

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JÚLIA RIBES FAGUNDES

**PROJETOS ESPECIAIS EM PORTO ALEGRE: ANÁLISE DO INSTRUMENTO
URBANÍSTICO, SUA GESTÃO E REPERCUSSÕES NO CONTEXTO DO
PLANEJAMENTO URBANO FLEXÍVEL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientadora: Prof^a. Dr^a. TÂNIA MARQUES STROHAECKER

Coorientador: Prof. Dr. FABIAN SCHOLZE DOMINGUES

Porto Alegre, Setembro de 2022

JÚLIA RIBES FAGUNDES

**PROJETOS ESPECIAIS EM PORTO ALEGRE: ANÁLISE DO INSTRUMENTO
URBANÍSTICO, SUA GESTÃO E REPERCUSSÕES NO CONTEXTO DO
PLANEJAMENTO URBANO FLEXÍVEL**

Tese apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Geografia como
requisito parcial para obtenção do título
de Doutora em Geografia pela
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul

Área de concentração: Análise
territorial

Banca examinadora

Prof^a. Dr^a. Tânia Marques Strohaecker
Orientadora e Presidente

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues
Coorientador

Dr. André Huyer
Ministério Público do Rio Grande do Sul – MPRS

Prof^a. Dr^a. Vanessa Marx
PPGS – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos
PROPUR – UFRGS

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares
POSGEA – UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

Fagundes, Júlia Ribes

Projetos Especiais em Porto Alegre: análise do instrumento urbanístico, sua gestão e repercussões no contexto do planejamento urbano flexível / Júlia Ribes Fagundes. -- 2022.

284 f.

Orientadora: Tânia Marques Strohaecker.

Coorientador: Fabian Scholze Domingues.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Projetos Especiais de Impacto Urbano. 2. Planejamento Urbano. 3. Planejamento Flexível. 4. Desenvolvimento Urbano. 5. Porto Alegre. I. Strohaecker, Tânia Marques, orient. II. Domingues, Fabian Scholze, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Para meus pais, Glene e Aderbal
E para Inácio.

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese contou com o trabalho, ajuda e colaboração de pessoas muito especiais, às quais manifesto aqui o meu agradecimento:

Começo agradecendo à minha orientadora Professora Dr^a. Tânia Strohaecker. Suas revisões atentas, minuciosas e detalhadas sobre cada material que eu submetia, foram essenciais na elaboração da tese, me passavam segurança e força para seguir adiante. Agradeço por sua dedicação, atenção e carinho, presentes em todos os momentos.

Agradeço ao meu coorientador Professor Dr. Fabian Domingues que recebeu esta geógrafa na Faculdade de Economia/UFRGS de braços abertos. Suas ideias, seu entusiasmo com o tema de pesquisa e sua disposição em colaborar com meu trabalho, fizeram toda a diferença no desenvolvimento da tese. Agradeço pela acolhida generosa desde o primeiro momento e pela orientação ao longo de todo o percurso.

Agradeço aos pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana – NEPEU/UFRGS que me acolheram no grupo e compartilharam comigo suas pesquisas sobre Projetos Especiais: Ana Aguirre, Elisa Utzig, Roger de Oliveira Júlio e Annelise Steigleder.

Agradeço à minha família, meu marido, meus pais e meus tios, essenciais nesta jornada, sempre acreditando e incentivando o meu trabalho. Também foi minha família que me ajudou a cuidar do pequeno Inácio (que nasceu durante o percurso do Doutorado) para que eu pudesse escrever a tese. Assim, só tenho a agradecer a todos pelo cuidado e dedicação comigo e com o pequeno.

Agradeço também à querida amiga Louise Lalonde, presente desde o começo da tese, sempre me ouvindo atentamente contar sobre os projetos especiais e os desafios da pesquisa. Muitas vezes buscou paralelos dos projetos especiais no contexto canadense, possibilitando proveitosas conversas e reflexões sobre nossas distintas realidades urbanas. Louise é, sem dúvidas, a pessoa no Canadá que mais entende dos projetos especiais de Porto Alegre!

RESUMO

Esta tese tem como objeto de estudo os Projetos Especiais de Impacto Urbano (PE), instrumento urbanístico criado em Porto Alegre em 1999, no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA (LC 434/99). Da constatação da existência de inúmeros empreendimentos viabilizados através deste instrumento surgiu o interesse em compreender o impacto destes projetos na cidade. Partindo-se da premissa de que este instrumento urbanístico é resultado das novas práticas de planejamento urbano, empreendidas em escala internacional a partir da década de 1970, e de que tais práticas tem na flexibilização da norma urbanística uma de suas principais características, o objetivo deste estudo é avaliar os impactos positivos e negativos dos projetos especiais na cidade de Porto Alegre e assim compreender como as novas práticas de planejamento, em especial a prática da flexibilização, impactam a cidade. O trabalho desenvolve-se a partir de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas, levantamento e análise de dados secundários e análise espacial. Inicialmente é realizada uma revisão bibliográfica acerca do planejamento urbano a fim de compreender sua implementação em Porto Alegre nas últimas décadas e assim conhecer a gênese do instrumento dos projetos especiais. A sequência do trabalho é dedicada a compreender os PE e suas repercussões no espaço urbano de Porto Alegre. No segundo capítulo da tese realiza-se a caracterização e espacialização de um conjunto de 99 PE empreendidos na cidade, entre 2010 e 2019. Os projetos são classificados por tipo de uso e espacializados sobre o modelo espacial de desenvolvimento urbano proposto no PDDUA. No capítulo três, busca-se identificar e analisar o que os empreendedores entregaram para a cidade em troca dos impactos urbanísticos e ambientais gerados e dos benefícios urbanísticos concedidos a seus projetos. Nesta etapa são analisadas 1.292 medidas de mitigação e compensação de impacto provenientes de Termos de Compromisso – documento assinado entre empreendedor e Município regramdo as obrigações das partes para viabilizar o projeto – e Termos de Conversão em Área Pública. A pesquisa revelou que estes projetos, executados em grande número, estão descaracterizando parcialmente o modelo espacial, sobretudo na região de orla do Guaíba, acarretando prejuízos ao desenvolvimento urbano, conforme o escopo preconizado pelo Plano Diretor. A investigação também revelou que a gestão dos projetos especiais guarda outras características típicas das novas práticas de planejamento, a exemplo da negociação permanente entre atores públicos e privados, a gestão da cidade por projetos pontuais e o financiamento da infraestrutura urbana por agentes privados.

Palavras-chave: Projetos Especiais de Impacto Urbano; Planejamento Flexível; Desenvolvimento Urbano; Porto Alegre.

ABSTRACT

The “Special Projects with Urban Impact” (PE) is a planning instrument created by the City of Porto Alegre, Brazil, in 1999, as part of its Master Plan for Environmental Urban Development (PDDUA) (LC 434/99). The instrument draws on international planning practices in use since the 1970s, and features flexibility in land use requirements as its main characteristic. The instrument has been applied to many projects in Porto Alegre, and there is now a need to examine their merit. This study evaluates the projects’ positive and negative impacts on the City. It draws on bibliographic and documentary research and interviews, as well as secondary data and spatial analysis. The first chapter provides a bibliographic review of urban planning practices in recent decades, leading to the development of the PE in Porto Alegre, with their unique repercussions for the City. The second chapter characterizes and spatializes the 99 PE projects carried out in Porto Alegre between 2010 and 2019. The projects are characterized by land use, and spatialized according to the PDDUA urban development model. The third chapter identifies and analyzes the developer’s contribution to the City, in exchange for the projects’ urban and environmental impacts, and the benefits to the developers. This analysis reviews 1,292 impact mitigation and compensation measures from within the Terms of Commitment, documents signed between the developers and the City outlining both parties’ obligations, and within the Terms of Conversion in Public Area. The analysis concludes that these numerous projects are distorting the City’s spatial model, especially in the Guaíba waterfront district where development has been inconsistent with the scope recommended by the City’s Master Plan. The research also shows that management of the PE reflects typical characteristics of new planning practices, such as permanent negotiations between the public and private actors, city management through specific projects, and private sector financing of urban infrastructure.

Keywords: Special Urban Impact Projects; Flexible Planning; Urban Development; Porto Alegre.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objeto de estudio los Proyectos Especiales de Impacto Urbano (PE), instrumento urbano creado en Porto Alegre en 1999, en el ámbito del Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental – PDDUA (LC 434/99). A partir de la observación de la existencia de numerosos emprendimientos viabilizados a través de este instrumento, surgió el interés por comprender el impacto de estos proyectos en la ciudad. Partiendo del entendimiento de que este instrumento urbano es el resultado de nuevas prácticas urbanísticas, emprendidas a escala internacional a partir de la década de 1970, y que dichas prácticas tienen como una de sus principales características la flexibilidad de las normas urbanísticas, el objetivo de este estudio es evaluar los impactos positivos y negativos de proyectos especiales en la ciudad de Porto Alegre y así comprender cómo las nuevas prácticas de planificación, especialmente la práctica de la flexibilidad, impactan en la ciudad. El trabajo se desarrolla a partir de la investigación bibliográfica, investigación documental, entrevistas, levantamiento y análisis de datos secundarios y análisis espacial. Inicialmente, se realiza una revisión bibliográfica sobre planificación urbana para comprender la planificación practicada en Porto Alegre en las últimas décadas y así conocer la génesis del instrumento de proyectos especiales. La secuencia del trabajo está dedicada a la comprensión de los PE y sus repercusiones en el espacio urbano de Porto Alegre. En el segundo capítulo de la tesis, se realiza la caracterización y espacialización de un conjunto de 99 PEs realizados en la ciudad, entre 2010 y 2019. Los proyectos son clasificados por tipo de uso y espacializados sobre el modelo espacial de desarrollo urbano propuesto en el PDDUA. En el capítulo tres, buscamos identificar y analizar lo que los emprendedores entregaron a la ciudad a cambio de los impactos urbanos y ambientales generados y los beneficios urbanos otorgados a sus proyectos. En esta etapa se analizan 1.292 medidas de mitigación y compensación de impactos a partir de los Términos de Compromiso – documento firmado entre el empresario y el Municipio que regula las obligaciones de las partes para viabilizar el proyecto – y Términos de Conversión en Área Pública. La investigación reveló que estos proyectos, realizados en gran número, están desvirtuando parcialmente el modelo espacial, especialmente en la región de la costanera del lago Guaíba, causando daños al desarrollo urbano, de acuerdo con el alcance recomendado por el Plan Director. La investigación también reveló que la gestión de proyectos especiales tiene otras características propias de las nuevas prácticas de planificación, como la negociación permanente entre actores públicos y privados, la gestión de la ciudad a través de proyectos específicos y el financiamiento de la infraestructura urbana por parte de agentes privados.

Palabras-claves: Proyectos Especiales de Impacto Urbano; Planificación Flexible; Desarrollo Urbano; Porto Alegre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Macrozonas de Porto Alegre.	6
Figura 2 - Projeto "sem impacto"	31
Figura 3 - Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º grau.....	31
Figura 4 - Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º grau.....	31
Figura 5 - Imagens do terreno do empreendimento Trend City Center em 28/06/2009 (esquerda) e 02/07/2020 (direita).....	44
Figura 6 - Empreendimento Trend City Center (Av. Ipiranga, 40)	44
Figura 7 - Empreendimento Terra Nova Nature (Av. Bento Gonçalves, 1515)	45
Figura 8 - Terreno estimado do empreendimento residencial na R. Mariz e Barros, 580 e terreno do empreendimento comercial na Av. Sen. Tarso Dutra, 861.....	46
Figura 9 - Fotomontagem do empreendimento Botanique Résidence (R. Mariz e Barros, 580)	47
Figura 10 - Regime urbanístico do terreno sito na R. Mariz e Barros 580.....	47
Figura 11 - Empreendimento multiuso Artsy (R. Gen. Lima e Silva, 560)	48
Figura 12 - Terreno do empreendimento Quartier Cabral (R. Cabral, 600) em 06/01/2009.....	49
Figura 13 - Empreendimento Quartier Cabral (R. Cabral, 600) em 02/07/2020.	49
Figura 14 - Empreendimentos Trend 24 e Trend Nova Carlos Gomes (R. 24 de Outubro, 1416 e Av. Sen. Tarso Dutra, 561, respectivamente)	50
Figura 15 - Anúncio de sala comercial à venda pela imobiliária Foxter em 26/08/2020.....	51
Figura 16 - Empreendimento Vida Viva Horizonte (Av. Sertório 1201).....	52
Figura 17 - Terreno do novo empreendimento multiuso dos grupos Zaffari, Moinhos de Vento e Melnick Even (Av. Coronel Aparício Borges, 250)	53
Figura 18 - Terreno do novo empreendimento da construtora Maiojama, entre R. Gen. Lima e Silva e Av. da Azenha	55
Figura 19 - Empreendimento Prime Wish (Av. Ceará 1664/ 1676 e Av. Benjamin Constant, 1067)	56
Figura 20 - Terreno do empreendimento Zaffari Força e Luz	57
Figura 21 - Terreno do empreendimento Zaffari Carlos Gomes	58
Figura 22 - Empreendimentos Praia de Belas Prime Office (Av. Borges de Medeiros, 2500) e Duo Concept (Av. Loureiro da Silva, 1940).....	59
Figura 23 - Empreendimento Reserva do Bosque (R. Martim Afonso, 155).	60
Figura 24 - Projeto da fachada do empreendimento The Park inspired by Dror (R. Coronel Paulino Teixeira, 190)	61
Figura 25 - Empreendimento Medplex Santana (Rua Gomes Jardim, 201).....	62
Figura 26 - Sede Fecomércio (Est. Marechal Osório, 2001).....	67
Figura 27 - Empreendimento Agora Bella Vita (R. Gabriel Franco da Luz 242)	68
Figura 28 - Condomínio Alta Vista Liberdade integrante do Complexo Arena do Grêmio.	70
Figura 29 - Vista interna do (a) Condomínio Park Plaza (Av. Ipiranga, 8400) e (b) Condomínio Terrara (Av. Antônio de Carvalho, 960). (c) Localização dos empreendimentos.	74
Figura 30 - Empreendimento Central Parque (Rua José Albano Volkmer)	75
Figura 31 - Imagens do terreno do empreendimento New Life I (R. Atílio Bilíbio, 251) em 17/12/2002, 06/01/2009 e 28/07/2020.	77
Figura 32 - Terreno aproximado do Country Club Porto Alegre (acesso pela R. Libero Baradó, 524)	78
Figura 33 - (a) Residencial Vida Alegre Sarandi (Av. Francisco Silveira Bitencourt 1818) e (b) Parque Porto Quintana (Av. Baltazar de Oliveira Garcia, 2476).....	80
Figura 34 - Empreendimento Astir Center Mall (Av. Nilo Peçanha, 2061).....	81
Figura 35 - Empreendimento Shopping Center Cassol Center Lar (Av. Sertório, 8000)	84
Figura 36 - Projeto do empreendimento Shopping Center Belvedere (Av. Senador Tarso Dutra, 500)	84
Figura 37 - Localização do empreendimento Icon Assis Brasil (Av. Assis Brasil, 4600)	88
Figura 38 - Imagens do terreno do empreendimento Grand Park Lindoia e Praça Grand Park Lindoia (Av. Assis Brasil, 3966) em 17/12/2002 e 28/07/2020	89

Figura 39 - Terreno do empreendimento localizado na Av. Ipiranga 8450	90
Figura 40 - Área do empreendimento Carlos Gomes Square (Av. Carlos Gomes 1130).....	91
Figura 41 - Empreendimentos (a) Residencial Don Manuel (Av. Manoel Elias, 2200) e (b) Porto Farroupilha (Av. João Ferreira Jardim 138)	92
Figura 42 - Projeção da ponte sobre Av. Ipiranga e inauguração da ponte e intervenções artísticas nas margens do Arroio Dilúvio.....	94
Figura 43 - Vista aérea do empreendimento UNISINOS Sede Porto Alegre (Av. Dr. Nilo Peçanha, 1640).	95
Figura 44 - Usos do edifício projetado para nova sede da Unisinos Porto Alegre.	95
Figura 45 - Área de Influência do empreendimento Unisinos sede Porto Alegre.	96
Figura 46 - Empreendimento Sede Lojas Renner (Rua Joaquim Porto Villanova, 401).....	98
Figura 47 - Vista aérea e vista da fachada do empreendimento Encosta do Sol (Av. Pinheiro Borda 417 e Av. Padre Cacique, 1860)	103
Figura 48 - Empreendimento (a) Parque Porto Valência (Av. Protásio Alves, 9277) e (b) Parque Porto La Palma (Tv. Esporte Clube Cruzeiro, 200).....	104
Figura 49 - Empreendimento Vida Viva Boulevard (Av. Cel. Aparício Borges, 1123)	105
Figura 50 - Empreendimento Grand Park Eucaliptos (R. Silveiro, 200): (a) Área comercial, (b) praça pública e (c) visão do conjunto de torres	107
Figura 51 - Área do empreendimento Golden Lake e projeto (Av. Diário de Notícias, 1500) .	108
Figura 52 - Projeto do Condomínio Lake Victoria - primeira fase do megaempreendimento Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1500).	113
Figura 53 - Empreendimento Murano Home + Office (Av. Icaraí, 1717)	114
Figura 54 - Vista do Barra Shopping Sul e das torres empresariais e residencial.....	115
Figura 55 - Projeto do complexo multiuso Pontal (Av. Padre Cacique, 2893)	116
Figura 56 - Empreendimento Rossi América (Av. Antônio de Carvalho, 1749) e localização do Beco do Carvalho	121
Figura 57 - Zoneamento conforme PDDUA da área do empreendimento Rossi América (Av. Antônio de Carvalho, 1749).....	122
Figura 58 - Empreendimento Nova Vila Hípica (Av. Diário de Notícias nº 1880 e Av. Chuí nº 71 e 75).	123
Figura 59 - Empreendimento Parador 2447 (Av. Coronel Marcos, 2447)	128
Figura 60 - Localização dos empreendimentos Villa Bella (R. Atilio Superti, 340) e Ville Essence (Av. Rodrigues da Fonseca, 1693).....	129
Figura 61 - Área aproximada do empreendimento Alphaville Porto Alegre (Estrada das Três Meninas, 1400 e 3000).....	131
Figura 62 - Empreendimentos (a) Loteamento Lagos de Nova Ipanema (Av. Edgar Pires de Castro, 2408) e (b) Condomínio Nova Ipanema Village (Av. Edgar Pires de Castro, 1286)	136
Figura 63 - Imagens da região da Av. Edgar Pires de Castro, bairro Hípica em 17/03/2003, 16/08/2010 e 06/05/2021	137
Figura 64 - Empreendimentos Tenda Reserva do Sul I e II (R. Sabino Pereira Nunes, 918), Porto das Águias (Est. João Antônio da Silveira, 930) e Centro de Compras da Restinga (Est. João Antônio da Silveira, 1254)	139
Figura 65 - Empreendimento Chácara das Nascentes (Est. João de Oliveira Remião, 3099): Vista aérea e vista de uma das ruas internas do loteamento	142
Figura 66 - Empreendimento Quintas de Sant'Anna (Est. Belém Velho, 4000): Pórtico de entrada e área de mata nativa com cachoeira no interior do condomínio	144
Figura 67 - Metodologia de avaliação dos impactos dos projetos especiais	147
Figura 68 - Definição da Área de Influência do empreendimento conforme o grau de impacto gerado	148
Figura 69 - Passarela de pedestres sobre a Av. Praia de Belas ligando o Shopping Center Praia de Belas ao seu edifício garagem	166
Figura 70 - Quadra poliesportiva e academia de ginástica ao ar livre do Centro Esportivo e Cultural Bom Jesus (R. Marta Costa Franzen, 101)	197
Figura 71 - Obras da cobertura do Terminal de passageiros Triângulo (Av. Assis Brasil, 4320)	202
Figura 72 - Projeto Pontal com parque público em perspectiva (Av. Padre Cacique, 2893)...	219

