



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Novos Planos Diretores: referências, processos e conteúdos em capitais brasileiras

**Fabricio Leal de Oliveira**

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)

**Fábio Custódio Costa**

Doutorando no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)

**Ana Aguirre Silveira da Rosa**

Pesquisadora do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ)

**Elisa Escosteguy Utzig**

Pesquisadora do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ)

### Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

**Resumo.** O artigo discute os novos planos diretores brasileiros, tendo como estudos de caso os processos nos municípios de São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro, em diálogo com a experiência de outras capitais brasileiras. Aventamos como hipótese que os planos diretores revistos ou em revisão entre 2014 e 2022 podem ser lidos como um novo momento do planejamento normativo no Brasil. Neste período, novas referências e discursos de justificação se relacionam de forma contraditória com parâmetros estabelecidos nos próprios planos e com as práticas de gestão municipal, eventualmente potencializando formas de mercantilização e apropriação privada do espaço urbano em novos patamares. Ao final, são apontadas indicações preliminares para a análise dos planos produzidos neste período, com destaque para (i) as insuficiências da Nova Agenda Urbana como referência para o planejamento e a política urbana; (ii) o impacto da pandemia de COVID-19 nos processos de participação popular; (iii) as contradições internas aos planos e entre planos e práticas do Executivo municipal; e (iv) a regulamentação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: Plano Diretor, planejamento urbano, São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro.

### New Master Plans: references, processes and contents in Brazilian capitals

**Abstract.** The paper discusses the new Brazilian master plans, using as case studies processes in the cities of São Paulo, Porto Alegre and Rio de Janeiro, in dialogue with the experience of other Brazilian capitals. We hypothesize that the master plans revised or under revision between 2014 and 2022 may be read as a new moment of normative planning in Brazil. In this period, new references and justification discourses are related in a contradictory way with parameters established in the plans themselves and with municipal management practices, eventually enhancing forms of commodification and private appropriation of urban space to new levels. Finally, preliminary indications are pointed out for the analysis of the plans produced in this period, highlighting (i) the shortcomings of the New Urban Agenda as a reference for planning and urban policy; (ii) the impact of the COVID-19 pandemic on popular participation processes; (iii) contradictions within plans and between plans and practices of the municipal executive; and (iv) the regulation of instruments to induce urban development.

*Keywords: Master Plan, urban planning, São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro.*

## **Nuevos Planes Directores: referencias, procesos y contenidos en capitales brasileñas**

**Resumen.** *El artículo discute los nuevos planes directores brasileños, utilizando como estudios de caso los procesos de los municipios de São Paulo, Porto Alegre y Río de Janeiro, en diálogo con la experiencia de otras capitales brasileñas. Presumimos que los planes directores revisados o en revisión entre 2014 y 2022 pueden ser leídos como un nuevo momento de la planificación normativa en Brasil. En este período, las nuevas referencias y discursos de justificación se relacionan de manera contradictoria con los parámetros establecidos en los propios planes y con las prácticas de gestión municipal, eventualmente elevando formas de mercantilización y apropiación privada del espacio urbano a nuevos niveles. Al final, se señalan indicaciones preliminares para el análisis de los planes producidos en este período, destacando (i) las carencias de la Nueva Agenda Urbana como referencia para la planificación y la política urbana; (ii) el impacto de la pandemia del COVID-19 en los procesos de participación popular; (iii) contradicciones dentro de los planes y entre planes y prácticas del ejecutivo municipal; y (iv) la regulación de instrumentos para inducir el desarrollo urbano.*

*Palabras clave: Plan Director, planificación urbana, São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro.*

### **1. Introdução**

Ao longo da história do planejamento urbano brasileiro, três grandes ciclos se destacam como momentos de difusão do plano diretor como instrumento central para a promoção do desenvolvimento urbano municipal. O ciclo dos planos apoiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entre 1964 e 1974; o ciclo dos planos produzidos nos anos 1990 após a promulgação da Constituição Federal; e o ciclo de mais de 2500 planos diretores elaborados ou revistos após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal No 10.257/2001), especialmente na primeira década do século XXI. A cada um desses ciclos corresponde um conjunto de tendências e referências dominantes, especialmente no que se refere à abordagem técnica e físico-territorial, à intervenção nos processos de apropriação social do espaço urbano, à participação da população ou aos instrumentos acionados.

A avaliação desses períodos foi largamente explorada pela literatura, seja com relação ao potencial e aos limites do plano diretor como instrumento de indução do desenvolvimento urbano municipal (VILLAÇA, 2005; MARICATO, 2001), seja com relação às características, às diversidades internas ou aos processos de elaboração dos planos em cada ciclo (CARDOSO, 1997; MONTE-MÓR, 2008; SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Especialmente após a aprovação do Estatuto, em 2001, o plano diretor e seu processo de elaboração, aprovação e implementação passou a concentrar uma parte significativa da discussão sobre o planejamento urbano e regional no Brasil, ensejando a promoção de pesquisas que visavam avaliar o impacto do instrumento sobre os processos de produção e apropriação social das cidades brasileiras (VILLAÇA, 2005; FARIA, 2015; BONDUKI, 2018).

No conjunto de estudos realizados na primeira década do século XXI, destaca-se a pesquisa promovida pelo Ministério das Cidades e desenvolvida no âmbito do projeto “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), que objetivava avaliar em que medida os planos elaborados após a aprovação do Estatuto incorporavam princípios, diretrizes e instrumentos afinados com o ideário da reforma urbana. Certamente, a metodologia (muito restrita pelo tempo e recursos disponíveis) e a ênfase adotadas implicam um maior cuidado na análise dos seus resultados. Contudo, como apontam boa parte dos pesquisadores envolvidos (Idem, 2011), os planos, de maneira geral, ficaram muito aquém das expectativas relacionadas à promoção da justiça social e do direito à cidade.

Ao mesmo tempo, a influência de pautas para as cidades que enfatizavam a ampliação da competitividade urbana e a criação de um ambiente amigável para os negócios ganhava espaço nas práticas de planejamento e gestão municipal no mundo e no Brasil (VAINER, 2000; NOVAIS, 2010), - especialmente a partir da década de 1990 -, o que obstaculizava, no âmbito dos processos institucionais envolvendo planos diretores, o avanço de pautas mais sensíveis às propostas de movimentos e articulações sociais relacionadas com a promoção da moradia para a população de baixa renda e do direito à cidade em suas múltiplas dimensões.

