserido na Constituição Federal o Capítulo da *Política Urbana*, o qual compreende os arts. 182 e 183. Este capítulo conceitua o plano diretor e estabelece seu conteúdo:

*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por **objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.***

*§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o **instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.***

§ 2º - A propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (grifamos)

Assume, portanto, relevância o conteúdo do plano diretor, que deixa de ser uma lei de uso e ocupação do solo: é tratado como instrumento básico que orienta o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, lembrando que, nos termos do art. 5º, também da Constituição, a garantia do direito de propriedade está diretamente vinculada ao cumprimento da sua função social.

Como requisito é identificada a exigência de aprovação pela Câmara Legislativa, o que indica que o plano diretor é lei municipal, observando a reserva de atribuições que caracterizam o Estado Democrático, no qual o poder legislativo estabelece as normas de conduta que orientam o poder executivo na proposição e execução das políticas públicas. Segundo o conceito constitucional, portanto, um plano diretor tem caráter normativo eis que estabelece regras de conduta, define obrigações, previsões, regras e punições que vinculam todos os municípios.

Resta evidente, assim, sua importância para a cidade, para os cida-

⁵Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Participação Popular na Administração Pública*. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. V. 1. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 127.

⁶Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, pp. 24-28.

⁷Veja, a propósito, os artigos 61, 74, 89, 94, 187, 194, 198, 204, 206 e 216 da Constituição Federal.

dãos e para todos os agentes interessados no desenvolvimento urbano, o que impulsionou o envolvimento da sociedade nas definições de planejamento urbano, codificadas no plano diretor. Note-se que antes, o debate restringia-se a setores especialmente interessados em face do conhecimento acerca do tema ou em virtude dos interesses que pretendiam resguardar.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, inovou quando, no art. 29, estabeleceu a participação de associações representativas como preceito:

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

[...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Eis o fundamento que confere à participação da sociedade no planejamento municipal a natureza de princípio constitucional, e que a identifica como requisito de legitimidade das decisões⁸, posição adotada pela doutrina⁹ e amparada pela jurisprudência. Frise-se o este dispositivo trata do planejamento municipal como um todo, o que abrange necessariamente o planejamento urbanístico, ambiental, orçamentário etc.

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

Como segunda consequência, tem-se a intensidade do envolvimento da sociedade no processo: o termo **cooperação** contém um significado ativo, indicando não se tratar de simples informação, auscultação, consulta ou audiência à sociedade. A cooperação no processo de planejamento exige a parceria na tomada de decisões, na sua implantação e fiscalização, já que instrumento, repita-se, de exercício da soberania popular.

A analisando a expressão *Participação Política*, Giácomo Sani, após reconhecer a sua amplitude, que engloba *variada série de atividades*, esclarece que o termo **participação em sentido estrito** deve ser reservado

⁸Para Paulo Bonavides, os princípios fundam a legitimidade. Ver op. cit., p. 48-49.

⁹Ver, a propósito: Nelson Saule Jr., *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 39-54; *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática*. In: Leticia Marques Osório (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 88-90.

para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.¹⁰ Para Marcelo Lopes de Souza, segundo modelo que elaborou de acordo com o grau de envolvimento da sociedade nos processos de decisão, a *participação autêntica* caracteriza parceria, delegação de poder e autogestão, sendo que situações na quais se identifica a coerção e a manipulação são por ele classificadas como não-participação e os processos que envolvem a informação, consulta e cooptação abrangem são identificados como pseudo-participação.¹¹ Portanto, o dispositivo em exame trata da *participação no sentido estrito* ou da *participação autêntica*, e não de outras formas de envolvimento que não impliquem em partilha na decisão.

A terceira consequência do dispositivo em análise é a ampliação da participação para abrigar a cooperação de “associações representativas”, expressão não restrita às entidades cujas finalidades sejam diretamente ligadas ao tema, mas abriga todo o espectro de associações representativas dos diversos setores e interesses presentes na sociedade. Exige-se, portanto, que no planejamento municipal seja possibilitada a inserção de todos os setores da sociedade ou, no dizer de Luigi Bobbio, que seja mantida a porta aberta ao ingresso dos interessados.¹²

O envolvimento da sociedade no processo de decisão implica responsabilidade pelas escolhas e compromisso com o seu cumprimento. Toda a sociedade, portanto, deve ter a oportunidade de se envolver ativamente e o cumprimento deste requisito confere legitimidade ao processo e ao seu resultado. Convém enfatizar que o dispositivo constitucional se atém à representação da sociedade por intermédio de associações, não sendo expressa, aqui, a participação individual do cidadão.

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

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

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

¹⁰Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 888.

¹¹Marcelo Lopes de Souza. *Mudar a Cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 207.

¹²O autor salienta a dificuldade de inclusão de todos no processo de decisão, mas sugere alguns modos para se aproximar do ideal: *manter as portas abertas, garantir a inclusão de todos os pontos de vista ou reunir uma amostra casual de cidadãos para a discussão – o que exemplifica com o juri popular*. BOBBIO, op. cit., p. 11.

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

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

Com base na natureza de requisito essencial, a participação vem sendo reconhecida pelo Poder Judiciário que, em ações diretas de inconstitucionalidade, anulou leis de uso do solo e planos diretores cujos processos de formulação não adotaram o procedimento participativo. É a posição adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul¹³, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e por outros tribunais estaduais.

2. A participação no Estatuto da Cidade

A partir de 2001 a participação assumiu, também, a condição de requisito de legalidade. Isto porque o dispositivo constitucional foi disciplinado no Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257, e a par de princípio constitucional, a participação foi identificada como diretriz de desenvolvimento urbano e requisito para a formulação do plano diretor (inciso II do art. 2º), que além de salientar a participação direta da população no processo de discussão, esclarece o seu alcance:

*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.** (grifamos)*

O texto legal não admite a interpretação de que o papel da população seja restrito ao comparecimento em audiências públicas meramente informativas, ou à resposta a consultas sem o compromisso de efetividade. O dispositivo, ao contrário, esclarece a intensidade do envolvimento da sociedade no processo de planejamento, podendo-se afirmar tratar-se da participação no sentido estrito.

¹³Como exemplo, menciona-se o exame da Lei Municipal nº 1365/99, do Município de Capão da Caroba, no qual a inconstitucionalidade foi declarada "porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, conforme exige o art. 177, §5º da CE/89. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (ADIN nº 70005449053, Rel. Des. Araken de Assis, julgado em 05/4/04, TJ/RS). Mesma posição foi adotada quanto à Lei nº. 1.458/2000 do mesmo município (ADIN nº 70003026564, Rel. Des. Clarindo Favreto, julgado em 16/9/02. TJ/RS). A posição consolidou-se, não tendo sido diferente a orientação no exame da norma dos municípios de Bento Gonçalves (ADIN nº 70002576239, Rel. Des. Vasco Della Giustina, julgado em 01/4/02 e ADIN nº 70002576072, Rel. Des. Clarindo Favreto, julgado em 05/5/03), Imbé (ADIN nº 70001688878, Rel. Des. Vasco Della Giustina, julgado em 03/12/01), Maquiné (ADIN nº 70017515719, Rel. Des. Guinther Spode, julgado em 26/3/07), Guaíba (ADIN nº 70008224669, Rel. Des. João Carlos Cardoso Branco, julgado em 18/10/04) e Novo Hamburgo (ADIN nº 70010718104, Rel. Des. Cacildo Xavier, julgado em 15/8/05). Decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: ADIN nº 12821-0, julgada em 21/9/94 e ADIN nº 091.278-0/9-00, julgada em 06/8/03.

Ao tratar do *plano diretor*, o art. 40 estabelece o procedimento a ser adotado para a sua elaboração, fiscalização e implementação:

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

...

§4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Já o capítulo que trata da *gestão democrática da cidade*, no art. 43, reitera as instâncias de participação:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Tais são as normas gerais previstas no caput do art.182 da Constituição Federal, as quais são normas de ordem pública e de interesse social:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei..

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (grifamos)

Como norma de ordem pública e de interesse social, seus dispositivos têm a aplicação obrigatória em todo o território nacional, cabendo aos municípios tão somente o seu detalhamento, conforme as características e condições locais.

3. O processo participativo e sua regulamentação

Com a tarefa implementar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano fixadas no Estatuto da Cidade, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades. Desencadeou-se, a partir de então, o movimento pela realização de conferências municipais e estaduais e, em outubro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, à qual sucederam a segunda e a terceira conferências.

Em 2004, pelo Decreto n. 5.031, foi instituído o Conselho das Cidades - ConCidades, o que impulsionou a implementação de Conselhos Municipais da Cidade, órgãos de participação da sociedade na formulação das respectivas políticas urbanas.

A participação da população e da sociedade na formulação do planejamento urbano foi tratada na 1ª Conferência Nacional e também debatida no ConCidades, regulamentando o Estatuto da Cidade. Com base em tais elementos, passasse a examinar a regulamentação federal do processo participativo de formulação e de revisão dos planos diretores.

3.1. Resoluções da Conferência Nacional das Cidades

Como já mencionado, foram realizadas as conferências das cidades, nos três níveis de governo. A primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada de 23 a 26 de outubro de 2003, estabeleceu princípios, diretrizes, objetivos e ações da Política Nacional De Desenvolvimento Urbano.

No que tange ao tema participação na política, foi identificado como princípio a Gestão Democrática e o Controle Social, para o qual, foi estabelecido:

*Devem ser garantidos mecanismos de **gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana.** (grifamos)*

Na identificação das Diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Políticas Nacionais a Conferência destacou a importância de

*Promover a organização de um **sistema de conferências, conselhos em parcerias com usuários; setor produtivo; organizações sociais (movimentos sociais e ONGs); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; operadores e concessionários de serviços públicos; e órgãos governamentais para viabilizar a participação so-***

cial na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos movimentos e das entidades, e combinando democracia representativa com democracia participativa. (grifamos)

¹⁴À propósito, ver Marcelo Lopes de Souza, *op.cit.*, p. 203-7 e Sherry Arnstein, *A ladder of citizen participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, v.35, julho, p.216-24.

¹⁵ADIN nº 70019551563. Rel. Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, julgado em 27/8/07: “1. Segundo a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) – que regulamentou o art. 182 da Constituição da República – deve ser garantida a gestão democrática por meio de audiências públicas, debates, publicidade e amplo acesso a documentos e informações, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização. Não disciplinou, todavia, o Estatuto da Cidade o procedimento a ser seguido. 2. É da competência dos Municípios no exercício da autonomia municipal definir a forma a ser adotada para garantir a participação popular na elaboração do plano diretor. 3. Na falta de definição legal pelo Município da participação popular no processo de elaboração do plano diretor, a realização de audiências públicas, antes da remessa do projeto à Câmara de Vereadores, é suficiente para garantir a exigência da participação popular. Hipótese em que eventual deficiência na participação importaria em ilegalidade por violação à Lei nº 10.257/01 e não em violação direta à Constituição. Ação julgada improcedente”.

Estas resoluções, é importante mencionar, têm natureza regulamentadora, já que aprovadas em instância reconhecida como instrumento de gestão democrática da cidade no art. 43, inciso III do Estatuto da Cidade, antes transcrito.

3.2. A Resolução n. 25 do ConCidades

Com a finalidade de consagrar a qualidade da participação no processo de planejamento, o ConCidades regulamentou o procedimento de participação na discussão, elaboração e fiscalização dos planos diretores mediante a aprovação da Resolução n. 25, de março de 2005.

Nesse sentido, foram estabelecidos requisitos e condições para a realização de audiências públicas, debates e conferências, bem como normas procedimentais a serem adotadas. A Resolução esclarece, ainda, o conteúdo e a finalidade das audiências públicas.

Com efeito, o art. 4º da Resolução estabelece requisitos para a realização dos eventos e para a efetividade da participação determinando que a sua publicidade deverá garantir:

- I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;**
- II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;**
- III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.** (grifamos)

Note-se que com a *ampla comunicação em linguagem acessível*, bem como a apresentação prévia dos estudos e propostas, pretende-se garantir que os participantes conheçam o conteúdo do debate, e que tenham condições de realmente participar, apresentando suas sugestões e oposições. Estas condições visam a evitar a coerção e a manipulação, as quais não são identificadas como participação pela doutrina¹⁴.

A amplitude e representatividade da participação é objeto do art. 5º da Resolução:

Art.5º A organização do **processo participativo** deverá garantir a **diversidade**, nos seguintes termos:

I - realização dos **debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais**, tais como **bairros, distritos, setores** entre outros;

II - garantia da **alternância dos locais de discussão**. (grifamos)

Este artigo identifica requisitos metodológicos.

A realização de debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais propicia maior tranquilidade no debate, evitando situações de confronto entre segmentos que defendam interesses que se contrapõem – como exemplo, movimento ambientalista x construção civil ou movimento ambientalista x movimento pela moradia –, ou mesmo situações de constrangimento decorrente de diferentes graus de compreensão dos temas tratados, sem contudo deixar de colher as propostas dos diversos segmentos.

A alternância de locais de discussão tem como objetivo viabilizar a ampliação da participação, aproximando o debate e a população.

