

**Planejamento urbano e sociedade civil:
uma leitura dos Planos Diretores da cidade de Porto Alegre**

Daniel Felipe Jacobi¹

Danielle Heberle Viegas²

Resumo: Os planos diretores têm se revelado a única ferramenta presente de planejamento urbano na maioria das cidades brasileiras. Por ser um instrumento débil diante da complexidade que são as cidades, o presente ensaio se propõe a fazer uma análise histórica da formação dos planos da cidade de Porto Alegre. Hoje a cidade como fruto de um crescimento desorientado, sendo visível periferias sem infraestruturas básicas, além de problemas como transporte e de direito de uso da cidade, demanda da formulação do novo Plano Diretor corresponder as reais problemáticas urbano-sociais.

Palavras-Chave: Planejamento Urbano; Plano Diretor; Sociedade Civil; Porto Alegre.

Urban planning and civil society: an analysis of Porto Alegre's Master Plans

Abstract: The Master Plans have been the only efficient and existing tool of urban planning on the most of Brazilian cities. For being a weak tool against the cities' complexity, this essay intent to make a historical analysis of Porto Alegre's Master Plans formation. Nowadays the city as result of a disoriented growth, noticeable on slums' missing basic infrastructure, as well transport problems and the right of city's use, demands of the new Master Plan formulation to answer the real urban and social's problems.

Keywords: Urban Planning; Master Plan; Civil Society; Porto Alegre.

Introdução

A crítica que se observa de modo mais recorrente aos planos mais recentes não é pelo que avançaram, mas por aquilo que deixaram de fazer. No caso mais pretérito, a crítica era pelas suas próprias essências, pela incapacidade intrínseca em questionarem mazelas sociais ou pela valorização extremada de um ordenamento físico-territorial a serviço de moradores com maior poder aquisitivo (ULTRAMARI; SILVA, 2017, p. 7).

Porto Alegre esteve entre uma das primeiras cidades brasileiras a incorporar na pauta municipal o planejamento urbano. Esse planejamento não surgiu frente a um olhar global das diversas realidades que compõem o perímetro urbano, mas respondendo a necessidades pontuais de interesses de grupos dominantes em cada momento de sua história.

1 Discente do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade La Salle. Bolsista CNPq de Iniciação Científica. E-mail: danielfjacobi@hotmail.com.

2 Doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. E-mail: danielle.viegas@hotmail.com

Com as diversas circunstâncias sociais e políticas que permearam a história brasileira nos últimos 50 anos, vemos como o planejamento urbano da capital gaúcha, especificamente o Plano Diretor³, esteve à mercê dos interesses da classe política e dos governos municipais, uma vez que não buscaram atender as demandas urbanas, como a formação desestruturada de periferias sem infraestrutura básica. Foi em meio a um território previsto em Plano Diretor que ocorreram inúmeros descasos sem garantir condições mínimas de habitabilidade, e mesmo com a implementação de legislações que potencializam as vozes da sociedade civil, somente os interesses de grupos dominantes foram e seguem sendo audíveis.

Assim, o presente estudo tem por intuito fazer um garimpo bibliográfico para entender as circunstâncias que permearam e orientaram a redação e implementação dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), e onde neles se encontravam os interesses populares durante suas elaborações, em especial no ano de 2020, momento que o plano está passando por revisão e a participação popular se encontra suspensa devido a uma crise sanitária. Para tal, se faz uma leitura dos distintos planos redigidos no último século até o presente momento.

A emergência das primeiras tentativas de planejamento (1914 – 1963)

No Brasil a implementação de Planos Diretores das cidades se deu em virtude da necessidade de munir o Estado no combate da desorganização dos espaços urbanos. Os discursos latentes no século XIX e início do século XX pensavam as cidades a partir de uma cidade-ideal, fazendo com que seus planejamentos, quando existentes, estivessem tão somente atrelados ao embelezamento, e não a um comprometimento social com aqueles que as compõem. Em 1914 Porto Alegre recebeu seu primeiro Plano Geral de Melhoramentos e Embelezamento pelo Eng. João M. Maciel focado na beleza e higiene da cidade, buscando enquadrar Porto Alegre dentro dos padrões europeus de modernidade: “[...] o Plano Maciel era extremamente burguês. Dele estavam excluídos os pobres ou as vilas populares nos subúrbios” (PESAVENTO, 1996, p. 388).