A partir da segunda década do século XXI, com a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (BONDUKI, 2018), a aprovação do Estatuto da Metrópole e os processos preparatórios para o Habitat III, um novo conjunto de orientações, referências e práticas normativas passam a se disseminar e a se coagular em leis e processos de revisão de planos diretores nas grandes cidades brasileiras. É o caso das novas formas de regulamentação de operações urbanas e outras parcerias público-privadas, da incorporação de elementos do discurso em defesa do planejamento metropolitano, da incorporação do desenvolvimento orientado para o transporte sustentável como referência para disposições sobre o uso e ocupação do solo, da preocupação explícita com mudanças climáticas, ou da adoção das disposições da Nova Agenda Urbana (ONU, 2016) e da Agenda 2030 da ONU como condicionantes a serem observadas nos planos. Tudo sob o grande contexto geral político e econômico marcado pelo avanço do neoliberalismo no Brasil e suas repercussões na mercantilização das cidades, assim como pelo golpe que resultou no impeachment de Dilma Rouseff com implicações institucionais decisivas na área do planejamento urbano e regional. Daí em diante, houve um progressivo esvaziamento do Conselho das Cidades, que culminaria com sua extinção, e do próprio Ministério das Cidades após a eleição de Jair Bolsonaro (2019-2022) para a presidência da república, em uma espiral de degradação da política urbana, regional e ambiental no âmbito nacional. Com a chegada da pandemia de COVID-19, no início de 2020, se agravaria de forma radical o contexto de regressividade de direitos, privatização de bens públicos e desregulação urbanística (TANAKA et al, 2022; p. 766) que prosseguiria até dezembro de 2022.

Este texto é um dos produtos de um projeto de pesquisa que tem como hipótese que a importância das especificidades compartilhadas - em maior ou menor grau - pelos planos diretores das grandes cidades brasileiras revistos ou em revisão a partir de 2014 permitem com que sejam lidos como um novo momento do planejamento normativo brasileiro, potencializando novas políticas urbanas que, ao invés da promoção da redução das desigualdades sociais, da gestão democrática e da sustentabilidade urbana (noções também referenciadas, mas de forma subordinada ou suplementar), justificam e potencializam formas de mercantilização e de apropriação privada do espaço urbano em novos patamares.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDESP) de 2014 é aqui apresentado como um marco divisório entre as duas levas de planos pós-Estatuto da Cidade, em função tanto do pioneirismo da cidade na elaboração do Plano Diretor de 2002 e na sua revisão em 2014, quanto pela dupla característica que assume ao (i) preservar os princípios da reforma urbana como orientação para regulamentação de parte de seus instrumentos (BONDUKI; ROSSETTO, 2018); e (ii) estimular a realização de parcerias público-privadas e a flexibilização de normas e parâmetros urbanísticos em função dos interesses da promoção imobiliária em determinadas áreas estratégicas da cidade.

Mas o que seriam os planos diretores gestados em período tão adverso à promoção da justiça social nas cidades? Em que medida se distanciariam daqueles produzidos na primeira década do século XXI ao ponto de poderem ser considerados como uma nova categoria de planos? Quais as permanências e discontinuidades com relação ao período anterior?

Para tratar de forma preliminar essas questões, exploraremos nos próximos tópicos, de forma sintética, aspectos relevantes do PDESP 2014 e dos processos de revisão dos planos diretores no Rio de Janeiro e Porto Alegre. Inicialmente, serão destacados aspectos do PDESP e dos

processos de tentativa de sua revisão em 2022. A seguir, apresentaremos os processos em curso em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, nos quais buscaremos identificar diálogos tanto com a influência paulistana (PDESP), quanto com tendências observadas em outros planos diretores aprovados na virada da década (2019-2021). Ao final, apresentaremos nossas considerações finais, tendo como referência o contexto brasileiro.

## **2.Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 e o processo de revisão intermediária**

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Nº 13.430/2002), elaborado na gestão de Martha Suplicy (2001-2004), foi um dos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade, tendo incorporado todos os instrumentos introduzidos pela lei federal. Sua implementação não foi prioridade na gestão Serra/Kassab (2005-2012), mas, segundo Bonduki e Rossetto (2018, p. 181), o Plano foi ganhando progressivamente maior apoio e reconhecimento da sociedade, inclusive de forças políticas não comprometidas com sua elaboração.

Após um longo processo de discussão conduzido inicialmente pelo Poder Executivo e, a seguir, pela Câmara Municipal, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), é aprovada a Lei 16.050/2014, que revê e atualiza o PDESP e estabelece como objetivos principais o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado do território, de forma a assegurar o bem-estar e qualidade de vida de seus habitantes” (SÃO PAULO, 2014). Para atingir essas finalidades, o PDESP define um conjunto de estratégias, dentre as quais destacamos:

(i) *A socialização dos ganhos na produção da cidade e a ampliação do direito à moradia digna* que, de forma articulada, se relacionam com o estabelecimento do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para toda a cidade e a cobrança de contrapartidas financeiras para construir até o coeficiente máximo estabelecido por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Os recursos arrecadados são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), com percentuais obrigatórios para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e investimentos no transporte público. Foi também criada a cota de solidariedade, obrigando a doação de recursos para produção de HIS em grandes empreendimentos. As áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) aumentaram expressivamente: o número de perímetros passou de 964 (2002) para 2.281 (2014), ampliando a área abrangida de 139 km<sup>2</sup> para 180 km<sup>2</sup>, com maior destaque para as ZEIS de vazios de localização periférica, que aumentou 110%, enquanto as ZEIS de áreas ociosas ou imóveis encortiçados localizados em regiões bem infraestruturadas aumentou 41% em área. Além disso, o PDESP apresentou definições e incentivos para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em imóveis ociosos.

(iii) *a orientação do crescimento urbano nas imediações do transporte público de média e alta capacidade* (corredores de ônibus e rede metroferroviária), com incentivos para o adensamento habitacional e construtivo, junto a estímulos para a produção de HIS e equipamentos em suas imediações, incentivos a usos mistos e desestímulos a vagas de garagens.

(iv) *a reorganização das dinâmicas metropolitanas* por meio da criação da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), que corresponde a 15% do território municipal, na qual as transformações serão realizadas por meio dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), inclusive Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

(v) *a incorporação da agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade*, o que abrangeu a recriação da zona rural do município, agora numa concepção multifuncional (produção de água e alimentos, além da preservação de ecossistemas), a criação do Fundo Municipal de Parques e a

introdução do mecanismo de pagamento pela prestação de serviços ambientais. O PDESP dialoga implicitamente com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU, repactuados enquanto Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, bem como com a temática das mudanças climáticas, que é objeto de política municipal específica desde 2009<sup>i</sup>. No Plano foram incorporados vários princípios referentes à temática, como o conceito de “cidade compacta”, como destacam Bonduki e Rossetto (2018, p. 215) quando afirmam que “sob essa perspectiva, as várias peças do ‘jogo urbano’ se encaixam: melhor aproveitamento das áreas já urbanizadas, inclusive com HIS, contenção do crescimento horizontal, adensamento junto ao transporte coletivo e proteção das áreas de interesse ambiental”.

Apesar dos avanços no âmbito do discurso, o que não é pouco, a efetividade das estratégias e instrumentos previstos no Plano foram insuficientes para promover alterações significativas em termos de democratização da cidade e melhoria da qualidade de vida para a maior parcela da população, como veremos a seguir. Com certeza, há autores que destacam aspectos mais alentadores do PDESP, como Bonduki e Rossetto (2018, p.255) que o consideram não só um exemplo de implementação do Estatuto da Cidade, mas também de incorporação de princípios tais como sustentabilidade, mobilidade ativa, cidadania cultural, proteção ao meio ambiente e valorização do espaço público (idem, p. 244-245).

