



GT 06 - Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE: UM RETRATO DA EROSIÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E DO PLANEJAMENTO URBANO

Claudete Aires Simas¹

Lívia Teresinha Salomão Piccinini²

João Telmo de Oliveira Filho³

1 INTRODUÇÃO

O plano diretor, conforme o art. 182, § 1º da Constituição Federal, é o instrumento básico que guia a política de desenvolvimento e expansão do município⁴. Segundo Meirelles⁵, ele reúne diretrizes para o desenvolvimento físico, social, econômico e administrativo da cidade, atendendo às necessidades da comunidade, sendo considerado a "lei suprema e geral" do desenvolvimento urbano, que define prioridades para o governo local e organiza o desenvolvimento do espaço urbano. Devido à sua importância, deve ser revisado periodicamente para garantir sua eficácia e relevância. Conforme o Estatuto da Cidade (EC - art. 40, §3º da Lei nº 10.257/01)⁶ essa revisão deve ocorrer, no mínimo, a cada 10 anos, seguindo os princípios da gestão democrática, da função social da propriedade e da justiça socioespacial.

Entretanto, o caso de Porto Alegre evidencia como esses princípios vêm sendo sistematicamente esvaziados a partir de uma lógica que combina práticas autoritárias, retração institucional e captura neoliberal do planejamento urbano. O processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) do município tornou-se emblemático do tensionamento entre os marcos constitucionais da política urbana e a realidade das práticas locais, marcadas pelo enfraquecimento dos instrumentos de participação social, pela desestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e pela adoção de mecanismos de

¹ Mestranda em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS, e-mail: simas.clau@gmail.com

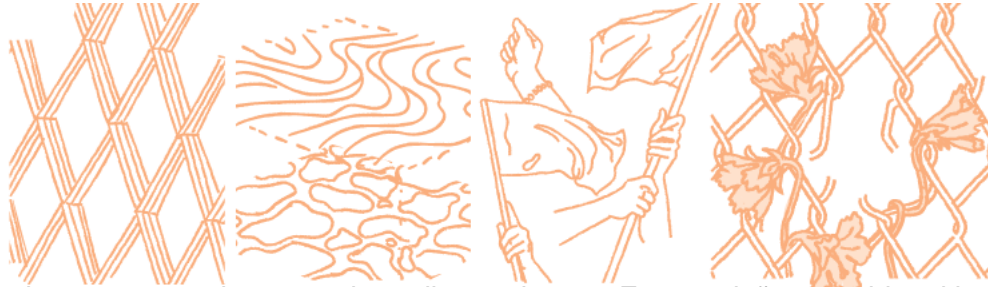
² Doutora em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS Professora Titular do Departamento de Urbanismo - UFRGS E-mail: livia.piccinini@ufrgs.br

³ Mestre e doutor planejamento urbano e regional, professor UFSM, professor colaborador PROPUR/UFRGS, e-mail: joaotelmofilho@gmail.com

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 549/550.

⁶ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.



fragmentação normativa, contrapondo-se ao plano diretor vigente. Essa revisão tem sido criticada por setores da sociedade civil, que apontam sua orientação liberal e forte influência de interesses empresariais no processo (SUL21, 2023).

Esse cenário, não é um caso isolado de Porto Alegre, mas reflete um processo mais amplo de transformação da política urbana brasileira nas últimas décadas, especialmente a partir da ofensiva neoliberal que transforma a cidade em mercadoria e submete o território à lógica da financeirização, da privatização dos bens comuns e do enfraquecimento das esferas públicas. Harvey⁷ analisa como a urbanização contemporânea opera como uma forma de "acumulação por despossessão", favorecendo os interesses do capital sobre o bem-estar coletivo. Já Raquel Rolnik⁸ mostra como o espaço urbano é reconfigurado a partir da lógica de valorização financeira da terra e da moradia, aprofundando desigualdades e exclusões.

O presente trabalho se propõe a analisar como esses processos, que opera tanto em escalas locais quanto globais, impacta diretamente a construção do direito à cidade, aprofundando desigualdades socioespaciais, violências institucionais e processos de deslegitimação dos sujeitos urbanos historicamente marginalizados se aplicam na Revisão do PPDUA em Porto Alegre.