A partir da Carta de Atenas em 1933, elaborada pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) em Atenas, o urbanismo moderno passou a organizar-se a partir de funções como habitação, trabalho, circulação e lazer. Assim, em uma lógica de setorização das cidades, após 45 anos de tentativas em 1959 na Lei 2046 e alterado na Lei 2330 em 1961 se concretizou um novo plano para Porto Alegre. Inicialmente esse abrangia apenas uma parcela da área urbana do município, e por primeira vez, com o aumento da densidade urbana em virtude da grande movimentação de residentes de zonas rurais para centros urbanos, abordava preocupações relacionadas ao zoneamento urbano, discorrendo sobre ocupação e distribuição de equipamentos (SOUZA, 2017, p. 25), e não somente sobre questões de organização viária e de abastecimento de água e saneamento.

Mesmo assim, esse se resumiu na organização setorial de uma área residencial privilegiada para as classes abastadas, um centro político, comercial e financeiro na região central, e organização da área portuária, das áreas industriais e demais áreas residências (CRUZ, 2012, p. 105), ignorando por completo a formação das periferias, reflexo do crescente êxodo rural.

3 O Plano Diretor é o instrumento de planejamento e ordenamento urbano que busca garantir e preservar a função social da propriedade urbana. Conforme a definição na Constituição Federal (1988) em seu Art. 182 [...] § 1 – O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.”

A concretização do Primeiro Plano Diretor durante à ditadura militar (1979 – 1988)

Em 1979, durante à Ditadura Militar no Brasil, Porto Alegre conseguiu seu primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) englobando toda sua territorialidade, dividindo sua área em espaço urbano e rural. Na necessidade de reafirmar a soberania do Estado sobre a cidade, o PDDU mesmo tendo por base o plano de 59, buscou responder a desatualização das informações sobre o território, a preocupação ambiental, a necessidade de um plano de transporte e uma resposta às mudanças socioeconômicas dos últimos anos.

Dentre os fatores que levaram a percepção de necessidade da elaboração de um novo plano diretor na década de 1970, estavam: a desatualização de informações sobre o território da cidade; o fato de haver muitos “remendos” (decretos, resoluções, extensões) no plano de 1959, que dificultavam a sua consulta e aplicação; avanços com a preocupação ambiental; a elaboração e implementação dos planos de transporte de massa na cidade (ônibus e trem), e as mudanças econômicas e sociais ocorridas em vinte anos, que precisavam ser levadas em conta, bem como a evolução das técnicas e recursos de planejamento (SOUZA *apud* NYGAARD, 2017, p. 28).

Cientes da complexidade dos problemas urbanos, mas ainda numa crença de que a planificação dos espaços garantiria a resolução desses problemas, durante o processo que precedeu a aprovação do plano se organizou uma equipe técnica de 12 setores para levantar e mapear as distintas problemáticas que se encontravam no contexto de Porto Alegre. Com a presença de algumas instituições como a METROPLAN (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional), PROPUR (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS), IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), e outras, a representação e participação popular se deu meramente na presença das consultas trazidas pelo IAB, não havendo nenhuma abertura a participações públicas.

A geração de bem-estar era entendida mediante a organização social do Estado, e assim, a setorialização das áreas urbanas foi intensificada em uma ideia de cidades dentro da cidade. A lógica das ações era vertical, a criação e implementação do PDDU não envolveu a sociedade civil e nem do mercado na tomada de decisões, mas os entendia como meros colaboradores subordinados das decisões tomadas pelo Estado com respeito ao projeto (CRUZ, 2012, p. 113).