Avaliações do FUNDURB indicam que, apesar do êxito na arrecadação de recursos, com saldo superior a 1 bilhão de reais, a serem gastos principalmente com habitação e infraestrutura nas áreas periféricas do município, existem dificuldades relativas à execução desses recursos frente à enorme demanda (PERES et al, 2021). Concentrando-se fora do perímetro de ZEIS, a produção de unidades classificadas como HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) cresceu com o PDESP, pois é permitido o aumento do coeficientes de aproveitamento em tais empreendimentos sem o pagamento da outorga onerosa (ainda que fora de ZEIS), com o licenciamento de mais de 300 mil unidades entre 2014 e 2021 (SÃO PAULO, 2022, p. 98), 51% do total fora do perímetro de ZEIS. O licenciamento de HIS correspondeu a 74% do total, mas privilegiou as unidades do tipo HIS 2 (70%), cujo público alvo está na faixa de 3 e 6 salários mínimos de renda média domiciliar, o que não corresponde à faixa de maior demanda habitacional (até 3 salários mínimos).

Quanto à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, o número de imóveis ociosos notificados com o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios é baixo, considerando a dimensão do município. Até junho de 2021 tinham sido notificados 1.746 imóveis - 51,7% na tipologia não utilizado, 33,6% não edificado e 14,6% subutilizado - e os efeitos urbanísticos foram pouco evidentes (COSTA, 2021). No entanto, o processo de implementação dos instrumentos se mostrou inovador, com forte caráter político-pedagógico expresso na criação de procedimentos e conceitos e no desenho de institucionalidades, como a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade e a notificação de imóveis vazios em áreas centrais (COSTA; SANTORO, 2019).

Quanto à aplicação da cota de solidariedade, observamos que o instrumento não alcançou resultado significativo, favorecendo principalmente o setor imobiliário, pois o benefício do incremento de coeficiente de aproveitamento aos empreendimentos foi maior do que a possível produção de HIS nos poucos casos de aplicação do instrumento (SILVA; BORGES, 2019). Entre 2014 e 2020, apenas 33 empreendimentos utilizaram a cota de solidariedade. Desses, só 7 optaram pela produção de HIS no próprio empreendimento (totalizando 579 unidades de HIS 2) e os demais doaram recursos ao FUNDURB, resultando em cifra próxima a 55 milhões de reais (SÃO PAULO, 2022, p. 111).

Em relação à estratégia do adensamento nos eixos de transporte, avaliações do poder público (SÃO PAULO, 2022) bem como de literatura especializada (COSTA et al, 2021) indicam que os

eixos estão atraindo parte da atividade imobiliária - principalmente de áreas que poderiam ser caracterizadas como “miolos de bairro”, cuja ocupação foi desincentivada, induzindo ao adensamento habitacional e construtivo - e que os incentivos urbanísticos têm sido eficientes ao fomentar o uso misto em novos empreendimentos. O mercado imobiliário tem aderido aos eixos de maior interesse (nas áreas de urbanização mais consolidadas), em detrimento de eixos mais distantes dessas áreas (SÃO PAULO, 2022, p. 37). Contudo, pesquisas sobre a produção imobiliária apontam para crescimento do adensamento construtivo sem assegurar densidade habitacional e de empregos, além da baixa ou ausente diversidade socioeconômica e consequente perpetuação da segregação socioespacial (COSTA et al, 2021), ou seja, a produção imobiliária é voltada para as faixas de maior renda.

Quanto às transformações na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), apesar da não aprovação de novas operações urbanas desde a aprovação do PDESP, em 2014, a área é alvo de transformações oriundas de OUCs, como Faria Lima, Água Branca e Água Espraiada. Com localização em bairros de concentração de domicílios de alta renda, as OUCs têm promovido um “ciclo vicioso de valorização, pois quanto mais se arrecada, mais se investe em sua área, mais se valoriza e mais se arrecada novamente, num moto-contínuo que cria uma valorização diferencial em descompasso total com o restante da cidade” (NOBRE, 2019, p. 273). Os investimentos realizados têm se convertido em privilégios ao setor da construção civil pesada e à elite motorizada (como tuneis para uso exclusivo de automóveis privados) junto à transferência de recursos públicos para proprietários fundiários, através das desapropriações para realização de obras públicas (NOBRE, 2019, p. 274-275). Ainda na MEM, a recente aprovação do PIU Setor Central tem se figurado em mais privilégios ao mercado imobiliário, com descontos abusivos e gratuidades dos direitos construtivos (STROHER et al, 2022).

Antes do início do processo de revisão intermediária do PDESP, prevista na lei, tais estratégias já vinham sendo perseguidas por segmentos do mercado imobiliário que buscavam, sob o contexto pandêmico, a redução dos valores pagos pela OODC, a construção de apartamentos maiores nos eixos de transporte (ainda mais inacessíveis à população de baixa renda) e o aumento do número de vagas de garagem, dentre outras demandas.

#### *O processo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo*

Os objetivos do PDESP estão previstos para serem alcançados até 2029 e o poder executivo deveria ter encaminhado à Câmara Municipal proposta de revisão, a ser elaborada de forma participativa, em 2021. A lei não delimitou o escopo da revisão ou quais mudanças poderiam ocorrer, mas pressupomos que alterações quanto a estratégias, objetivos e diretrizes para alcançar o cenário previsto não seriam cabíveis, pois representam mudanças estruturais e tal revisão deveria estar centrada no aprimoramento da aplicação dos instrumentos voltados para cumprimento dos objetivos previstos.

Iniciado pela Prefeitura em 2021, em meio à pandemia de COVID-19, e tentando valer-se dos recursos participativos das consultas e audiências públicas virtuais e encontros presenciais, o processo de revisão tem sido bastante conturbado. Já em março de 2021, mais de 120 organizações da sociedade civil elaboraram um conjunto de propostas, em carta endereçada ao Prefeito, para que o processo de revisão do PDESP fosse amparado por diagnósticos dos impactos gerados pelo Plano vigente, estudos técnicos e análises sociais e econômicas, além de ser construído com ampla participação da sociedade, tanto no processo de elaboração, no executivo, quanto durante sua tramitação pelo legislativo (IAB SP et al, 2022). Em agosto do mesmo ano, ocorreu a suspensão pelo Tribunal de Justiça de São Paulo da contratação da Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE) sem licitação, para realização de estudos, avaliações, assessoria e consultoria ao processo. No Plano de 2002, o

mesmo trabalho havia sido realizado pelos próprios técnicos da então Secretária de Planejamento e, desde então, tais atividades têm sido desenvolvidas por quadros técnicos da própria Prefeitura.

Em maio de 2022, o processo foi suspenso pela falta de acessibilidade de segmento da população (pessoas com deficiência e idosos) à plataforma on-line criada para revisão (plataforma Participe+). Em julho, a revisão foi prorrogada legalmente até o final de 2022, e, em dezembro, momento de redação do presente artigo, o processo foi estendido até março de 2023. Do cronograma de atividades previstas em 3 etapas (i) debate, (ii) proposta e (iii) e minuta, apenas as duas primeiras foram concluídas, com a realização de consulta pública e audiências virtuais e presenciais. Até dezembro de 2022, a minuta do Projeto de Lei ainda não estava disponível para avaliação.