No mesmo sentido, o art. 8º esclarece a finalidade das audiências públicas e indica requisitos de legalidade para a sua realização:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por **finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo**, e deve atender aos seguintes **requisitos**:

I - ser **convocada por edital, anunciada pela imprensa local** ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II - ocorrer em **locais e horários acessíveis à maioria** da população;

III - serem **dirigidas pelo Poder Público Municipal**, que após a **exposição** de todo o conteúdo, abrirá as **discussões aos presentes**;

IV - garantir a **presença de todos os cidadãos e cidadãs**, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V - serem **gravadas** e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva **ata**, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.(grifamos)

A mobilização e a capacitação para o debate é objeto do art. 7º da Resolução, evidenciando o papel das lideranças e dos movimentos sociais no processo participativo:

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser

voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Já o caráter deliberativo da participação é evidenciado nas conferências, conforme o art. 10, para cuja participação são estabelecidos novos requisitos:

*Art. 10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser **aprovada** em uma **conferência ou evento similar**, que deve atender aos seguintes **requisitos**:*

*I - realização **prévia de reuniões** e/ou **plenárias** para escolha de **representantes** de diversos **segmentos da sociedade** e das **divisões territoriais**;*

*II - **divulgação e distribuição da proposta** do Plano Diretor **para os delegados** eleitos com **antecedência de 15 dias da votação da proposta**;*

*III - **registro das emendas apresentadas nos anais da conferência**;*

*IV - **publicação e divulgação dos anais da conferência**. (grifamos)*

O disposto no inciso I é essencial para evitar a coerção e a manipulação. A escolha de representantes para participar da Conferência, com direito a voto, evita que participem da tomada de decisão pessoas alheias ao conteúdo do debate, exige que os participantes estejam integrados ao processo e evita que setores privilegiados se utilizem de manobras para que suas posições sejam vencedoras no processo.

Assim, o mérito das propostas é debatido por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais e em cada evento são indicados os respectivos representantes de forma a garantir o equilíbrio numérico na representação dos diversos segmentos, e portanto, a representatividade na participação da Conferência, instância deliberativa. A metodologia indicada evita, por exemplo, que pessoas alheias ao debate sejam conduzidas e subsidiadas pelos setores interessados para a defesa dos seus interesses.

A distribuição da proposta também com antecedência viabiliza que os diversos segmentos e regiões envolvidos no processo debatam seus conteúdos, apresentem emendas de forma a subsidiar a atuação de seus representantes na Conferência.

O registro das propostas, das emendas e dos resultados decorre dos princípios constitucionais atinentes à administração pública, cujos atos, para serem válidos e eficazes devem ser documentados, fundamentados e publicizados.

Tais determinações visam a resguardar a efetividade e a eficácia social das decisões tomadas em obediência à soberania popular, não se tratando

de dispositivos meramente formais. Desta forma, resta evidente a necessidade da adequação dos procedimentos para a formulação dos planos diretores aos requisitos e condições estabelecidos na Resolução n. 25.

Aliás, também sobre isto se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: ao examinar a norma do município de Rolante, a decisão considerou suficiente a realização de audiência pública para caracterizar a participação prevista no art. 29 da Constituição Federal, salientou, no entanto, que o descumprimento dos requisitos estabelecidos na regulamentação federal caracteriza a ilegalidade do procedimento.¹⁵

Do exposto, portanto, depreende-se que a falta de cooperação das associações representativas na elaboração do plano diretor implica descumprimento do princípio constitucional – requisito de legitimidade. A falta de observância à diretriz e ao procedimento instituído na lei federal fulmina o plano diretor pela sua ilegalidade.¹⁶

3.3. A incidência da Resolução n. 25 à revisão de planos diretores

Considerando que a participação é reconhecida como requisito de legitimidade do processo e do resultado no planejamento, resta examinar a aplicação do procedimento estabelecido na normativa federal aos processos de revisão dos planos diretores, a qual é estabelecida como obrigatória no Estatuto da Cidade, no §3º do art. 40, também como norma de ordem pública e de interesse social:

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

...

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

§4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Note-se que o mesmo artigo determina a *revisão periódica dos planos diretores* (§3º) e a realização de audiências e debates públicos com a participação da sociedade para a formulação do plano diretor (§4º), bem como invoca os princípios da publicidade e do acesso aos documentos e informações.

¹⁶A identificação do exame da legalidade ou da constitucionalidade norteia a identificação do tipo de procedimento judicial a ser adotado: o exame da legalidade deve ser objeto de ação civil pública, ação popular, mandado de segurança etc.; o exame da constitucionalidade deve ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade.

A interpretação sistemática da norma determina o exame conjunto de tais dispositivos. Considerado, portanto, que os princípios orientam a interpretação e a aplicação da norma, o disposto no §4º antes transcrito deve ser observado no processo de revisão de um plano diretor, mesmo que não expressamente referido, pois decorre do preceito constitucional – art. 29 da Constituição Federal – que exige a cooperação da sociedade no planejamento municipal.

E mais, a segunda diretriz identificada no art. 2º do Estatuto da Cidade¹⁷, estabelece a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ora, a revisão de um plano diretor integra o processo de planejamento urbano, o qual deve ter como produto a apresentação de um projeto de lei, que propõe a alteração, mesmo que pontual ou parcial, da lei do plano diretor. Trata-se, portanto, da formulação de um plano de desenvolvimento urbano, e a participação da sociedade na sua formulação é regradada e regulamentada nos dispositivos já examinados.

O princípio constitucional e a diretriz federal orientam a interpretação da norma, e não admitem que sejam desconsiderados os requisitos e o procedimento estabelecidos para o planejamento urbano, o que envolve a formulação de seus planos, programas e projetos, os quais foram identificados no §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, e regulamentados, em âmbito federal, pelas resoluções da Conferência e do ConCidades.

Conclui-se, finalmente, que na ausência de procedimento específico para a revisão de um plano diretor, estabelecido em norma regulamentadora do §3º do art. 40 da lei federal, entende-se aplicáveis as normas que regulam o procedimento de formulação de planos diretores.

Conclusões

Considerando o aqui exposto, algumas conclusões podem ser extraídas. Com base nos fundamentos desenvolvidos no primeiro item deste trabalho, pode-se afirmar que, na ordem constitucional vigente, a participação da sociedade e da população é requisito de legitimidade na formulação das políticas públicas, eis que inerente ao Estado Democrático de Direito, fundado no princípio da soberania popular.

Em conseqüência, impõe-se a participação da sociedade na formulação do planejamento urbano, expressamente identificada como preceito constitucional no inciso XII do art. 29. Desta forma, como já vêm decidindo os Tribunais, a observância ao procedimento participativo na elaboração dos

¹⁷Art. 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.

planos diretores municipais é requisito constitucional de validade, sendo nulo o plano diretor elaborado em desrespeito ao preceito constitucional. A partir desta condição, temos que os processos de revisão dos planos diretores – que integram sem sombra de dúvidas o planejamento municipal – deverão observar o procedimento participativo, também como requisito de legitimidade da norma dele decorrente.

Em face de tais conclusões, e como decorrência do princípio da legalidade que orienta a administração pública, o processo participativo de formulação dos planos diretores, e de sua revisão, deve ser orientado pelas disposições gerais federais que regulam o procedimento, desta vez como requisito de legalidade da norma, e não de legitimidade. Esta afirmação decorre da competência federal para a edição de normas de direito urbanístico e para estabelecer normas gerais de desenvolvimento urbano, dentre as quais se encontram as normas gerais de planejamento urbano. Desta conclusão depreende-se a incidência da resolução federal que estabelece normas gerais para o procedimento participativo, as quais podem e devem ser complementadas pelas normas municipais.

Portanto, sob o foco desta ordem legal devem ser examinados os procedimentos de formulação e de revisão dos planos diretores dos municípios brasileiros.

De tudo o que se aqui foi exposto pode-se concluir-se que é importante o aprofundamento metodológico do processo participativo de formulação de um plano diretor, sempre com a finalidade de qualificar a sua representatividade e, portanto, a legitimidade de seu resultado.

Afirma-se aqui que a participação da sociedade e da população na formulação das políticas públicas é essencial, e deve ter caráter deliberativo, vinculativo das decisões. Há necessidade, porém, da conformação de um método ou procedimento, que garanta a coerência do processo participativo, desde a formulação das políticas até a aplicação dos atos de execução. O Conselho das Cidades, na Resolução n. 25, indica um procedimento que deve ser testado e aperfeiçoado esta é a tarefa que se impõe aos sujeitos deste processo, o que envolve a cidadania em geral, ou seja, o cidadão, as entidades, os partidos políticos, a administração pública, o poder legislativo etc.

Finalmente, cabe salientar a riqueza inerente a um processo participativo de formulação de políticas públicas. Neste tipo de procedimento todos os participantes crescem e aprendem, confirmando a afirmação de que *se aprende a participar, participando* e que a democracia se aprimora, sendo exercida.



II

O processo de revisão do PDDUA

Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens

Propõe-se, aqui, como estudo de caso de um processo participativo de planejamento urbano, o exame da revisão do plano diretor de Porto Alegre, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA, especificamente na etapa de debate e formulação no âmbito do Poder Executivo. A proposição decorre do fato de que diferentemente de grande parte dos planos diretores atualmente em vigor no país, o PDDUA foi formulado e aprovado anteriormente ao Estatuto da Cidade e vigora há quase 10 anos. Com efeito, a Lei Complementar n. 434/99, que o aprovou, vigora desde março de 2000, enquanto o Estatuto da Cidade foi sancionado em julho de 2001, sendo que as resoluções que regulamentaram o processo participativo datam de 2003 e 2005.

Partindo do pressuposto que a vida urbana exige que o planejamento seja dinâmico e participativo, o PDDUA previu o acompanhamento e avaliação da sua aplicação mediante a realização, a cada gestão administrativa, de uma Conferência Municipal de Avaliação do Plano Diretor (inciso VI do art. 36).

A partir de tal dispositivo, o processo de revisão do PDDUA iniciou em 2003, e, em 2004, foram encaminhados os projetos de lei dele decorrentes. Em 2005, com a assunção de nova gestão administrativa, os projetos de lei foram retirados de tramitação e iniciado o segundo momento de revisão, que culminou com a remessa do projeto de alteração do PDDUA em

setembro de 2007, o qual foi recentemente aprovado na Câmara Municipal.

Propõe-se, aqui, a descrição do procedimento adotado no processo de revisão, considerados os dois momentos distintos – o primeiro, de 2003/2004 e o segundo, de 2005/2007 – com a apresentação dos elementos que se entende essenciais no projeto em tramitação em face do conteúdo do debate e das apresentações feitas em ambos os momentos do processo de revisão.

Desta forma, o exame abordará, basicamente, as alterações que repercutem na densidade urbana, considerada a densidade populacional e construtiva, tema que se pode considerar mola propulsora da ampliação da participação da população no processo de planejamento em Porto Alegre, RS, como se verá a seguir. No capítulo que segue, será examinado o projeto de lei em tramitação, sob o mesmo enfoque, e para tanto, serão apresentados os principais conceitos em vigor acerca da matéria, os quais se entende essenciais para a compreensão do conteúdo do PDDUA e da proposta de alteração apresentada e da aplicação do Regime Urbanístico, em termos comparativos.

1. A participação prevista para a revisão do PDDUA

A aplicação dos instrumentos de política urbana pressupõe o seu acompanhamento constante com a finalidade de verificar a respectiva repercussão na qualidade ambiental, na infraestrutura e na qualidade de vida dos cidadãos. Esta posição foi adotada no PDDUA quando previu, no art. 36, como atribuição do Sistema de Planejamento promover, a cada gestão administrativa, uma Conferência de Avaliação do Plano Diretor, ficando desde logo estabelecido que a primeira conferência realizar-se-ia no terceiro ano de sua aplicação – 2003.

Os Mecanismos de Participação na Gestão de Informação e de Avaliação foram tratados nos arts. 44 a 48: o art. 44 assegura a participação da comunidade na gestão do planejamento Urbano mediante representação no Conselho Municipal de Desenvolvimento urbano Ambiental – CMDUA, bem como a participação em nível regional e local; o art. 45 identifica os mecanismos de ajuste do PDDUA, decorrentes de proposições de revisão de usos, regime volumétrico e índices do Solo Criado, observadas as condições de estrutura e infraestrutura urbana; o art. 46 trata do Sistema de Informações e o art. 47, do Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano; o art. 48 trata do *monitoramento do desenvolvimento urbano pelo acompanhamento permanente do crescimento da cidade, com a revisão e adequação*

dos parâmetros da legislação urbanística, visando a melhoria da qualidade de vida.

Em capítulo próprio, o monitoramento da densidade urbana foi tratado e os arts. 66 a 68 estabeleceram patamares máximos de densidade populacional construtiva, bem como da aplicação do Solo Criado e da Transferência de Potencial Construtivo. Tal monitoramento não teria razão de ser se dele não decorresse a aplicação de instrumentos e dispositivos destinados à correção de resultados indesejados ou indesejáveis, considerados os princípios e diretrizes da norma de planejamento urbano. Como se vê, o conceito e a proposta contemplada no PDDUA observam as diretrizes e o espírito do Estatuto da Cidade, tendo sido adotados instrumentos de política urbana que foram por este regulamentados.

Evidentemente, até em face de que a aprovação e a vigência do PDDUA precederam o Estatuto da Cidade, seus instrumentos devem ser adequados aos termos da norma federal, o que, salvo raras exceções não impediria que o Município deles se utilizasse com a finalidade de atingir a premissa maior, que é a de produzir uma cidade sustentável, ambientalmente equilibrada e saneada, onde sejam assegurados os bens e os serviços às presentes e futuras gerações.

2. O primeiro momento - 2003/2004

A partir da aplicação do PDDUA, não obstante a sua formulação tenha observado o procedimento participativo¹, surgiram movimentos de bairros, os quais reuniram moradores descontentes com a *densificação urbana* gerada pelas novas edificações e seus efeitos na cidade. Assim, foram criados os movimentos de bairros – Movimento Moinhos Vive, Petrópolis Vive dentre outros – os quais reunidos, geraram o Porto Alegre Vive.

Esses movimentos se agregaram ao debate da revisão do plano, assumindo posição de protagonistas, sendo que a densificação urbana – aqui entendida como densificação construtiva e populacional – praticamente pautou a agenda de debate na 1ª Conferência de Avaliação e no IV Congresso da Cidade, em 2003.