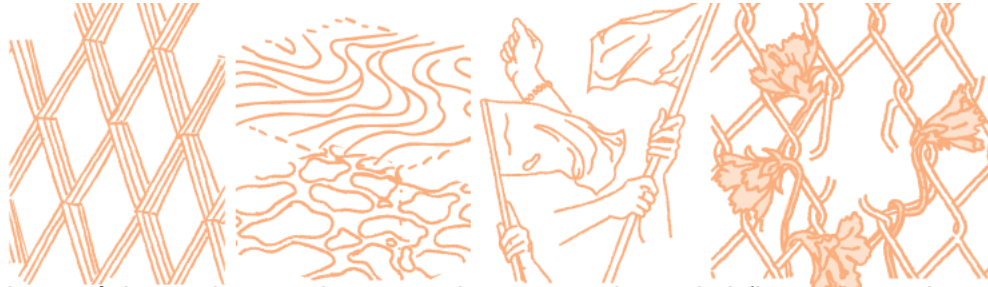
2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando os desafios na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre como o esvaziamento dos mecanismos de participação social, práticas institucionais autoritárias e fragmentação normativa, a pesquisa evidencia como essas dinâmicas se materializaram recentemente. Apresentamos os dados organizados em três dimensões: (1) O enfraquecimento do CMDUA, com esvaziamento sucessivo e suspensão judicial; (2) a condução da revisão do PDDUA à margem dos instrumentos legais de participação; e (3) a implementação de políticas urbanas por meio de legislação fragmentada, tais como: Lei do Solo Criado (LC nº 850/2019), o Programa de Reabilitação do Centro Histórico (LC nº 930/2021) e o Programa +4D (LC nº 960/2022) que flexibiliza parâmetros urbanísticos fora do processo e contrários ao próprio plano vigente. A análise dos dados conecta à literatura crítica sobre governança urbana e planejamento neoliberal, buscando compreender as implicações para a democracia urbana e o direito à cidade.

O caso de Porto Alegre revela como a retração da gestão democrática e a fragmentação da política urbana operam como expressões locais de um projeto neoliberal que redefine as cidades

⁷ HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

⁸ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.



como plataformas de negócios, submetendo-as aos interesses do capital financeiro e do mercado imobiliário.

3 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DA CRISE NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

3.1 A captura institucional do CMDUA

Desde 2017, a composição, o funcionamento e as competências do CMDUA passaram por sucessivas restrições que contribuíram para o atraso e desarticulação do processo de revisão, em especial, através Instrução Normativa nº 04/2021⁹, que limitou as possibilidades de atuação dos conselheiros, previstas em lei, reduzindo seu papel a uma participação meramente representativa, contrariando a função deliberativa prevista na legislação vigente. Esse esvaziamento viola diretamente o EC (art. 2º inciso II)¹⁰ e a LC 434/99 (art. 39)¹¹, rompendo com uma tradição histórica de planejamento participativo existente em Porto Alegre. Além disso, a instrução foi questionada formalmente quanto à sua legalidade e ao processo de aprovação no CMDUA. Conselheiros denunciaram ilegalidades ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS)¹², apontando violações ao controle social, participação democrática, princípio da legalidade e falta de transparência nos atos administrativos.

Outro fator que atrasou a revisão e enfraqueceu da participação social foi a renovação dos mandatos dos conselheiros por decreto municipal, afastando a escolha por eleição popular, o que levou à suspensão judicial das atividades do CMDUA, em novembro de 2023, por meio de Ação Popular¹³. A liminar determinou a realização de eleições conforme previsto no art. 40, da LC 434/99 e estabeleceu que a Conferência do Plano (Revisão) realizada naquele momento não poderia ter poder deliberativo. Essa decisão suspendeu as atividades de novembro de 2023 a abril de 2024, período em foram realizadas as eleições e a posse da nova gestão.

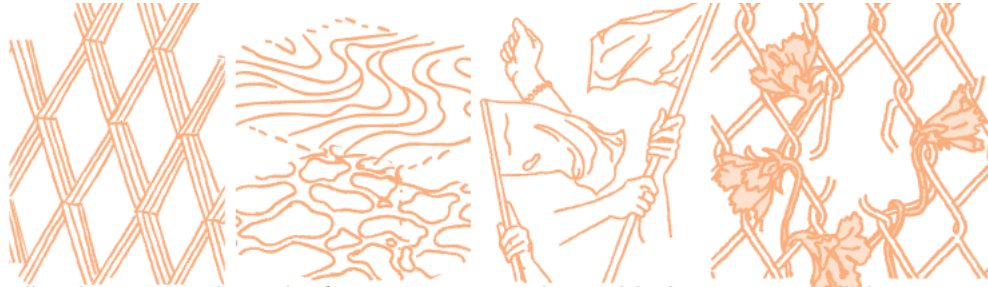
⁹ PORTO ALEGRE (RS). Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade – SMAMUS. Instrução Normativa nº 04, de 17 de dezembro de 2021. **Institui o procedimento para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), e dá outras providências.** Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://legislacao.portoalegre.rs.gov.br/norma/6313>. Acesso em: 04 jul. 2025.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

¹¹ PORTO ALEGRE (RS). Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.** Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, 2 dez. 1999.