### **3. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e o processo da sua segunda revisão**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre foi elaborado na esteira do período de redemocratização, durante o qual as cidades brasileiras tornaram-se palco do alargamento da democracia, por um lado, e de reformas macroeconômicas de caráter liberal e das crises fiscal e urbana correlatas, por outro (ROLNIK, 2009). Partindo da análise crítica do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979, a concepção do PDDUA teve como eixos estruturantes: (i) a gestão democrática da cidade, que buscava incorporar a participação popular à administração municipal; e (ii) o planejamento estratégico urbano, modelo que dialogava com a plataforma neoliberal ao propor uma governança empreendedora e promotora da flexibilidade na gestão urbana em um cenário de competição interterritorial global (VAINER, 2000; OLIVEIRA, 2001).

Conforme Albano (1999), em contraposição à rigidez, à excessiva complexidade e ao determinismo criticados no PDDU, o PDDUA orientou-se para o reconhecimento da cidade real; para um planejamento propositivo e politizado; para formas de gestão associadas às ideias de simplificação, flexibilidade e concertação; para um maior reconhecimento da questão ambiental; e para a estruturação do plano enquanto processo permanente, apoiado em um sistema de aferição do desenvolvimento urbano.

Em um contexto de gradual inflexão neoliberal das gestões municipais a partir de 2004, a primeira revisão do PDDUA, aprovada em 2010, foi marcada pela manutenção de princípios afins como reforma urbana acompanhada, conforme Oliveira et al (2021, p. 249), por uma ampliação do caráter flexibilizador do PDDUA. No texto atualizado, as estratégias, a divisão territorial e a estrutura do sistema de gestão foram mantidos, enquanto foram alteradas algumas regras relativas ao regime urbanístico, a instrumentos e a áreas especiais, entre outras disposições (PORTO ALEGRE, 2011). Passadas mais de duas décadas de vigência do PDDUA, diferentes balanços convergem ao destacar deficiências na sua implementação. Além da dificuldade em incorporar a esfera ambiental ao planejamento urbano, não se implementou o monitoramento do desenvolvimento urbano conforme proposto, o que repercute na efetivação de um plano dinâmico e continuamente reavaliado e na operação de seus instrumentos.

Por outro lado, análises divergem acerca da incorporação de princípios do planejamento flexível ao plano porto-alegrense. Deste modo, o PDDUA é tanto caracterizado como pioneiro de um planejamento urbano baseado em performance (SMAMUS/PMPA, 2021), quanto é apontado como permissivo a alterações pontuais fomentadas por demandas e pressões específicas (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 217). Sobre a participação social, enquanto algumas análises críticas questionam as formas de operação e a relevância dispensada pelas gestões recentes aos mecanismos de consulta e participação (OLIVEIRA et al, 2021), outras apontam fragilidades no

modelo de gestão democrática do PDDUA em si, no qual o planejamento participativo cumpriria um papel discursivo de legitimação política enquanto sua efetivação ocorreria de forma restrita (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 211).

Neste cenário, têm início a 2ª Revisão do PDDUA, cujo prazo legal era o ano de 2020. Após iniciativas da Prefeitura para desencadear a revisão iniciadas em 2016, concomitantes a mobilizações de entidades da sociedade civil em torno da pauta (OLIVEIRA et al, 2021), em agosto de 2019 foi consolidado um Memorando de Entendimento para cooperação técnica internacional entre a Prefeitura e a ONU-Habitat. Em dezembro do mesmo ano, foi assinado o Projeto de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para subsidiar a revisão do plano diretor, “tendo como base de referência os princípios da Nova Agenda Urbana (NAU) e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com foco no ODS 11” (PORTO ALEGRE, 2019).

Na sequência, ainda em 2019, realizou-se uma primeira rodada de oficinas de leitura comunitária da cidade. Com a emergência sanitária decorrente da pandemia, contudo, as atividades participativas da revisão foram suspensas em março de 2020 por recomendação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. O processo seria retomado apenas em agosto de 2022, com uma rodada de Exposições Devolutivas dos resultados sistematizados das oficinas de 2019, nas quais também colheram-se contribuições da população.

No período de suspensão das atividades participativas da revisão, ocorreram a eleição de um novo Prefeito e, na sua gestão, o desenvolvimento e aprovação do Programa de Reabilitação do Centro Histórico e do Programa +4D de Regeneração Urbana do 4o Distrito de Porto Alegre. Ambos consistem em propostas para fomentar a “revitalização” urbana e o adensamento das respectivas regiões e que vêm sendo questionados por setores da população devido à estratégia de atração de investimentos via incentivos fiscais e regimes urbanísticos mais flexíveis e devido ao momento de elaboração dos Programas, anterior à revisão do plano e em um contexto de participação social presencial limitada pela pandemia. Ocorreram ainda, no período: o encerramento, por iniciativa do Município, da contratação (em tramitação desde o fim de 2020), via PNUD, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para elaboração dos estudos de apoio à revisão do plano; e o lançamento do edital de seleção para nova consultoria, destinado a organizações internacionais com acordos de longo prazo com o PNUD, resultando na assinatura de contrato, em novembro de 2022, com a Ernst & Young (EY)<sup>ii</sup>

A segunda revisão do PDDUA, portanto, terá cinco etapas: (i) Preparatória; (ii) Leitura da Cidade; (iii) Sistematização e Propostas; (iv) Aprovação e (v) Implementação e Monitoramento. Em dezembro de 2022, estava em andamento a Leitura da Cidade, na qual previa-se a realização de oficinas temáticas, de uma Conferência de Avaliação do Plano Diretor e das primeiras entregas da consultoria.

#### *Temas em destaque no processo da 2ª Revisão do PDDUA de Porto Alegre*

A articulação do processo de revisão através da cooperação técnica com o PNUD, que estabelece como premissas os princípios da NAU e dos ODS, é um indicativo da centralidade destas diretrizes para o campo conceitual da revisão. Essa iniciativa, ademais, integra um conjunto de parcerias internacionais estabelecidas pela Prefeitura na esfera da sustentabilidade, tais como estudos sobre a mudança da matriz energética de diesel para eletricidade da frota de ônibus na capital, financiado pelo Action Found do Google.org, e a parceria com o Banco Mundial para o desenvolvimento de um Plano de Ação Climática da cidade. Em vista disso, esboça-se a hipótese de que a adesão a agendas internacionais de fomento da sustentabilidade urbana, alinhada à crescente relevância que o tema das mudanças climáticas tem assumido globalmente, opera como

ferramenta de projeção internacional de Porto Alegre e de legitimação da gestão e do processo de revisão do PDDUA frente a entidades, movimentos sociais e população no geral.

Ainda na esfera da sustentabilidade urbana, vem sendo acionado o conceito de “cidade compacta”, presente nas justificativas do Programa de Reabilitação do Centro Histórico e do Programa +4D de Regeneração Urbana do 4o Distrito. Assim como no PDESP, o adensamento de regiões melhor servidas de infraestrutura e transporte é proposto para a consolidação de um modelo urbano mais concentrado, miscigenado e de menores impactos ambientais. Cabe pontuar, contudo, que setores da sociedade resistem à ampliação de alturas máximas e ao adensamento na medida em que alterações de regime urbanístico influem na permanência de populações e nas características do tecido urbano, especialmente em bairros residenciais. Por outro lado, algumas medidas da própria Prefeitura contradizem a diretriz de compactação urbana, como no caso da Fazenda do Arado Velho, ampla área verde de 426 ha no extremo sul do Município cujo regime urbanístico foi alterado para viabilizar um empreendimento do tipo bairro planejado que demandava ampliar a densidade e o número de economias permitidas.