A Coordenação da 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA foi atribuída ao Conselho Municipal de Desenvolvimento urbano Ambiental² – CMDUA. Para o desenvolvimento dos trabalhos foram criados cinco grupos temáticos os quais iniciaram seus trabalhos em junho de 2003³:

- GT1 – Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança
- GT2 – Estruturação Urbana: Programa Viário

¹*Esta questão foi examinada na dissertação de mestrado da autora, junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

²*Conforme a publicação Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA – 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor: Resoluções aprovadas nos dias 6 de setembro, 10 e 11 de outubro de 2003. PMPA/ 2003, p. 15. Observa-se que este documento, com a finalidade de simplificar a sua referência, será tratado aqui como Caderno de Resoluções.*

³*Conforme o Caderno de Resoluções, p. 16.*

GT3 – Monitoramento do Plano Regulador

GT4 – Compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade

GT5 – Paisagem Urbana: Áreas Especiais de Interesse Cultural e Alturas

O resultado do trabalho de cada um destes GTs foi apresentado e discutido no 1º Seminário de divulgação de resultados parciais dos GTs, aberto à participação popular e que observou a seguinte pauta:

- 28/6 - de 9 às 17h - 1º Seminário de divulgação de resultados parciais do GT5 – local Auditório da PMPA
- 05/7 - de 9 às 17h - 1º Seminário de divulgação de resultados parciais dos GT2 e GT3 - local Auditório da PMPA
- 12/7 - de 9 às 17h - 1º Seminário de divulgação de resultados parciais dos GT1 e GT4 - local Auditório da PMPA
- 28/7 - de 9 às 17h30 – Recebimento final de propostas – Secretaria do planejamento Municipal
- 16/8 - de 9 às 18h – 2º Seminário dos GT1, GT2, GT3, GT4 e GT5 p/ elaboração de resoluções – City Hotel

Além deste Seminário, foram realizadas palestras sobre os temas Projetos Especiais (05/6), *Áreas Especiais de Interesse Cultural* (10/6), *Plano Regulador* (17/6), *Estruturação Urbana* (1º/7) e *Solo Criado* (17/7). Foi realizada, também, uma oficina sobre o Estatuto da Cidade (10/6). Estes eventos tiveram o objetivo de subsidiar e preparar os participantes para os seminários e para a Conferência propriamente dita, que se realizou nos dias 06 de setembro (de 9 às 18h, no Teatro Renascença – Centro Municipal de Cultura) e 10 de outubro (à noite – Plenário da Câmara Municipal)⁴. Note-se que inicialmente a 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor fora prevista para ser realizada em um único momento, no entanto a riqueza do debate e o interesse da sociedade geraram a necessidade de sua continuidade em um segundo momento⁵.

No Seminário, os temas foram apresentados conforme o tratamento dado pelo PDDUA e resultados obtidos com sua aplicação, seguida das propostas do GT, as quais eram consubstanciadas em propostas de alteração, retificação, inclusão ou supressão de dispositivos no plano. Frisa-se que os seminários não eram deliberativos e tinham como objeto a apresentação e o debate dos temas e das propostas.

A partir do 1º Seminário foi estabelecido prazo para a sociedade – população e entidades – apresentar propostas sobre cada um dos temas tratados.

⁴Idem, pg.16.

⁵Esta afirmação pode ser comprovada mediante a comparação da programação constante do folheto de divulgação da conferência com a programação descrita no Caderno de Resoluções.

O conteúdo do 1º Seminário e das propostas da sociedade foi compilado e debatido no 2º Seminário dos GTs, o qual teve como objetivo a apresentação dos resultados obtidos no processo e a elaboração de propostas de resolução, as quais foram debatidas e votadas na *1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor*.

O debate na Conferência também foi temático, dando seqüência ao procedimento anteriormente estabelecido. Este evento contou com a participação da comunidade portoalegrense, já mobilizada pelos movimentos de bairro e pelos seminários⁶.

No processo evidenciou-se a necessidade de adequações no PDDUA, em face de manifesto descontentamento com a aplicação do seu Regime Urbanístico em algumas regiões da cidade, com especial ênfase aos dispositivos de controle relativos às alturas máximas permitidas para as edificações e índices construtivos previstos para os imóveis, além da inconformidade quanto ao tratamento dado a projetos especiais. Nesse sentido, foram discutidas e votadas resoluções, reunidas conforme os temas dos GTs.

No primeiro tema, *Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança*, foram apresentadas 28 propostas, das quais foram aprovadas 25 e rejeitadas 3⁷.

Como se verifica do exame das resoluções que a seguir se transcreve, o debate foi adstrito ao conteúdo das propostas, não importando em aprovação ou rejeição de proposta de texto legal (artigos, incisos ou parágrafos). Desta forma, o cumprimento do recomendado ou determinado nas resoluções decorreria da elaboração dos dispositivos ou instrumentos de acordo com o aprovado na Conferência.

A preocupação com a densificação urbana decorrente da flexibilização das normas nos Projetos Especiais, em confronto com a qualidade ambiental, foi implícita ou explícita em várias resoluções, senão vejamos:

*Resolução n. 09 - Recomenda-se que sejam elaborados **estudos de projeção de sombra** e que seja feita consulta aos moradores nos Estudos de Impacto de Vizinhança.*

*Resolução n. 10 - Recomenda-se estabelecer **critérios para melhor controle dos limites de altura**, a fim de que a cidade cresça com sustentabilidade e qualidade de vida.*

*Resolução n. 11 - Recomenda-se estabelecer **critérios para a avaliação de impactos** em proposições que excedam a altura definida pelo PDDUA.*

*Resolução n. 12 - Recomenda-se garantir o **espaçamento mínimo entre os prédios**, de sorte a garantir **ventilação e insolação**.*

..

*Resolução n. 14 - Recomenda-se definir **Projeto Especial** como um instru-*

⁶Dados constantes do Caderno de Resoluções, p.23.

⁷Conforme páginas 24 a 28 do Caderno de Resoluções.

*mento de flexibilização da legislação urbanística que **garante a aplicação da legislação ambiental**, clareando seu conceito no conteúdo da Lei.*
(Caderno de Resoluções, grifos nossos)

A preocupação com a observância aos princípios e estratégias do PDDUA é explícita nas resoluções 16 e 22.

Resolução n. 16 - Recomenda-se que o Projeto Especial tenha sua análise baseada na perspectiva de viabilizar princípios e estratégias do PDDUA, propiciar o desenvolvimento urbano a partir do interesse coletivo, compatibilizar normas das diversas políticas setoriais e do plano regulador com as especificidades dos territórios locais e resolver situações de impactos de empreendimentos sobre a estrutura, a infraestrutura e o ambiente urbano.

Resolução n. 22 - Recomenda-se considerar como princípio de proposição, em qualquer situação, para os Projetos Especiais de Impacto Urbano de Tipo A⁸: melhoria da qualidade da paisagem urbana, ausência de prejuízo ao entorno, adequação da proposta às redes de infraestrutura viária, de transportes e de equipamentos, consideração da estrutura fundiária do quarteirão e atendimento aos objetivos, princípios e estratégias do PDDUA.

No tema *Monitoramento do Plano Regulador* foram aprovadas 20 resoluções, evidenciando a preocupação com o monitoramento e controle da densidade urbana. A resolução a seguir explicita o reconhecimento de que os índices construtivos não estariam de acordo com as condições de infraestrutura da cidade:

Resolução n. 58 - Recomenda-se o controle de densidades através do ajuste dos índices construtivos conforme capacidades reais de infraestrutura.

No debate acerca da Paisagem Urbana, que envolveu os temas *Áreas Especiais de Interesse Cultural e Alturas*, assunto foi especialmente pautado, salientando-se o teor da Resolução n. 75, aprovada no seguinte sentido:

Elaborar, com a participação do CMDUA, em três etapas, análise com vistas à elaboração de proposta de revisão do Regime Urbanístico do PDDUA, levando-se em consideração os seguintes critérios:

- a) Ambiência e paisagem urbana – reconhecimento dos padrões preexistentes e das áreas consolidadas sob o ponto de vista social e cultural;*
- b) Densidades desejáveis e máximas aceitáveis;*
- c) Estrutura, infraestrutura urbana, estrutura fundiária e sistema viário;*
- d) Identificação das áreas de renovação e das consolidadas;*

⁸O GT1 propôs a reclassificação dos projetos especiais do PDDUA, partindo do pressuposto de que todos os projetos têm impacto urbano. Assim, o Projeto Especial de impacto urbano do tipo A corresponderia aos projetos de menor impacto dentre os diversos tipos.

- e) *Preservação ambiental (cultural e natural – conforme art. 88 do PDDUA) e qualidade de vida;*
- f) *Relação entre infraestrutura e densidade.*

Como se vê, em face da inconformidade com as alturas dos prédios edificados, foi determinada a revisão do Regime Urbanístico do PDDUA, o qual regula o uso e ocupação do solo nos lotes⁹ mediante os dispositivos de controle das edificações¹⁰, dos quais, relativamente à densidade urbana, salienta-se:

- a) os índices de aproveitamento, que, juntamente com a quota ideal de terreno, gera a capacidade construtiva de cada imóvel (metros quadrados de construção);
- b) o regime volumétrico, que estabelece os limites de altura dos prédios, os afastamentos que devem ser observados em relação à rua e imóveis limítrofes, bem como a taxa de ocupação, que identifica o limite da projeção da construção sobre o terreno.

A importância dada ao tema fez com que a resolução n. 75 fosse reforçada e desdobrada em várias outras.

A Resolução n 76¹¹ determinou a inclusão da relação de vizinhança nos critérios para a revisão do Regime Urbanístico. Já a Resolução n. 77 determinou a análise das propostas de parâmetros até então apresentadas. Note-se que para o exame das propostas foi estabelecida a data limite de 23 de agosto de 2003, logo após à realização do 2º Seminário, que aconteceu em 16 de agosto.

As etapas do trabalho de revisão do Regime Urbanístico foram objeto das resoluções n. 78, 79 e 80. A primeira etapa – objeto da Resolução n. 78 – envolveria a revisão do regime urbanístico nos bairros Menino Deus, Rio Branco, Moinhos de Vento e Petrópolis, bem como a definição de metodologia para a aprovação dos parâmetros de volumetria e densificação. A segunda etapa envolveria a redefinição dos parâmetros de volumetria e densificação da Macrozona 1 – objeto da Resolução n. 79. A terceira implicaria a redefinição dos parâmetros de volumetria e densificação para toda a Área Intensiva da cidade – objeto da Resolução n. 80.

Estas resoluções determinaram, portanto, a revisão paulatina do Regime Urbanístico definido no PDDUA, questionando os parâmetros até então utilizados e demonstrando, pode-se concluir, insatisfação com alguns parâmetros nele definidos.

Importante salientar que a Resolução n. 90 determinou o encaminha-

⁹Art. 93 do PDDUA, Lei Complementar 434/99.

¹⁰Art. 94 do PDDUA, Lei Complementar 434/99.

¹¹As resoluções referidas encontram-se nas pgs. 39/41 do Caderno de Resoluções.

mento do projeto de lei das Áreas de Interesse Cultural, cuja delimitação e Regime Urbanístico tinham já sido aprovados no Conselho Municipal do Patrimônio Histórico Cultural - COMPAHC – e examinados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA.

Considerando o princípio constitucional da participação no planejamento urbano e o requisito de legalidade de sua aplicação, das resoluções aprovadas na Conferência decorre a necessidade de ajustes e modificações no PDDUA, considerando as discussões levadas a efeito com a comunidade. O mesmo se diga quanto às conclusões dos trabalhos técnicos e estudos efetuados, os quais evidenciaram a importância de compatibilização do Regime Urbanístico, das normas e critérios incidentes sobre os demais instrumentos de política urbana previstos no PDDUA, aos seus princípios e estratégias, bem como às diretrizes de desenvolvimento urbano fixadas na lei federal.

Dando seguimento às resoluções aprovadas, após a realização dos estudos necessários, em 2004 foram encaminhados à Câmara Municipal os projetos relativos aos estudos já realizados, a saber, revisão de dispositivos do Plano Regulador, ajustes de normas em Projetos Especiais, Áreas de Interesse Cultural, Solo Criado e Transferência do Potencial Construtivo, bem como os projetos de lei que trataram da adequação do PDDUA ao disposto no Estatuto da Cidade. Estes projetos não chegaram a ser aprovados no exercício legislativo respectivo e foram retirados de tramitação pelo Poder Executivo para conhecimento e exame pela administração subsequente.

Note-se que a definição de metodologia para a aprovação dos parâmetros de volumetria e densificação, e sua aplicação aos bairros indicados pela Resolução n. 78, foi objeto de Estudo da Secretaria do Planejamento Municipal¹², o qual foi apresentado e não chegou a ser formalmente aprovado no CMDUA, o que inviabilizou a remessa, naquele momento, de projeto de lei de revisão do Regime Urbanístico de tais bairros.

3. O segundo momento 2007/2009

Como já referido, em 2005 a nova gestão administrativa da cidade retirou de tramitação os projetos de lei com o objetivo de promover novos debates acerca do PDDUA¹³. No entanto, segundo informações oficiais, o processo de revisão somente se iniciaria dois anos depois:

O processo de revisão do PDDUA foi lançado oficialmente em 27 de fevereiro de 2007, quando foi definido um calendário de discussões, tendo

¹²Trabalho da pela SPM no GT5 – Paisagem Urbana, realizado pelos técnicos Hermes Puricelli, Maria Emi Marques e Delourdes Bressiani – identificado com a resolução n. 87 da Conferência de Avaliação do PDDUA.

¹³Conforme <http://portoalegre.rs.gov.br/noticias>, 03-01-2005-Planejamento Urbano, acesso em 04/10/2009.