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Projetos Especiais de 2º grau por macrozona e tipo de uso.....	39
Mapa 2 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 1.....	42
Mapa 3 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 2.....	66
Mapa 4 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 3.....	73
Mapa 5 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 4.....	102
Mapa 6 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 5.....	127
Mapa 7 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 7.....	135
Mapa 8 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso nas Macrozonas 8 e 10.	141
Mapa 9 - Identificação e localização dos equipamentos públicos alvo de intervenção no TCAP assinado com a Cia. Zaffari para do empreendimento Zaffari Força e Luz.....	169
Mapa 10 - Empreendimento Trend 24 (Av. 24 de Outubro, 1416) e trechos de vias que receberam medidas de mitigação.	171
Mapa 11 - Complexo multiuso Zaffari Aparício Borges (Av. Cel. Aparício Borges, 250) e sistema viário da região.....	173
Mapa 12 - Empreendimento Bourbon Carlos Gomes (R. Furriel Luiz Antônio de Vargas, 239) e trechos de vias que receberam medidas de mitigação.....	176
Mapa 13 - Empreendimento New Life I (Rua Attílio Bilibio, 251) sistema viário do entorno e creche comunitária beneficiada no Projeto Especial	199
Mapa 14 - PE2 Residencial Cobalto e equipamentos públicos beneficiados com a assinatura do TCAP.....	214
Mapa 15 - Equipamentos públicos objetos de medidas compensatórias no Termo de Compromisso do Projeto Especial de 2º grau Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1.500)....	216
Mapa 16 - Loteamento Restinga (R. Gov. Peracchi Barcellos, 03) e vias modificadas pelo PE2.	235

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Projetos Especiais de 2º grau por macrozona e tipo de uso.....	40
Tabela 2 - Estimativa de valor de venda do empreendimento Linked Park Melnick Even.....	54
Tabela 3 - Viabilização dos Projetos Especiais de 2º grau no período 2010-2019.....	150
Tabela 4 - Total de Termos de Compromisso (TC) e Termos de Conversão em Área Pública (TCAP) por macrozonas e total de TC e TCAP aditivados e/ou alterados por macrozona.	150
Tabela 5 - Classificação das Obrigações estabelecidas em Termos de Compromisso para Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria e macrozona.	153
Tabela 6 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) relacionadas à implementação ou reforma de Equipamento Público Comunitário, por tipo e macrozona.....	155
Tabela 7 - Subclassificação das Obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por macrozona.	156
Tabela 8 - Classificação das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) em relação à distância do empreendimento	157
Tabela 9 - Localização das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) em relação à distância do empreendimento por macrozona.....	158
Tabela 10 - Classificação das Obrigações estabelecidas em Termos de Conversão em Área Pública para Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) por categoria e macrozona	160
Tabela 11 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ1	164
Tabela 12 - Obrigações estabelecidas em Termo de Compromisso para o Projeto Especial de 2º grau Bourbon Carlos Gomes (R. Furriel Luiz Antônio de Vargas, 239)	174
Tabela 13 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ 2	182
Tabela 14 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ3	196
Tabela 15 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ4	210
Tabela 16 - Obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso do Projeto Especial de 2º grau Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1.500).....	215
Tabela 17 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ 5	225
Tabela 18 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados nas MZs 7, 8 e 10.....	233

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria	154
Gráfico 2 - Percentual das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria	154
Gráfico 3 - Percentual de obrigações de Infraestrutura viária por subcategoria estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019).	157
Gráfico 4 - Percentual das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) em relação à distância do empreendimento	158
Gráfico 5 - Participação das principais subcategorias de equipamentos públicos comunitários nas obrigações estabelecidas em Termo de Conversão em Área Pública para Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019).....	160
Gráfico 6 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 1	161
Gráfico 7 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 1	162
Gráfico 8 - Tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 1..	162
Gráfico 9 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 2	180
Gráfico 10 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 2	181
Gráfico 11 - Tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 2. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação	181
Gráfico 12 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 3.....	193
Gráfico 13 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 3	194
Gráfico 14 - Tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 3..	195
Gráfico 15 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 4.....	208
Gráfico 16 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 4	209
Gráfico 17 - Principais tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 4	209
Gráfico 18 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 5.....	224
Gráfico 19 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 7.....	232

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das Obrigações constantes nos Termos de Compromisso	151
Quadro 2 - Classificação das Obrigações constantes nos Termos de Conversão em Área Pública	159
Quadro 3 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ1 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades	164
Quadro 4 - Obrigações estabelecidas no TCAP do empreendimento Zaffari Força e Luz.....	168
Quadro 5 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ 2 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades	182
Quadro 6 - Obrigações referentes a equipamentos públicos comunitários constantes no Termo de Compromisso assinado entre a empresa OAS e o Município de Porto Alegre em 16/04/2012 para implantação do empreendimento Complexo Arena do Grêmio (R. Pe. Leopoldo Brentano, 700)	184
Quadro 7 - Obrigações pactuadas no Acordo Judicial (16/12/2014) entre OAS e Município de Porto Alegre para mitigação e compensação das obras viárias do entorno do Complexo Arena do Grêmio	184
Quadro 8 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ 3 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades	195
Quadro 9 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ4 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades	210
Quadro 10 - Obrigações estabelecidas no TCAP do empreendimento Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1.500)	217
Quadro 11 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ5 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades	225
Quadro 12 - Obrigações de natureza social constantes no Termo de Compromisso assinado entre Tilton Brugger e Município de Porto Alegre em 30/12/2004 para implantação do Shopping Zona Sul (Av. Eduardo Prado, 330)	226
Quadro 13 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau das MZs 7, 8 e 10 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades	233

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

Art. – Artigo

CAADHAP – Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária

CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento

CECOMM – Central de Controle e Monitoramento da Mobilidade

CEVEA – Comissão Técnica de Viabilidade de Edificações

CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

DHP – Demanda Habitacional Prioritária

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EUA – Estados Unidos da América

EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística

Fecomércio-RS – Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul

ha – Hectare

LC – Lei Complementar

MZ – Macrozona

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NEPEU - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana

OODC – Outorga onerosa do direito de construir

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PE – Projeto Especial

PE 1 – Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º grau

PE 2 – Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º grau

PE 3 – Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º grau

PGM – Procuradoria Geral do Município

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLCE – Projeto de Lei Complementar do Executivo

PLCL – Projeto de Lei Complementar do Legislativo

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PPCI – Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndios

PT – Partido dos Trabalhadores

RIA – Relatório de Impacto Ambiental

S.A. – Sociedade Anônima

Sec. – Século

SMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

S.M. – Salários-Mínimos

SMED – Secretaria Municipal da Educação

TA – Termo Aditivo

TC – Termo de Compromisso

TCAP – Termo de Conversão em Área Pública

UFM – Unidade Financeira Municipal

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Percurso, tema e problema de pesquisa	1
Hipótese	2
Objetivo geral	3
Objetivos específicos	3
Estrutura geral da tese.....	3
Aspectos metodológicos da pesquisa	5
Considerações metodológicas sobre o objeto de estudo e a elaboração da base de dados.....	6
1. DISCUTINDO O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS NOVAS PRÁTICAS	10
1.1. Considerações sobre o conceito de Desenvolvimento Urbano	10
1.2. Breve contextualização do Planejamento Moderno: da gênese à crise.....	13
1.3. As novas práticas de planejamento urbano ou o planejamento flexível	21
1.4. O planejamento urbano de Porto Alegre: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA e os Projetos Especiais de Impacto Urbano.....	27
2. OS PROJETOS ESPECIAIS EM PORTO ALEGRE (2010 – 2019).....	37
2.1. Projetos Especiais na Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica	41
1.1.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 1	63
2.2. Projetos Especiais na Macrozona 2 – Corredor de Desenvolvimento	65
2.2.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 2.....	71
2.3. Projetos Especiais na Macrozona 3 – Cidade Xadrez.....	71
2.3.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 3.....	98
2.4. Projetos Especiais na Macrozona 4 – Cidade de Transição	101
2.4.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 4.....	123
2.5. Projetos Especiais na Macrozona 5 – Cidade Jardim	126
2.5.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 5.....	132
2.6. Projetos Especiais na Macrozona 7 – Restinga	134
2.6.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 7.....	139
2.7. Projetos Especiais nas Macrozonas 8 – Rururbana e 10 – Eixo Lomba-Restinga.....	140
2.7.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais nas Macrozonas 8 e 10	144
3. REPERCUSSÕES DOS PROJETOS ESPECIAIS NO ESPAÇO URBANO – ANÁLISE DAS OBRIGAÇÕES DO EMPREENDEDOR	146
3.1. Repercussões dos PE na Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica	161
3.1.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 1	176
3.2. Repercussões dos PE na Macrozona 2 – Corredor de Desenvolvimento ...	179

3.2.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 2.	188
3.3. Repercussões dos PE na Macrozona 3 – Cidade Xadrez.....	193
3.3.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 3.	203
3.4. Repercussões dos PE na Macrozona 4 – Cidade da Transição.....	207
3.4.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 4.	219
3.5. Repercussões dos PE na Macrozona 5 – Cidade Jardim	224
3.5.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 5.	230
3.6. Repercussões dos PE nas Macrozonas 7 – Restinga, 8 – Rururbana e 10 – Eixo Lomba-Restinga	232
3.6.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor nas Macrozonas 7, 8 e 10	236
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	239
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	249
ANEXO A	260
ANEXO B	265

INTRODUÇÃO

Percurso, tema e problema de pesquisa

Os Projetos Especiais de Impacto Urbano, ou simplesmente Projetos Especiais (PE), instrumento urbanístico criado em Porto Alegre em 1999, no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA (L.C. 434/99), constituem o objeto central de estudo desta tese. Estes projetos são definidos na lei como proposta de empreendimento ou atividade que, em função da geração de impactos, exige análise diferenciada, e sua viabilização – conforme o grau de impacto gerado – depende de execução de medidas mitigadoras e compensatórias para o município.

O desejo por melhor compreender esses projetos, surgiu em 2017, quando esta autora terminava de cursar as disciplinas do Doutorado realizado no Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEA) e teve o primeiro contato com o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana (NEPEU), vinculado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Na ocasião, integrantes do grupo – composto por alunos de graduação e pós-graduação de diferentes cursos como Arquitetura, Economia, Sociologia e Direito – haviam começado a mapear os Projetos Especiais na cidade e a caracterizá-los, entretanto a falta de dados de acesso público limitava o trabalho em alguns aspectos, especialmente em relação a elaboração de um banco de dados consistente. Em uma conversa com o coordenador do grupo, Professor Dr. Fabian Domingues, ele expôs os desafios que se impunham naquele momento, bem como as necessidades e possibilidades de aprofundamento da pesquisa, despertando o interesse desta autora em compreender os projetos especiais no âmbito da produção do espaço urbano e das práticas contemporâneas de planejamento.

Desde o princípio entendeu-se que os Projetos Especiais eram representativos das novas práticas de planejamento urbano empreendidas em escala internacional a partir da década de 1970. Tais práticas, baseadas no discurso neoliberal, advogam a redução do papel do Estado em detrimento da maior atuação dos atores privados na produção do espaço urbano, e têm como atributo essencial a flexibilização da norma urbanística como forma de conferir maior liberdade de ação aos agentes privados na produção do espaço construído das cidades.

No caso dos Projetos Especiais em Porto Alegre, a flexibilização é explicitada por exemplo, no artigo 58 do PDDUA, que define que mediante Projetos Especiais

“poderão ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos”.

O grande número de projetos identificados em Porto Alegre em um curto espaço de tempo – à época o núcleo de pesquisa havia levantado cerca de 130¹ projetos entre 2013 e 2017 – suscitava inúmeros questionamentos, entre os quais despontava com força para a autora: a cidade está sendo beneficiada ou prejudicada com os Projetos Especiais?

Considerando que a cidade possui uma proposta de desenvolvimento urbano para o município que está colocada em seu Plano Diretor, mais especificamente expressa no Modelo Espacial, foi elaborada a questão central da pesquisa: *Os Projetos Especiais estão corroborando com o modelo espacial proposto e contribuindo para o desenvolvimento urbano do município, ou estão descaracterizando o modelo espacial, e trazendo prejuízos à cidade?*

Relacionadas ao questionamento central foram elaboradas as seguintes questões:

I – Quais são as práticas de planejamento urbano atualmente vigentes que justificam os PE?

II – Qual é o conceito de desenvolvimento urbano que baliza o planejamento praticado atualmente?

III – Os Projetos Especiais refletem um novo modelo de planejamento urbano mais flexível?

IV – Como ocorrem os PE na cidade? Como se caracterizam?

V – Quais são as consequências destes projetos para a cidade?

Hipótese

A hipótese é de que o grande número de Projetos Especiais está descaracterizando o Modelo Espacial proposto e, portanto, acarretando prejuízos ao desenvolvimento do município, conforme o escopo preconizado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), gerando impactos (positivos e negativos) que devem ser melhor avaliados.

¹ Na época o banco de dados que subsidiava a pesquisa contava com vários dados duplicados o que contribuiu para um número de projetos superior ao número de projetos posteriormente identificados nesta pesquisa. O trabalho de elaboração e averiguação de uma base de dados mais precisa e com dados sistematicamente checados foi um dos primeiros objetivos propostos desta pesquisa de tese.

Objetivo geral

Analisar os Projetos Especiais em Porto Alegre à luz das práticas contemporâneas de planejamento, aqui denominadas de planejamento flexível, a fim de avaliar seus impactos positivos e negativos no desenvolvimento urbano do município.

Objetivos específicos

1. Contextualizar e descrever as práticas recentes (sec. XX e XXI) de planejamento urbano considerando as escalas nacional e internacional;

2. Discutir o conceito de Desenvolvimento Urbano a partir da bibliografia de estudos urbanos, da legislação urbanística e da análise dos discursos de atores políticos e empreendedores imobiliários;

3. Analisar o planejamento urbano recente de Porto Alegre a partir de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) e identificar manifestações das novas práticas de planejamento;

4. Levantar, espacializar e caracterizar os Projetos Especiais em Porto Alegre no período de 2010 a 2019;

5. Identificar os impactos positivos e negativos decorrentes dos Projetos Especiais no espaço urbano de Porto Alegre;

6. Refletir sobre a flexibilização no planejamento e seus efeitos para o desenvolvimento urbano a partir do estudo de caso de Porto Alegre.

Estrutura geral da tese

A tese está composta por três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. No primeiro capítulo empreende-se uma revisão bibliográfica acerca do planejamento urbano, buscando entender sua constituição enquanto conjunto de técnicas de intervenção no espaço urbano. Parte-se de uma revisão das bases do planejamento urbano técnico-normativo, surgido em meados do século XIX, e após, destaca-se a passagem para o planejamento urbano flexível, a partir da década de 1970, buscando entender os motivos desta transformação e, sobretudo, apreender o funcionamento deste modelo, que se caracteriza fortemente pela flexibilização das

normas urbanísticas. O conceito de desenvolvimento urbano que permeia o planejamento é discutido na primeira seção, evidenciando os diferentes significados do conceito a partir do discurso de distintos atores urbanos e também é apresentado o que se entende por desenvolvimento urbano para pautar a discussão nesta tese. Ainda no primeiro capítulo, analisa-se o planejamento urbano empreendido em Porto Alegre, a partir da análise do PDDUA, buscando identificar no plano local as características do planejamento empreendido em escala internacional.

No capítulo dois, direciona-se a análise aos Projetos Especiais (PE) em Porto Alegre. Inicialmente apresenta-se o banco de dados elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Economia Urbana (NEPEU) e as categorias de análise trabalhadas na pesquisa: tipo de uso, localização (por macrozona e bairro) e ano. Na sequência, os projetos são espacializados e descritos por macrozonas, buscando identificar padrões destes projetos na cidade e analisar sua coerência em relação às diretrizes espaciais previstas no PDDUA. A espacialização dos projetos sobre as macrozonas (Modelo Espacial) foi realizada através do programa de geoprocessamento ArcGIS, e resultou em um conjunto de oito mapas apresentados ao longo do capítulo.

O capítulo 3 investiga as repercussões (efeitos/resultados) dos PE no espaço urbano de Porto Alegre a partir da análise das obrigações urbanísticas estabelecidas nos Termos de Compromisso (TC) como forma de minimizar e compensar os impactos urbanos decorrentes dos PE. Inicialmente realiza-se uma análise quantitativa destas obrigações e, na sequência, elas são categorizadas a fim de identificar os principais tipos de obrigações realizadas na cidade. Um conjunto de projetos foi selecionado em cada macrozona e suas obrigações descritas de forma detalhada com o objetivo de alcançar maior compreensão sobre a aplicação e gestão do instrumento. Ao final, busca-se identificar os impactos positivos e negativos destas obrigações confrontando-as com os objetivos do instrumento (descrito no PDDUA) e com o Modelo Espacial que expressa a proposta de desenvolvimento urbano para Porto Alegre.

Nas Considerações Finais retoma-se os PE e as obrigações urbanísticas conjuntamente a fim de se refletir sobre o impacto geral desses projetos na cidade, sempre tendo como referência o Modelo Espacial de Desenvolvimento Urbano. Realiza-se uma reflexão sobre a experiência prática de Porto Alegre com o planejamento flexível a partir da aplicação do instrumento de PE e confronta-se os resultados encontrados com o Modelo Espacial de Desenvolvimento Urbano, bem como com o discurso vigente sobre planejamento e desenvolvimento urbano nas escalas nacional e internacional.

Aspectos metodológicos da pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos seus objetivos, como uma pesquisa exploratória onde busca-se compreender melhor o fenômeno dos Projetos Especiais e seus impactos sobre o espaço urbano de Porto Alegre. Conforme Gil (2002), as pesquisas exploratórias

têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. (GIL, 2002, p.41).

Ainda conforme o autor, os estudos exploratórios costumam envolver (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulam a compreensão do fenômeno. No presente estudo, os três procedimentos foram adotados visando a melhor compreensão possível do fenômeno dos projetos especiais.

Além dos procedimentos técnicos de coleta de dados recém mencionados, o trabalho também contou com pesquisa documental (especialmente Termos de Compromisso), levantamento e análise de dados secundários e análise espacial (a partir de técnicas de geoprocessamento). Através da pesquisa bibliográfica buscou-se caracterizar o planejamento urbano praticado no Brasil e no mundo nas últimas décadas, destacando-se o aspecto de flexibilização das normas urbanísticas. A análise da legislação, mais especificamente, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental e dos Termos de Compromisso, permitiu compreender a proposta do instrumento urbanístico, bem como a sua aplicação ao longo do período analisado. Através de uma planilha de dados fornecida pela prefeitura, contendo a relação dos projetos especiais e respectivas medidas de mitigação e compensação de impacto, procedeu-se a classificação de usos dos empreendimentos e das medidas mitigadoras e compensatórias. Entrevistas semiestruturadas, do tipo focalizada (LAKATOS & MARCONI, 2003), foram realizadas com três arquitetos do quadro técnico da Prefeitura de Porto Alegre que trabalham diretamente com os projetos especiais. Para cada entrevista, foi elaborado um conjunto prévio de perguntas abertas relacionadas às atividades que o entrevistado desempenhava em relação aos projetos especiais. As entrevistas foram essenciais para validar as informações da base de dados e esclarecer

alguns aspectos relacionados à gestão do instrumento dos projetos especiais². Por fim, através de software de geoprocessamento, os projetos – e por vezes as medidas de mitigação e compensação de impacto – foram espacializados sobre as macrozonas da cidade (ver Figura 1), permitindo verificar a consonância dos projetos com o Modelo Espacial proposto no Plano Diretor.



Figura 1 - Macrozonas de Porto Alegre. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre (L.C. 434/1999)

Considerações metodológicas sobre o objeto de estudo e a elaboração da base de dados

A tese analisa exclusivamente Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau (PE2), uma vez que Projetos Especiais de 3º grau ainda não foram implantados na cidade e os Projetos Especiais de 1º grau, por serem de menor impacto, executam as

² É necessário salientar, todavia, que estas entrevistas não foram realizadas dentro das normas estabelecidas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS, e por este motivo os nomes dos entrevistados não podem ser divulgados neste trabalho. Nesse sentido, fica o nosso agradecimento especial aos três técnicos entrevistados que, com disposição e didática, cederam seu tempo para conversar com esta pesquisadora sobre os projetos especiais.

medidas de adequação necessárias, ainda na etapa de tramitação do projeto arquitetônico, não gerando qualquer tipo de documento de acesso público que torne possível identificá-los. Já os Projetos Especiais de 2º grau, por configurarem projetos de grande impacto, geram o Termo de Compromisso (TC), que consiste em um documento assinado entre o Empreendedor e o Município, onde constam todas as obrigações que o empreendedor deve cumprir para viabilizar o empreendimento e obter a Carta de Habitação. Para melhor entendimento do leitor acerca dos termos de compromisso, no Anexo A deste trabalho apresenta-se um Termo de Compromisso firmado entre o Município e a empresa Melnick Even para viabilizar empreendimento sito na Rua Cabral, nº 600.