¹² MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Procedimento administrativo nº 01629.000.729/2019.** Acompanhamento do processo de Revisão do Plano Diretor do Município de Porto Alegre (PDDUA) e sua atenção às diretrizes do Estatuto da Cidade, 2019.

¹³ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Ação Popular nº 5205519-19.2023.8.21.0001/RS. Porto Alegre, 2023



A eleição realizada, marcada pela forte presença de entidades empresariais sem atuação legal no planejamento urbano, também está sub judice. Organizações como IBDU, IABRS, Acesso Cidadania e Direitos Humanos, dentre outras questionaram o processo¹⁴. Já houve sentença que reconheceu ilegalidades materiais e formais no edital, além da falta de transparência, configurando vício grave e violação dos princípios da Administração Pública, especialmente relevante por se tratar de um conselho ligado a políticas urbanas e ambientais.

3.2 A fragmentação normativa como estratégia neoliberal

Paralelamente, a revisão, observou-se a adoção de um modelo de planejamento urbano baseado na edição de leis e decretos pontuais, como os já mencionados Programas do Centro Histórico e do 4º Distrito e a Lei do Solo Criado. Essas normas flexibilizaram índices urbanísticos, aumentaram potenciais construtivo, viabilizaram outorgas onerosas, transformando o espaço urbano em ativo financeiro, desconectado das diretrizes gerais do Plano Diretor vigente, cuja revisão encontra-se em andamento, sem conclusão e sem observância do rito legal.

Essa lógica de fragmentação não é um efeito colateral, mas uma estratégia deliberada, como aponta Abramo¹⁵, que analisa a regulação urbana como parte do regime urbano, mostrando como a estrutura urbana é reproduzida pelo capital por meio da flexibilização normativa, gerando processos de mercantilização do espaço, expulsão e segregação social.

3.3 O avanço do autoritarismo urbano

O desmonte da participação social também se insere no quadro mais amplo da ofensiva contra a sociedade civil organizada, observada nacionalmente desde 2016, com o enfraquecimento dos conselhos, a extinção do Ministério das Cidades (em 2019) e o avanço de pautas regressivas, como o marco temporal, a proposta de privatização das praias (PEC 03/2022) e projetos que criminalizam movimentos sociais (PL 8262/2017).

Porto Alegre exemplifica, no contexto local, o desmonte institucional, a financeirização do território e a ofensiva contra os direitos urbanos, elementos centrais do neoliberalismo atual. A

¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5065660-51.2024.8.21.0001. Porto Alegre, 2024.

¹⁵ ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.



revisão do Plano Diretor expressa essa lógica, marcada por práticas autoritárias de gestão urbana, pautadas na restrição da participação social e na fragmentação normativa.

O enfraquecimento do CMDUA, sua transformação em espaço meramente consultivo, e a edição de leis e decretos que flexibilizam parâmetros urbanísticos sem debate público, revelam a captura do planejamento urbano pelo mercado enquanto mercantilização do espaço e captura de instrumentos (isenções e flexibilização de normas urbanísticas) que deveriam ser utilizadas pelo poder público para estimular investimentos em áreas específicas da cidade vêm sendo apropriados para favorecer a valorização privada do solo urbano, em detrimento do direito coletivo à cidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa conclui que o enfraquecimento dos instrumentos de participação social e a adoção de uma lógica de fragmentação no planejamento urbano comprometem a legitimidade, a eficácia e a justiça socioespacial no desenvolvimento de Porto Alegre. O processo de revisão do Plano Diretor, conduzido sem transparência, sem controle social efetivo e sem observância dos marcos legais, não atende aos princípios constitucionais e às diretrizes do Estatuto da Cidade. Defende-se, como proposição central, a urgente necessidade de reconstrução dos mecanismos de gestão democrática, com fortalecimento do CMDUA, respeito aos processos participativos e realização de uma revisão ampla, integrada e democrática do Plano Diretor, como condição indispensável para a construção de uma cidade democrática, socialmente justa e ambientalmente sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Procedimento administrativo nº 01629.000.729/2019**, 2019. Acompanhamento do processo de Revisão do Plano Diretor do Município de Porto Alegre (PDDUA) e sua atenção às diretrizes do Estatuto da Cidade. 2019.



RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. **Ação Popular** nº 5205519-19.2023.8.21.0001/RS. Porto Alegre, 2023

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública** nº 50656605120248210001. Porto Alegre, 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

SUL21. **Porto Alegre prepara plano diretor bastante liberal, sob encomenda de empresários**. 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/especiais/porto-alegre-prepara-plano-diretor-bastante-liberal-sob-encomenda-de-empresarios/>. Acesso em: 25 mar. 2025