¹⁴Conforme http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/Plano_Diretor/Proposta_de_revisao_do_PDDUA/Debates - acesso em 04/10/2009.

como base a minuta elaborada por técnicos da PMPA. As reuniões foram abertas a qualquer cidadão que tivesse interesse em conhecer as propostas de alteração no PDDUA. O prazo para encaminhamento de propostas foi encerrado em maio daquele ano.¹⁴

As reuniões foram realizadas à noite, em cada um dos 8 Fóruns Regionais de Planejamento, oportunidades em que foi feita a apresentação da proposta de revisão pelo Secretário do Planejamento. O procedimento adotado nas reuniões foi expositivo, observado o calendário que segue¹⁵:

- Fórum Regional de Planejamento 1 (Centro) – RPG1 - local: Plenário Ana Terra, Câmara Municipal
- Fórum Regional de Planejamento 2 (Humaitá, Navegantes, Ilhas e Noroeste) – RPG 2 – 6/3/2007 – 19h30 min - local: ETE/DMAE
- Fórum Regional de Planejamento 3 (Norte e Eixo Baltazar) – RPG3 - 7/3/2007 – 19h30 min – local: Associação do Porto Seco
- Fórum Regional de Planejamento 4 (Leste e Nordeste) – RPG 4 - 8/3/2007 – 19h30 min – local: CTG Raízes do Sul
- Fórum Regional de Planejamento 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal) – RPG5 - 12/3/2007 – 19h30 min – local: Faculdade Ritter dos Reis
- Fórum Regional de Planejamento 6 (Centro Sul e Sul) – RPG 6 - 13/3/2007 – 19h30 min – local: Escola Estadual Padre Réus
- Fórum Regional de Planejamento 7 (Lomba do Pinheiro e Partennon) – RPG 7-14/3/2007 – 19h30 min – local: Paróquia Santa Clara
- Fórum Regional de Planejamento 8 (Restinga e Extremo Sul) – RPG8 - 15/3/2007 – 19h30 min – local: Aeroclube do Rio Grande do Sul

A partir de tais encontros, os Fóruns de Planejamento, bem como entidades e associações, programaram encontros com a participação de técnicos da Secretaria do planejamento¹⁶.

No dia 26 de maio foi realizada a primeira Audiência Pública, no Salão de Atos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sendo que a segunda se realizou no dia 11 de junho, no Ginásio da Brigada Militar.

O único requisito para a participação nas audiências públicas, com direito a voto, era o cadastramento, realizado no início da sessão. Não foi exigida, como requisito para o exercício do direito a voto, a participação nos eventos preliminares, diferentemente do que ocorreu no primeiro momento.

Note-se que a primeira audiência pública foi objeto de impugnação

¹⁵Conforme http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/Plano_Diretor/Proposta_de_revisão_do_PDDUA/Debates - acesso em 04/10/2009.

¹⁶Idem.

pelo Ministério Público Estadual, tendo sido firmado um Termo de Ajustamento de Conduta para a repetição do ato – evento que se realizou no dia 11/6. A impugnação decorreu da constatação de que o comparecimento poderia ter decorrido de manipulação, com a condução de pessoas e fornecimento de alimentação por setores interessados. Acerca desta questão, interessante transcrever alguns trechos de um artigo de autoria do arquiteto Gustavo Dieguez, da Universidade de Buenos Aires que esteve presente no evento na condição de observador, o qual ilustra os acontecimentos sob o título *Las escenas temidas de la participación. Audiência pública para la revisión de Plan Director de Porto Alegre. Sábado 26 de Mayo de 2007:*

El auditorio ya habia sido colmado desde temprano por miembros de las clases movilizadas por los sindicatos, notables aliados de la corporación de empresas constructoras. Los ómnibus llegaron desde diferentes lugares de la ciudad. El móvil principal de la convocatória sindical era la amenaza del desempleo. Estaba en juego una necesidad básica.

La carga dramática se había logrado con el cambio de eje del debate, o mejor dicho, con tergiversación. No se discutiría un plan urbano, esto es, el crecimiento futuro de la ciudad. Se defendería la falta de trabajo. Entonces, como ante cualquier situación extrema, se creó la condición espiritual que puede hacer homogênea la voluntad general. A ello se le agrego el estímulo material: un sândwich para el mediodía y un poço de dinero equivalente a un jornal.

Tais circunstâncias foram amplamente divulgadas na imprensa local, em especial em jornais, rádios que cobriram o evento.

Na segunda audiência foram ratificadas as decisões tomadas na primeira e dada sequência à votação das proposições não examinadas no primeiro evento.

Ambas as audiências foram deliberativas, eis que as proposições foram votadas individualmente. O procedimento adotado em ambas as audiências públicas observou metodologia diversa da utilizada no primeiro momento. Nas audiências optou-se por discutir e votar o texto da minuta de projeto de lei (cuja redação foi projetada em tela), artigo por artigo, conforme propostas apresentadas até a data previamente estabelecida (11/5/2007). O debate, assim, foi encaminhado mediante votação pela aprovação ou pela rejeição do texto de cada dispositivo do projeto de lei de revisão.

Após à realização das audiências públicas o trabalho retornou ao âmbito do poder executivo municipal, o qual remeteu o projeto de lei complementar de revisão do plano diretor de Porto Alegre em 04 de setembro de 2007, por meio do Of. nº 979/GP. Note-se que este projeto propunha

em seu artigo 193 a revogação da Lei Complementar n. 434/99 – o PDDUA. Posteriormente, foi encaminhada mensagem retificativa ao projeto de lei complementar anteriormente enviado.

Conclusões

A avaliação acerca fiel observância às normas federais relativas ao procedimento participativo de planejamento e à legalidade do processo descrito, tanto no primeiro como no segundo momento, exige aprofundamento da pesquisa empírica, o exame de sua documentação e do seu memorial, o que não foi objeto do presente trabalho, meramente descritivo.

Frisa-se que a informação prévia, a capacitação e a formação dos participantes são requisitos para que se possa afirmar que um processo é participativo, na acepção adotada na Constituição Federal. Neste sentido, os procedimentos que visam a informação e a consulta integram um processo participativo, mas não o exaurem. Estes são essenciais para evitar-se a manipulação e a coerção, eis que a participação exige o envolvimento consciente no processo de decisão.

De qualquer sorte, pode-se confirmar a necessidade de aprofundamento metodológico do processo participativo de formulação do planejamento urbano, da elaboração de um plano diretor e das suas revisões, com a finalidade de qualificar a sua representatividade e, portanto, a legitimidade de seu resultado. Desta forma, devem ser evitados processos que não viabilizem a perfeita compreensão da matéria em debate.

O exame dos dois procedimentos descritos, adotados no mesmo processo de revisão de um plano diretor, evidencia diferenças e semelhanças e demonstra que muitos são os caminhos que podem ser trilhados. O aprimoramento da metodologia para um processo participativo, porém, deve indicar a espinha dorsal do procedimento, os limites de ajustes necessários diante das especificidades de cada caso, mas deve, sim, identificar os requisitos e passos essenciais, que uma vez observados, viabilizarão a indicação do processo como participativo.

Por fim, cabe salientar que, apesar de ter sido realizado no segundo momento um processo que envolveu a participação da sociedade em audiências públicas, não foi realizada a 2ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor, a qual deveria ter acontecido na gestão administrativa de 2005 a 2008, nos termos do art. 36 do PDDUA.



III

A proposta de alteração do PDDUA

Uma vez descrito o procedimento adotado no processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, considera-se importante examinar a alteração dele decorrente, a qual foi aprovada na Câmara Municipal. Com o presente trabalho pretende-se auxiliar na compreensão do processo e do resultado.

Frisa-se que o projeto de lei aprovado recentemente, encontra-se na Seção de Redação Legislativa, encontrando-se em fase de elaboração da sua redação final – compilação das emendas aprovadas e sua inserção do projeto aprovado. Diante da ausência do texto compilado - o qual será enviado ao Sr. Prefeito para sanção ou veto – o exame da alteração será feito com base na proposta enviada pelo Poder Executivo. Desta forma, o conteúdo aqui examinado pode não refletir integralmente o resultado final do processo. No entanto, considerado o objetivo do trabalho – auxiliar na compreensão do plano diretor de Porto Alegre, iluminando o caminho de quem se proponha a examiná-lo – entende-se oportuna a sua divulgação, propondo-se, de certa forma, um método para a interpretação desta norma.

O projeto de lei envolve todo o PDDUA, observando-se que o seu art. 193 propõe a revogação da Lei Complementar n. 434/99, ou seja, a revogação do plano diretor atual. Para estudar o conteúdo da alteração, optou-se por examinar a densidade urbana e suas eventuais modificações, tema que aqui se considera central dos debates durante todo o processo de formulação.

1. O PDDUA e seu Plano Regulador

Antes de ingressar no exame da alteração, entende-se necessária a iniciação do leitor na lógica do PDDUA: introduzir os conceitos e instrumentos de sua implementação, indicar os caminhos necessários à compreensão dos dispositivos que regulam o uso e a ocupação do solo em Porto Alegre.

A primeira observação refere-se à estrutura do PDDUA, a qual o divide em quatro partes: *Do Desenvolvimento Urbano Ambiental, o Sistema de Planejamento, o Plano Regulador e as Disposições Finais e Transitórias*. A densidade urbana é tratada especificamente no Plano Regulador, que segue apresentado em linhas gerais.

Segundo definição legal, constante do art. 93 do PDDUA, o **Plano Regulador** rege a *paisagem da cidade*. O parágrafo único acrescenta:

O uso e a ocupação do solo no território de Porto Alegre serão disciplinados através do regime urbanístico, do traçado do PDDUA e acompanhados através de monitoramento. (grifamos)

O *regime urbanístico*, por sua vez envolve as normas relativas a *densificação, atividades, dispositivos de controle das edificações e parcelamento do solo* (art. 94).

A *densificação* é tratada no art. 67, que estabeleceu parâmetros gerais de *densidade*, indicando o número máximo de economias por hectare. Este parâmetro orienta o monitoramento do desenvolvimento urbano em Porto Alegre.

Os *dispositivos de controle das edificações* são indicados no art. 104: *índice de aproveitamento, volumetria e quota ideal mínima de terreno por economia*. Portanto, como dispositivos de *controle* das edificações, tais instrumentos indicam a capacidade máxima de edificação de cada terreno da cidade, traduzida em área construída, altura e número de economias, senão vejamos.

O *índice de aproveitamento*, conforme o conceito do art. 106, é o instrumento de *controle da densidade populacional* no lote. O dispositivo é definido no §1º como o fator que, multiplicado pela área líquida de terreno, define a área de construção computável. Exemplificando, em um terreno cuja área seja de $300m^2$, multiplica-se esta área pelo índice de aproveitamento, por hipótese, 1,5, e obtém-se a área de construção computável do terreno ($450m^2$).

Observa-se que no PDDUA considera-se a existência de áreas edificadas não adensáveis, as quais são *isentas* no cômputo do *índice de aproveitamento* (art. 107), observado o limite de 50% da área computável: é o caso das áreas destinadas a guarda de veículos, as áreas de apoio (reservatórios, casa de máquinas etc), áreas de uso comum (portarias, lazer, circulação

etc), sacadas, varandas ou balcões nas unidades autônomas. Desta forma, com a aplicação do art. 107, o imóvel exemplo do parágrafo supra poderá atingir a $675m^2$ de área de construção. Note-se que, de acordo com a localização do imóvel, a esta capacidade de construção poderão ser agregados metros quadrados de construção em decorrência da aplicação dos instrumentos do *Solo Criado* ou da *Transferência de Potencial Construtivo*.¹

Já o *regime volumétrico*, nos termos do art. 112, define os *limites de ocupação*, a altura e os recuos que a edificação deve respeitar. O regime volumétrico estabelece, assim, como limites para a construção: a *altura máxima* do prédio, a *Taxa de Ocupação (TO)* – percentual da área ocupável no terreno, *projeções máximas de construção e as áreas de terreno sobre as quais acedem as construções* – e os *recuos de frente, lateral e de fundos*.

A *quota ideal mínima de terreno por economia* é o indicador utilizado para o controle da densidade em condomínios por unidades autônomas (os condomínios horizontais), estabelecendo o número máximo de economias de acordo com a área do imóvel original, de sorte que divide-se a área total do imóvel ($300m^2$) pela quota ($75m^2$) e obtém-se o número de unidades autônomas possível no imóvel ($300:75=4$).

Assim, a *densidade urbana* decorre da aplicação dos dispositivos de controle, de forma que o *índice de aproveitamento* e o *regime volumétrico* incidem sobre a *densidade construtiva* – metros quadrados, alturas e áreas ocupadas com construção – e a *quota ideal de terreno por economia* incide sobre a *densidade populacional* – habitantes por hectare.

Estes parâmetros foram detalhados no Anexo 1.2 do PDDUA, que reúne os respectivos indicadores para cada Macrozona, e nesta para cada uma das unidades e subunidades em que a cidade foi dividida.

Tais dispositivos, em termos conceituais, não sofrem modificação no projeto de lei. O exame da modificação dos indicadores propriamente ditos – dos parâmetros – é objeto dos itens subseqüentes. Antes porém, uma breve apresentação da aplicação do regime urbanístico do PDDUA, o que não foi objeto de alteração.

2. Como se aplica o regime urbanístico do PDDUA

Pelo Modelo Espacial do PDDUA, dividiu-se a cidade em oito Macrozonas, conforme as características de cada região. Estas, por sua vez, foram divididas em Unidades de Estruturação Urbana - UEUs – e suas Subunidades. Esta divisão e subdivisão orientou a respectiva numeração de cada parcela, com a finalidade de viabilizar a sua identificação.

¹O Solo Criado corresponde à outorga onerosa do direito de construir prevista no art. 28 da Lei Federal n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Por este dispositivo, à capacidade construtiva ordinária do lote poderá ser agregada capacidade construtiva adquirida do Poder Público. O instrumento foi previsto no PDDUA no artigo 53. Já a Transferência do Potencial Construtivo corresponde à Transferência do Direito de Construir prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, e viabiliza que a capacidade de construção de um imóvel seja transferido para outro em situações como abertura de vias ou preservação de bens de interesse cultural. Este instrumento foi previsto no PDDUA nos arts. 51 e 52. Ambos implicam em acréscimo de área construtiva à capacidade construtiva ordinária do terreno.