Conforme Steigleder (2021), o Termo de Compromisso consiste em um título executivo extrajudicial, utilizado em muitos municípios brasileiros como ferramenta associada às licenças ambientais e urbanísticas, com o objetivo de exigir medidas mitigadoras e compensatórias por impactos negativos e contrapartidas, geralmente associadas à recuperação de mais valias fundiárias. A autora explica que:

Este instrumento tem sido utilizado no licenciamento de projetos urbanos de grande porte, que demandem alteração de regime urbanístico, como um reforço contratual para garantir o pagamento de contrapartidas, como ocorre em Fortaleza, que possui o instrumento da Outorga de Alteração de Uso, e para assegurar o cumprimento de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos e de contrapartidas, como ocorre em Belo Horizonte, que conta com a Operação Urbana Simplificada, e em Porto Alegre, que adota a figura dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau (STEIGLEDER, 2021, p. 171. Grifo nosso)

Em Porto Alegre, desde 2013, os Termos de Compromisso passaram a ter publicização obrigatória, como resultado de uma Inspeção Administrativa no sistema de planejamento urbano municipal determinada pelo então Prefeito José Fortunati (STEIGLEDER, 2021), e desde então encontram-se disponíveis para consulta pública na página eletrônica da Procuradoria Geral do Município - PGM³. A página também disponibiliza alguns TC firmados antes de 2013 quando esses implicaram na assinatura de Termos Aditivos⁴ (TA) após o referido ano, e Termos de Conversão em Área Pública – TCAP firmados sob as mesmas condições (após 2013 ou com TA assinado após o referido ano). Assim como o TC, o TCAP também representa um documento firmado entre Empreendedor e Município onde constam obrigações que o empreendedor deve

³ O endereço eletrônico para consulta aos Termos de Compromisso é: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=537

⁴ O Termo Aditivo (TA) ocorre quando, por algum motivo, o empreendedor não pode ou não consegue executar todas as obrigações previstas no TC. Nestes casos, torna-se necessária a assinatura de um Termo Aditivo, modificando ou adicionando obrigações estabelecidas no TC original. Alguns TC contam com diversos Termos Aditivos.

cumprir para viabilizar o seu empreendimento. Tal documento é assinado em processos de parcelamento do solo, situação em que é exigido por lei (no caso de Porto Alegre, Art. 137 do PDDUA) a doação de um percentual da área para equipamentos públicos comunitários. Em determinadas situações quando o percentual de doação não é alcançado, o empreendedor pode realizar ações alternativas, como prevê o art. 138 do PDDUA:

§ 1º *Se a destinação de áreas públicas não atingir o percentual estabelecido ou se as áreas forem inadequadas à finalidade pública prevista, o interessado poderá utilizar as formas apresentadas a seguir, em conjunto ou isoladamente, a critério do SMGP:*

I – terrenos urbanizados, descritos e caracterizados como lotes destinados ao cumprimento da destinação e da utilização pública original constantes do projeto e memorial descritivo do parcelamento do solo;

II – *urbanização de áreas de lazer, construção, ampliação ou reforma de prédios destinados a equipamentos públicos comunitários, (...);* ou

III – *conversão em moeda corrente nacional, cujo valor será destinado à aquisição de outras áreas para implantação de equipamentos públicos comunitários, (...)* (PORTO ALEGRE, 2010, p. 128. Grifo nosso).

Nestes casos ocorre a assinatura do TCAP, explicitando os requisitos da conversão de áreas públicas no parcelamento do solo urbano, bem como as condições estabelecidas para tanto (PORTO ALEGRE, Decreto 18.431/2013). À sua assinatura, ainda ficam condicionadas a aprovação do parcelamento do solo, bem como o licenciamento da obra. Apesar de não estar explicitado no Plano Diretor ou em qualquer outra lei encontrada, foi apurado por meio das entrevistas realizadas com técnicos da prefeitura, que os TCAP disponíveis na página eletrônica da PGM, tais como os TC, dizem respeito a Projetos Especiais de 2º grau.

O acesso a estes documentos – TC e TCAP – foi determinante para a escolha dos PE2 como objeto de estudo desta pesquisa, pois além de configurarem uma fonte de dado oficial e de fácil acesso, e permitirem identificar com segurança um número significativo de projetos especiais na cidade, ainda permitem identificar e avaliar as medidas de mitigação e compensação de impactos realizadas pelos empreendedores ao Município.

A obtenção de duas planilhas contendo a relação de PE2 que tiveram TC ou TCAP assinados entre 2010 e 2019, também foi crucial para a pesquisa e estruturação da base de dados. As planilhas foram obtidas, via Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011) junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), por meio de uma solicitação, realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana

(NEPEU)⁵ da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Em junho de 2019, a Prefeitura disponibilizou ao Núcleo duas planilhas em formato Excel: Uma, contendo 76 empreendimentos que firmaram Termo de Compromisso ou Termo Aditivo a partir de 2010 até junho de 2019⁶; a outra planilha, contendo 25 empreendimentos que firmaram Termo de Conversão em Área Pública ou Termo Aditivo a partir de 2010. As referidas planilhas, além de conterem o nome e o endereço dos empreendimentos, apresentam as obrigações listadas nos TC e TCAP e o status de execução, indicando se já foram realizadas ou não. Estas planilhas são objeto de análise do capítulo 3, mas foram fundamentais na etapa de estruturação do base de dados da pesquisa uma vez que nove PE2 que compõem a base não tiveram (ou não foram localizados) TC ou TCAP publicados na página da PGM, e sua identificação se deu exclusivamente pelas planilhas fornecidas pela Prefeitura. Para melhor compreensão do leitor sobre este material, disponibiliza-se no Anexo B deste trabalho, um recorte da planilha enviada pela Prefeitura, onde consta os dados do PE2 realizado pela Melnick Even na Rua Cabral, nº 600.

Com base nos materiais mencionados – Termos de Compromisso, Termos de Conversão em Área Pública e planilhas de PE2 fornecidas pela prefeitura – foi possível montar uma base de dados bastante consistente sobre os PE2 em Porto Alegre, totalizando 99 PE2 identificados no período de 2010 a 2019.

A partir da consolidação da base de dados foi possível realizar as análises propostas nos capítulos dois e três da presente tese.

⁵ O NEPEU está vinculado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e é coordenado pelo Professor Dr. Fabian Scholze Domingues. Desde 2017 realiza pesquisas sobre Projetos Espaciais de Impacto Urbano em Porto Alegre, e desde 2018, esta autora é integrante do Núcleo.

⁶ Em 21 de setembro de 2020, após novo pedido de informações via Lei de Acesso à Informação, realizado pelo então pesquisador integrante do NEPEU, Mauro Zacher, a Prefeitura disponibilizou uma versão atualizada desta planilha, o que permitiu completar as informações referentes ao ano de 2019.

1. DISCUTINDO O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS NOVAS PRÁTICAS

Este capítulo tem como foco as práticas de planejamento urbano e organiza-se em quatro seções. Inicialmente apresenta-se o conceito de desenvolvimento urbano a partir do discurso de diferentes atores urbanos e na sequência define-se o conceito que vai pautar as discussões da tese. A segunda seção reconstrói a trajetória do planejamento urbano desde o século XIX até meados dos anos 1970, quando transformações em escala global repercutem também no planejamento, trazendo mudanças substanciais às práticas. A terceira seção foca-se nas transformações do planejamento urbano a partir da década de 1970, destacando-se a crescente participação dos atores privados na produção do espaço e o atributo da flexibilidade da norma urbanística como premissa das novas práticas. Por fim, na quarta seção, analisa-se o planejamento urbano de Porto Alegre, a partir de seu Plano Diretor e do instrumento dos Projetos Especiais, buscando identificar na escala local as características do planejamento empreendido em escala internacional.

1.1. Considerações sobre o conceito de Desenvolvimento Urbano

É bastante comum pessoas associarem o simples crescimento da cidade, o aumento no número de edificações, a construção de shoppings centers, ou a revitalização de áreas degradadas, com desenvolvimento urbano. Muitas vezes, nos discursos proferidos por políticos e empresários, bem como nas notícias publicadas em jornais e outros meios de comunicação, observa-se o uso dos termos *desenvolvimento urbano* ou *desenvolvimento da cidade* para justificar grandes empreendimentos (geralmente para fins comerciais, como hipermercados e shoppings), sem considerar os impactos negativos que costumam ocorrer no entorno dos empreendimentos e sem explicitar os benefícios sociais. Em 2017, por exemplo, o presidente de uma das maiores incorporadoras da capital gaúcha, a Melnick Even, ao descrever um empreendimento multiuso que seria implantado na zona sul da cidade, declarou: “Ele tem a capacidade de *induzir o desenvolvimento da região*, transformar o bairro e impactar milhares de porto-alegrenses”⁷. No entanto, o empreendimento que tramitou na prefeitura como Projeto Especial de 2º grau, e por isso realizou medidas de mitigação e compensação de impacto, executou, basicamente, medidas de infraestrutura viária, em que pode-se

⁷ WEBER, Jéssica. Complexo na Aparício Borges, em Porto Alegre, reunirá comércio, moradia e saúde. **Zero Hora**, Porto Alegre, 20 de jun. de 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/06/complexo-na-aparicio-borges-em-porto-alegre-reunira-comercio-moradia-e-saude-9821020.html>.

destacar o prolongamento de duas vias que serviram para melhorar o acesso do próprio empreendimento ao restante da malha viária.

Nas últimas décadas, com a redução dos investimentos estatais em políticas públicas e em infraestrutura, o discurso que atribui à iniciativa privada a capacidade de gerar desenvolvimento a partir de investimentos privados tornou-se dominante, balizando parte das ações e do poder público, sempre de modo a facilitar as ações desses atores, como se o crescimento econômico suscitado por eles resultasse automaticamente em desenvolvimento urbano. Este discurso é muito bem ilustrado pela fala do prefeito de Porto Alegre, Sebastião Melo (MDB) em um encontro com empresários gaúchos, ocorrido em julho de 2021, e que tinha como tema “Os desafios para o desenvolvimento econômico e social de Porto Alegre”. Na ocasião o prefeito revelou que iria apostar cada vez mais na abertura econômica para o setor privado como forma de *desenvolvimento da cidade*, explicando que a receita para o desenvolvimento consistia em garantir, por parte da prefeitura, um ambiente favorável a investimentos, com “segurança jurídica, redução de impostos, rapidez no licenciamento e um Plano Diretor sem preconceitos”⁸.

Como parte do prometido, em fevereiro de 2022 foi instituído, via decreto municipal (Decreto 21.393), o novo sistema de licenciamento urbanístico-edifício da capital gaúcha, possibilitando, por exemplo, a expedição de licenças para atividades de baixo e médio impacto, em 24 horas. No mês de maio do mesmo ano, a prefeitura divulgou o balanço das atividades relativas a licenciamento urbanístico do primeiro quadrimestre do ano, já sob as novas regras, anunciando que o valor de investimentos foi de R\$ 4,9 bilhões injetados na economia de Porto Alegre. Na ocasião de divulgação dos dados, o diretor do Escritório de Licenciamento declarou “A padronização dos protocolos e análises técnicas vai desburocratizar o licenciamento da Capital e agilizar a instalação de novos negócios para o *desenvolvimento da nossa cidade*”⁹.

Como pode-se observar através destes três exemplos sucintos, a expressão “desenvolvimento urbano” ou “desenvolvimento da cidade”, remete simplesmente no senso comum e no discurso de políticos e promotores imobiliários, à expansão do tecido urbano a partir de novas construções e conseqüentemente novos negócios e estabelecimentos comerciais. O geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2008), ao discutir o

⁸ MUÑOZ, Diego. "Crie regras urbanísticas decentes e deixa que o mercado resolve", diz Melo a empresários. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 13 de jul. de 2021. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/politica/2021/07/801457-crie-regras-urbanisticas-decentes-e-deixa-que-o-mercado-resolve--diz-melo-a-empresarios.html>

⁹ BISOL, Carla. Projetos licenciados pela prefeitura somam R\$ 5 bilhões nos quatro primeiros meses do ano. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, Porto Alegre, 05 de maio de 2022. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/projetos-licenciados-pela-prefeitura-somam-r-5-bilhoes-nos-quatro-primeiros-meses>

conceito e a sua utilização ordinária (como mostrada acima), alerta que não há questionamento por parte das pessoas “sobre a sensatez de qualificar antecipadamente de ‘desenvolvimento urbano’ processos cuja positividade e conveniência, sob o ângulo social mais amplo (o que inclui considerações ecológicas), são muito comumente duvidosas” (2008, p.75). Conforme o autor, a explicação reside no fato de que a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do “desenvolvimento” capitalista em geral, em que desenvolver significa dominar a natureza, fazer crescer e “modernizar”.

Bonduki (2016), ao revelar o paradoxo entre o expressivo valor de investimentos em *programas urbanos* no período de 2007-2014 (cerca de R\$ 690 bilhões entre Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Saneamento, PAC-Urbanização de Favelas, PAC da Copa, Minha Casa Minha Vida e Pacto de Mobilidade), e o agravamento dos problemas urbanos, especialmente nas regiões metropolitanas do país, constata que o problema se encontra no modelo de desenvolvimento urbano praticado:

Apesar do comprometimento do governo com a agenda da reforma urbana, esses investimentos foram realizados mantendo-se, ou até mesmo se *aprofundando*, o modelo de desenvolvimento urbano que foi implementado em nossas cidades no século passado, baseado na prioridade para o automóvel; na especulação imobiliária, resultante da expansão horizontal das manchas urbanas; na casa própria; e em um sistema de execução de obras públicas, especialmente aquelas voltadas para a expansão do sistema viário, alicerçado em contato com grandes empreiteiras.

[...]

Se as cidades vão mal mesmo com tanto investimento, é porque o modelo de desenvolvimento urbano que se consolidou no Brasil na segunda metade do século XX e a maneira como o poder público vem atuando desde 2003, sob coordenação do MCidades [Ministério das Cidades], não têm sido capazes de gerar cidades melhores (BONDUKI, 2016, p. 80, 81, grifo nosso).

Afinal, como explica o autor, a cidade não é apenas um somatório simples de projetos de habitação, saneamento, transportes e tantos outros programas urbanos. Muito mais do que isso, as cidades exigem uma estratégia articulada, incluindo política fundiária que regule o uso e a função social do solo e demais projetos setoriais que decorram de planos integrados, tudo isso, elaborado de forma participativa.

Bonduki explica ainda que embora o país disponha de um marco regulatório urbano aprovado pelo Congresso, e que este marco, em especial, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), exija a elaboração de planos municipais, (plano diretor, de habitação, de saneamento e de mobilidade), as intervenções patrocinadas pelo Governo Federal nas últimas décadas desprezaram estes instrumentos e não induziram os municípios a combater a especulação nem a articular os investimentos recebidos com

uma estratégia urbana. Como resultado, os problemas urbanos aprofundaram-se no país, com a ampliação dos valores da terra e do aluguel, multiplicação de empreendimentos imobiliários segregados, supressão de áreas verdes e ocupação de terrenos e prédios ociosos, além do aprofundamento da crise da mobilidade, e a permanência de problemas vinculados ao saneamento básico, entre outros.

Assim, a despeito das vultosas cifras investidas nos diversos programas para o crescimento do país, os problemas aprofundaram-se. Por isso é importante discernir o desenvolvimento urbano, da simples expansão do tecido urbano ou da diversificação de atividades no ambiente construído. O desenvolvimento urbano não se confunde com o simples desenvolvimento econômico ou com modernização tecnológica de uma área.

Recorremos aqui à obra de Souza (2003, p. 100, grifo do autor) quando disserta sobre desenvolvimento: “o desenvolvimento é, nos seus termos mais simples, um *processo de mudança para melhor*, um processo incessante de busca de mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas (...)”.

Ainda conforme Souza (2003, p. 101, grifo do autor), o desenvolvimento urbano é “antes e acima de tudo, um *desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade*: vale dizer a conquista de maior qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social”. Nestes termos, se uma cidade produz riquezas e não as distribui, mantendo grandes níveis de desigualdades sociais e econômicas entre seus habitantes, ou se destrói seu patrimônio natural, histórico e arquitetônico, se mantém problemas de infraestrutura básica, violência, poluição e bairros segregados, tal cidade, mesmo que cresça em extensão física e demográfica não passou por um processo legítimo de desenvolvimento urbano.

Assim, o desenvolvimento urbano, tal qual entendemos neste trabalho, deve garantir uma cidade mais justa e igualitária para todos os seus cidadãos, assegurando a participação popular na formulação de políticas, programas e projetos e também na implementação das mesmas. Caso contrário, seguiremos com o agravamento do quadro atual.

1.2. Breve contextualização do Planejamento Moderno: da gênese à crise

Estudos mostram a existência de cidades há pelo menos 5.000 anos, no entanto autores são unânimes em afirmar que o fenômeno urbano ganhou novas dimensões a partir da primeira Revolução Industrial (ocorrida na Inglaterra na segunda metade do século 18). Em um processo longo e complexo, que compreendeu o fim das terras

comunais e conseqüente retirada dos meios de subsistência dos camponeses, milhares de pessoas deixaram o campo em direção às cidades para trabalhar nas indústrias que se multiplicavam e demandavam grande quantidade de mão de obra. As cidades deste período tiveram um crescimento demográfico exponencial, tornando-se palco também de uma série de problemas, onde se destaca a formação de um contingente de pobres urbanos, desempregados ou mal remunerados que se amontoavam em cortiços superlotados. As cidades assistiram a densificação de suas áreas centrais e a ocupação de extensas áreas periféricas sem qualquer tipo de regulamentação urbanística, culminando em espaços de ruas estreitas e mal ventiladas, com péssimas condições de circulação. A ausência de infraestrutura e serviços como coleta de resíduos, tratamento de água e esgoto, juntamente com a ausência de planejamento e fiscalização dos órgãos públicos, resultou em espaços insalubres com surtos de doenças como a cólera, que se espalharam pela Europa, não poupando, nem mesmo as classes mais abastadas.

Relatos das condições miseráveis em que vivia a classe trabalhadora, especialmente na Inglaterra, são encontrados em autores da época, a exemplo Friedrich Engels (na obra Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra) e em autores mais recentes como Leonardo Benévolo (obra intitulada História da Cidade) e Peter Hall (na obra Cidades do amanhã). Este último, apresenta relatos de um pastor protestante da época que descrevia os cortiços londrinos e seu modo de vida:

(...) estes pestilentos viveiros humanos, onde dezenas de milhares de pessoas se amontoam em meio a horrores que nos trazem à mente o que ouvimos sobre a travessia do Atlântico por um navio negreiro. Para chegarmos até elas é preciso entrar por pátios que exalam gases venenosos e fétidos, vindos das poças de esgoto e dejetos espalhadas por toda a parte e que amiúde escorrem sob os nossos pés. Pátios, muitos deles, por onde o sol jamais penetra, alguns sequer, visitados por um sopro de ar fresco, (...). É preciso subir por escadas apodrecidas, que ameaçam ceder a cada degrau (...). Acha-se o caminho às apalpadelas, ao longo de passagens escuras e imundas, fervilhantes de vermes. E então, se não forem rechaçados pelo fedor intolerável, poderão os senhores, penetrar nos pardieiros onde esses milhares de seres, que pertencem, como todos nós, à raça pela qual Cristo morreu, vivem como reses. (MEARNS, 1883 apud HALL, 1995, p. 18,19).

Ao descrever o que poderia ser feito para mudar tal situação, o pastor defendia que o Estado precisava interferir, caso contrário nenhuma mudança efetiva seria possível: “Teremos que atentar para o fato de que sem a interferência do Estado nada de efetivo se pode realizar em qualquer escala mais ampla. E isso é um fato.” (MEARNS, 1883 apud HALL, 1995, p.22). Neste período, o Estado pouco interferia no espaço urbano para regulamentar sua ocupação, pois, conforme Sposito (2008), este foi o período do liberalismo como referencial ideológico, que tinha como princípios de

conduta, a livre concorrência e a iniciativa privada sem intervenção do poder público. Autores descrevem o período como um verdadeiro *laissez-faire* urbano, onde especuladores imobiliários agiam livremente.