Muitas dessas decisões estavam alinhadas com o planejamento nacional do período militar de ampliar a industrialização no país, investindo prioritariamente na ampliação da infraestrutura e na formação de zonas industriais. Viegas nos alerta que “o projeto de modernização nacional, no entanto, possuía uma face reversa: a favelização” (2016, p. 45), uma vez que tais interesses priorizavam a industrialização dos solos urbanos e ignoraram por completo a formação de urbanidades nas zonas periféricas.

O segundo plano e o nascimento da democracia (1988 – 2001)

Após o fim do período militar no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF) institucionalizou o termo *Plano Diretor* em seu artigo 182 como política de desenvolvimento urbano, de maneira a apresentar a função social desse plano, e não meramente tecnicista e de planificação das zonas urbanas. Conforme Filho,

a Constituição Federal, ao descrever o plano diretor municipal como elemento fundamental da ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, informa que, em seu conteúdo, incluem-se, pelo menos, dois princípios: o da função social da propriedade urbana, descrita no parágrafo segundo do artigo 182, e o da função social da cidade, presente no caput do referido artigo. Esses seriam os fundamentos básicos da nova “ordem urbanística constitucional”, e o município têm um papel essencial na efetivação de tais princípios (2009, p. 104).

Apesar da CF/88 mencionar a necessidade de aprovação desses planos nas câmaras municipais, não mencionou a necessidade da participação popular e de um processo democrático na constituição desses, e concedeu ao poder municipal o controle do uso do solo, podendo taxar com impostos ou desapropriar em caso de aproveitamento inadequado, e sendo o Plano Diretor uma obrigatoriedade de todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, além de incluir municípios que integram regiões metropolitanas.

Sob mandato do Prefeito Tarso Genro (PT) em 1993 ocorreu o I Congresso da Cidade de Porto Alegre com base na participação popular. Nesse momento se deu início às reflexões sobre o Plano Diretor, e por primeira vez em Porto Alegre, essa discussão iniciava a partir das bases, das classes populares. Esse debate entre Estado e sociedade civil havia sido intensificado graças à criação do Orçamento Participativo – PO (1989) e da abertura por parte do poder público.

Assim, pautada pela primeira vez com participação popular, a década de 90 resultou no segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, esse sendo aprovado em 1999. O Poder Público nesse momento apresentou-se como coordenador do processo de planejamento, abrindo principalmente as portas à escuta da sociedade civil como atores propositivos. Com a presença de diversas entidades, as pautas e debates se estenderam durante toda a década, mas devido à dificuldade de organizar e traduzir as complexidades da lei à linguagem popular, e “[...] pelo processo ser muito aberto, o setor da construção civil (através do SINDUSCON, principalmente) acabou se apropriando do processo de participação” (SOUZA, 2017, p. 36) e em grande parte anulando os interesses populares.

O PDDUA resultou na inclusão das zonas não reconhecidas nos planos anteriores, ou enquadradas como rurais no plano de 79, tirando as mesmas da informalidade. Para além disso, as discussões que nortearam a construção do plano foi a política habitacional, saneamento, meio ambiente da cidade, circulação e transporte, desenvolvimento econômico e o financiamento da cidade.

A partir da CF/88 em 10 de julho de 2001 foi criado o *Estatuto da Cidade*⁴ que fixou as diretrizes gerais da política urbana brasileira. Entre as novas obrigações apresentadas, a participação popular e democrática na construção dos Planos Diretores Municipais entrou como normativa, bem como, a preocupação com as questões ambientais nos meios urbanos (ESTATUTO DA CIDADE, Lei 10.257/01).

A primeira revisão e a destituição da participação da sociedade civil (2005 – 2014)

Com a necessidade de constante acompanhamento da implementação e efetividade do PDDUA, em 2003 já se iniciaram novas discussões com relação ao plano vigente, uma vez que esse deveria ser revisado a cada 10 anos conforme o Estatuto da Cidade. Em 2004 a administração de Porto Alegre encerrou sua sucessão de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com a eleição de José Fogaça do PPS (Partido Popular Socialista) e depois do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) que permaneceu a frente da administração municipal até 2010.