Assim, a concretização da densidade se dá mediante a aplicação do *regime urbanístico* e dos *dispositivos de controle* em cada parcela, as quais situam-se nas Macrozonas, nas Unidades e Subunidades de Estruturação Urbana – as UEUs

Desta forma, as Macrozonas, UEUs e subunidades receberam numeração específica, observando sua localização e classificação: todas as UEUs situadas na mesma Macrozona têm o mesmo algarismo inicial e todas as subunidades da mesma UEU têm a mesma sequência de algarismos, sendo diferenciadas pelo número da subunidade. Portanto, na numeração do PDDUA (1068/1, por exemplo), o primeiro algarismo correspondente à macrozona (1 a 8 - 1068/1), seguido do número da unidade (001 a 100 - 1068/1) e da Subunidade (01 a 99 - 1068/1). Mediante a localização do imóvel no mapa da cidade identifica-se a sua numeração e consulta-se o regime urbanístico aplicável no Anexo 1.2.

No entanto, é importante frisar, a leitura do *regime urbanístico* não é direta. Este identifica, para cada unidade ou subunidade, os códigos relativos a cada um dos dispositivos – a *densidade populacional*, as *atividades permitidas*, o *índice de aproveitamento* e a *volumetria* das edificações. Os códigos, por sua vez, são tratados em anexos próprios: o *Anexo 4* indica os patamares correspondentes aos códigos de *densidade bruta* (número de habitantes e de economias por hectare); o *Anexo 5* indica o código das *atividades permitidas*; o *Anexo 6* indica o *índice de aproveitamento*, o volume de *solo criado* e a *quota ideal* de terreno correspondente a cada código e, finalmente, o *Anexo 7* indica a *altura máxima* da construção e a *taxa de ocupação* no terreno correspondente a cada código. Como se vê a leitura do Anexo 1.2 exige uma decodificação, senão vejamos.

Por hipótese, temos interesse em saber o regime urbanístico aplicável a um imóvel situado no bairro Menino Deus, no quarteirão formado pelas avenidas Getúlio Vargas, Ipiranga, Érico Veríssimo e rua Marcílio Dias.

Figura A



A Fig. A - mapa parcial das UEUs do PDDUA – demonstra que o imóvel está localizado no perímetro delimitado pelo número 1068. Ou seja, situa-se na Macrozona 1, na Unidade de Estruturação Urbana 068. O imóvel exemplificado poderá estar localizado na subunidade 01 (interior) ou 04, (avenidas) dependendo da situação exata do imóvel. Assim, sua numeração será 1068/01 ou 1068/04. Digamos que o imóvel situa-se no interior, na subunidade 1. O Quadro 01 identifica o regime urbanístico constante do Anexo 1.2 relativo a esta subunidade, na lei atualmente em vigor²:

Quadro 01 - Anexo 1.2 (parcial)

UEU	Densidade	Atividade	Índice de aproveitamento	Volumetria
1068 - 1	17	01	17	11
1068 - 4	17	05	17	11

Como se afirmou, a leitura não é direta: a densidade máxima não é 17 habitantes ou economias por hectare, mas corresponde ao *código 17* do Anexo 4; o índice de aproveitamento não é 17, mas corresponde ao *código 17* do Anexo 6 e a volumetria não é 11 andares, mas corresponde ao *código 11* do Anexo 7.

Assim, com base no Anexo 1.2, no regime urbanístico estabelecido para estas subunidades, conforme a decodificação necessária, a *densidade bruta máxima* incidente sobre o imóvel é de 385 habitantes (ou 110 economias) por hectare, ao que poderá ser acrescentado, via aplicação do instrumento do Solo Criado, 105 habitantes (ou 30 economias) por hectare, perfazendo um total de 490 habitantes (ou 140 economias) por hectare.

O mesmo mecanismo se utiliza para identificar os demais elementos do regime urbanístico: o código de *atividades* 01 e 05 identificam, no anexo 5, respectivamente, os usos *predominantemente residencial* e *misto 02*, sendo que o anexo 5.4 identifica quais as atividades são permitidas e quais são vedadas nestes códigos; o *índice de aproveitamento*, regido pelo código 17, no Anexo 6 corresponde ao *índice 1,9* (ou seja, multiplica-se a área do terreno por 1,9 para se conhecer a área computável do imóvel), sendo permitido alcançar até o índice 3 mediante a aplicação do *Solo Criado*. Note-se que o Anexo 6 estabelece, ainda, que a *quota ideal* mínima de terreno por unidade autônoma é $75m^2$, dispositivo aplicável a projetos de condomínios horizontais, de forma que um imóvel de $300 m^2$ poderá comportar um condomínio de 4 casas (resultado da divisão de $300 m^2$ por $75 m^2$).

Finalmente, o código 11 relativo à *volumetria* corresponde, no Anexo 7.1, a *altura* de 52 metros, sendo permitida a altura máxima na divisa de 12,5 ou 18m

²Lei Complementar 434/99, PDDUA em vigor até a sanção da alteração aprovada recentemente.

dependendo da característica da via. A *taxa de ocupação* estabelecida é de 75 ou 90%, também dependendo da característica da via. Além de tais informações, o código 11 também prevê a possibilidade da edificação de uma base com altura de 4 ou 9 metros, também de acordo com a característica da via.

Enfim, para o imóvel em questão, de 300m² se situado na rua Marcílio Dias, na esquina com a rua Gonçalves Dias, a aplicação do regime urbanístico poderá ensejar a densidade urbana constante do Quadro 2 que segue:

Quadro 02 - Aplicação do Regime Urbanístico

Densidade populacional		Capacidade construtiva		Regime Volumétrico
s/ Solo Criado	c/ Solo Criado	s/ Solo Criado	c/ Solo Criado	
385 hab/ha 110 eco/ha	490hab/ha 140eco/ha	300x1,9=570 m ² +285 ñ cp. = 855 m ²	300 x 3 = 900 m ² +450 ñ cp = 1350 m ²	no máximo 18 andares c/ ocupação de 225m ² de terreno no máximo 12,5m na divisa

Este é o caminho, árduo, para a leitura e aplicação do regime urbanístico do plano diretor de Porto Alegre, o qual seguiu em linhas gerais, o sistema inaugurado no 1º PDDU – Lei Complementar n. 43 de 1979 e não foi alterado no projeto aprovado³. Os anexos deste trabalho apresentam as tabelas de regime urbanístico de algumas das unidades de estruturação urbana a seguir examinadas, bem como as respectivas planilhas dos códigos de densidade habitacional, índice de aproveitamento e altura dos prédios.

3. A revisão no Regime Urbanístico

Diante da impossibilidade prática do exame de imóveis em todas as áreas de Porto Alegre, o estudo será feito com base em algumas Unidades de Estruturação Urbana, dentre as quais a que já serviu de exemplo (item 2). De qualquer sorte, a fim de se ter uma idéia geral da alteração do Regime Urbanístico prevista no projeto de lei, a final será examinada a proposta de revisão das alturas na Macrozona 1 frente à aplicação do regime constante no Anexo 1.2 do projeto de lei em tramitação.

Observa-se que o projeto de lei manteve a divisão das UEUs e suas subunidades, ressaltando-se que foi alterado o número de subunidades em algumas UEUs, decorrentes da criação ou da supressão de subunidades, bem como de alterações nos seus limites.

É o que se constatou no caso da UEU 1068 – identificada no exemplo supra: enquanto o projeto identifica 7 subunidades para a UEU 1068, a lei em

³Esta afirmação decorre do fato de que o projeto enviado não propôs alteração a esta sistemática, nem foi apresentada emenda a este respeito.

vigor identifica 5 subunidades. A comparação dos mapas demonstra a divisão das subunidades 4 (que gerou nova 4 e a 7) e 5 (que gerou nova 5 e 6).

Os quadros 03 e 04 que seguem transcrevem parcialmente o Anexo 1.2, respectivamente, no PDDUA e no projeto em tramitação, com os significados dos códigos referentes à densidade habitacional, índice de aproveitamento e volumetria nos anexos respectivos:

Quadro 03 - Anexo 1.2 - PDDUA

UEU	Densidade habitantes e economias por hectare Código / Anexo 4	Índice de Aproveitamento (IA) e Quota Ideal de Terreno (QI) Código / Anexo 6	Volumetria Código / Anexo 7
1068 .1	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	11 / altura máxima: 52m Taxa de ocupação (TO): 75%
1068 .2	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	11 / altura máxima: 52m TO: 75%
1068 .3	23 / área especial – regime próprio	23 / área especial – regime próprio	25 / área especial – regime próprio
1068 .4	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	11 / altura máxima: 52m ou 18m na divisa TO: 90% na base (de 9m) e 75% no corpo
1068 .5	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	11 / altura máxima: 52m ou 18m na divisa TO: 90% na base (de 9m) e 75% no corpo

Quadro 04 - Anexo 1.2 - Projeto em tramitação de acordo com a mensagem tramitativa

UEU	Densidade habitantes e economias por hectare Código / Anexo 4	Índice de Aproveitamento (IA) e Quota Ideal de Terreno (QI) Código / Anexo 6	Volumetria Código / Anexo 7
1068 .1	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	09 / altura máxima: 42m TO: 75%
1068 .2	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	09 / altura máxima: 42m TO: 75%
1068 .3	23 / área especial – regime próprio	23 / área especial – regime próprio	25 / área especial – regime próprio
1068 .4	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	09 / altura máxima: 42m ou 18m na divisa TO: 90% na base (de 9m) e 75% no corpo
1068 .5	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	09 / altura máxima: 42m ou 18m na divisa TO: 90% na base (de 9m) e 75% no corpo
1068.6	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	11 / altura máxima: 52m ou 18m na divisa TO: 90% na base (de 9m) e 75% no corpo
1068.7	17 / 385 + 105 (SC) habitantes 110 + 30 economias	17 / IA = 1,9 até 3,0 por SC QI = 75m ²	11 / altura máxima: 52m ou 18m na divisa TO: 90% na base (de 9m) e 75% no corpo

A comparação dos códigos identifica a manutenção da densidade populacional nos mesmos patamares propostos no PDDUA (385 habitantes ou 110 economias por hectare, com a possibilidade de acréscimo de 105 habitantes ou 30 economias por hectare mediante a aplicação de Solo Criado), bem como da capacidade construtiva dos imóveis decorrente da aplicação do índice de aproveitamento (índice de aproveitamento 1,9 ao qual pode ser agregado Solo Criado até atingir o limite de índice 3,0).

Constatam-se alterações somente no limite de altura máxima dos prédios, os quais foi reduzido de 52m para 42m em três subunidades. As Figs. B e C demonstram, em cores, a comparação do regime de alturas, para a mesma UEU, observada a mesma legenda de cores, onde o vermelho corresponde a 52m e o marrom a 42m de altura nas edificações:

Figura B
Altura máxima -
aplicação RU do PDDUA

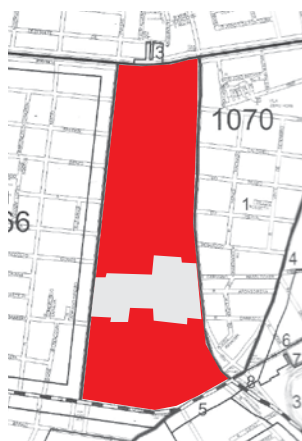
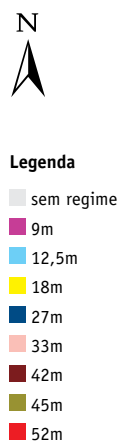
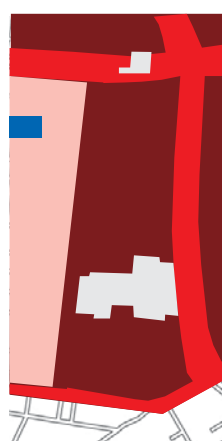


Figura C
Altura máxima -
aplicação do RU no PLC



Observa-se que a redução nas alturas identificada nesta UEU pode não acontecer em face da possibilidade de sua alteração mediante Projeto Especial, nos termos dos arts. 58§1º e 61 do PDDUA e 61 do projeto de lei. Com efeito, tais dispositivos do PDDUA **permitem altura superior** ao estabelecido no *regime volumétrico* com a finalidade de aplicação de índices móveis – Solo Criado e Transferência de Potencial Construtivo.

As figuras que seguem espacializam o teor do PDDUA e as propostas do projeto de lei no que se refere à densidade populacional e índice de aproveitamento em várias UEUs da Macrozona 1, identificada para a revisão do regime urbanístico na primeira etapa do trabalho, conforme as resoluções n. 75 e 78 referidas no artigo anterior.

A Fig. *D* mostra mapas parciais da área 1, os quais abrangem os bairros Cidade Baixa, Bom Fim, Independência e Floresta (UEU 1028), e comparam a densidade prevista no PDDUA com a proposta no projeto de lei (PLC, nos mapas), mediante a aplicação do regime urbanístico ordinário, sem Solo Criado, e com a aplicação do instrumento, nos termos do Anexo 1.2 em ambos os documentos.

Como se pode observar, são propostas alterações parciais na densidade populacional no regime ordinário (Fig. *D*, PDDUA e PLC), principalmente nos bairros Independência e Floresta (parte superior dos mapas). De uma forma geral, porém, é mantida a densidade prevista no PDDUA para a UEU, de 525 habitantes por hectare (grande área em vermelho). Na mesma figura, os mapas que apresentam os patamares na hipótese de aplicação do Solo Criado evidenciam, de maneira geral, a manutenção da situação anterior, não havendo alteração substancial na densidade se comparadas a prevista e proposta sem a utilização do Solo Criado.