É apenas na segunda metade do século XIX, em função de epidemias propagadas pela falta de saneamento, pelo temor de levantes das classes trabalhadoras e até mesmo por causa da disseminação de narrativas mostrando os problemas habitacionais nas grandes cidades, que os Estados, percebendo a incapacidade da iniciativa privada em dar respostas eficientes aos problemas destacados, começam a criar comissões e leis para tratar dos problemas urbanos, em especial o problema da moradia. Hall (1995) coloca que, em 1884, por exemplo, após importantes jornais ingleses publicarem os relatos do pastor Mearns sobre os cortiços ingleses, foi nomeada naquele país, a Comissão Real para a Moradia das Classes Trabalhadoras, e nos Estados Unidos, após publicações semelhantes ao do pastor inglês, sobre as habitações coletivas de Nova York, foram criadas sucessivamente em 1894 e 1900 duas Comissões para Prédios de Habitação Coletiva, para tratar dos problemas de habitação.

Observa-se um esforço e um movimento de todos os países que se industrializavam na época (a exemplo de Inglaterra, Alemanha, França e EUA), no sentido de buscar soluções para os problemas que vinham se manifestando nas cidades. Neste contexto, a segunda metade do século XIX é marcada por intervenções públicas no espaço urbano, que se realizaram através da aprovação de leis sanitárias e implantação de redes de água e esgoto, melhorias nos espaços públicos (aberturas de ruas, grandes avenidas e parques) e programas de melhoramentos e construção em massa de moradias para a classe trabalhadora. É justamente este período de grandes e novas experiências de intervenção estatal sobre o espaço, onde buscava-se dar respostas aos problemas urbanos e adaptar as cidades à nova sociedade industrial, que se denomina aqui de *planejamento moderno*¹⁰.

¹⁰ Alguns autores (por exemplo, MARICATO, 2002) utilizam a expressão *planejamento modernista ao invés de moderno*. Entretanto, o que precisa ser explicado aqui é o emprego do termo Urbanismo Moderno (ou Modernista), amplamente utilizado na literatura de estudos urbanos, para se referir ao conjunto de teorias e técnicas desenvolvidas a partir da segunda metade do séc. XIX (perdurando aproximadamente até a década de 1960) para compreender e agir sobre o espaço urbano. É comum também um mesmo autor falar ora em urbanismo moderno, ora em planejamento moderno (ou modernista), sem fazer a devida distinção entre os termos. A leitura de textos, produzidos pelos mais distintos teóricos e pesquisadores da área, não traz uma resposta definitiva sobre o assunto, ou seja, a imprecisão conceitual sobre urbanismo e planejamento permanece. No Brasil, a imprecisão conceitual parece ainda maior, a exemplo da tradução do livro do famoso arquiteto franco-suíço Le Corbusier, lançado com o título original *Manière de penser L'urbanisme* (com tradução literal "Maneiras de pensar o urbanismo") e publicado no Brasil com o título "Planejamento Urbano". Neste trabalho optou-se por tratar o Urbanismo como uma disciplina que pensa a cidade criticamente e busca dar soluções aos problemas que nela se manifestam. O planejamento urbano, por sua vez, entendido como um conjunto de técnicas e práticas, irá se alimentar das contribuições teóricas, técnicas e metodológicas do urbanismo para intervir no espaço. Portanto, neste trabalho, tal qual explica Souza (2008), o Planejamento Urbano inclui o Urbanismo.

As primeiras décadas deste período são marcadas por planos de higienização, modernização e embelezamento de grandes cidades, onde merece destaque o plano urbanístico de Paris, que reunindo todas estas características foi executado ao longo de duas décadas (1850-1860) por Georges-Eugène Haussmann, administrador público, nomeado prefeito de Paris em 1853. A partir das reformas empreendidas pelo Barão Haussmann, a cidade foi completamente remodelada, derrubando cerca de 27.500 casas e construindo cerca de 100.000 novas edificações (BENEVOLO, 1998). A cidade ganhou aproximadamente 165 km de novas vias (com destaque para grandes avenidas e *boulevards*), novos parques, praças, monumentos e centenas de prédios públicos (escolas, hospitais, presídios, escritórios administrativos, prédios militares e bibliotecas). O plano também investiu em infraestrutura urbana, construindo aquedutos e expandindo a rede hidráulica, rede de esgoto e de iluminação. Pela primeira vez na história, um conjunto de determinações técnicas e administrativas, ampliáveis a toda uma cidade, que já ultrapassara um milhão de habitantes, foi formulado e colocado em prática coerentemente em um tempo bastante curto (*ibidem*).

No Brasil, planos de embelezamento e higienização, também foram propostos. Villaça (1999) ao estudar a história do planejamento urbano no país, explica que o período compreendido entre 1875 e 1930 é justamente caracterizado por planos de melhoramentos e embelezamento. O Plano de Reformas de Pereira Passos para a cidade do Rio de Janeiro, em 1906, representou o ápice deste tipo de plano no Brasil, onde os ideais burgueses tornavam-se claros através de *slogans* como “O Rio civiliza-se”. Gradativamente, à medida que se consolidava o modo de produção capitalista no país, as obras de infraestrutura suplantaram as de embelezamento. As grandes obras urbanas passaram a privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital, passando-se assim da “cidade bela” para a “cidade eficiente” (VILLAÇA, 1999).

É, contudo, nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) realizados na Europa a partir de 1928, que o *planejamento moderno* teve seus elementos fundamentais definidos. Tais congressos reuniam arquitetos e urbanistas de diferentes países que buscavam trazer respostas às transformações urbanas que a nova sociedade industrial exigia. “A primeira fase dos CIAMs (1928/33) foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos “problemas urbanos” (...), em especial o problema da habitação” (MARICATO, 2002, p. 127). Em resposta ao crescente movimento operário e à demanda por moradia na época, os arquitetos trouxeram propostas inovadoras para o *design* das unidades habitacionais e tipologia dos blocos residenciais, e sugeriram novos padrões de serviços, buscando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade. A segunda fase dos

congressos (1933-1947) foi dominada pelo então coordenador dos encontros, Charles-Edouard Jeanneret-Gris, mais conhecido pelo seu pseudônimo como Le Corbusier e a ênfase foi dada ao planejamento urbano. Já a terceira fase (1947-1956) marca o enfraquecimento dos encontros e traz críticas à concepção de cidade e de arquitetura expressas nos congressos anteriores.

Em 1933, na realização da quarta edição do CIAM, o tema escolhido para debate foi a cidade funcional, onde cem delegados analisaram 33 cidades de diferentes partes do mundo. O resultado dos trabalhos foi reunido no documento que se chamou “A Carta de Atenas”, publicado em 1941 pelo coordenador do congresso, o arquiteto franco-suíço Le Corbusier. O documento tratava de propor, a partir das análises das 33 cidades, uma cidade que funcionasse adequadamente para toda população, distribuindo entre todos as possibilidades de bem-estar decorrentes dos avanços técnicos da época. Scherer, na apresentação da edição brasileira do documento (LE CORBUSIER, 1993), explica que Le Corbusier acrescentou tópicos e ênfases que refletiam à sua maneira de encarar as questões trabalhadas no congresso, não sendo o documento a expressão fiel das conclusões obtidas pelo conjunto de arquitetos reunidos no evento. O documento segue, todavia, sendo o mais importante manifesto urbanístico da época, expressando o pensamento dos arquitetos que trabalhavam com as questões urbanas naquele período.

Algumas ideias importantes expressas na Carta de Atenas são: I - A necessidade e importância do planejamento regional, uma vez que a cidade é entendida como uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região: “O plano da cidade é só um dos elementos do todo constituído pelo plano regional” (LE CORBUSIER, 1993, s.p.); II – A propriedade privada do solo deve submeter-se aos interesses coletivos, pois as cidades encontravam-se em estado desumano devido à ferocidade de alguns interesses privados: “A base desse lamentável estado de coisas está na premência das iniciativas privadas inspiradas pelo interesse pessoal e pelo atrativo do ganho” (p.64); III – As cidades devem organizar-se para satisfazer quatro necessidades básicas: habitar, trabalhar, recrear-se e circular: à habitação cabe as melhores áreas da cidade; a distância entre local de trabalho e local de habitação deve ser reduzida ao mínimo; toda área residencial deve apresentar área verde para recreação e os quarteirões insalubres devem ser demolidos e transformados em áreas verdes; IV – O Zoneamento funcional é a ferramenta urbanística utilizada para organizar as cidades de acordo com as quatro funções básicas: “O zoneamento, levando em consideração as funções-chave – habitar, trabalhar, recrear-se – ordenará o território urbano” (p. 67); V – Toda cidade deve estabelecer um programa de desenvolvimento (elaborado com base em análises rigorosas feitas por especialistas), promulgando leis que permitam a sua realização: “A lei fixará o “estatuto do solo” dotando cada função-

chave dos meios de melhor se exprimir, de se instalar nos terrenos mais favoráveis e a distâncias mais proveitosas” (p.69); VI – A Arquitetura é a chave de tudo: “A arquitetura é responsável pelo bem-estar e pela beleza da cidade. É ela que se encarrega de sua criação ou sua melhoria, e é ela que está incumbida da escolha e da distribuição dos diferentes elementos (...)” (p.70-1).

Como pode-se observar, à arquitetura era depositada toda a expectativa de organizar as cidades, e, portanto, é bastante natural, derivar deste campo teórico e profissional as principais características do planejamento urbano realizado à época. De forma sintética pode-se dizer que a Carta de Atenas legou ao planejamento, a prática do planejamento regional integrado ao planejamento intraurbano e a prática do zoneamento funcional, enquanto técnica moderna de organização das cidades. Quanto a esta última prática, autores afirmam ser o legado mais longo do planejamento moderno, sendo bastante comum até hoje nos mais variados países, a utilização da lei de zoneamento do solo para separar funções dentro da cidade.

O papel do Estado enquanto agente neutro capaz de regular o espaço e garantir a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, foi um aspecto fortemente defendido na Carta, assim como o papel do arquiteto enquanto profissional habilitado para levar as cidades ao desenvolvimento. Estes aspectos, quando internalizados no discurso do poder público e de seu corpo técnico, corroborou com a prática do planejamento urbano centralizado na figura do Estado, que revestindo-se de suposta neutralidade, passou a ser o portador da racionalidade e conhecimento técnico-científico necessários para intervir nas cidades e conduzi-las ao desenvolvimento.

No contexto da época, acreditava-se que o desenvolvimento poderia ser alcançado pelas transformações espaciais, ao que alguns autores chamam de “fetichismo espacial” do Urbanismo Moderno, sendo Le Corbusier o seu máximo expoente (SOUZA, 2008).

No Brasil, os preceitos da Carta de Atenas e de Le Corbusier foram amplamente seguidos pelos arquitetos da época, tendo como prova cabal, o projeto para o Plano Piloto de Brasília, datado de 1956, de autoria do arquiteto Lúcio Costa, e considerado a mais completa aplicação dos princípios contidos na Carta de Atenas (SCHERER, 1993). De maneira mais geral, Villaça (1999) identifica no planejamento urbano brasileiro realizado a partir da década de 1930, uma mudança de abordagem sobre a cidade, que deixa de ser tratada de maneira segmentada (por projetos pontuais) e passa a ser vista como um todo, um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional – tal qual preconizava a agenda modernista. Ainda na esteira do planejamento moderno surgem no país, os super planos, integrando a cidade à sua região. Este tipo de planejamento foi amplamente utilizado pelos governos militares nas

décadas de 1960 e 1970, resultando em dezenas de planos regionais pelo Brasil. No entanto, é imperativo observar que, apesar do planejamento ser abordado teoricamente como um instrumento que contemplaria toda a cidade, na prática, isso não ocorreu, como Maricato destacou: “(...) os padrões do urbanismo modernista foram aplicados a uma parte das cidades formando verdadeiras “ilhas de primeiro mundo”, cercadas de ocupação ilegal promovidas pelas favelas, cortiços e loteamentos clandestinos” (2009, p. 3). Ainda conforme Maricato (2002), o planejamento urbano modernista no Brasil serviu como um importante instrumento de dominação ideológica, ocultando a cidade real, aquela das ocupações irregulares, em detrimento da cidade oficial, aquela apresentada nos planos e alvo de abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras etc.)

O planejamento moderno chegou ao auge no período do pós-guerra, reinando absoluto por cerca de trinta anos. Entre 1945 e 1975, período denominado de *Welfare State* ou Estado de bem-estar social, os países capitalistas, sobretudo os europeus e os EUA, experimentaram um período de grande crescimento econômico, acompanhado de significativa distribuição de renda e de maciços investimentos em políticas sociais. Surgiram no período os grandes sistemas nacionais de planejamento, a exemplo do *Town and Country Planning Act* de 1947 do Reino Unido, e o *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation* de 1954, na França (SOUZA, 2008). O Estado, foi definitivamente incorporado como figura central na tarefa de assegurar o equilíbrio econômico e social e passou a promover verdadeiras “reformas urbanas” embasadas em eixos estruturantes como reforma fundiária (forte regulação do Estado sobre propriedade da terra e renda fundiária), extensão da infraestrutura urbana e financiamento subsidiado das moradias (MARICATO, 2002). Como resultados espaciais das reformas, surgiram os subúrbios americanos e as cidades expandidas europeias, que conseguiram assegurar o amplo direito à moradia – embora não o amplo direito à cidade como destacaria Lefebvre em sua obra “O direito à cidade” (*ibidem*).

Ascher (2010) explica que no período do Estado de bem-estar foi criada toda uma ordem de estruturas e procedimentos para “planejar” mais racionalmente as cidades e agir, apesar das limitações da propriedade privada, o que resultou materialmente em grande oferta de equipamentos coletivos, serviços públicos e habitação social: “As cidades e o urbanismo conheceram, assim, uma verdadeira revolução em relação às antigas cidades e concepções arquitetônicas (...)” (ASCHER, 2010, p. 28).

Souza (2008) – sem desconsiderar os avanços sociais e urbanos obtidos no período – cunha o planejamento realizado no período como “físico-territorial” clássico ou planejamento regulatório, por ser esta a característica proeminente das práticas

realizadas. O foco do planejamento estava na organização espacial das cidades e centrava-se em questões como o traçado urbanístico, as densidades de ocupação e o uso do solo. É consenso, entretanto, que após a Segunda Guerra até os anos 1970, as cidades experimentaram transformações significativas em termos de melhorias na infraestrutura urbana, transportes, habitação e políticas urbanas, tornando-se um lugar muito melhor para viver do que eram no século XIX, no período da Revolução Industrial. O planejamento urbano teve papel crucial nestas melhorias mesmo que isso o tenha rendido atributos como centralizador, tecnocrático, autoritário e impositivo.

Não obstante à sua inegável contribuição para as cidades, sobretudo a partir da década de 1970, o planejamento moderno (ou regulatório) passa a sofrer duras críticas tanto de intelectuais da esquerda quanto de políticos conservadores (SOUZA, 2008). Do campo da esquerda, especialmente de autores de orientação marxista, vinha a denúncia de que o planejamento era um instrumento à serviço da manutenção do *status quo* capitalista, o que fica muito bem sintetizado na seguinte declaração de Le Corbusier: “Arquitetura ou revolução. Podemos evitar a revolução.” (LE CORBUSIER, 1998 apud SOUZA, 2008, p. 130). Criticava-se também a segregação espacial e a ordem rígida imposta pelo zoneamento funcional, a simplificação da realidade a partir de modelos standardizados e a baixa capacidade de adaptação dos planos a novos cenários. Já por parte dos conservadores, criticava-se a incapacidade do Estado, por meio de suas ações intervencionistas, de evitar as crises (típicas do capitalismo) e progressivamente chamava-se a atenção para a diminuição do crescimento econômico e conseqüente incapacidade de investimento e regulação dos Estados, ao que a solução seria o “Estado mínimo” e maior confiança no “mercado livre” (SOUZA, 2008).

A década de 1970 marca o início de um período de reestruturação profunda. Crise do capitalismo, mudanças nas atividades econômicas, nas tecnologias de produção e nas relações de trabalho vão se refletir diretamente sobre o espaço urbano e sobre as matrizes do planejamento:

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX (MARICATO, 2002, p. 123).

Na passagem da década de 1970 para 1980, mudanças no cenário político mundial com a chegada de uma nova direita ao poder, representada pela eleição de Margareth Thatcher, na Inglaterra e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, fortalecem o neoliberalismo enquanto discurso e prática, fazendo erodir as bases político-econômicas que por mais de trinta anos alimentaram as políticas de bem-estar e, por conseqüência, o planejamento urbano moderno. Neste contexto, “a hegemonia

ideológica do neoliberalismo e a crise do *welfare state* representam um enfraquecimento (e não apenas uma transformação), tanto efetivo quanto ideológico, do planejamento, até então estreitamente associado a um Estado intervencionista” (SOUZA, 2008, p.31).

Como bem coloca Maricato (2002), a supremacia da ideologia neoliberal nos anos 1980 e 1990 é incontestável e sob esse novo ideário buscar-se-á o fim do intervencionismo estatal, da burocratização, da ineficácia, do autoritarismo e das receitas previamente concebidas. Face ao novo cenário, se estabelecem as bases para novas concepções, discursos e práticas no planejamento urbano – assunto da próxima seção.

1.3. As novas práticas de planejamento urbano ou o planejamento flexível

Nesta seção discute-se as novas práticas de planejamento urbano empreendidas a partir da década de 1970, e que trouxeram transformações significativas em relação ao planejamento moderno, modelo praticado até então e que tinha entre seus traços distintivos a ação diretiva do Estado.

Atendendo por diferentes nomes, como planejamento estratégico (VAINER, 2016, 2002; CASTELLS & BORJA, 1996; GALLACH, 2008; LOPES, 1998) neourbanismo (ASCHER, 2010), cidade do empreendimento (HALL, 1995), empreendedorismo ou empresariamento urbano (HARVEY, 2005, 1996), dentre tantos outros, as novas práticas de planejamento impregnadas pela ideologia neoliberal, advogam a redução do papel do Estado em detrimento da maior atuação dos atores privados na produção do espaço urbano, e para que estes possam agir com maior liberdade, a flexibilização da norma urbanística apresenta-se como atributo essencial.

A trajetória do planejamento urbano e suas metamorfoses a partir da década de 1970 até os dias atuais, é narrada agora a partir de distintos autores que se dedicaram a estudar as transformações do modo de produção capitalista e suas repercussões na produção do espaço (HARVEY, 2008, 2006, 2005, 1996), bem como alguns autores que buscaram compreender as transformações enfocando a área do planejamento urbano em escala internacional, porém com um olhar a partir de seus países europeus (HALL, 1995; ASCHER, 2010, 1994), passando pelos autores/ consultores internacionais propagadores das novas práticas (CASTELLS & BORJA, 1996; CASTELLS, 1992) e chegando aos autores brasileiros que buscam compreender a produção e transformações do espaço urbano na escala nacional e latino-americana (MARICATO,

2009, 2002; ARANTES, 2002; ARANTES, 2010; RIBEIRO, 2020; VAINER, 2016, 2002; ABRAMO, 2007).

Como já mencionado, a década de 1970 marca o início de um período de reestruturação profunda. O longo ciclo de expansão do pós-guerra (1945-1973), denominado fordista-keynesiano – que tinha como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico – entra em colapso, iniciando um período de rápida mudança, fluidez e incertezas. Conforme Harvey (2006), a profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o sistema fordista-keynesiano. Esse sistema que havia fundamentado um período de crescimento vigoroso no pós-guerra, se mostrou inflacionário à medida que as despesas públicas seguiam crescendo e a capacidade fiscal dos Estados estagnava.