Na revisão do PDDUA durante esse período, as instituições que integraram as comissões registraram inúmeras reclamações sobre a maneira como a administração municipal conduzia o processo de revisão, especialmente por buscar acelerar os processos e dificultar a participação popular. Os temas que mais geraram debates e conflitos foi a definição de áreas de interesse cultural e a definição de alturas máximas

4 O *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) “é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente que traça as diretrizes gerais e regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios” (FILHO, 2009, p. 106).

permitidas, que por parte das entidades que defendiam os interesses das categorias da construção civil, argumentavam que tais medidas limitariam o desenvolvimento de Porto Alegre, gerando menos empregos e demandando maiores gastos em infraestrutura, uma vez que a cidade teria que crescer horizontalmente. Esse confronto se deu porque do outro lado havia os interesses das associações dos bairros Moinho de Vento e Petrópolis alinhadas ao executivo, que buscavam limitar e diminuir as mudanças tipológicas em seus bairros.

Nesse espectro, também estavam nas discussões as temáticas relacionadas à COPA 2014, uma vez que Porto Alegre já havia sido anunciada como uma das cidades sedes, e urgiam adequações para as normativas da FIFA: “[...] o Executivo excluiu do debate com os representantes da sociedade civil (Fórum de Entidades) os grandes projetos do governo e a discussão sobre a mobilidade urbana, temas relacionados com a Copa de 2014” (CRUZ, 2012, p. 136).

Segunda revisão e a agenda neoliberal (2020)

No final do ano de 2016 a partir de seminários preparatórios marcou-se início do processo de revisão do PDDUA de Porto Alegre, mas esse efetivamente entrou na pauta municipal e da população somente no ano de 2019 com oficinas nas oito Regiões de Planejamento. Para tal, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) definiu 12 temas prioritários para nortear o PDDUA: Uso do solo, estrutura e paisagem urbana e ambiental; Desenvolvimento econômico; Desenvolvimento social e inclusão; Mobilidade e acessibilidade; Infraestrutura; Resiliência; Segurança urbana; Biodiversidade e serviços ecossistêmicos; Espaços e equipamentos públicos; Desempenho e habilidade de edificações; Patrimônio histórico e cultural; Gestão democrática e aprendizagem social.

Para as instituições que integram as comissões de planejamento, em especial para o CAU/RS (Conselho de Arquitetura e Urbanismo) na pessoa do seu Presidente Tiago Holzmann, (BUELLER, 2020) entendem que o processo de elaboração do PDDUA está acelerado em detrimento de uma agenda política, o que prejudica os reais interesses da população e de amadurecimento das mudanças a serem propostas. Entre outras críticas, como em relação ao aproveitamento do solo, como a obrigatoriedade de estacionamentos em edifícios residenciais que inibem o crescimento de espaços públicos voltados à população. Mais uma vez na história de Porto Alegre é visível o quanto o aceleração do processo de planejamento urbano está atrelado a beneficiar interesses econômicos de uma parcela da população (o mercado imobiliário), e nesse contexto o presidente do IAB-RS (Instituto de Arquitetos do Brasil – RS), Rafael Passos, alerta ao problema para uma tendência economicista, “como diz o geógrafo Marcelo Lopes de Souza, especialista em planejamento urbano, o desenvolvimento urbano não está a serviço do econômico. A economia é um componente do todo, mas não o único” (BUELLER, 2020).

Se desde o começo do processo de planejamento houve dificuldade para a participação democrática e popular, com a chegada da pandemia (COVID-19) essa possibilidade foi totalmente extinta. Visando assegurar esse direito e seguir as orientações sanitárias, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) emitiu uma recomendação ao poder municipal de suspensão das atividades de revisão do PDDUA, mantendo somente o levantamento de dados e pesquisas técnicas respectivas ao executivo: “suspensão do curso do processo de [...] enquanto persistir o estado de calamidade declarados, sem prejuízo das ações preparatórias internas, e não decisórias, [...] – como levantamento de dados e estudos preliminares -” (MPRS, 2020, p. 2).