Os bairros Rio Branco, Moinhos de Vento (UEU 1030), Auxiliadora e Petrópolis (UEUs 1022, 1032 e 1036), examinados na área 2, são apresentados na Fig. *E*. O exame dos mapas mostra a manutenção da densidade prevista no PDDUA, tanto na aplicação do regime ordinário quanto com a aplicação de Solo Criado. Nota-se que os mapas da Fig. *E* demonstram que para estas UEUs, tanto no PDDUA como no projeto de lei, há substancial incremento de densidade com a aplicação do Solo Criado, cujos patamares gerais passam de 315 e 385 para 385, 420, 455 e 490 hab/ha.

A última área examinada, área 3, compreende os bairros Santa Cecília, Santana e Petrópolis (UEUs 1074, 1056 e 1038), os quais são objeto da Fig. *F*. A constatação é de que, também em linhas gerais, a situação se mantém.

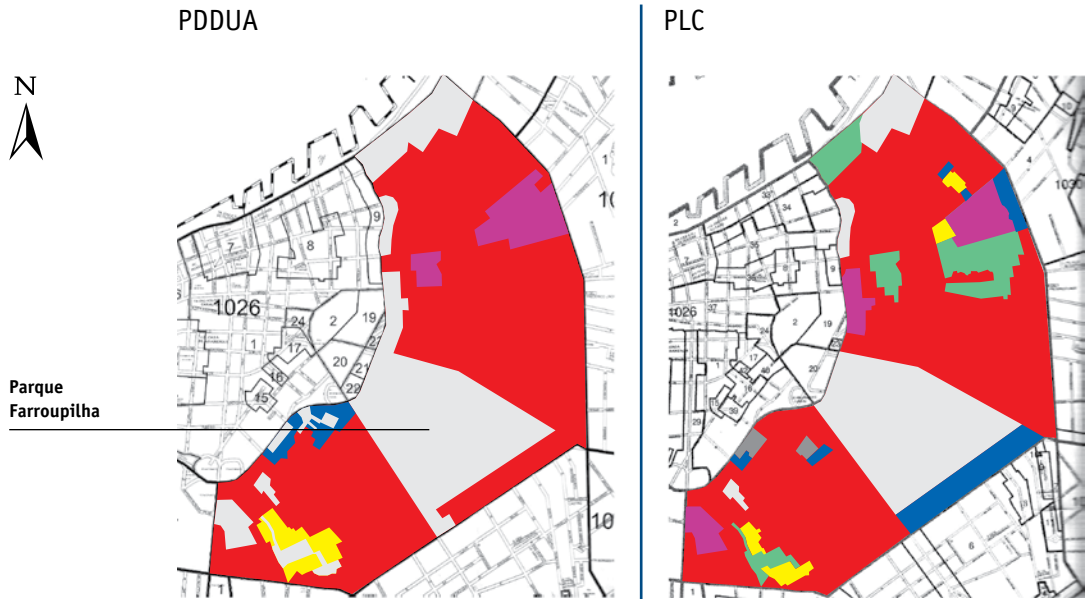
O exame dos anexos (1 a 4) ao presente – extrato das tabelas relativas ao regime urbanístico constante da Lei Complementar 434/99 e do projeto de lei (anexo 1), para as áreas examinadas, e planilhas correspondentes aos códigos de densidade (anexo 2), índice de aproveitamento (anexo 3) e altura (anexo 4) – permite confirmar a espacialização procedida nos mapas que seguem.

Figura D**Área 1 – densidade: regime urbanístico ordinário e com Solo Criado**

Cidade Baixa, Bom Fim, Independência e Floresta

UEU 1028

Densidade sem aplicação de Solo Criado



Densidade com aplicação de Solo Criado



Figura E

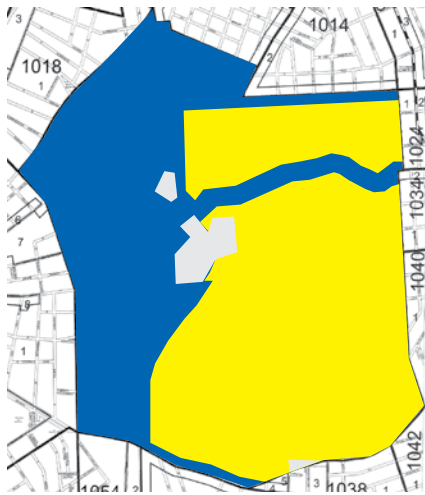
Área 2 – densidade: regime urbanístico ordinário e com Solo Criado

Rio Branco, Moinhos de Vento, Auxiliadora e Petrópolis

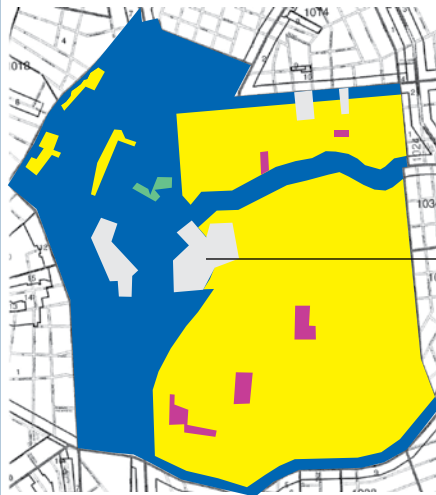
UEUs 1020; 1022; 1030; 1032 e 1036

Densidade sem aplicação de Solo Criado

PDDUA



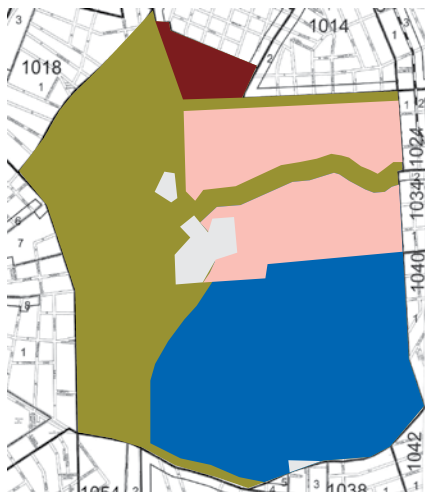
PLC



Parcão

Densidade com aplicação de Solo Criado

PDDUA



PLC



Legenda

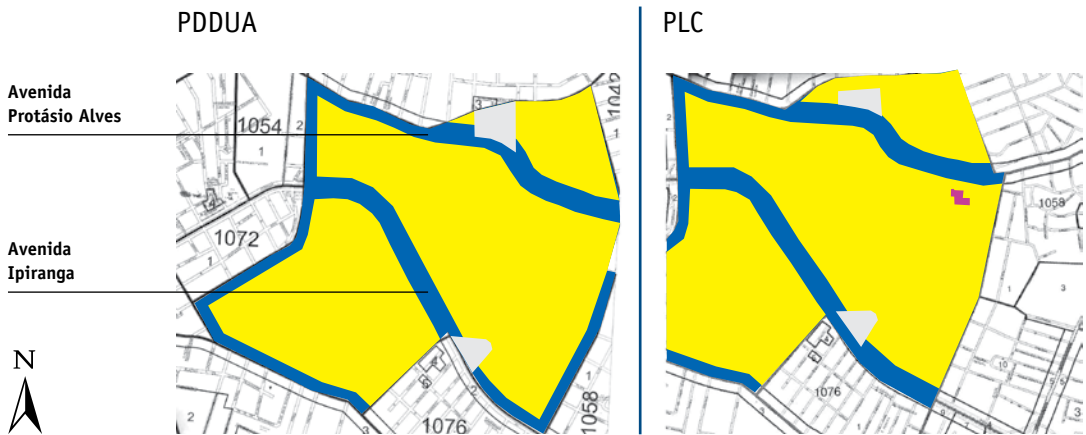
- sem regime
- 140 hab/ha
- 240 hab/ha
- 280 hab/ha
- 315 hab/ha
- 350 hab/ha
- 385 hab/ha
- 420 hab/ha
- 455 hab/ha
- 490 hab/ha
- 525 hab/ha

Figura F**Área 3 – densidade: regime urbanístico ordinário e com Solo Criado**

Santa Cecília e Petrópolis

UEUs 1038; 1056; 1074

Densidade sem aplicação de Solo Criado



Densidade com aplicação de Solo Criado



Mas como já se viu, o exame da densidade urbana no regime urbanístico não se restringe aos patamares de densidade populacional. É essencial verificar-se a densidade construtiva, a qual decorre da aplicação dos índices de aproveitamento. É o que se passa a examinar, mediante a comparação dos indicadores previstos no Anexo 1.2 do PDDUA e da proposta constante do projeto de revisão. Observando-se a mesma ordem das áreas, as Figs. *G*, *H* e *I* que seguem apresentam os mapas dos índices de aproveitamento, respectivamente, sem e com a aplicação do Solo Criado.

No exame da área 1 – Fig. *G* – verifica-se a modificação proposta para a UEU a qual altera radicalmente a situação dos índices de aproveitamento na hipótese de aplicação do Solo Criado, ou seja, se no PDDUA não havia previsão de utilização do instrumento de uma maneira geral, excetuada pequena área na Cidade Baixa, na proposta em tramitação a aplicação do Solo Criado é geral. Com efeito, a comparação dos mapas dos índices no PDDUA indica a manutenção dos índices no patamar geral de 2,4, enquanto na proposta – mapas do PLC – há a alteração de 2,4 para 3,0 com a aplicação do Solo Criado, o que implica densificação construtiva.

Os mapas da segunda área pesquisada – Fig. *H* – retratam a aplicação dos patamares previstos, respectivamente, pelo regime ordinário e com a aplicação do Solo Criado. Os mapas desta área mostram, de uma forma geral, a manutenção dos patamares previstos no PDDUA, com alterações pontuais no interior da UEU 1032, na qual são identificadas pequenas áreas com redução dos índices de aproveitamento de 1,6 para 1,3 e 1,0 (sem a aplicação do Solo Criado), cujos patamares são também reduzidos na hipótese de aplicação de Solo Criado, de 3 para 2 e 1,6. No entanto, pode-se afirmar a que esta redução não altera significativamente a densidade construtiva da área pesquisada em face da sua proporção em relação à totalidade, mantendo-se, em linhas gerais os índices 1,9 e 1,6 (sem a aplicação de Solo Criado) e 3,0 (com a aplicação de Solo Criado). Finalmente, a Fig. *I* mostra a manutenção da densidade construtiva decorrente da aplicação dos índices construtivos da última área pesquisada – área 3, bairros Santa Cecília, Santana e Petrópolis (UEUs 1974, 1056 e 1038).

Figura G**Área 1 – índice de aproveitamento: regime urbanístico ordinário e com Solo Criado**

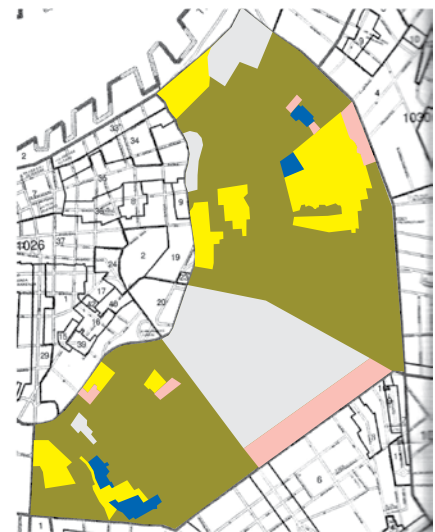
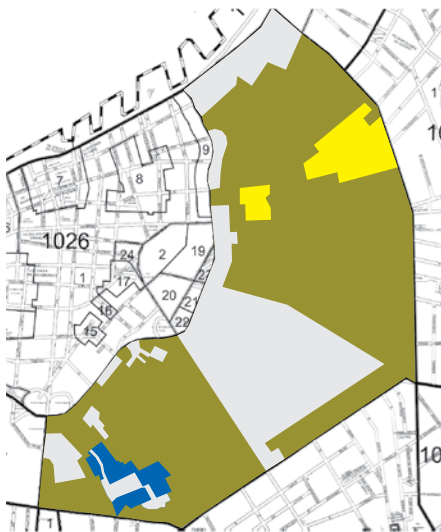
Cidade Baixa, Bom Fim, Independência e Floresta

UEU 1028

Índice de Aproveitamento sem aplicação de Solo Criado

PDDUA

PLC



Índice de Aproveitamento com aplicação de Solo Criado

PDDUA

PLC

Legenda

- sem regime
- 1,0
- 1,3
- 1,5
- 1,6
- 1,9
- 2,0
- 2,4
- 3,0

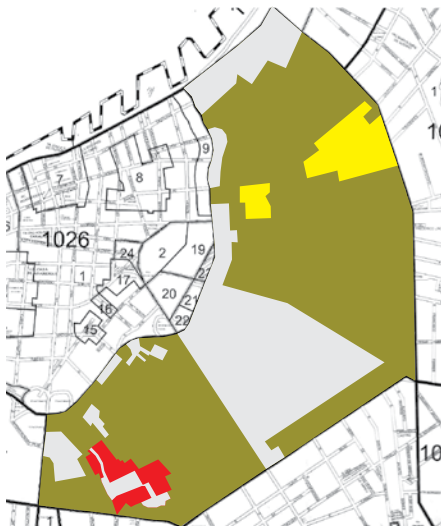
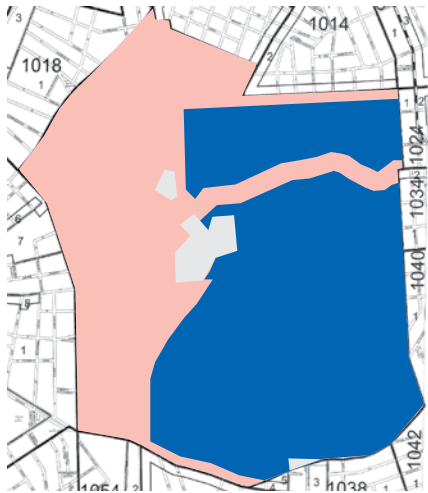


Figura H
Área 2 – índice de aproveitamento: regime urbanístico ordinário e com Solo Criado