Como consequência, as décadas de 1970 e 1980 caracterizaram-se por um conturbado período de reestruturação econômica e reajustamento social e político. Uma série de novas experiências nos domínios das tecnologias, da organização industrial, da vida social e política começaram a tomar forma e foram tão significativas que representaram uma mudança no regime de acumulação do sistema capitalista, pondo fim a era do fordismo e dando início ao regime de acumulação “flexível” (HARVEY, 2006). Enquanto o fordismo se organizou sob o signo da rigidez – expressa na estrutura de produção, no mercado de trabalho, na forte organização sindical, no Estado forte e regulador, e na baixa mobilidade de capitais – o novo regime se estruturou sob a marca da flexibilidade, propiciada em parte pelas mudanças tecnológicas e pela necessidade de acelerar o tempo de giro do capital:

(...) flexibilização da estrutura produtiva em relação ao território, flexibilização da organização da unidade de produção (que se fragmenta), flexibilização nas relações de trabalho, flexibilização e diversificação dos produtos, flexibilização dos mercados. A informação, o conhecimento, a marca, a mídia, ganham mais importância em um mundo impactado pela velocidade, pelo efêmero, pelo espetáculo, tudo isso alimentado por significativos avanços tecnológicos (MARICATO, 2009, p. 4).

A flexibilização atingiu também o Estado e seu papel regulador. O Estado centralizador, provedor e intervencionista, um dos pilares do sistema fordista, se viu enfraquecido e passou a ser sistematicamente atacado, especialmente por uma onda de neoconservadores que se fortaleceu neste período e sob o discurso neoliberal advogava pela retirada no Estado do bem-estar social, pela desregulação estatal e maior liberdade de atuação para os agentes privados, que de acordo com o discurso, seriam os atores com a capacidade de resolver a crise econômica.

No âmbito urbano, os governos locais, muitos deles em profunda crise fiscal e econômica, passaram a adotar formas de planejamento mais “amigáveis ao mercado” como forma de atrair investimentos. O planejamento urbano, a partir de então, deixa de controlar o crescimento urbano e passa a encorajá-lo por todos os meios. “Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riqueza; o primeiro e principal objetivo do planejamento deveria ser o de azeitar a máquina” (HALL, 1995, p. 407).

Programas de revitalização urbana e parcerias público-privadas passam a constituir a base do novo modelo de crescimento urbano em que as cidades são tratadas como os motores do desenvolvimento econômico e devem competir entre si para atrair investimentos privados e gerar empregos.

É válido mencionar aqui a experiência da cidade de Baltimore, nos Estados Unidos, que constituiu um dos primeiros exemplos de aplicação do novo receituário urbano, e na década de 1980, realizou a revitalização de sua área portuária incluindo a construção de aquário, marina, centro de convenções, hotéis e prédios residenciais. O projeto introduziu ainda um conceito inovador à época que era o de reutilização adaptável, e consistia na recuperação e reciclagem de antigas estruturas físicas para novos usos. Com a revitalização da *Inner Harbor*, prédios abandonados e degradados passaram a abrigar atividades de recreação, cultura, compras e habitação. E até mesmo uma feira, conta-nos Arantes (2002), para promover o redesenvolvimento urbano foi criada, sob a justificativa de celebrar a “vizinhança” e a diversidade étnica da cidade.

A partir do estudo de caso de Baltimore, Harvey (1996) estabeleceu uma caracterização geral das novas formas de administração urbana, as quais ele denomina de empresariamento urbano. Na perspectiva do autor, o empresariamento urbano se caracteriza, principalmente pela parceria público-privada onde o objetivo primeiro está centrado no investimento e desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos, e não necessariamente na melhoria das condições em um âmbito específico.

No novo modelo, as cidades são as grandes protagonistas da transformação urbana:

As cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação. Pode-se falar das cidades como atores sociais complexos e de múltiplas dimensões. [...]. A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 152, 153. Grifo nosso).

Ainda, na concepção dos propagadores no novo modelo, o planejamento dito estratégico seria a melhor opção para conduzir as cidades ao desenvolvimento, como fica evidenciado nos fragmentos de textos a seguir, sendo o primeiro de autoria do sociólogo catalão, Manuel Castells, um dos maiores difusores do modelo de planejamento estratégico, e o segundo, de Rodrigo Lopes, que participou da elaboração do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro:

A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia mundial *exigem o desenvolvimento de um planejamento estratégico*, capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de gestão (CASTELLS, 1992, p. 77. Grifo nosso)¹¹.

A expansão dos espaços urbanos e aceleração dos tempos, geradas pelo novo espaço de fluxos, impõe às cidades um amplo universo de alternativas de desenvolvimento econômico, social, e político que só permite decisões conscientes se baseadas em um amplo e participativo planejamento estratégico. É preciso criar novamente as cidades (LOPES, 1998, p. 71)

O planejamento estratégico foi inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados nos Estados Unidos, na década de 1960, na Escola de Administração e Negócios de Harvard, e passou a ser difundido no Brasil e na América Latina por diferentes agências multilaterais (como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - ONU-Habitat) e consultores internacionais, especialmente os catalães, após a experiência bem sucedida de Barcelona¹² (VAINER, 2002).

Conforme seus preceitos, as cidades devem buscar novas bases econômicas, se projetar para o exterior e se inserir nos espaços de economia global, a partir por exemplo, da criação de grandes projetos urbanos, planos de revitalização urbana, criação de centros de negócios, desenvolvimento do turismo e de recepção/ captação de grandes eventos (esportivos, culturais, de negócios etc.), sendo todos estes projetos realizados, preferencialmente, a partir de parcerias público-privadas.

Vainer (2002), analisando os preceitos do planejamento estratégico a partir de seus principais mentores intelectuais, considera que seu discurso se estrutura sobre três analogias, nomeadamente, a cidade como mercadoria, como empresa e como pátria. Ilustrando a primeira analogia, o autor recorre a Castells e Borja (1996) quando

¹¹ Livre tradução do fragmento "The flexibility, globalization, and complexity of the new world economy require the development of strategic planning, able to introduce a coherent, adaptive methodology in the multiplicity of meanings and signals of the new structure of management".

¹² Arantes (2002) explica que a experiência urbanística de Barcelona, iniciada na década de 1980 utilizando a receita do planejamento estratégico e produzindo planos como o "Plans cap al 92" e "Barcelona 2000" foi tão bem sucedida, que muitas pessoas pensam, de maneira equivocada, que o planejamento estratégico teve sua origem naquela cidade.

estes afirmam, por exemplo, que o governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada na oferta de infraestruturas e de serviços que seja capaz de atrair investidores, visitantes e usuários solventes à cidade. Na analogia cidade empresa, a cidade é entendida como um sujeito ativo, um agente econômico que deve atuar junto ao mercado, competindo com outras cidades para atrair investimentos. Neste contexto, seus representantes advogam por uma reforma política radical, permitindo que as formas de gestão e de contratação assegurem agilidade e transparência em seus processos, respondendo a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político e burocrático (CASTELLS & BORJA, 1996). E por fim, a cidade pátria deriva do consenso público da necessidade de mudança, e segundo seus propagadores, um plano estratégico só pode lograr êxito se atingir esta condição:

Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico (CASTELLS & BORJA, 1996, p.158).

Anos mais tarde, ao analisar o planejamento estratégico a partir do caso do Rio de Janeiro e seus megaeventos, Vainer (2016) afirma que a concepção de planejamento estratégico está baseada na noção de flexibilidade, que remete diretamente à noção de eficiência empresarial. Este modelo de planejamento privilegia a negociação em detrimento da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei e a primazia do mercado no tocante à construção e reconstrução do espaço urbano. A cidade submetida ao movimento espontâneo do mercado, deve funcionar como uma verdadeira empresa, e desta forma deve ser entregue a quem entende de negócios, ou seja, os empresários capitalistas. O controle político ou burocrático são, sob esta perspectiva, vícios terríveis a corroer a capacidade da cidade de “aproveitar boas oportunidades de negócios” (VAINER, 2016).

Diante de uma realidade cada vez mais heterogênea e complexa, François Ascher (2010) argumenta que o planejamento estratégico oferece respostas multifuncionais e capazes de fazer face à crise e à variedade de circunstâncias que o mundo atual apresenta. “Sua performance e sustentabilidade são obtidas pela variedade, *flexibilidade* e capacidade de reação” (ASCHER, 2010, p. 85).

Na mesma direção, Gallach (2008) argumenta que o planejamento estratégico se apresenta como alternativa ao “Plano Geral” do período fordista, concebido sob uma estrutura rígida e com pouca capacidade de resposta à nova realidade que se apresenta

mais heterogênea, complexa e mutante. Enquanto o plano geral se debruçava sobre toda a cidade, o plano estratégico apresenta a possibilidade da gestão por projetos, concedendo maior eficiência na resposta de problemas pontuais e apresentando maior flexibilidade da intervenção urbanística.

Enquanto no planejamento tradicional a norma urbanística é pensada para a totalidade do território, na perspectiva do planejamento estratégico, a gestão da cidade por projetos supõe a flexibilização da norma urbanística e a concertação entre governo local e empreendedores. A nova forma de planejar também exige discricionariedade administrativa:

Os Planos Diretores concebidos sob essa racionalidade são repletos de conceitos indeterminados e cláusulas gerais que ampliam a discricionariedade do planejador e dos técnicos dos órgãos públicos, de tal forma que os projetos urbanos considerados de maior interesse do mercado possam ser analisados conforme as peculiaridades do caso concreto, sob a lógica de que a compatibilização do projeto com o bem comum pode ser averiguada à luz das especificidades fáticas (STEIGLEDER, 2021, p. 75-6)

Como dito anteriormente, as ideias do planejamento estratégico tiveram ampla penetração no Brasil e demais países latino-americanos através das agências multilaterais como Banco Mundial e o BIRD. Estas agências, especialmente a partir dos anos 1990, passam a exigir a adoção de modelos de governança mais “empreendedoras” como contrapartida à liberação de empréstimos, defendendo a necessidade de reformar o setor público em nome de maior “eficiência” e impondo metas fiscais rigorosas (RIBEIRO, 2020). Neste contexto, o setor público passa a concentrar esforços na atração de recursos privados, em sendo que, sob a influência das agências multilaterais, prevalece a busca de alternativas de mercado para o financiamento da infraestrutura e serviços urbanos.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988, ao aumentar as responsabilidades delegadas à esfera municipal e restringir sua autonomia fiscal frente o governo federal, acabou por contribuir para que os governos locais buscassem outras fontes de financiamento. De maneira resumida “o aumento das responsabilidades [dos municípios] se deu sem o aumento proporcional do aporte de recursos necessários” (RIBEIRO, 2020, p. 388). Essa aparente contradição entre o aumento de responsabilidades e a restrição de recursos aos municípios reflete, segundo Ribeiro (2020), as doutrinas impostas pelas agências multilaterais que pressionam as autoridades locais a buscarem fontes de financiamento junto ao setor privado. Neste contexto, muitos municípios vão redesenhar suas regulações urbanísticas a fim de facilitar os investimentos privados, com a criação de instrumentos para essa finalidade.

Em Porto Alegre, o instrumento urbanístico Projetos Especiais de Impacto Urbano, criado no Plano Diretor de 1999, pode ser entendido nesta conjuntura de demandas por mais flexibilidade e maior interlocução com agentes privados. Este será o tema da próxima seção.

1.4. O planejamento urbano de Porto Alegre: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA e os Projetos Especiais de Impacto Urbano

O atual plano diretor de Porto Alegre, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) foi sancionado em 1999 (Lei Complementar 434 de 01 de dezembro) e revisado em 2010 (Lei Complementar 646 de 22 de julho)¹³. Pode ser considerado o terceiro plano diretor da cidade, tendo sido o primeiro sancionado em 1959 – Plano Diretor de Porto Alegre – e o segundo em 1979 – denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Elaborado na década de 1990, o PDDUA expressa as ideias e condições vigentes naquele período: crise fiscal e econômica, aliada a reformas neoliberais e à Constituição de 1988 – que havia conferido maiores responsabilidades aos municípios sem o aumento proporcional no aporte de recursos – levaram os governos municipais a redesenharem seus instrumentos de regulação urbana a fim de facilitar investimentos privados e assim aliviar os constrangimentos dos déficits fiscais (RIBEIRO, 2020). É neste contexto que ocorre a elaboração do PDDUA, e a criação do instrumento dos Projetos Especiais de Impacto Urbano – que acreditamos refletir muito bem este momento.

Albano (2016) relata que a formulação do PDDUA começou em 1995, porém dois anos antes, em 1993, a gestão municipal já havia iniciado uma série de atividades relacionadas ao planejamento, incluindo debates, oficinas de trabalho e seminários que permitiram elencar um conjunto de críticas que subsidiaram o processo de elaboração do plano. As críticas – que não eram dirigidas exclusivamente ao plano diretor de Porto Alegre, mas ao modo de planejamento e aos planos que vinham sendo realizados em um âmbito mais geral – indicavam um descontentamento com os planos expressos por

¹³ Conforme o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) a lei do plano diretor deve ser revisada a cada dez anos. Em Porto Alegre, o processo de revisão que deveria ter sido concluído em 2020, deve se estender, no mínimo, até 2023, sob a alegação por parte da prefeitura de ter sido interrompida pela pandemia do Coronavírus. Cabe mencionar que o processo de revisão tem sido marcado por tensões entre os diversos atores envolvidos, merecendo destaque aqui os vários alertas que alguns grupos vêm fazendo sobre a redução da participação da sociedade civil no processo de revisão.

normas prescritivas e padrões homogêneos que não consideravam a diversidade existente nas cidades. Apontavam para a rigidez e extrema racionalidade do processo de planejamento, acusado de não realizar uma interlocução com a sociedade civil e estar restrito ao conhecimento técnico dos servidores sob a coordenação política do Estado. Alegavam ainda que os planos traziam uma visão autoritária, retrógrada, inflexível e incapaz de absorver a renovação, além de estarem defasados em relação às dinâmicas econômicas das cidades. Por fim, também havia demanda pela inclusão de temas como a questão ambiental, a participação social e a produção concertada da cidade. É imperativo ressaltar que o conteúdo das críticas identificadas ao longo das atividades de planejamento em Porto Alegre, reproduz na escala local as mesmas insatisfações, os mesmos problemas e o mesmo discurso que vinha sendo elaborado na escala internacional, como foi mostrado na seção anterior deste trabalho.

Em 1997, foi enviado à Câmara de Vereadores uma proposta de plano que representava, nas palavras do então prefeito Raul Pont (PT), *o limite do consenso, do acordo alcançado* (ALBANO, 1999), já que havia ficado explícito, nas discussões do plano, a existência de interesses contraditórios e uma dificuldade clara em chegar a um consenso que pudesse produzir um projeto de cidade que atendesse a todos. Em 1999, após quase dois anos de discussões na Câmara, foi aprovado então o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. Na justificativa do plano aprovado naquele ano, constava:

O resultado deste trabalho aponta, primeiramente, para uma *mudança do conceito de planejamento*, de normativo – baseado essencialmente em normas para a atividade privada – para *estratégico*, no qual o *poder público* fortalece seu papel de *agente articulador* e propositivo, dando ênfase à *atuação integrada dos diversos atores* da construção da cidade. Neste sentido, a *gestão* toma uma importância muito grande, pois o caráter de *processo permanente* lhe confere um sentido aberto e o Modelo Espacial passa a funcionar como arcabouço orientador para as propostas que serão desenvolvidas. (...). Desta forma, o Plano Diretor, conduz para uma *atuação projetual sobre a cidade*, *potencializando as oportunidades de investimentos* e associações, e reorientando suas diretrizes ao longo do tempo, através de um sistema que garante a discussão com a população (PORTO ALEGRE, 1999, s.p. apud ALBANO, 2016, p. 141. Grifo nosso)

Como observa-se, além da explicitação do enfoque estratégico dado ao novo plano, o texto confirma o enfoque trazendo diversos elementos que remetem a esta modalidade de planejamento, tais como: poder público enquanto agente articulador, ao invés de um poder público meramente normativo e impositivo; o reconhecimento de diversos agentes na produção do espaço, em detrimento de um posicionamento que negava a diversidade urbana; maior ênfase na gestão e visão de plano como processo, em detrimento do plano como documento acabado e rígido; atuação projetual sobre a

cidade, em detrimento da visão totalizadora e que, de maneira antagônica, abarcava apenas a cidade formal; potencialização às oportunidades de investimento, ao invés do controle rígido sobre a atuação dos agentes privados.

Conforme Oliveira Filho (2009), o texto do plano diretor consagrou uma concepção de planejamento que procurava ao mesmo tempo ser empreendedora, redistributiva e participativa, tendo nas estratégias de desenvolvimento sustentável o seu eixo central. Ainda conforme o autor, o PDDUA embora tenha se baseado na participação, tem como foco predominante o planejamento estratégico e a regulação do uso do solo e o sistema de gestão privilegiam a promoção econômica como forma de gerar ativos financeiros para o município.

Nesse contexto do planejamento estratégico, os Projetos Especiais figuram entre os instrumentos de intervenção no solo urbano pelo PDDUA. Os Projetos Especiais de Impacto Urbano, ou simplesmente Projetos Especiais (PE), constituem um dos treze instrumentos urbanísticos de intervenção no solo¹⁴ previstos no PDDUA. Eles configuram proposição de empreendimento ou atividade que, em função de sua natureza ou porte, geram impacto urbano-ambiental e, em muitos casos, não se enquadram no regime urbanístico vigente, necessitando análise diferenciada para potencial aprovação:

Art. 56. O Projeto Especial de Impacto Urbano será objeto de análise com vista à identificação e à avaliação dos impactos decorrentes da proposta, considerando os seguintes conteúdos:

I – estrutura urbana e paisagem urbana, observando os aspectos relativos a:

a) estruturação e mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e à demanda por transportes;

b) equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento populacional;

c) uso e ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente, ou a renovar, níveis de polarização e soluções de caráter urbanístico; e

d) patrimônio ambiental, no que se refere à manutenção e à valorização;

II – infraestrutura urbana, no que se refere a equipamentos e redes de água, esgoto, drenagem, energia, entre outros;

[...]

V – valorização imobiliária, a ser regulamentada (PORTO ALEGRE, 2010, p. 67. Grifo nosso).

Ainda conforme o artigo 56 do PDDUA, as obras de implantação de malha viária, equipamentos públicos e outras que se tornarem necessárias em decorrência dos

¹⁴ Conforme Art. 49 do PDDUA (L.C. 646/10) os demais instrumentos são: Normas de Uso e Ocupação do Solo; Transferência de Potencial Construtivo; Solo Criado; Tributação e Incentivos; Monitoramento da Densificação; Áreas Especiais; Direito de Preempção; Direito de Superfície; Consórcio Imobiliário; Estudo de Impacto de Vizinhança; Operação Urbana Consorciada; e Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios do Solo.

impactos gerados, bem como as medidas mitigadoras e compensatórias, serão de responsabilidade do empreendedor.

Para a avaliação dos impactos decorrentes da proposta de Projeto Especial, o Plano estipula a realização de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Relatório de Impacto Ambiental (RIA), sendo que, em caso de realização de EIA ou RIA, fica dispensada a realização de EIV. Embora o EIV esteja previsto no PDDUA, ele ainda não foi objeto de regulamentação por lei específica, o que isenta os empreendedores de sua realização, conforme alerta Steigleder (2021).

Destaca-se aqui o artigo 58, que define que mediante Projetos Especiais, *“poderão ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos”* (2010, p. 68. Grifo nosso). Ou seja, mediante o enquadramento de uma proposta como Projeto Especial, é possível, ao empreendedor, solicitar a flexibilização do regime urbanístico.

Os Projetos Especiais, conforme a iniciativa, classificam-se em: I – Projeto Especial de Impacto Urbano de Realização Necessária; ou II – Projeto Especial de Impacto Urbano de Realização Voluntária. Os primeiros são de iniciativa do Município, criados para o desenvolvimento de setores da cidade¹⁵, podendo haver ou não, a participação da iniciativa privada. Já os projetos do segundo tipo são originados por iniciativa externa ao Poder Público Municipal, ou seja, pela iniciativa privada e constituem – como será evidenciado no próximo capítulo – a maioria absoluta dos Projetos Especiais realizados na cidade.

Conforme a análise das características diferenciadas, complexidade e abrangência, os Projetos Especiais são classificados em: I – Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º Grau; II – Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau; ou III – Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau (Operação Urbana Consorciada), em uma escala crescente de impactos.