Sobre o conteúdo do PDDUA na revisão, a Prefeitura propõe a manutenção da sua estrutura lógica e espacial. Em contrapartida, há uma expressa preocupação em estruturar um sistema de avaliação e monitoramento do desenvolvimento urbano, buscando implementar análises de desempenho e performance nas relações de vizinhança. Também foi colocada como premissa da revisão estabelecer instrumentos de financiamento da cidade para viabilizar o planejamento urbano nos marcos propostos (TSCHOEPKE, 2022).

Nesse sentido, o modelo de planejamento flexível, fomentador do desenvolvimento urbano e aberto à concertação presente no PDDUA tem assumido protagonismo. Conforme a Diretoria de Planejamento Urbano do Município no 1º Seminário POA 2030 de Revisão do Plano Diretor em novembro de 2022, estruturar um Sistema de Gestão do Planejamento que propicie avaliar instrumentos vigentes e potenciais, induzir o desenvolvimento urbano, monitorá-lo e, em última instância, atingir as estratégias pactuadas, é um dos focos mais importantes da revisão (TSCHOEPKE, 2022). Conforme avaliação de um dos líderes da consultoria EY no mesmo evento, toda política pública deveria garantir flexibilidade e previsibilidade e um dos grandes desafios do plano diretor porto-alegrense talvez fosse “definir regras que simplifiquem a vida de empreendedores e investidores do mercado” (MAC CORD, 2022)<sup>iii</sup>.

A esse respeito, cabe pontuar que a atribuição de protagonismo à iniciativa privada na governança urbana tem se configurado como tendência da atual gestão. Somente no segundo semestre de 2022, a Prefeitura apresentou um pré-projeto de concessão à iniciativa privada dos parques Farroupilha e Marinha do Brasil, do trecho 3 da orla do Guaíba e de uma área da praia do Lami, lançou um edital para a contratação de consultoria para a implementação de uma OUC na Av. Ipiranga visando recuperar o Arroio Dilúvio e estabeleceu um grupo de trabalho para avançar na concessão do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DMAE.

Quanto à participação social, a revisão apresenta como outra das premissas o “aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão colaborativa e democrática” (TSCHOEPKE, 2022). No decorrer do processo, propõe-se a realização de oficinas, seminários, conferências e audiências públicas, além do acompanhamento da revisão pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e por grupos de trabalho consultivos compostos por representantes das Regiões de Gestão do Planejamento do Município e entidades da sociedade civil vinculadas a temas afins ao planejamento urbano.

Em termos da natureza desta participação, todavia, estão presentes, entre outras, críticas às atribuições do CMDUA e ao papel consultivo dos grupos de trabalho com participação da

sociedade civil. No mesmo sentido, destaca-se a importância da divulgação de estudos para subsídio da participação popular nas atividades da revisão, a exemplo da divulgação do Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021 pela Prefeitura de São Paulo. Análises críticas consideram, ainda, que o processo integra uma tendência de redução da relevância local da participação social na última década (OLIVEIRA et al, 2021, p. 266).

Por fim, cabe mencionar que os temas da habitação de interesse social e da regularização fundiária aparecem inseridos na premissa do desenvolvimento social da revisão, mas não tiveram protagonismo nos eventos públicos até então, assim como os instrumentos do Estatuto vinculados à função social da propriedade atualmente têm menor centralidade na política urbana de Porto Alegre. Com o avanço da revisão, será possível delinear melhor quais dimensões estes aspectos irão assumir.

### **3. Política urbana e planejamento no Rio de Janeiro: continuidades e mudanças no processo de revisão do Plano Diretor**

A revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro, iniciada nos primeiros meses de 2021, dá continuidade a um processo de entrelaçamento entre política urbana e interesses privados que, sob diversas formas, acompanha a experiência carioca há muitas décadas. Nos próximos tópicos, contudo, discutiremos apenas os processos em curso a partir do início da década de 1990, quando foi aprovado o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e concluído o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

#### *Os planos cariocas e a discussão sobre os “novos” instrumentos urbanísticos no início dos anos 1990*

Aprovado pela Câmara Municipal em junho de 1992, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PD 1992) trazia, entre outras disposições, um conjunto de princípios e diretrizes para a cidade e suas áreas de planejamento, definições relativas a políticas setoriais e patamares máximos por bairro para os coeficientes de aproveitamento do terreno. Entre os instrumentos instituídos, apenas a operação interligada seria implementada nos anos seguintes. Com a posse do Prefeito Cesar Maia, em janeiro de 1993, todos os projetos de lei que regulamentavam o Plano Diretor foram retirados da Câmara e instrumentos como o solo criado ou o IPTU progressivo no tempo não tiveram continuidade. Por meio do processo de elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, o novo governo traria uma ruptura significativa para o planejamento carioca e para a forma de articulação entre a Prefeitura e os principais agentes privados com interesses na cidade (NOVAIS, 2010).

Entre 1993 e o início do século XXI, governos se sucediam e evitavam processos de elaboração de grandes normas, já que a revisão do Plano Diretor e a elaboração de planos locais exigiam maior participação da população e, portanto, um possível obstáculo para a atração de empreendimentos que requeressem alterações na legislação. Durante este período, as normas urbanísticas eram alteradas pontualmente através de dispositivos legais específicos (entre eles, a operação interligada) que viabilizavam shopping centers, centros empresariais e hospitais, entre outros empreendimentos.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) passaram a ser consagradas no rol de “novos” instrumentos para a política urbana, ao lado da Operação Interligada, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e outros instrumentos. Apropriadas como a nova solução para o financiamento do desenvolvimento urbano, as OUCs logo passam a ser propostas em muitas cidades brasileiras e, a partir de 2009, no Rio de Janeiro, com a aprovação da OUC Porto Maravilha.

#### *Os planos diretores cariocas: as revisões em 2011 e 2021-2022*

Em 2011, a revisão que resultou na aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro (PD 2011) – elaborado em um processo precário e insuficiente de participação popular – trazia retrocessos importantes com relação ao PD 1992. Por outro lado, ratificando a tendência observada ao longo da história do planejamento carioca, questões consideradas estratégicas, como a atração de megaeventos e a renovação da área portuária, passavam ao largo da discussão sobre o planejamento da cidade. O PD 2011 retrocedia especialmente com relação à promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada, em função das novas orientações para remoção de áreas ocupadas pela população de baixa renda e para os instrumentos urbanísticos.