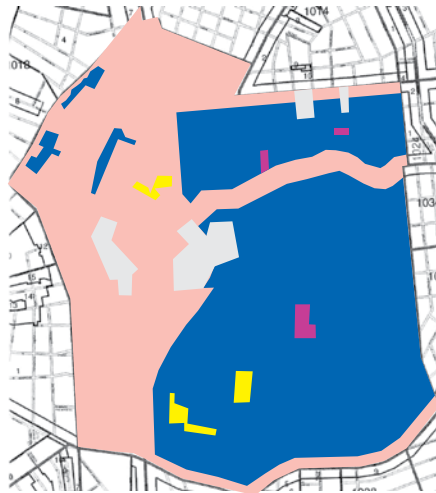
Rio Branco, Moinhos de Vento, Auxiliadora e Petrópolis
UEUs 1020; 1022; 1030; 1032 e 1036

Índice de Aproveitamento sem aplicação de Solo Criado

PDDUA

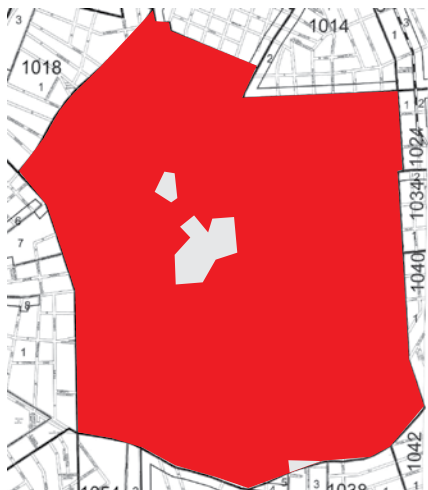


PLC



Índice de Aproveitamento com aplicação de Solo Criado

PDDUA



PLC



Legenda

- sem regime
- 1,0
- 1,3
- 1,5
- 1,6
- 1,9
- 2,0
- 2,4
- 3,0

Figura I
Área 3 – índice de aproveitamento: regime urbanístico ordinário e com Solo Criado

Santa Cecília e Petrópolis
UEUs 1038; 1056; 1074

Índice de Aproveitamento sem aplicação de Solo Criado



Índice de Aproveitamento com aplicação de Solo Criado



Como já afirmado, o regime volumétrico das edificações – no qual se encontram os parâmetros de altura – também influencia na densidade construtiva. As Figs. J, K e L mostram os mapas com as três áreas pesquisadas e a espacialização dos códigos de altura previstos no PDDUA e no projeto de lei.

O exame de tais figuras evidencia a proposta de redução das alturas das edificações, principalmente nas áreas 1 e 2. Com efeito, na área 1, é proposta a redução da altura predominante de 52m para 42 e 33m; na área 2, é proposta a redução da altura de 52m, na UEU 1030, para 42 e 33m. Nas demais UEUs, onde a altura predominante é de 52 no PPDDUA é proposta a redução para 42m; onde a altura predominante é de 42m, é proposta a redução para 33m. Já na área 3, a proposta de redução é parcial, sendo que parte da área com altura de 52m é proposta a altura de 42m e em parte da área com altura de 42m é proposta a altura de 33m para os prédios.

Assim, efetivamente, no que concerne às áreas e unidades examinadas é proposta a redução da densificação construtiva decorrente da aplicação do regime de alturas. É importante frisar, porém, que a densidade construtiva, como já se viu, decorre da conjugação dos índices de aproveitamento com regime volumétrico, sendo essencial lembrar que mediante projeto especial o regime volumétrico pode ser alterado, como autorizam o §1º do art. 58 e o art. 61 do PDDUA, bem como o art. 61 do projeto de lei em tramitação.

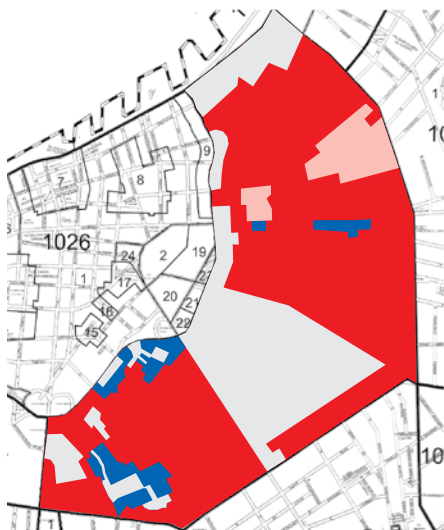
Figura J

Alturas - área 1: PDDUA e PLC

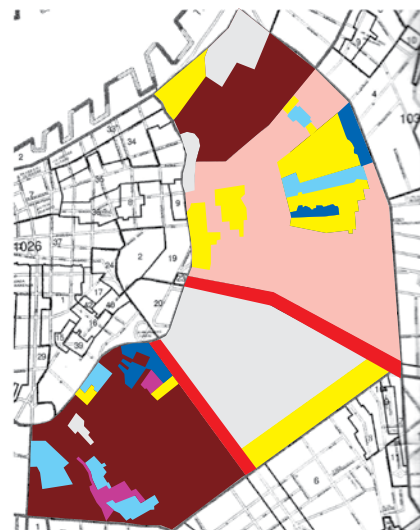
Cidade Baixa, Bom Fim, Independência e Floresta

UEU 1028

PDDUA



PLC



Legenda

- sem regime
- 9m
- 12,5m
- 18m
- 27m
- 33m
- 42m
- 45m
- 52m

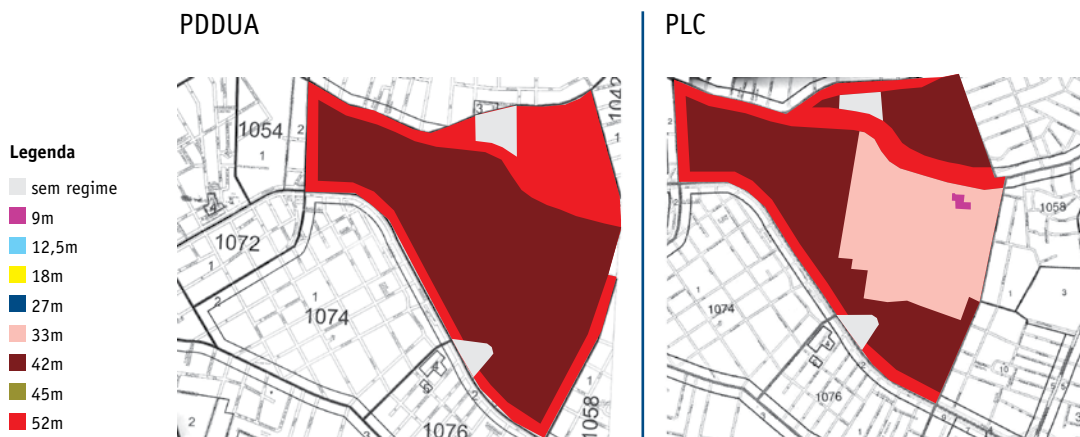
Figura K
Alturas - área 2: PDDUA e PLC

Rio Branco, Moinhos de Vento, Auxiliadora e Petrópolis
UEUs 1038; 1056; 1074



Figura L
Alturas - área 3: PDDUA e PLC

Santa Cecília e Petrópolis
UEUs 1038; 1056; 1074



4. A revisão frente às Resoluções da 1ª Conferência

Por fim, o exame da proposta constante do projeto de lei deve ser feito considerando as resoluções da 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA, a fim de verificar a sua adequação ao processo determinado no PDDUA, no art. 36 da Lei Complementar n. 434/99.

Como foi examinado no capítulo anterior – que tratou do processo de revisão, propriamente dito – o PDDUA previu, no artigo 36, a realização de uma *Conferência de Avaliação do Plano Diretor* a cada gestão administrativa, tendo estabelecido que a primeira realizar-se-ia no terceiro ano de aplicação – 2003. Não se tem notícia, ainda, da realização de outra Conferência. A descrição feita relativa ao segundo momento da revisão evidencia a alteração do procedimento, sendo que a proposta fora examinada em audiência pública.

Desta forma, o exame que aqui se propõe baseia-se no conteúdo da 1ª Conferência, partindo do pressuposto da sua validade, considerados os termos do mencionado artigo do PDDUA.

Como também demonstrado no capítulo anterior, o tema da densidade urbana foi objeto de resoluções específicas, as quais determinaram a revisão do regime urbanístico, diante da insatisfação decorrente da sua aplicação. A resolução n. 10 evidencia esta insatisfação:

Recomenda-se estabelecer critérios para melhor controle dos limites de altura, a fim de que a cidade cresça com sustentabilidade e qualidade de vida.

No tema Monitoramento do Plano Regulador foram aprovadas 20 resoluções, evidenciando a preocupação com o monitoramento e controle da densidade urbana. A resolução n. 58 explicita o reconhecimento de que os índices construtivos não estariam de acordo com as condições de infraestrutura da cidade:

Recomenda-se o controle de densidades através do ajuste dos índices construtivos conforme capacidades reais de infraestrutura.

No debate acerca da Paisagem Urbana, que envolveu o tema da altura dos prédios, o assunto foi especialmente pautado. A resolução n. 75 foi aprovada no seguinte sentido:

Elaborar, com a participação do CMDUA, em três etapas, análise com vistas à elaboração de proposta de revisão do Regime Urbanístico do PDDUA, levando-se em consideração os seguintes critérios:

- a) Ambiência e paisagem urbana – reconhecimento dos padrões preexistentes e das áreas consolidadas sob o ponto de vista social e cultural;*
- b) Densidades desejáveis e máximas aceitáveis;*
- c) Estrutura, infraestrutura urbana, estrutura fundiária e sistema viário;*
- d) Identificação das áreas de renovação e das consolidadas;*
- e) Preservação ambiental (cultural e natural – conforme art. 88 do PDDUA) e qualidade de vida;*
- f) Relação entre infraestrutura e densidade.*

A resolução n 76⁴ determinou a inclusão da relação de vizinhança nos critérios para a revisão do regime urbanístico. Já a resolução n. 77 determinou a análise das propostas de parâmetros apresentadas durante o debate (estabelecendo a data limite de 23 de agosto de 2003).

As resoluções n. 78, 79 e 80 identificaram etapas para a revisão do regime: a primeira etapa – resolução n. 78 – envolveria a *revisão do regime urbanístico nos bairros Menino Deus, Rio Branco, Moinhos de Vento e Petrópolis*, bem como a definição de *metodologia para a aprovação dos parâmetros de volumetria e densificação*. A segunda etapa envolveria a *redefinição dos parâmetros de volumetria e densificação da Macrozona 1* – objeto da resolução n. 79. A terceira etapa implicaria a *redefinição dos parâmetros de volumetria e densificação para toda a Área Intensiva* da cidade – objeto da resolução n. 80.

Estas resoluções determinam, portanto a revisão paulatina do regime urbanístico definido no PDDUA, questionando os parâmetros até então utilizados e demonstrando, pode-se concluir, insatisfação com alguns parâmetros nele definidos.

Observa-se que, a desconformidade em relação aos afastamentos laterais dos prédios exigidos no PDDUA – os quais eram criticados em face de sua pequena dimensão – foi aprovada a resolução n. 12:

Recomenda-se garantir o espaçamento mínimo entre os prédios, de sorte a garantir ventilação e insolação

O exame aqui procedido demonstra, primeiro, que para os bairros identificados foram feitas propostas de revisão do regime de alturas, porém, já se viu, não há proposta de alteração dos parâmetros de densidade populacional e a proposta de alteração dos índices de aproveitamento não é significativa. Quanto aos recuos laterais das edificações, apesar do Anexo 1.1 (reproduzido no mapa 1 supra) indicar recuo de 25% para todos

⁴As resoluções referidas encontram-se nas pgs. 39/41 do Caderno de Resoluções.

os imóveis, o inciso IV do art. 122 do projeto de lei propõe um aumento gradativo nos afastamentos, de acordo com a altura: 18% para edificações de até 27m, 20% para edificações de 27 a 42m e 25% para edificações com mais de 42m, garantido um mínimo de 3m a partir da base.

Conclusões

Diante dos elementos aqui expostos é possível extrair algumas conclusões sobre o conteúdo do projeto de lei de alteração do PDDUA, considerado o foco da pesquisa realizada – a densidade urbana na Macrozona 1.

A escolha do tema, densidade urbana, como foco para examinar as alterações propostas no plano diretor de Porto Alegre relaciona-se com a sua relevância durante todo o processo de formulação, considerada questão central nos debates, sendo que a 1ª Conferência determinou a revisão do regime urbanístico, iniciando-se pela Macrozona 1. Nesse sentido, foi examinado o comportamento da densidade urbana nesta Macrozona, reflexo de dispositivos urbanísticos previstos no PDDUA e no projeto de lei em tramitação, em especial os parâmetros de densidade populacional o índice de aproveitamento e a altura dos prédios na área indicada .

O exame dos resultados obtidos na pesquisa permite afirmar que os parâmetros de densidade populacional, na comparação entre a previsão do PDDUA e a proposta no projeto de revisão, se mantêm inalterados, como regra em todas as áreas examinadas, seja mediante a aplicação do regime urbanístico ordinário, seja mediante a aplicação do Solo Criado.

Este comportamento é o mesmo quando se examina os índices de aproveitamento em todas as áreas pesquisadas na hipótese da aplicação do regime urbanístico ordinário. Na hipótese da aplicação de Solo Criado, porém, há significativa alteração na densidade construtiva proposta para a primeira área da cidade – que abrange os bairros Cidade Baixa, Bom Fim, Independência e Floresta. Nas demais áreas os parâmetros do PDDUA são mantidos, o que mantém a mesma densidade construtiva. Note-se que apesar na densificação construtiva autorizada nesta área, não foi prevista qualquer densificação populacional, o que pode provocar contradição na aplicação do regime urbanístico.