A sequência de figuras a seguir, ilustra de maneira didática o grau de impacto que um projeto gera em seu entorno. Alerta-se que a Figura 2 mostra um projeto dentro dos critérios do Plano Diretor, considerado, portanto, um projeto sem impacto urbano (SMAMS, 2020). A Figura 3 ilustra o impacto de um Projeto Especial de 1º grau (PE1) e a Figura 4, ilustra o impacto de um Projeto Especial de 2º grau (PE2).

¹⁵ Os setores da cidade previamente selecionados para receber projetos especiais de realização necessária são apresentados na Figura 7 do PDDUA que apresenta o Programa de Projetos Especiais, e que integra a Estratégia de Produção da Cidade (apresentada no capítulo 1.4 deste trabalho). Apesar de o texto do PDDUA não explicitar que o Programa de Projetos Especiais se refere a projetos de realização necessária, técnicos da prefeitura explicaram que o mapa apresentado se relaciona a esses projetos.



Figura 2 - Projeto "sem impacto". Fonte: SMAMS/PMPA, 2020a



Figura 3 - Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º grau. Fonte: SMAMS/PMPA, 2020a

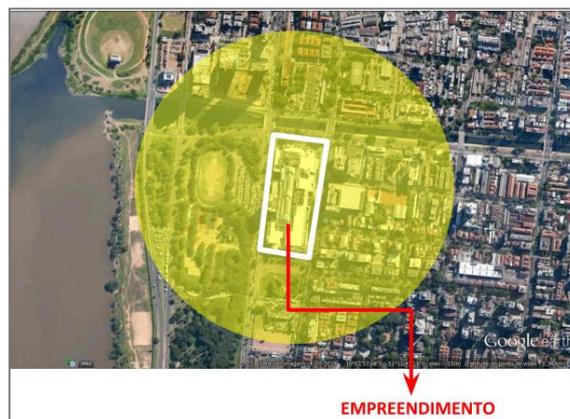


Figura 4 - Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º grau. Fonte: SMAMS/PMPA, 2020a

Como pode-se observar na sequência apresentada, o impacto de um projeto que se enquadra dentro do regime urbanístico fica restrito aos limites do lote. No Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º grau, o impacto gerado extrapola o lote, impactando a quadra em que se encontra e proximidades, ficando sua viabilização condicionada a medidas de adequação do projeto. Já o Projeto Especial de 2º grau gera um impacto para além da quadra onde é implementado, podendo abranger várias quadras, e sua

viabilização fica condicionada a realização, por parte do empreendedor, de medidas de mitigação e compensação dos impactos.

Os Projetos Especiais de 1º e 2º grau ainda são divididos em dois tipos: “por obrigatoriedade” configurando atividade ou empreendimento que necessita atender a condicionantes e solucionar impactos inerentes a suas características; e “por solicitação”, quando o empreendedor solicita o enquadramento visando obter flexibilização de regime urbanístico. A lista de atividades e empreendimentos que configuram, por obrigatoriedade ou por solicitação, Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º e 2º grau, corresponde ao Anexo 11 do PDDUA.

Algumas atividades classificadas como Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º grau, listadas no Anexo 11, são: Centro comercial com área adensável entre 5.000m² e 10.000m²; Garagem comercial com 100 a 200 vagas; Hospital e; Supermercado com área adensável entre 500m² e 10.000m². Alguns empreendimentos que recebem a mesma classificação são: Edificação de médio porte¹⁶, isoladamente ou em conjunto; Edificação e parcelamento do solo em terreno que apresente bem tombado ou inventariado e; Loteamento com área entre 2,25ha e 30ha, em Área de Ocupação Intensiva.

Algumas atividades classificadas no Anexo 11 como de Impacto Urbano de 2º grau são: Aeroporto; Cemitério; Centro comercial com área adensável superior a 10.000m²; Estádios e Arenas esportivas; Garagem comercial com mais de 200 vagas e; Supermercado com área adensável superior a 10.000m². Alguns empreendimentos com a mesma classificação são: Edificação de grande porte¹⁷ em Área especial sem regime urbanístico definido; Edificação ou parcelamento do solo destinado a habitação de interesse social em Área rarefeita, Área com Potencial de intensiva e; Loteamento em Área de Ocupação Rarefeita.

As atividades e empreendimentos descritos acima, configuram o que o PDDUA chama de Projeto Especial de Impacto Urbano por obrigatoriedade, mas ele também estabelece as situações em que o empreendedor poderá solicitar o enquadramento de Projeto Especial de Impacto Urbano. No caso de um Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º grau, a solicitação pode ser realizada nos seguintes casos:

- a) *compatibilização ou adequação a um padrão preexistente predominante e consolidado*, em termos morfológicos, de porte ou de atividade;
- b) *adequação a terreno com características excepcionais de topografia, dimensão ou configuração*, ou com incidência de elementos naturais ou culturais a preservar;

¹⁶ É considerado de médio porte a edificação não-residencial com área adensável entre 10.000m² e 30.000m² ou com guarda de veículos entre 200 e 400 vagas (L.C. 646/2010, Art. 60).

¹⁷ É considerado de grande porte a edificação com área adensável superior a 30.000m² ou com mais de 400 vagas de estacionamento (L.C. 646/2010, § 2º do Art. 61).

- c) *aumento de porte* ou adequação de preexistências;
- d) *adequação de edificação residencial de interesse social*;
- e) em *edificação desconforme aprovada por legislação anterior*, ou localizada na Área Central, ou edificação não residencial em Área Miscigenada, reciclagem de uso de edificação não residencial em Área Miscigenada, reciclagem de uso de prédio existente, vias com predominância de usos diferentes dos propostos por este PDDUA; ou
- f) terreno atingido por traçado deste PDDUA, com aclave ou declive maior que 2m (dois metros) no recuo de jardim, com pequenas dimensões, com regimes urbanísticos diversos, com utilização de Transferência do Potencial Construtivo (PORTO ALEGRE, 2010, p. 69-70 [Art. 60, Inciso II]. Grifo nosso).

No caso de Projeto Especial de Impacto de 2º grau, respeitando situações previstas no Anexo 11.2, Folha 3, a solicitação pode ser realizada em caso de:

- a) de *regime urbanístico específico com acréscimo na altura*, visando à qualificação da paisagem urbana, *para terreno que configure, na totalidade, 1 (um) quarteirão ou com área mínima de 5.000m² (cinco mil metros quadrados) na MZ 01 e de 10.000m² (dez mil metros quadrados) no restante das Macrozonas*, situado na Área de Ocupação Intensiva;
- b) de *regime urbanístico específico sem acréscimo na altura*, visando à qualificação da paisagem urbana, *para terreno que configure, no mínimo, 1 (uma) testada contígua e integral de quarteirão ou com área mínima de 5.000m² (cinco mil metros quadrados) na MZ 01 e de 10.000m² (dez mil metros quadrados) no restante das Macrozonas*, situado na Área de Ocupação Intensiva;
- c) de *regime urbanístico específico*, visando à qualificação da paisagem urbana, *para terreno situado em Área de Interesse Cultural e Área de Ambiência Cultural*; ou
- d) de *alteração do percentual de doação de áreas públicas, para parcelamento do solo*, com significativo comprometimento do terreno com a preservação de Patrimônio Ambiental, podendo ser solicitado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAM – instrumento de avaliação de impacto ambiental (PORTO ALEGRE, 2010, p. 70-71 [Art. 61, Inciso II]. Grifo nosso).

Como pode-se observar, a solicitação de enquadramento de um projeto como PE1, remete a situações de adequação do projeto com o regime urbanístico vigente. E neste caso, as medidas de adequação são executadas na etapa de aprovação do projeto arquitetônico. Já o caso das solicitações para enquadramento de proposta como PE2, remete a empreendimentos de grande porte que solicitam “regime urbanístico específico”, por tratar de situações que não são contempladas pela norma geral, exigindo avaliação mais criteriosa do corpo técnico e a viabilização de soluções de caráter mais complexo. Neste caso é firmado um Termo de Compromisso (TC) entre o empreendedor e o Município (representado pela Procuradoria Geral do Município - PGM), onde são estabelecidas as obrigações do empreendedor, ou seja, as medidas mitigadoras e compensatórias de impacto necessárias para viabilizar o empreendimento, bem como os respectivos prazos de execução. É somente após o

cumprimento de todas as obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso que o empreendedor recebe o Habite-se (Carta de Habitação)¹⁸ do empreendimento.

Devido às diferenças de complexidade dos projetos, os PE1 são analisados pela Comissão Técnica de Viabilidade de Edificações (CEVEA), que também analisa os projetos dentro do padrão, que não geram impacto. Já a análise dos PE2 é realizada pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE), que também é responsável pela análise de projetos especiais de 3º grau.

Enquanto projetos especiais de 1º e 2º grau configuram projetos pontuais, geralmente realizados por empreendedores privados mediante realização de medidas de adequação, mitigação e compensação de impactos, o Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º grau configura a Operação Urbana Consorciada prevista no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Este tipo de projeto consiste na proposta para um setor da Cidade, envolvendo múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo e de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. É necessária lei específica de autoria do Poder Executivo para a criação deste tipo de projeto, e o empreendedor, além de realizar medidas de mitigação e compensação de impactos, deve necessariamente realizar contrapartidas que promovam melhorias sociais (Art. 63, § 4º).

Até o momento, existe apenas um Projeto Especial de 3º grau em Porto Alegre, denominado Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. O projeto foi lançado oficialmente em 1999, mas apenas dez anos mais tarde, em 1º de outubro de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 630, instituindo a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro. Conforme a referida lei, a Operação compreende um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação de diferentes agentes, entre os quais, investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental na área alvo do projeto, que compreende o bairro Lomba do Pinheiro e parte do bairro Agronomia, na porção leste do município. Ao que consta, até o momento, não foram realizados empreendimentos ou atividades por agentes privados na modalidade de operação urbana consorciada na área.

Uma vez apresentado o instrumento dos Projetos Especiais de Impacto Urbano, conforme a última revisão do PDDUA (L.C. 646/10), cabem aqui algumas considerações sobre sua aplicação ao longo dos anos, bem como aspectos pertinentes à escolha deste objeto para ilustrar as novas práticas de planejamento urbano.

¹⁸ O Habite-se (Carta de Habitação) é uma certidão expedida pela prefeitura atestando que o imóvel está pronto para ser habitado e que foi construído ou reformado conforme as exigências legais estabelecidas pelo município (PMPA, 2021). Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/habitesse>. Acesso em 25 de jun. de 2021).

Weissheimer e Albano (2011), em um exercício de reflexão sobre a gestão e aplicação do instrumento ao longo de uma década, explicam que na sua essência, o Projeto Especial instituído no PDDUA de 1999 foi concebido como uma alternativa para projetar a cidade além das normas, considerando particularidades que a natureza generalista da lei não era capaz de reconhecer. No entanto, as autoras ao analisarem diversas situações envolvendo o instrumento ao longo dos anos, observaram que ele foi muito mais utilizado para promover a flexibilização pura e simples da lei, do que para qualificar o projeto de setores urbanos da cidade.

Em que pese a constatação, as autoras salientam que houve avanços na concepção do instrumento quando se compara a redação da lei de 1999 e a de 2010. Na primeira versão, a lei restringia-se a definir Projeto Especial como “*aquela que necessita análise diferenciada*” ao passo que na versão mais recente, o art. 54 da lei, associa a utilização do instrumento a objetivos, como por exemplo: I – viabilização das diretrizes e estratégias do PDDUA; e II – promoção do desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado (PORTO ALEGRE, 2010, p. 65. 66). Conforme as autoras, com a nova redação, buscou-se garantir o projeto de cidade legitimado pelo plano diretor, de forma que a alteração de parte dele não alterasse a concepção do todo, prevalecendo os interesses coletivos ou sociais.

Outro avanço importante na concepção do instrumento diz respeito a considerar como de impacto todos os casos enquadrados como de Projeto Especial, incluindo a categoria denominada de “Projeto Pontual” que havia na lei de 1999. Foi só com a revisão de 2010 do PDDUA que o instrumento passa a se chamar *Projeto Especial de Impacto Urbano*, reconhecendo a existência de impacto em todos os projetos qualificados como especial, e estabelecendo uma hierarquia entre os projetos, até então inexistente. As autoras explicam que:

Esta opção foi alicerçada na convicção de que todos os Projetos Especiais devem ser avaliados considerando os mesmos aspectos, tanto na análise quanto na previsão de solução de impactos. A diferenciação é dada pela intensidade, abrangência ou complexidade dos mesmos, considerando a natureza do empreendimento ou atividade, seu porte, e a especificidade do sítio. Dessa forma o Projeto Especial passa a se denominar Projeto Especial de Impacto Urbano, podendo ser de 1º, 2º ou 3º grau, de forma a estabelecer a hierarquia pretendida.” (WEISSHEIMER & ALBANO, 2011, p. 602).

Por fim também merece destaque a questão da área mínima necessária para a proposição de planos conjuntos (PE2). As autoras explicam que essa questão sempre foi central na discussão do instrumento e que mesmo antes do PDDUA de 1999, a legislação anterior já previa área mínima de 5.000 m² para implementação de “projetos

especiais” na cidade. Com a pressão do setor imobiliário na elaboração do Plano de 1999, a especificação de área mínima foi mantida, mesmo com advertência do grupo técnico da prefeitura sobre os efeitos negativos de projetos de grande porte sobre áreas menores que um quarteirão – que à época costumava ter 10.000 m² (100m x 100m). A revisão de 2010, embora não tenha alterado o padrão para toda a cidade, mantendo na Macrozona 1 uma área mínima de 5.000 m², estabeleceu área mínima de 10.000 m² para as demais macrozonas de ocupação intensiva da cidade. Assim, nas palavras das autoras “Este resultado não contempla totalmente as intenções iniciais do grupo técnico nem os anseios do setor imobiliário, devendo ser reconhecido como o avanço possível” (WEISSHEIMER & ALBANO, 2011, p.605).

Os relatos de Weissheimer e Albano (2011) ilustram um pouco da trajetória do instrumento desde sua institucionalização, em 1999, até sua revisão, em 2010. Constata-se que, para além de um instrumento urbanístico concebido de forma puramente técnica visando o desenvolvimento da cidade, ele resulta em um jogo de forças e de interesses de diferentes agentes que constroem a cidade – com destaque para o setor da construção civil, neste trabalho denominado promotores imobiliários – e que através dos mecanismos de participação social, fazem-se representar por entidades de classe, buscando direcionar a lei a favor de seus interesses. Mesmo sem trazer exemplos sobre a aplicação do instrumento, as autoras constataam (a partir de suas experiências profissionais como arquitetas técnicas da Secretaria de Planejamento Municipal) que o instrumento ao longo dos anos serviu em grande parte dos casos para que o promotor imobiliário conseguisse a flexibilização do regime urbanístico para seu empreendimento, resultando muitas vezes em efeitos negativos para a cidade, e não cumprindo com o objetivo original de qualificar setores da cidade.

Desta maneira, a partir da caracterização do instrumento, bem como dos depoimentos apresentados, torna-se evidente o caráter flexibilizador dos Projetos Especiais, e por consequência, a sua capacidade de ilustrar as novas formas de planejamento. No próximo capítulo, os projetos especiais serão o foco da análise, com o objetivo de avaliar as repercussões espaciais da aplicação desse instrumento.

2. OS PROJETOS ESPECIAIS EM PORTO ALEGRE (2010 – 2019)

Este capítulo tem como foco a caracterização dos Projetos Especiais de Impacto Urbano em Porto Alegre. Inicialmente apresenta-se o banco de dados que subsidia a pesquisa e as categorias de análise trabalhadas no capítulo: tipo de uso e localização. O modelo espacial constante no Plano Diretor também é apresentado no início do capítulo uma vez que serve de base para a espacialização dos projetos especiais e pauta a discussão sobre a consonância destes projetos com a proposta de desenvolvimento urbano do município. O capítulo divide-se em sete seções, onde os projetos são apresentados por macrozona.

A partir da base de dados foram identificados 99 PE2, que são classificados neste capítulo por tipo de uso e espacializados por macrozona e por bairro. A localização dos projetos por macrozona permite confrontá-los com o modelo espacial do Plano Diretor, enquanto a localização por bairros, por ser a unidade territorial usualmente utilizada por todos (moradores, mídia, mercado imobiliário e poder público) possibilita que o leitor situe os projetos em relação às áreas mais antigas e tradicionais, mais novas e de maior dinamismo do mercado imobiliário, mais ricas e mais pobres, entre outras correlações usualmente reconhecíveis na escala do bairro.

Segundo a divisão territorial proposta no PDDUA, o município divide-se em nove macrozonas, cada qual com um conjunto distinto de características socioeconômicas, paisagísticas e ambientais. Resumidamente pode-se apresentá-las como:

1. *Cidade Radiocêntrica*: compreende o Centro Histórico e estende-se até a Av. III Perimetral, constituindo a área mais estruturada do Município, com incentivo à miscigenação;
2. *Corredor de Desenvolvimento*: área estratégica para empreendimentos de polarização metropolitana, conta com importantes equipamentos como o Aeroporto e Centrais de Abastecimento (CEASA);
3. *Cidade Xadrez*: constitui a cidade a ser ocupada com o fortalecimento da trama macroestruturadora existente, estímulo ao preenchimento de vazios urbanos, potencialização de articulações metropolitanas e novas centralidades;
4. *Cidade da Transição*: de características residenciais que devem ser mantidas, com densificação controlada e valorização da paisagem;
5. *Cidade Jardim*: caracterizada pela baixa densidade, uso residencial predominantemente unifamiliar e elementos naturais integrados às edificações;
7. *Restinga*: bairro residencial da Zona Sul cuja sustentabilidade tem base na implantação do Parque Industrial da Restinga;
8. *Cidade Rururbana*: área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário;
9. *Unidades de Conservação* estaduais - Parque Estadual Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí – APA;
10. Eixo

Lomba–Restinga¹⁹: com potencial para ocupação residencial miscigenada, em especial projetos de habitação de caráter social, apresentando áreas com potencial de ocupação intensiva.

Embora o modelo espacial por macrozonas não estabeleça outras condicionantes além do critério de área mínima do terreno para a realização de PE2²⁰, foi esclarecido em entrevista concedida para esta pesquisa, que na emissão de diretrizes – primeira fase de análise do PE2 quando chega à Comissão, consistindo na etapa em que cada secretaria analisa a proposta e estabelece o que é necessário o empreendedor realizar para viabilizá-la (por exemplo, alargar uma rua) – considera-se o regime urbanístico da área, e a macrozona em que o processo de análise do PE2 se insere.