A OODC, que substitui o solo criado do PD 1992, passa a ter sua aplicação restrita a áreas que excluem, por exemplo, os bairros da Zona Sul ocupados pela elite carioca. Por outro lado, os recursos arrecadados não são mais direcionados exclusivamente para habitação e saneamento em assentamentos populares, como se propunha em 1992, e passam a poder ser aplicados em finalidades não necessariamente redistributivas, sendo que os coeficientes básicos de aproveitamento do terreno passam a corresponder aos índices máximos de aproveitamento do terreno permitidos pela legislação vigente, com exceção das áreas da OUC Porto Maravilha.

Ao invés de definir as áreas e critérios para a implementação do Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo, o PD 2011 remetia esses instrumentos para legislações complementares que, contudo, não deveriam incidir nas áreas de concentração da população de alta renda, reforçando, mais uma vez, a segregação socioespacial.

Essas mudanças, contudo, mal eram discutidas no contexto efervescente que durou desde 2002, quando a cidade foi indicada como sede dos Jogos Panamericanos de 2007, até o encerramento dos Jogos Olímpicos, em 2016. Nesse período, o Rio de Janeiro viveu um frenesi de grandes projetos como a implantação de 125 quilômetros de corredores de ônibus no sistema Bus Rapid Transit, a renovação da área portuária no projeto Porto Maravilha, a construção do Parque Olímpico e outras obras que resultaram na remoção de dezenas de milhares de pessoas residentes em assentamentos populares (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). O Plano Diretor não interferiria nesses processos, mas, ao contrário, trataria as necessidades dos megaeventos como orientações e prioridades a serem incorporadas na lei.

A partir de março de 2020, a pandemia e a necessidade de isolamento estabelecia um novo contexto que inviabilizava a participação popular - ou, para alguns, justificava ou mesmo oportunizava sua exclusão. Sob o manto da intransparência fornecida pela explosão do COVID-19, um ano depois, e sob os aplausos do setor imobiliário, Eduardo Paes, novamente eleito prefeito para o período 2021-2024, enviaria à Câmara Municipal o projeto de lei que institui o “Programa Reviver Centro”, aprovado em 14 de julho de 2021. Entre muitas disposições, o Reviver Centro prevê o estímulo à construção residencial na área central da cidade por meio da concessão do direito de utilização da Operação Interligada em imóveis localizados em outras áreas, inclusive bairros de residência da população de alta renda.

Seguindo o padrão que exclui estratégias prioritárias do escopo das questões a serem abordadas nos processos de elaboração de planos diretores municipais, a revisão do Plano Diretor carioca viria depois do Reviver Centro, envolvendo basicamente reuniões pela Internet, em um processo expedito e precário de consulta à população. Após um período de seis meses, no qual as propostas da Prefeitura eram apresentadas de forma fragmentada e, eventualmente, incompleta, em setembro de 2021 o projeto de lei que propõe a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PL 44/2021) é enviado à Câmara Municipal.

Não cabe no escopo deste artigo uma longa exposição dos conteúdos do PLPD 2021, inclusive porque o PL foi objeto de um longo processo de discussão coordenado pela Câmara Municipal e com a presença de representantes da Prefeitura, já após o arrefecimento da pandemia, que incluiu a realização de dezenas de reuniões regionais e temáticas, além de audiências públicas em 2021

e 2022. Após concluído este ciclo, a Prefeitura remeteu à Câmara, em novembro de 2022, 215 emendas às suas próprias propostas e a nova apreciação e votação do projeto de lei foi adiada para 2023. As mudanças agora propostas excluem áreas da cobrança da OODC e mudam muitos dos parâmetros previstos, mas não é possível examiná-las aqui.

Cabem, contudo, breves destaques sobre o que propõe o PLPD 2021, de modo a posicionar o Rio de Janeiro no novo ciclo de planos diretores e a dar insumos para análise das tendências em curso.

A postura de construção de um ambiente amigável aos negócios para atração de investimentos que justificou, ao longo dos últimos trinta anos, uma nova relação entre poder público e iniciativa privada segue incólume e é mesmo incentivada, com a ampliação de coeficientes de aproveitamento do terreno e a afirmação dos dispositivos que estimulam a realização de parcerias público-privadas. Mas há uma mudança do discurso que apresenta princípios, objetivos e justificativas para as propostas do Plano Diretor.

No PL 44/2021, ao lado de princípios da reforma urbana do século anterior, há referências às disposições da Nova Agenda Urbana (NAU), à necessidade de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, aos ODS da ONU e ao desenvolvimento orientado ao transporte sustentável (DOTS) - também referidos como princípios ou orientações gerais nos novos planos diretores de Belo Horizonte (Lei 11181/2019) e Natal (Lei 2008/2022) e nas orientações do PNUD para a revisão em Porto Alegre -, sem que essas orientações sejam necessariamente incorporadas nas propostas concretas apresentadas.

No caso do Rio de Janeiro, a orientação para DOTS serviria para justificar a proposta de ampliação (que podem exceder a duplicação) dos coeficientes máximos de aproveitamento do terreno nas centralidades e corredores de transporte.

A nova proposta de regulamentação da OODC prevê a aplicação do instrumento em todo o território municipal – com exceção das áreas de proteção integral – e a utilização do índice 1,0 como coeficiente de aproveitamento básico em toda a cidade, recuperando, nessas disposições, o espírito das propostas do PD 1992. Mas os recursos arrecadados, seguindo o caminho adotado a partir do PD 2011, passam a ter destinações ainda mais abertas, perdendo, de vez, qualquer garantia de aplicação de forma redistributiva.

As políticas para favelas trazem novas definições, algumas imprecisas, como as orientações para as favelas de pequeno porte, que são excluídas dos programas prioritários de urbanização, e outras que reafirmam a preservação ambiental e da paisagem como condicionantes que prevalecem sobre o direito à moradia nos morros da cidade.

Por fim, cabe destacar que o processo carioca confirma a esquizofrenia entre planejamento e gestão que caracteriza boa parte das administrações municipais brasileiras. Enquanto os planos reafirmam compromissos com a preservação ambiental, a adaptação às mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável e advogam pelo desenvolvimento orientado pelo transporte e a compactação da cidade, no Rio, como em Porto Alegre, incentivos são oferecidos para expansão da malha urbana, frequentemente em áreas frágeis e importantes para preservação e a qualidade do ambiente urbano.

#### **4. Considerações finais**

Entre 2014 e 2022, 12 das 27 capitais brasileiras aprovaram novos planos diretores e a maioria das demais estava em processo de revisão. As referências às mudanças climáticas, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (especialmente o ODS11, referente às cidades e comunidades sustentáveis) e à Nova Agenda Urbana estão presentes especialmente nos planos mais recentes, cabendo o destaque para o caso de Belo Horizonte. O Plano Diretor do município (Lei 11.181/2019) chega a elencar, em 18 incisos, “conceitos,

instrumentos e parâmetros norteadores da política urbana atrelados à NAU, de forma a estabelecer o comprometimento do Município com os compromissos globais” (Belo Horizonte, 2019, art. 4º). Os planos de Teresina (2019), Natal (2022) e Palmas (2018) também são pródigos em referências a esses documentos ou às mudanças climáticas.

Não pretendemos, contudo, realizar neste texto uma ampla análise sobre as referências práticas e conceituais do conjunto dos planos diretores das capitais brasileiras da 2ª leva pós-Estatuto. Nosso objetivo é, apenas, discutir indicações iniciais que norteiam nosso processo de pesquisa.