Diferente é o comportamento do regime de alturas proposto, o qual, se efetivado, provocará redução na densidade construtiva em decorrência da significativa redução na altura máxima permitida para edificações, em todas as áreas. Porém, convém lembrar que o regime volumétrico pode ser

alterado mediante projeto especial, conforme permissivo que não sofreu alteração no projeto de lei em tramitação, como já enfatizado.

Estas conclusões conduzem à afirmação de que o projeto de lei não propõe a redução da densidade urbana, mantendo-se a densidade populacional prevista no PDDUA, e, quanto à densidade construtiva, ao mesmo tempo que propõe a redução das alturas no regime volumétrico, mantém inalterados os índices de aproveitamento, o que tem como resultado a manutenção da densidade construtiva, ressalvada a densificação por Solo Criado constatada na primeira área.

De todo o exposto, por fim, pode-se afirmar que o conteúdo da proposta de revisão não contempla integralmente as resoluções da 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA relativas ao tema, apesar de ter, parcialmente, externado a intenção de reduzir a altura dos prédios, e, por consequência, reduzir a densidade urbana.

Anexo 1 – Regime Urbanístico

Comparação da Lei Complementar n. 434 /1999 comparado com o o projeto de lei complementar

PDDUA

Anexo 1.2

Divisão Territorial			Regime Urbanístico							
Macrozona	UEU	Sub-Unidade	Densidades Brutas Anexo 4		Atividade Anexo 5		Índice de Aproveitamento* Anexo 6		Volumetria Edificações Anexo	
			LC434	PLC	LC434	PLC	LC434	PLC	LC434	PLC
1	022	1	13	13	05	05	13	13	11	09
	022	2	17	17	05	05	17	17	11	09
	022	3		17		05		17		11
	022	4		17		05		17		11
	022	5		17		05		17		11
	022	5		17		05		17		11
	022	6		17		05		17		11
	022	7		17		05		17		09
	022	8		17		05		17		11
	022	9		25		15.5		25		25
	022	10		25		15.5		25		25
	022	11		11		16.1		11		05
	022	12		01		15.3		02.b		01
	022	13		01		15.1		02.b		01
1	028	1	19	19	05	05	19	19	13	15
	028	2	23	23	17	17	23	23	25	25
	028	3	25	25	15.1	15.9	25	25	25	25
	028	4	23	25	17	15.5	23	25	25	25
	028	5	25	25	05	05	25	25	25	25
	028	6	03	25	07	05	03	25	15	25
	028	7	03	15	07	16.5	03	15	15	08
	028	8	19	11	07	15.5	19	11	17	03
	028	9	25	15	15.2	16.5	25	15	25	08
	028	10	25	03	15.2	15.7	25	04	25	08
	028	11	13	11	07	16.5	13	11	17	08
	028	12	25	15	15.2	16.5	25	15	25	17
	028	13	17	19	11	16.5	19	19	17	17
	028	14	23	05	17	15.5	23	05	25	05
	028	15	25	05	05	15.3	25	05	25	03
	028	16	03	03	07	15.5	03	04	15	08
	028	17	19	05	07	16.5	19	05	17	08
	028	18	19	19	05	05	19	19	13	09
	028	19	25	19	15.2	05	25	19	25	09
	028	20	17	19	11	05	19	19	17	11
	028	21	25	19	15.2	05	25	19	25	11
	028	22	25	03	15.2	15.5	25	04	25	03
	028	23	25	15	15.2	15.5	25	15	25	08
	028	24	25	01	15.2	15.3	25	04	25	01
	028	25		15		15.5		15		07
	028	26		03		15.5		04		03
	028	27		05		15.3		05		01
	028	28		11		15.3		11		03
	028	29		11		15.3		11		03
	028	30		15		15.5		15		08
	028	31		25		15.2		25		25
	028	32		19		05		19		09
1	030	1	17	17	05	05	17	17	11	09
	030	2	25	25	15.1	15.1	25	25	25	25
	030	3	25	17	15.2	05	25	17	25	15
	030	4		17		05		17		15
	030	5		17		05		17		09
	030	6		15		16.5		15		08

Anexo 1 – Continuação

PDDUA

Anexo 1.2

Divisão Territorial			Regime Urbanístico							
Macrozona	UEU	Sub-Unidade	Densidades Brutas Anexo 4		Atividade Anexo 5		Índice de Aproveitamento* Anexo 6		Volumetria Edificações Anexo	
			LC434	PLC	LC434	PLC	LC434	PLC	LC434	PLC
	030	7		11		15,3		11		04
	030	8		15		16,5		15		08
	030	9		11		15,3		11		03
1	030	10		15		16,5		15		05
1	030	11		15		16,5		15		05
	030	12		11		15,3		11		03a
	030	13		15		16,3		15		17
	030	14		05		15,3		05		03a
	030	15		17		05		17		15
	030	16		25		15,5		25		25
	030	17		17		05		17		11
	030	18		17		05		17		11
1	032	1	13	13	05	05	13	13	11	09
	032	2	17	17	05	05	17	17	11	11
	032	3	25	25	15,1	15,1	25	25	25	25
	032	4		17		05		17		11
	032	5		15		15,5		15		15
1	036	1	11	11	01	01	11	11	09	15
	036	2	17	17	05	05	17	17	11	11
	036	3	-	11	-	01	-	11	-	09
	036	4		03		15,3		04		03
	036	5		03		15,3		04		03
	036	6		01		15,5		02a		03
	036	7		11		16,1		11		17
1	038	1	13	13	05	05	13	13	11	09
	038	2	17	17	05	05	17	17	11	11
	038	3	-	-	-	-	-	-	-	-
	038	4	17	17	05	05	17	17	11	11
	038	5	13	13	05	05	13	13	11	11
	038	6		13		05		13		09
	038	7		13		05		13		11
	038	8		17		05		17		11
	038	9		13		05		13		11
1	056	1	11	11	01	01	11	11	09	09
	056	2	17	17	05	05	17	17	11	11
	056	3	11	11	01	01	11	11	11	09
	056	4	25	25	-	-	25	25	25	25
	056	5	17	17	05	05	17	17	11	11
	056	6		11		01		11		15
	056	8		03		15,3		04a		01
1	074	1	13	13	05	05	13	13	11	09
	074	2	17	17	05	05	17	17	11	11

Anexo 2

Densidades conforme códigos do anexo 4 do PDDUA
Comparação entre - LC 434 e PLC

Código	Densidade bruta s/ SC		Densidade bruta c/ SC	
	LC 434	PLC	LC 434	PLC
01	140	140	140	140
03	140	140	140	140
05	280	280	350	350
07	280	280	350	350
09	280	280	385	385
11	315	315	385	385
13	315	315	420	420
15	385	385	455	455
17	385	385	490	490
19	525	525	525	525
21	350	350	455	455
23	Conforme projeto			
25				

Densidade em habitantes por hectare sem aplicação de Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo (s/ SC) e com a aplicação do Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo (c/SC)

Anexo 3

Índice de Aproveitamento (IA) conforme códigos do anexo 6 do PDDUA
Comparação entre - LC 434 e PLC

Código	Índice de Aproveitamento s/ SC		Índice de Aproveitamento c/ SC	
	LC 434	PLC	LC 434	PLC
01	1	1	1 + 100m ²	1,5
2a	-	1	-	1,5
2b	-	1	-	1,5
3	1,3	1,3	1 + 100m ²	2
4	-	1,3	-	2
4a	-	1,3	-	2
5	1,3	1,3	2	2
6	-	1,3	-	2
7	1,3	1,3	3	3
9	1,3	1,3	3	3
11	1,6	1,6	3	3
13	1,6	1,6	3	3
15	1,9	1,9	3	3
17	1,9	1,9	3	3
19	2,4	2,4	2,4+ 100m ²	3
21	0,65	0,65		2
23	Sem regime próprio, definido pelo Sistema - Área especial			
25				

*Sem a aplicação de Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo (s/SC)
Com a aplicação de Solo Criado ou Transferência de Potencial Construtivo (c/SC)*

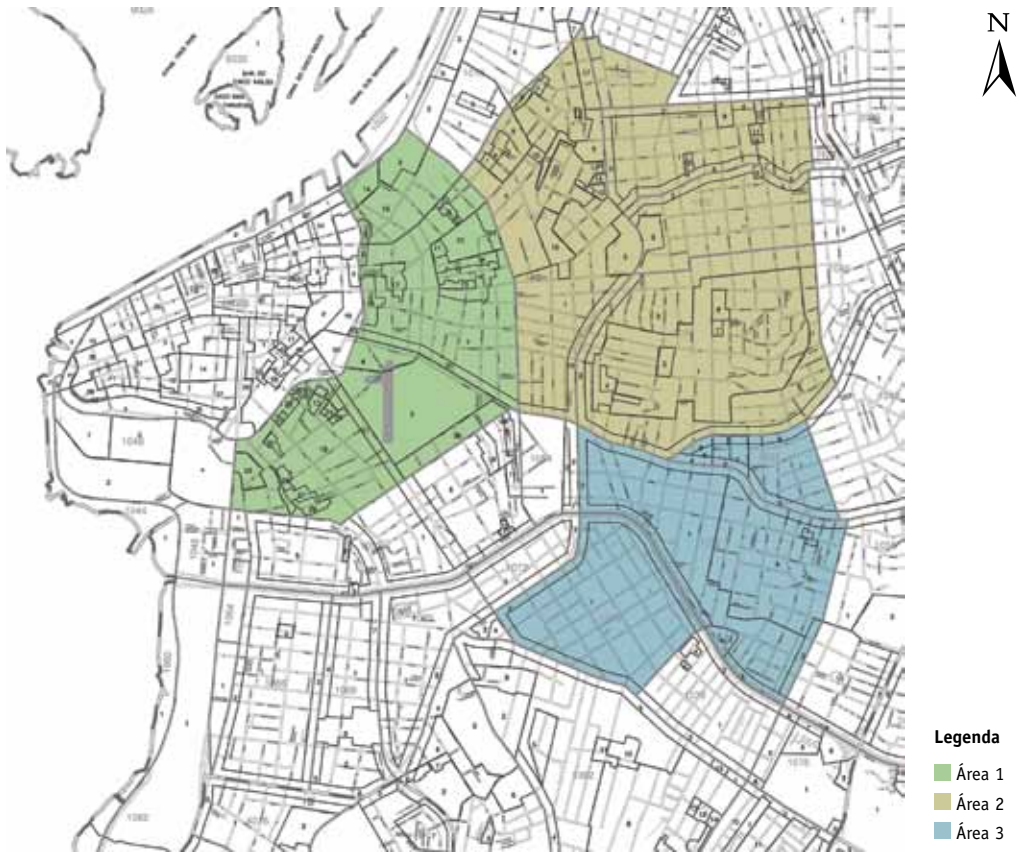
Anexo 4

Altura dos prédios conforme códigos do anexo 7 do PDDUA
Comparação entre - LC 434 e PLC

Código	LC 434	PLC
01	9m	9m
02	-	9m
03	12,5m	12,5m
03 a	-	12,5m
04	-	12,5m
05	18m	18m
06	-	18m
07	18m	18m
08	-	18m
09	42m	42m
11	52m	52m
13	52m	52m
15	33m	33m
17	27m	27m
19	1 pavimento a cada 2m de largura da via até 10m	duas vezes a largura da via

Anexo 5

Áreas de pesquisa: localização



Bibliografia

- ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners - JAIP, vol. 35, n. 4, 1969, p. 216/224. Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- BOBBIO, Luigi. *A Democracia*. In: Estado de Direito. Porto Alegre, novembro de 2006.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- BRESSIANI, Delourdes; MARQUES, Maria Erni; PURICELLI, Hermes. *GT5 – Paisagem Urbana*.
- DIÉGUEZ, Gustavo. *Las escenas temidas de la participación*, IN Revista UR nº 2, Sociedade Central de Arquitetos, Buenos Aires, Argentina.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação Popular na Administração Pública*. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. V. 1. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 127.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, pp. 24-28
- OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002
- SAULE JR, Nelson *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997
- _____, *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática*. In: Osório, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 88-90.
- SOUZA, Marcelo Lopes De. *Mudar a Cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

Fontes

Constituição Federal de 1988

Estatuto da Cidade

Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades

Resoluções do Conselho das Cidades

Lei Complementar 434/99 - PDDUA.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA – 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor: Resoluções aprovadas nos dias 6 de setembro, 10 e 11 de outubro de 2003. PMPA/ 2003

Projeto de Lei Complementar, processo 6777/2007 – aprovado na Câmara Municipal de Porto Alegre.

Sites

Presidência da República

Ministério das Cidades

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Prefeitura de Porto Alegre/RS <http://portoalegre.rs.gov.br/noticias>, 03-01-2005 - Planejamento Urbano, acesso em 04/10/2009 e [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/Plano Diretor/Proposta de revisão do PDDUA/Debates](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/Plano%20Diretor/Proposta%20de%20revis%C3%A3o%20do%20PDDUA/Debates) - acesso em 04/10/2009

Câmara Municipal de Porto Alegre/RS - <http://www.camarapoa.rs.gov.br>



A participação na revisão dos Planos Diretores

Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens

A opção pelo Estado Democrático, consagrada desde o preâmbulo da Constituição Federal e enfatizada no seu artigo primeiro, autoriza a doutrina a indicar a participação como princípio da democracia brasileira. Paulo Bonavides afirma a existência do direito à democracia participativa como direito fundamental de quarta geração, expressão da soberania, da cidadania, da igualdade, *medula da legitimidade de todo o sistema*. Com base neste fundamento, o presente estudo examina a participação da sociedade e da população no planejamento urbano, com foco na revisão dos plano diretores. Para tanto, apresenta o processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre, o PDDUA, bem como as alterações propostas em relação à densidade urbana, tema sempre presente nos debates relacionados ao futuro das cidades em face da disparidade de posições considerando a diversidade dos interesses em jogo.

CIDADE
Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Rua Antão de Farias, 50 - Bairro Bom Fim
CEP 90035-210 - Porto Alegre/RS