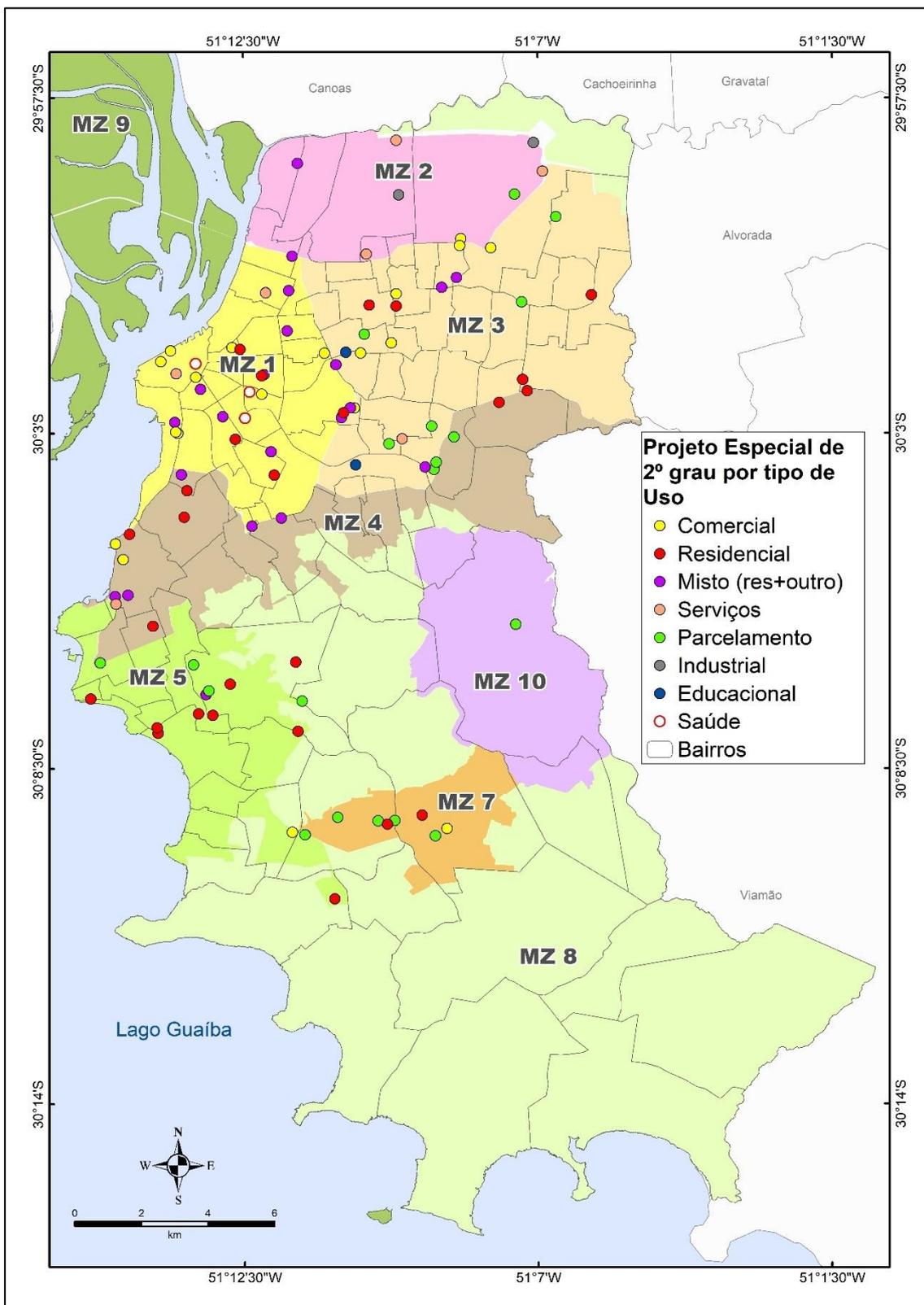
Quanto ao tipo de uso, os PE2 são classificados neste trabalho em: Comercial, Residencial, Misto, Serviços, Parcelamento do solo, Industrial, Educacional e Saúde. A categoria Misto refere-se ao uso residencial associado a algum outro tipo de uso, normalmente comércio e serviços, já a categoria Parcelamento do solo contempla o processo de divisão da terra em unidades juridicamente independentes, com vistas à edificação²¹. A categoria Educacional, refere-se a projetos de instituições de ensino e a categoria Saúde contempla projetos oriundos de hospitais ou outras atividades ligadas à saúde como construção de clínicas médicas.

A seguir, o Mapa 1 apresenta a espacialização dos PE2 por tipo de uso e macrozona da cidade e logo na sequência, a Tabela 1 apresenta a quantificação dos projetos por tipo e macrozona.

¹⁹ Originalmente, no PDDUA de 1999, a Macrozona Eixo Lomba-Restinga correspondia à MZ 6, mas com a revisão do plano em 2010, esta MZ transformou-se em MZ 10 – Eixo Lomba-Restinga, e a MZ 6 foi suprimida. Portanto, apesar de o município dividir-se em nove macrozonas, a numeração vai até dez, o que por vezes pode confundir o leitor.

²⁰ O artigo 61 do PDDUA estabelece área mínima de 5.000m² na MZ 01 e 10.000m² no restante das Macrozonas, situado na Área de Ocupação Intensiva para realização de PE2.

²¹ O art. 134 do PDDUA (L.C. 646/2010) estabelece que: “Parcelamento do solo urbano é a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, com vistas à edificação, podendo ser realizado na forma de *loteamento, desmembramento e fracionamento*, sempre mediante aprovação municipal (PORTO ALEGRE, 2010, p. 125. Grifo nosso).



Mapa 1 - Projetos Especiais de 2º grau por macrozona e tipo de uso. Elaboração da autora.

Tabela 1 - Projetos Especiais de 2º grau por macrozona e tipo de uso

ATIVIDADE	MZ 1	MZ 2	MZ 3	MZ 4	MZ 5	MZ 7	MZ 8	MZ 10	TOTAL
Residencial	5	0	4	6	8	2	1	0	26
Comercial	8	1	6	2	1	1	0	0	19
Misto	11	1	4	4	1	0	0	0	21
Parcelamento	0	1	7	2	4	4	0	1	19
Serviços	2	3	1	1	0	0	0	0	7
Industrial	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Educacional	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Saúde	3	0	0	0	0	0	0	0	3
TOTAL	29	8	24	15	14	7	1	1	99

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação (2019) e PGM (2021).

Como indica o Mapa 1, os PE2 estão presentes em todas as macrozonas urbanas²² de Porto Alegre, e aparecem em maior número nas macrozonas 1 e 3, que correspondem à região de maior infraestrutura urbana e de incentivo a novas centralidades respectivamente. Na MZ 7 – Restinga, observa-se uma concentração de PE2 que se dividem entre projetos residenciais e de parcelamento do solo – que como será visto mais a frente, resultarão em empreendimentos residenciais também. Como se pode observar na Tabela 1 as categorias com maior número de projetos foram: Residencial com 26, Misto com 21 projetos e as categorias Comercial e Parcelamento do solo com 19 projetos cada. Com um número bem menor de projetos, aparece a categoria Serviços com 7 – reunindo serviços de distribuição de mercadorias e serviços administrativos sem atendimento direto ao público – a categoria Saúde, com 3 e as categorias Industrial e Educacional, com 2 projetos cada.

Na sequência, os PE2 são analisados por macrozona e descritos por categoria de uso, a fim de buscar padrões de projetos para cada região e refletir sobre a coerência destes projetos com a proposta do modelo espacial.

Nas subseções, algumas categorias são subdivididas a fim de qualificar a análise, a saber: Residencial, subdividida em Residencial e Residencial Prioritário; Comercial subdividida em Shopping Center, Supermercado e Comercial e Serviços; e Parcelamento do solo, subdividida em Parcelamento e Parcelamento - Residencial Prioritário. Enquanto a subcategoria Residencial refere-se a empreendimentos residenciais destinados a todos os públicos, cujos projetos tiveram tramitação na CAUGE, a subcategoria Residencial Prioritário refere-se a empreendimentos destinados

²² A Macrozona 9 que não aparece nesta pesquisa corresponde às unidades de conservação estaduais Parque Estadual Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí – APA.

ao atendimento de Demanda Habitacional Prioritária (DHP)²³. Estes empreendimentos têm análise diferenciada, recebendo incentivos urbanísticos e fiscais por parte da prefeitura e sua tramitação é por comissão específica, a CAADHAP - Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária. A mesma lógica se aplica à categoria do Parcelamento do solo, cuja subcategoria Parcelamento - Residencial Prioritário, refere-se a projetos de parcelamento do solo destinados a atender Demanda Habitacional Prioritária.

A análise dos empreendimentos resultantes dos PE2 foi realizada com base em: 1 - análise da oferta do mercado imobiliário, a partir da consulta aos *sites* das principais imobiliárias da cidade (Foxter e Auxiliadora Predial) e das incorporadoras e construtoras responsáveis pelos empreendimentos; 2 - Análise de notícias e reportagens veiculadas nos principais jornais da cidade (Zero Hora e Jornal do Comércio), bem como nos *sites* dos próprios empreendimentos; 3 - Consulta aos processos administrativos referentes aos empreendimentos analisados, através do sistema de consulta pública a processos administrativos da Prefeitura Municipal²⁴; 4 - Consulta às informações urbanísticas da área do empreendimento, através da página eletrônica da prefeitura que apresenta a Declaração Municipal Informativa (DMI) das Condições Urbanísticas de Ocupação do Solo²⁵. As planilhas da Prefeitura foram consultadas, por vezes, para auxiliar na caracterização dos empreendimentos, porém, constituem o objeto central de análise do próximo capítulo, que trata das medidas de mitigação e compensação de impacto dos empreendimentos.

2.1. Projetos Especiais na Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica

A macrozona 1 - Cidade Radiocêntrica, estende-se do Centro Histórico, onde a cidade surgiu às margens do Guaíba, até a 3ª Avenida Perimetral, correspondendo à porção urbanisticamente mais consolidada do município e de melhor infraestrutura. Possui a maioria dos lotes ocupados, as mais altas densidades e a maior diversidade

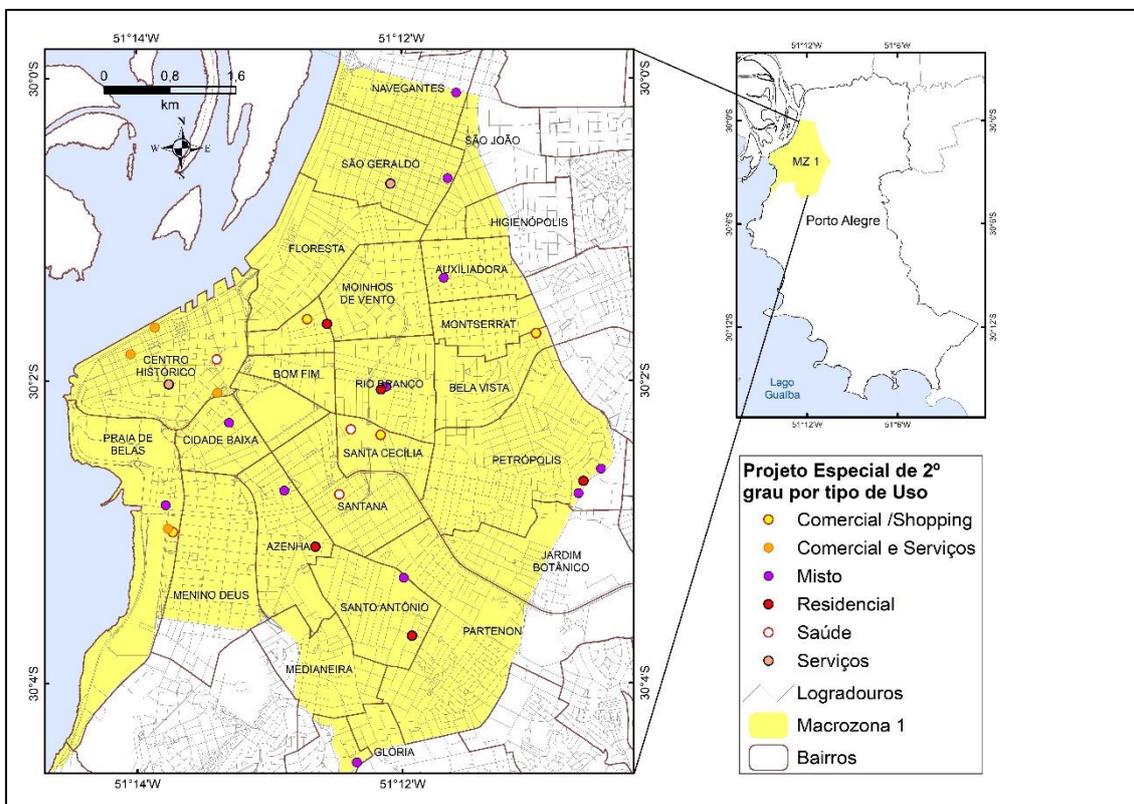
²³ Conforme § 3 do artigo 22 do PDDUA “Na execução de programas habitacionais, o Município atenderá como Demanda Habitacional Prioritária (DHP) à parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar mensal igual ou inferior a 06 (seis) salários mínimos (PORTO ALEGRE, 2010, p.36). Para mais informações ver L.C. nº 547 de 24 de abril de 2006 que dispõe sobre aprovação de loteamentos em empreendimentos destinados a produção habitacional que atenda à demanda habitacional prioritária (DHP) em Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2006).

²⁴ O endereço eletrônico para consulta pública a processos administrativos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre é: <https://expedientes.procempa.com.br/consultapublica>

²⁵ O endereço eletrônico para consulta às informações urbanísticas do imóvel é: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dm/>

de usos do município (SMURB, s.d.). Conforme o modelo espacial, é incentivado a miscigenação de usos e a proteção ao patrimônio cultural.

É a macrozona com maior número de PE2, totalizando 29, onde se destacam os empreendimentos de uso misto, comercial e residencial. O Mapa 2 espacializa os projetos na área em análise.



Mapa 2 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 1. Elaboração da autora.

Como pode-se observar no Mapa 2, a Macrozona 1 contempla 29 bairros, sendo que alguns deles encontram-se parcialmente inseridos na macrozona, como é o caso dos bairros Menino Deus e Petrópolis. Este último, por exemplo, recebeu projetos especiais tanto na área classificada como MZ 1, quanto na área classificada como MZ 3, já o Menino Deus não recebeu PE2 pela MZ 1, mas recebeu na área classificada como MZ 4. Os bairros com maior número de projetos foram, Centro Histórico, com cinco e Praia de Belas e Petrópolis, com três projetos cada. Seis bairros tiveram dois projetos cada, a saber: Independência, Rio Branco, Santa Cecília, São Geraldo, Azenha e Santo Antônio. Não é possível falar em concentração espacial de projetos dentro da macrozona, em que pese alguns bairros não terem recebido nenhum projeto, como foi o caso dos bairros Floresta, Medianeira e Partenon. A ausência de PE2 em bairros tradicionais de alta renda da cidade, como o Moinhos de Vento, pode indicar a

inexistência de terrenos com as características necessárias para que promotores imobiliários solicitem a condição de PE2 aos empreendimentos.

Foram identificados 11 PE2 de uso misto, a maioria localizada em grandes vias de circulação. O primeiro a ter Termo de Compromisso assinado, em 2009²⁶, foi o *Trend City Center* da construtora Maiojama, concluído entre 2015 e 2016. O empreendimento no bairro Praia de Belas, localiza-se na confluência das avenidas Borges de Medeiros e Ipiranga (acesso por Av. Ipiranga, 40), em um terreno de 12.800 m² e está composto por três torres de 22 pavimentos, sendo uma residencial, uma de escritórios e outra corporativa (ver Figura 5 e Figura 6). As torres comerciais apresentam classificação 'A' no sistema *Buildings*²⁷ que classifica imóveis comerciais numa escala que varia de AAA até C. A torre residencial apresenta apartamentos de um dormitório e *lofts* (plantas livres com pé direito duplo), que variam de 38 a 64 m², oferecendo infraestrutura completa de serviços como lavanderia, academia, sala de reuniões e cozinha equipada (espaço *gourmet*). Conforme anúncio da construtora, foi o primeiro empreendimento com conceito multiuso de Porto Alegre, inovando com uma proposta diferenciada nos padrões de morar e viver.

A localização e a possibilidade de investimento são os atributos mais explorados nos anúncios de venda: “A tendência é *investir e morar* no melhor endereço da cidade”²⁸ ou ainda “São tantos os atrativos e diferenciais que os apartamentos se configuram também em excelentes opções de investimento.”²⁹

²⁶ Este empreendimento, embora apresente TC assinado em 2009 e, portanto, fora do recorte temporal da pesquisa, consta na planilha de PMPA porque uma das Obrigações que o empreendedor precisava cumprir para viabilizar seu empreendimento, ainda não recebeu o status de “Executado” da prefeitura, e, portanto, permanece na planilha.

²⁷ A sistema de avaliação *Buildings* consiste em uma plataforma online que monitora e avalia edifícios de escritórios e condomínios industriais e logísticos em 17 cidades brasileiras. A avaliação leva em consideração critérios técnicos da construção, tempo de construção, eficiência energética e localização. A classificação varia de AAA (maior classificação) até C (menor classificação). Classificação do imóvel em questão disponível em: <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/trend-city-center-torre-corporate-8184>. Acesso em 18 de ago. de 2020.

²⁸ Anúncio disponível em: <https://www.bridgeimoveis.com.br/trend-city/>. Acesso em 18 de ago. de 2020

²⁹ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/empreendimento/32/trend-city-center-residence-residencial-porto-alegre-praia-de-belas-condomnio-vertical-zona-centro>. Acesso em 18 de ago. de 2020.



Figura 5 - Imagens do terreno do empreendimento Trend City Center em 28/06/2009 (esquerda) e 02/07/2020 (direita). Fonte: Google Earth.



Figura 6 - Empreendimento Trend City Center (Av. Ipiranga, 40). Fonte: <https://www.maiojama.com.br/empreendimentos/trend-city-center/#&qid=1&pid=1>.

Em 2010 foi assinado o TC do empreendimento *Terra Nova Nature*, localizado na Av. Bento Gonçalves, 1515, bairro Santo Antônio (ver Figura 7). O TC refere-se, provavelmente, à construção da última fase do empreendimento, uma vez que de acordo com *site SkyScraperCity*, foi executado em três fases, sendo lançada, a cada etapa, duas torres residenciais. A consulta a imagens de satélite, indica que, em 2002, já havia quatro torres residenciais no terreno mais a torre comercial e, em 2010, as últimas duas torres estavam sendo construídas, corroborando a ideia de que o TC (assinado em 2010) se refere à última fase do empreendimento. Cabe salientar que este termo de compromisso não está disponível no site da PGM, pois apresenta data de período anterior a 2013, e a identificação do empreendimento como PE de 2º grau se deu pela planilha enviada pela prefeitura, via Lei de Acesso à Informação. Conforme informações da página eletrônica do empreendimento, ele ocupa um terreno de aproximadamente 55.000 m² e tem 162.000 m² de área construída, contendo mais de 1000 unidades residenciais e uma área verde – Área de Preservação Permanente – de

3,2 hectares. Os imóveis residenciais consistem em apartamentos de dois ou três dormitórios entre 65 e 66 m², e o número total de vagas de garagem, segundo informações constantes na planilha da prefeitura soma 1.254 vagas. A torre comercial está composta por 132 salas comerciais e 13 lojas. Vale destacar que neste empreendimento, o bairro não é mencionado nos anúncios publicitários como atributo de distinção social ou de localização estratégica.



Figura 7 - Empreendimento Terra Nova Nature (Av. Bento Gonçalves, 1515). Fonte: <https://www.vivareal.com.br/imovel/apartamento-2-quartos-partenon-bairros-porto-alegre-com-garagem-65m2-aluguel-RS1400-id-2467893611/>

Em 2014 foi assinado o TC com o empreendedor Guatambu para realização de projeto do tipo misto na Rua Mariz e Barros 580, bairro Petrópolis. A planilha da Prefeitura, todavia, indica além do endereço mencionado no TC, o endereço Av. Senador Tarso Dutra, 861, especificando atividade de restaurante no local, e atividade residencial no primeiro endereço. Enquanto no local designado para atividade de restaurante encontra-se uma lanchonete da rede Mc Donald's (inaugurada em janeiro de 2018), o outro endereço permanece (até junho de 2021) há anos cercado e sem qualquer tipo de identificação (ver Figura 8).



Figura 8 - Terreno estimado do empreendimento residencial na R. Mariz e Barros, 580 e terreno do empreendimento comercial na Av. Sen. Tarso Dutra, 861. Fonte: Google Earth (imagem de 29/05/2021).

Através do número de Expediente Único³⁰ constante no TC, foi possível consultar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)³¹ da PMPA e descobriu-se que o empreendedor mudou para Melnick Even Guarita Empreendimentos Imobiliários Ltda. Entre os lançamentos desta construtora encontra-se o *Botanique Résidence*, localizado na Rua Mariz e Barros, 580, composto por duas torres de 19 pavimentos cada e apartamentos de 98 a 115 m², com até três suítes (ver Figura 9). O empreendimento encontra-se em frente ao Jardim Botânico de Porto Alegre, e usa deste atributo de localização em sua propaganda: “Em breve o maior jardim da cidade vai estar no seu quintal”³². Ainda, como mostra a Figura 9, o empreendimento mantém uma longa faixa de vegetação preservada no terreno. Em consulta ao zoneamento e regime urbanístico da área, no *site* da Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade, constatou-se que esta é uma área de preservação permanente, como indica a Figura 10. Nela é possível observar a delimitação (polígono em amarelo) do quarteirão onde está sendo feito o empreendimento e a delimitação da Área de Preservação Permanente, em azul claro, coincidindo perfeitamente com a faixa de vegetação preservada apresentada na Figura 9.