*A segunda leva de planos diretores pós-Estatuto da Cidade: indicações preliminares para a pesquisa a partir das capitais brasileiras*

Um primeiro tópico para a pesquisa diz respeito, exatamente, à disseminação de um discurso de legitimação e justificação que tem como referência documentos referendados por agências multilaterais e processos e conferências internacionais, como é o caso da Nova Agenda Urbana (NAU), produzida no processo da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) realizada em Quito, Equador, em 2016.

As orientações para o planejamento e a política urbana contidas na NAU são desenvolvidas em 175 tópicos e exigiriam, para sua análise, um espaço muito maior de discussão. Interessa-nos aqui, apenas - ao invés de pontuar os méritos, como alguns dos novos planos diretores já o fazem -, destacar algumas insuficiências e inadequações do documento como referência para o planejamento e a política urbana municipal.

A NAU é um documento ambíguo, como costumam ser as grandes agendas costuradas pela ONU, como podemos ver ao contrapor disposições dispersas ao longo do documento.

Entre as principais orientações para o planejamento e a gestão urbana, poderiam ser destacados o preenchimento dos vazios urbanos, o planejamento do espaço público, a necessidade de construção de cidades eficientes, equitativas e sustentáveis, a necessidade de expansão dos acesso aos serviços básicos, o combate ao espraiamento urbano, à pobreza, às desigualdades sociais e à segregação socioespacial, assim como a condenação da privatização dos espaços públicos, entre muitas outras disposições (ONU, 2016). Em especial, o texto aponta para o revigoramento do planejamento territorial e do projeto urbano, mas não problematiza o fato de que o Estado, o planejamento e o projeto urbano frequentemente são responsáveis (ou pelo menos parceiros) pelas situações que o documento orienta combater, especialmente com relação à existência dos vazios, à privatização da cidade, à remoção dos pobres para as periferias ou à criação de zonas privilegiadas e de outras sacrificadas em nome do desenvolvimento.

As parcerias público-privadas são referendadas como solução para o financiamento das cidades, ainda que seu acionamento em grandes projetos urbanos envolva frequentemente processos de remoção de população de baixa renda, alocação de recursos municipais e privatização de áreas públicas, como mostram as experiências paulistana e carioca nos anos 1990 e neste século (FIX, 2001; SÁNCHEZ et al, 2019). Ou seja, os processos de remoção, as subindenações, as violências praticadas contra a população de baixa renda são condenadas pela NAU, mas as PPPs que as originam não.

Mas nada disso é apresentado como questão a enfrentar: a NAU evita o contencioso, busca harmonizar os contrários e, nesse curso, despolitiza o planejamento, o que lhe retira sua essência.

Há, além disso, toda a sorte de omissões e insuficiências no texto, o que torna no mínimo discutível sua incorporação, por inteiro, como referência para objetivos, princípios e diretrizes dos novos planos diretores brasileiros. A virada neoliberal das últimas décadas não é discutida enquanto condição que estrutura a dinâmica urbana, assim como não há menção aos processos de financeirização da promoção imobiliária, nem ao envolvimento do poder público nesse processo. Tampouco é dada visibilidade às insurgências e movimentos sociais de ocupação de espaços urbanos e prédios ociosos, às práticas culturais de resistência, às diferentes formas de

transformação, pela prática social, do significado da cidade e dos seus espaços. Fortalecer essas práticas sociais, isso sim, daria substância a uma agenda urbana para os municípios brasileiros.

Um segundo tópico de investigação questiona o contexto de elaboração dos planos, quando os impactos da pandemia de COVID-19 inviabilizaram ou tornaram precária a participação popular. Nesse sentido, os processos de Recife e Natal, concluídos em momentos críticos da pandemia, assim como a elaboração do projeto de lei do plano diretor carioca, mereceriam um aprofundamento quanto aos agentes envolvidos e aos processos de tomada de decisão que se traduziram em condições de uso, ocupação e parcelamento do solo, ou em critérios e diretrizes para o desenvolvimento urbano. Por outro lado, os casos do Rio de Janeiro e Porto Alegre fortalecem a hipótese de que a emergência da calamidade permitiu que uma série de políticas de concessão de vantagens ao setor imobiliário prosperasse. A aprovação dos programas do Centro Histórico e do 4º Distrito em Porto Alegre e do Programa Reviver Centro no Rio de Janeiro, antes e fora dos processos de revisão dos planos diretores, com participação popular presencial limitada pela pandemia, são indicativos dos limites dos planos como espaços de transformação e democratização da cidade.

Um outro campo de investigação diz respeito tanto ao descompasso entre os princípios, objetivos e diretrizes e as demais disposições dos planos diretores, quanto às contradições entre as propostas dos planos e as práticas concretas das gestões municipais. No Rio, propostas relacionadas à preservação ambiental, à mitigação e adaptação em função das mudanças climáticas ou ao atendimento aos princípios do DOTS, incluídas como princípios, objetivos e diretrizes no projeto de lei, contradizem não só orientações e parâmetros de ocupação nas áreas periféricas propostas no próprio documento, como também o licenciamento de projetos imobiliários em áreas ambientalmente frágeis no cotidiano do Executivo municipal. O mesmo pode ser dito sobre Porto Alegre com relação à Fazenda do Arado Velho. No caso de Natal, as avaliações feitas pelo Fórum pelo Direito à Cidade apontam que, apesar da referência às mudanças climáticas (com 23 citações em toda a lei), à NAU e aos ODS, o plano rompe com a tradição de preservação ambiental da cidade e permite o aumento do gabarito no entorno do Parque das Dunas, o segundo maior parque urbano do Brasil (FÓRUM, 2021).

Por outro lado, mesmo com os avanços no que se refere à implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, da cota de solidariedade e da criação de ZEIS em áreas com infra-estrutura e serviços, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, legitimado pelo discurso do DOTS, termina por induzir a ocupação de áreas estratégicas pela população de média e alta renda, colaborando indiretamente para a perpetuação dos processos de segregação periférica da população mais pobre. Todavia, enquanto as estratégias de indução do desenvolvimento e ocupação popular das áreas centrais não são reproduzidas em outras cidades, os instrumentos paulistanos que viabilizam parcerias público-privadas são replicados à exaustão dentro e fora dos planos, não apenas no Rio e Porto Alegre, mas em todo o Brasil, sendo este um ponto central a aprofundar na análise da segunda leva de planos diretores pós-Estatuto.

Com certeza, uma pesquisa que se iniciou no momento mais drâmático de avanço da extrema direita e do neoliberalismo no Brasil, assim como da negligência criminosa frente à pandemia de COVID-19, vê agora um novo leque de possibilidades com a restauração do processo democrático com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a presidência do Brasil. Resta saber em que medida os arranjos políticos e institucionais inscritos em um novo concerto de governabilidade virão interferir, não apenas nas tendências e formatos em curso nos novos planos diretores brasileiros, mas nas próprias condições das cidades brasileiras.