Desde a suspensão das atividades coletivas ocorreram denúncias ao MPRS de que a administração municipal estaria seguindo com o cronograma de execução do planejamento do PDDUA sem a participação

popular (REINHOLZ, 2020) e das entidades de direito. Em resposta a essas denúncias, foi informado que somente as pautas técnicas, que correspondem à prefeitura, seguem em andamento. Mas cabe o questionamento, se antes já se tinha o interesse de acelerar o PDDUA, porque não o estariam seguindo com seu planejamento mesmo sem a participação da sociedade civil durante o período de quarentena. A previsão de conclusão da revisão segue em aberto diante da atual situação de crise sanitária.

Considerações finais

O desenvolvimento do plano de ordenamento do espaço urbano de Porto Alegre esteve sempre distante das reais problemáticas urbano-sociais da cidade. Em suas primeiras versões, seu fim destinava-se a melhorias no campo estético-visual da área central, e somente na sua terceira versão que englobou todo de sua territorialidade. Com a chegada da democracia, ocorreu a institucionalização do Plano Diretor pela Constituição Federal (1988), mas jamais se conseguiu organizar e responder as demandas populares no quesito de planejamento urbano.

Assim, com um planejamento desvinculado das problemáticas de Porto Alegre, e que muito se ateuve na organização do zoneamento das parcelas urbanas, respondendo à problemática do presente ensaio, na nova revisão do PDDUA mais uma vez se percebe o mesmo processo histórico se repetindo. Por mais que amparado pela legislação, há um grande distanciamento dos interesses da sociedade civil daquilo que se traduz no Plano Diretor, especialmente agora em um momento de suspensão de toda e qualquer atividade coletiva, tendo em vista as orientações sanitárias de prevenção da COVID-19.

Por mais que haja pressão de algumas entidades de direito em trazer as necessidades populares à pauta das discussões, o fato de o planejamento atender somente os interesses da classe dominante e do mercado imobiliário, enfocando no uso do solo e ignorando as dificuldades das zonas periféricas e mais atingidas pelos descasos do passado, parece fazer-se presente mais uma vez. Portanto, urge que as vozes da sociedade civil se unam, como lhes é de direito, para que sejam ouvidas, e o PDDUA de Porto Alegre, pela primeira vez, esteja alinhado a um desenvolvimento urbano que abranja as demandas do todo da população e não apenas de parcelas.

Referências

- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade** - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 2001.
- BUELLER, C. **Para organizar a cidade: os desafios da revisão do Plano Diretor**. Correio do Povo. 17 de Fev. 2020. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/especial/para-organizar-a-cidade-os-desafios-da-revis%C3%A3o-do-plano-diretor-1.399949>>. Acesso em 03 de outubro de 2020.
- CRUZ, M. A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima. **Tese** (Programa de Pós-Graduação em Sociologia). UFRGS, 2012.
- FILHO, J. T. O. A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. **Tese** (Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional). UFRGS, 2009.
- MPRS, Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Recomendação**. 23 de Mar. De 2020. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/anexos_noticias/recomendacaoplanodiretor.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2020.

PESAVENTO, S. J. Entre Práticas e Representações: A Cidade do Desejo e a Cidade do Possível. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. (Orgs.). **Cidade, Povo e Nação**. Gênese do Urbanismo Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

REINHOLZ, Fabiana. **Denúncia no MP aponta irregularidades na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**. Brasil de Fato. 05 de Jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/05/denuncia-no-mp-aponta-irregularidades-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre>>. Acesso em 03 de outubro de 2020.

SOUZA, V. G. de. Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de formulação. TCC (graduação) do curso de Políticas Públicas (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas). UFRGS, 2018.

ULTRAMARI, C.; SILVA, R. C. E. O. Planos Diretores em linha do tempo: cidade brasileira 1960- 2015. **XVII ENANPUR** – Sessão temática 10: perspectivas para o planejamento urbano e regional. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2020.

VIEGAS, D. H. O planejamento da região metropolitana de Porto Alegre/RS a partir da cooperação técnica entre o Brasil e a república federal da Alemanha (1963-1978). **Tese** (Programa de Pós-Graduação em História). PUCRS, 2016.

Submetido em: 06.10.2021

Aceito em: 13.09.2021