## 5. Referências

ALBANO, Maria Tereza F. **O processo de formulação do 2o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**: Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção

de uma tradição secular? Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1999.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 11.181, de 8 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor de São Paulo. In Bonduki, Nabil (org.) *A luta pela reforma urbana no Brasil*: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. Estatuto da Cidade: **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**.

CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e Planos Diretores. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. ANO XI, n.1 e 2, p. 79-112, 1997.

COSTA, Deiny F.; SANTORO, Paula F.; LEMOS, Leticia L. Entre eixos de adensamento e projetos de intervenção urbana: as propostas de articulação entre mobilidade e planejamento urbano no Plano Diretor Estratégico de São Paulo. **Fórum SP 21**: Avaliação do Plano Diretor e da política urbana de São Paulo. 2021.

COSTA, Fábio C. Os imóveis não utilizados e os desafios da aplicação dos instrumentos indutores na função social da propriedade no Centro de São Paulo. **FÓRUM SP 21**: Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo. 2021. Disponível em < [https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S17\\_T96.pdf](https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S17_T96.pdf)>, acesso em 28 NOV. 22.

COSTA, Fábio C.; SANTORO, Paula F. (2019). O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 21 n. 1 (2019): Janeiro-Abril.

FARIA, José Ricardo Vargas. Planejamento urbano politizado e ideologia: o papel dos planos diretores participativos no discurso da reforma urbana. **Anais do XVI ENANPUR**. Belo Horizonte: Anpur, 2015.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SHM 2016**: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FIX, Mariana. Parceiros da Exclusão. **Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo**: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FÓRUM DIREITO À CIDADE. **Propostas à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal 2007**. Conferência final – 2021. Relatório Técnico. Natal: UFRJ, 2021.

INSTITUTO de Arquitetos do Brasil - São Paulo (IAB-SP) et al. **Carta-aberta: revisão democrática do Plano Diretor de São Paulo**: pactuando as regras do jogo. 2021. Disponível em < [https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S17\\_T96.pdf](https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S17_T96.pdf)>, acesso em 07 de dezembro de 2022.

MAC CORD, Diogo. **1o Seminário POA 2030 de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**, 11 de novembro de 2022. Fala em nome da Ernst & Young, consultoria contratada pelo Município de Porto Alegre para auxiliar o corpo técnico do Município nos estudos que irão subsidiar o processo de revisão do PDDUA.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MONTE-MÓR, Roberto Luís M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo M. & MENDONÇA, Jupira G. (org.) *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008 [p. 31-65]

NATAL. **Lei Complementar 208 de 7 de março de 2022**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do plano diretor à operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento urbano paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019.

NOVAIS, P. **Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010. v. 1. 222p

OLIVEIRA FILHO, João T. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA, Clarice M.; OLIVEIRA FILHO, João T.; MARX, Vanessa. Atraso, Pandemia, Mudança de Governo e Mobilização Social: Marcas do Processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. In: FLEURY E SILVA, Beatriz; AMANCIO, Carina S.; ROSSI, Pedro F. Oliveira.;

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pp. 193-217.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). **Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III. A Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU, 2016.

PERES, Ursul; STROBEL, Diego; MAGALHÃES, Jéssica; FILOCOMO, Giusepe; PAIM, Débora (2021). O FUNDURB e a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de São Paulo. **FÓRUM SP 21: Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo**. Disponível em <[https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S27\\_T145.pdf](https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S27_T145.pdf)>acesso em 28 NOV. 22.

PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA. **Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999**, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010. Porto Alegre, 2011.

PORTO ALEGRE. **Termo de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Projeto POA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável**. 2019. Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/202002/PCTI\\_assinado.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/202002/PCTI_assinado.pdf). Acesso em: nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (município). **Lei Complementar No. 16 de 4 de junho de 1992**. Institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (município). **Lei Complementar 111 de 1º de fevereiro de 2011**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (município). **Projeto de Lei 44/2021**. Revê o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro.

ROLNIK, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Vol. 11, N. 2, pp. 31-50, nov. 2009.

SÁNCHEZ, Fernanda; MOREIRA, Paula C. (Org.). **Cartografias do Conflito**: Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

SANTOS JR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO (município). **Lei 16.050 de 31 de julho de 2014**. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (município). 2020. **Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050**. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio\\_ambiente/arquivos/PlanClimaSP\\_BaixaResolucao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/PlanClimaSP_BaixaResolucao.pdf)>, acesso em 20 NOV. 2022.

SÃO PAULO (município). 2022. **Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014 – 2021**. Disponível em: <<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Diagnostico-de-Applicacao-do-PDE-2014-21.pdf>>, acesso em 20 NOV. 2022.

SILVA, Patrícia C.; BORGES, Igor Al. (2019). Os Primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (Online), 17(2), 76-85.

SMAMUS/PMPA - SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, URBANISMO E SUSTENTABILIDADE DE PORTO ALEGRE. Anexo III - Relatório de Consolidação e Proposta - Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. **Diário Oficial de Porto Alegre - Executivo** - 29/07/2021, Porto Alegre, ano XXVI, edição 6562, p. 24, 30 de jul. 2021.

STROHER, Laisa; AKAISHI, Ana; OTTERO, Guido; CARVALHO, Celso; COMARU, Francisco; ZAGATO, Toni; SANTORO, Paula. **Zonas de privilégio para o complexo imobiliário-financeiro: descontos abusivos e gratuidades dos direitos construtivos no PIU Setor Central**. LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. 2022. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/zonas-de-privilegio-para-o-complexo-imobiliario-financeiro-descontos-abusivos-e-gratuidades-dos-direitos-construtivos-no-piu-setor-central/>>, acesso em 28 NOV. 2022.

TANAKA, G. M. M. ; OLIVEIRA, F. L. ; FARIA, J. R. V. . Estatuto da Cidade 20 anos: a lei, a política urbana e os conflitos sociais. In: Lino Fernando Bragança Peres. (Org.). *Confrontos na Cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade*. 1ed. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC; Instituto Cidade e Território/IT Cidades, 2022, v. 1, p. 765-780.

TRINDADE, Thiago A. (org.). **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário de pandemia**. Marília: Lutas Anticapital, 2021. pp. 249-270.

TSCHOEPKE, Patrícia da Silva. **1o Seminário POA 2030 de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**, 11 de novembro de 2022. Apresentação da 2a Revisão do Plano Diretor como representante da Diretoria de Planejamento Urbano da SMAMUS/PMPA.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO; Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. pp. 75-103.

VILLAÇA, Flavio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005. Capítulos 1 a 4 (p. 6 a 21) e 12 (p. 90 a 92). Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)

---

<sup>i</sup> Mais recentemente, foi elaborado o Plano de Ação Climática (PlanClima SP), com medidas para redução do impacto das mudanças climática no município até 2050 (SÃO PAULO, 2020).

<sup>ii</sup>A EY é uma organização que presta serviços de auditoria, impostos, transações e consultoria. Cabe salientar que a EY, como a maioria das demais empresas qualificadas neste escopo pelo PNUD, não faz menção específica a serviços vinculados à área de planejamento urbano entre seus serviços.

<sup>iii</sup>Intervenção de Diogo Mac Cord, um dos líderes da consultoria da EY para a revisão do PDDUA, durante o 1º Seminário POA 2030 de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, em 11 de novembro de 2022.