³⁰ Expediente Único - É o processo administrativo onde constam documentos e informações históricas necessárias ao licenciamento urbanístico, como aprovação de projetos de edificação, vistorias para o habite-se e parcelamento do solo. Informação disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_noticia=999198044&ESCRITORIO+DE+LICENCIAMENTO+UNIFICA+SISTEMA+DE+CONSULTAS. Acesso em 01 de jul. de 2021.

³¹ O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da PMPA permite que o usuário, informando o número de Expediente Único, consulte informações de processos que tramitam na Prefeitura: https://sei.procempa.com.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0

³² Anúncio disponível em: <https://melnickeven.com.br/empreendimentos/botanique-residence>. Acesso em 01 de jul. de 2021.



Figura 9 - Fotomontagem do empreendimento Botanique Résidence (R. Mariz e Barros, 580). Fonte: <https://melnickeven.com.br/empreendimentos/botanique-residence>

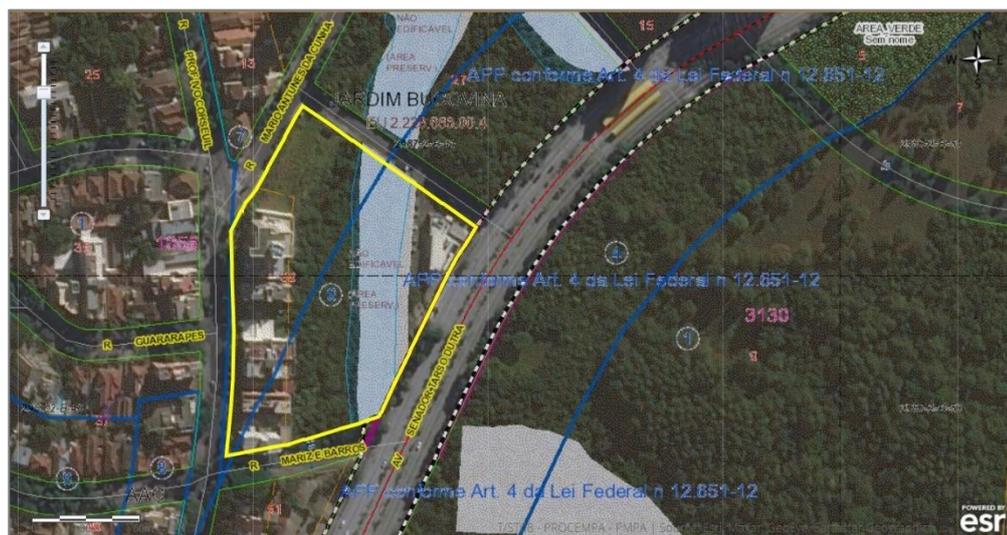


Figura 10 - Regime urbanístico do terreno sito na R. Mariz e Barros 580. Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade. Disponível em: <https://dmweb.procempa.com.br/dmweb/expedienteUnico.seam?cid=1169>

Ainda em 2014 foi assinado TCAP para viabilizar o empreendimento Artsy, da construtora Maiojama, localizado na R. General Lima e Silva, 560, bairro Cidade Baixa. O empreendimento inaugurado em 2018, é composto por um bloco residencial de 17 pavimentos e um bloco comercial de cinco pavimentos. Ao todo são 134 apartamentos, divididos nas modalidades *studio*, um e dois dormitórios; 55 salas comerciais e 16 lojas no pavimento térreo (ver Figura 11).



Figura 11 - Empreendimento multiuso Artsy (R. Gen. Lima e Silva, 560). Fonte: <http://www.ideia1.com.br/projeto-interna.php?projeto=56>

O empreendimento trabalha com o conceito multiuso, aliando residência, trabalho e consumo em um mesmo endereço, e aposta na localização como um diferencial: “situado na rua mais charmosa da Cidade Baixa, no pólo cultural e gastronômico, um dos bairros mais desejados da capital. (...) o empreendimento é vizinho do Supermercado Zaffari e a 300 metros do Parque Farroupilha, (...)”³³. É interessante notar que, embora a presença de restaurantes e equipamentos públicos nas proximidades seja mencionada no material publicitário, o empreendimento oferece infraestrutura completa de lazer e serviços: *fitness center* (academia de ginástica), piscina, *lounge* (salão de festas), espaço *gourmet* (cozinha equipada), portaria 24 horas e circuito interno de tv. Em junho de 2021, um apartamento novo do tipo *studio* de um dormitório, com 48 m² de área privativa e uma vaga de garagem, era anunciado por R\$ 399.000³⁴.

Em 2015 foram assinados três TC de empreendimento de uso misto na macrozona 1, sendo o primeiro referente ao empreendimento *Quartier Cabral*, da construtora Melnick Even. O empreendimento, situado no bairro Rio Branco, Rua Cabral, 600, é composto por uma torre residencial de 15 pavimentos e um supermercado da rede Zaffari. Concluído em 2016, ocupa um terreno de 5.111 m² (quadra inteira) e a torre residencial oferece 50 apartamentos de três dormitórios com 139 m² cada, e infraestrutura de lazer completa. Para a viabilização do empreendimento foi exigido do empreendedor a execução de uma nova via projetada dando acesso ao

³³ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/empreendimento/3046/>. Acesso em 28 de jun. de 2021.

³⁴ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/146461?list=busca#fotos>. Acesso em 28 de jun. de 2021.

empreendimento e que foi nomeada como Rua Abraão Melnick. As imagens de satélite, a seguir, ajudam a identificar as transformações na área (ver Figura 12 e Figura 13).

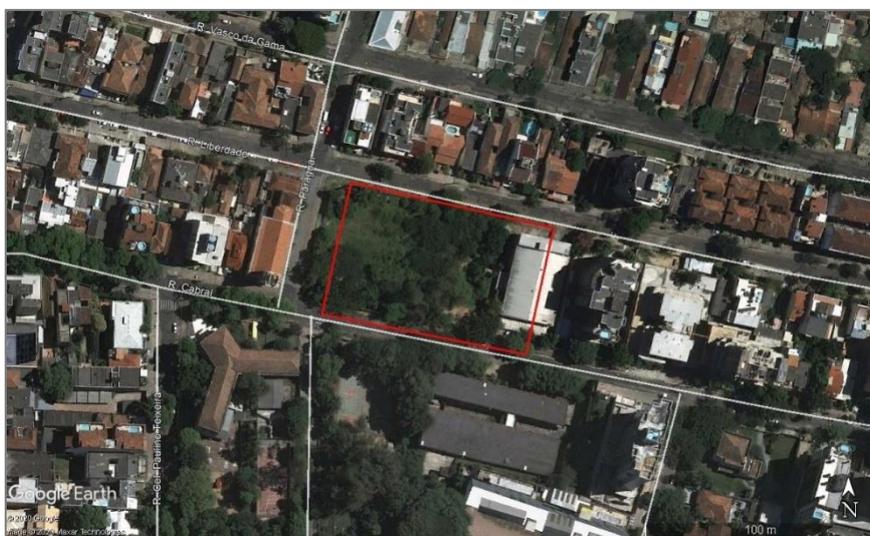


Figura 12 - Terreno do empreendimento Quartier Cabral (R. Cabral, 600) em 06/01/2009. Fonte: Google Earth.

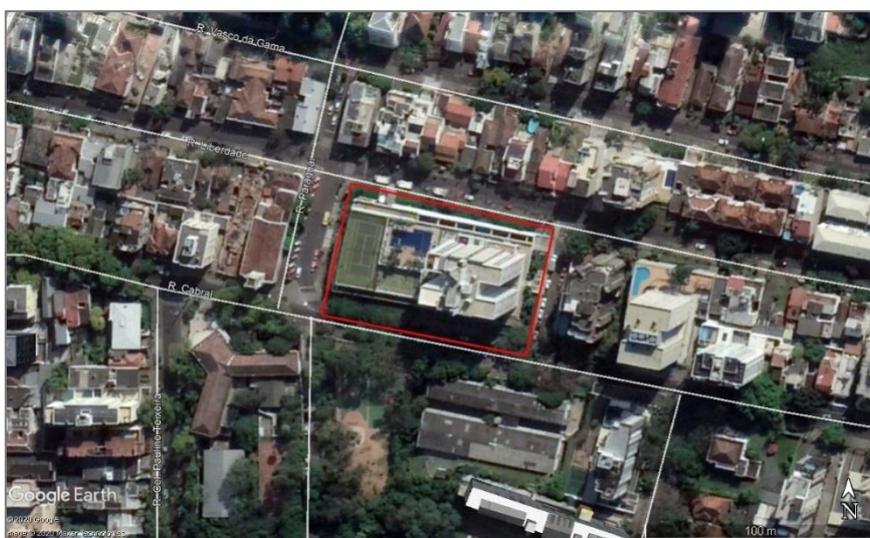


Figura 13 - Empreendimento Quartier Cabral (R. Cabral, 600) em 02/07/2020. Fonte: Google Earth.

Sobre a localização do empreendimento, no bairro Rio Branco, o material publicitário da construtora qualifica o bairro como um dos mais tradicionais da cidade e ainda salienta que “O Quartier está em uma região tranquila, arborizada e de fácil acesso junto ao bairro Bela Vista – um dos mais elegantes de Porto Alegre”³⁵ (grifo nosso).

³⁵ Anúncio disponível em: <https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/quartier-cabral>. Acesso em 18 de ago. de 2020.

A construtora Maiojama foi responsável pelos outros dois TC de uso misto assinados em 2015, sendo os empreendimentos resultantes o *Trend 24*, localizado na Rua 24 de Outubro, 1416, no bairro Auxiliadora e o *Trend Nova Carlos Gomes*, na Av. Senador Tarso Dutra, 561, bairro Petrópolis (ver Figura 14). Ambos apresentam estrutura e propostas semelhantes, sendo compostos por três torres cada, onde uma é residencial, uma corporativa e outra de escritórios. O *Trend 24* apresenta torres de 18 pavimentos e apartamentos residenciais do tipo *studio*, um e dois dormitórios de 39 a 70 m². O empreendimento conta ainda com um centro comercial com 42 lojas e 524 vagas de estacionamento para ala comercial. As torres comerciais do empreendimento estão classificadas na categoria B conforme classificação *Buildings*³⁶. O *Trend Nova Carlos Gomes* apresenta torres de 18 e 19 pavimentos, sendo os apartamentos de um e dois dormitórios com área entre 48 e 77 m². O empreendimento também conta com um centro comercial e mais de 1000 vagas de estacionamento no total. Suas torres comerciais foram classificadas na categoria A³⁷. Ambos os empreendimentos da Maiojama apresentam infraestrutura completa de serviços e são anunciados como opções de “ótimos investimentos”, como pode-se constatar no anúncio abaixo:

Com enorme *potencial de valorização* e acesso rápido pela terceira perimetral, é próxima ao Iguatemi, à Protásio Alves e na continuação da avenida mais desejada pelas empresas: a própria Carlos Gomes. *Um lugar perfeito para viver, trabalhar e investir.* TREND NOVA CARLOS GOMES [...] é um empreendimento moderno, elegante e completo. [...]. A localização estratégica, em uma área nobre e valorizada, é excelente para os seus negócios. (FOXTER, 27 de ago. de 2020. Grifo nosso)³⁸



Figura 14 - Empreendimentos Trend 24 e Trend Nova Carlos Gomes (R. 24 de Outubro, 1416 e Av. Sen. Tarso Dutra, 561, respectivamente). Fonte: <https://www.maojama.com.br/empreendimentos/trend-24/#&qid=1&pid=18> ; <https://www.maojama.com.br/empreendimentos/trend-ncg/#&qid=1&pid=3>.

³⁶ Classificação disponível em: <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/trend-24-torre-corporate-8022>. Acesso em 04 de set. de 2020.

³⁷ Classificação disponível em: <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/trend-corporate-nova-carlos-gomes-6155>. Acesso em 04 de set. de 2020.

³⁸ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/empreendimento/65/trend-nova-carlos-gomes-corporate-comercial-porto-alegre-petropolis-condomnio-vertical-zona-moinhos-nilo>. Acesso em 27 de ago. de 2020.

Chama a atenção o grande número de unidades novas (nunca ocupadas) à venda nestes empreendimentos, mesmo após alguns anos da conclusão das obras, e destaca-se o fato de várias delas serem ofertadas pelas próprias imobiliárias, sendo estas não apenas o agente responsável pela intermediação da venda, mas o próprio vendedor (dono do imóvel). A imobiliária Foxter, por exemplo, em agosto de 2020, ofertava diversas unidades comerciais na torre de escritório do empreendimento Trend Nova Carlos Gomes, e algumas com descontos bem significativos, de até 19% (ver Figura 15), indicando o grande estoque de salas comerciais de alto padrão em Porto Alegre.



EXCLUSIVO

19%
de desconto

De: 524.000
Por: 424.000

IMÓVEL 186735 - SALA
TREND NOVA CARLOS GOMES OFFICES

Petrópolis, Porto Alegre
44.13m² 1 🚗

R\$ 424.000

Figura 15 - Anúncio de sala comercial à venda pela imobiliária Foxter em 26/08/2020. Fonte: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/imovel/186735>.

A alta taxa de vacância dos novos imóveis reforça nossa análise de que estes imóveis foram criados para investimento e não para atender a uma real demanda por espaço construído, indicando ainda certa conexão entre o setor produtivo da construção civil em Porto Alegre com o setor financeiro, pois como explica Fix (2007), uma das características do processo de financeirização na produção do espaço urbano é a desvinculação da produção à demanda, gerando enormes estoques de imóveis. Em São Paulo, por exemplo, ao analisar o fenômeno da financeirização, a autora coloca que na década de 2000, a taxa de vacância na Avenida Faria Lima, região mais importante de negócios da capital paulista, chegou a 70%.

Em 2016 a construtora Melnick Even assinou novo TC para viabilização de empreendimento misto na Av. Sertório, 1201. O empreendimento Vida Viva Horizonte foi concluído em 2019 e está composto por uma torre residencial de 15 pavimentos e 115 apartamentos, e um bloco de pavimento único com cinco lojas, que compõem o

denominado *Spot Living Mall*³⁹. No amplo terreno com face para duas ruas, o acesso ao bloco residencial ocorre pela Rua Doutor João Inácio, 1208 enquanto a área comercial é acessada pela Av. Sertório, 1201. A extensão do terreno ((6.741,06 m²) permite ampla infraestrutura de lazer a céu aberto, com piscinas, quadras poliesportivas e *playground* (ver Figura 16). Um apartamento de dois dormitórios, com 62m² e uma vaga de garagem, era anunciado em junho de 2021 por R\$ 632.000, enquanto um apartamento de três dormitórios e 75 m² com uma vaga de garagem era anunciado por R\$ 824.347⁴⁰.



Figura 16 - Empreendimento Vida Viva Horizonte (Av. Sertório 1201 e R. Dr. João Inácio, 1208). Fonte: <https://www.melnickeven.com.br/noticias/2016-10-13/melnick-even-lanca-vida-viva-horizonte>

Em 2017, a Cia. Zaffari assinou um TC para a construção de um empreendimento multiuso na Av. Coronel Aparício Borges 250 (ver Figura 17), bairro Teresópolis, para implantação de um Bourbon Shopping, um supermercado Zaffari, uma unidade do Hospital Moinhos de Vento (para atendimentos de baixa e média complexidade), além de uma torre comercial e outra residencial, empreendimento que foi inaugurado em 2021. A incorporadora Melnick Even é a responsável pelas torres que compõem o empreendimento *Linked Teresópolis*. A torre residencial é composta por 140 unidades de *lofts* e apartamentos de um dormitório, enquanto “a torre comercial terá 168 salas comerciais e consultórios e seis unidades clínicas com um total de 1.772 metros quadrados” (ZERO HORA, 20/06/2017). O shopping apresenta 12.000 m² de área bruta locável, distribuídos em dois pavimentos, e 608 vagas de estacionamento. O lançamento do empreendimento ganhou bastante espaço na mídia local, sendo

³⁹ O Spot Living Mall se apresenta como a primeira rede de *malls* de bairro do sul do país e está presente em diversos empreendimentos de uso misto da Melnick Even. Mais informações podem ser encontradas em: <https://www.melnickeven.com.br/noticias/2018-09-25/primeira-rede-de-malls-de-bairro-do-sul-do-brasil-e-lancada-pela-melnick-even-e-tornak>.

⁴⁰ Anúncios disponíveis em: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/imovel/159176?list=busca>; <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/imovel/184661?list=busca>. Acesso em 28 de jun. de 2021.

anunciado como um *projeto transformador para a região*. Em reportagem publicada no jornal Zero Hora (ed.20/06/2017), o presidente da construtora responsável pelas torres comercial e residencial declarou que o projeto pode ser definido como “audacioso” e “*tem a capacidade de induzir o desenvolvimento da região, transformar o bairro e impactar milhares de porto-alegrenses*” (grifo nosso). Na mesma reportagem, transeuntes que passavam pelo local do projeto e foram entrevistados declararam que o empreendimento vai valorizar a região e permitir o seu crescimento. Em outra matéria, no Jornal do Comércio, foi publicado:

“É um empreendimento ousado, que induz o desenvolvimento da região e altera o mercado imobiliário”, definiu o presidente da Melnick Even, Leandro Melnick. Ao lado da questão de mercado, isto é, atender a um público carente de alguns serviços, também influenciou a opção por lançar primeiro o complexo no Teresópolis as questões de licenciamento, que estão concluídas na prefeitura⁴¹.

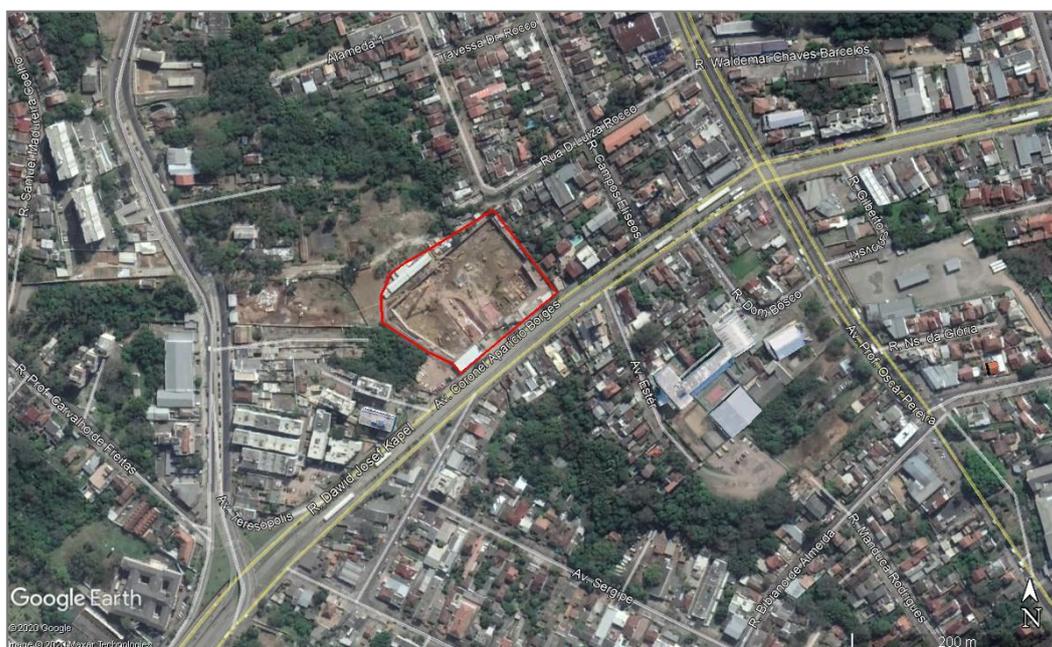


Figura 17 - Terreno do novo empreendimento multiuso dos grupos Zaffari, Moinhos de Vento e Melnick Even (Av. Coronel Aparício Borges, 250). Fonte: Google Earth.

Cálculos sintéticos (ver Tabela 2), realizados a partir do preço de lançamento das duas torres do complexo multiuso, mostram que caso todas as unidades fossem vendidas, o montante arrecadado ultrapassaria R\$ 138.000.000,00. Neste sentido, o mercado imobiliário da região certamente será impactado, uma vez que a área é ainda caracterizada pelo predomínio de habitações unifamiliares de classe média.

⁴¹ KOLLING, Guilherme. Teresópolis terá Hub da Saúde e um Bourbon. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 de jun. de 2017. Economia. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/06/economia/569231-teresopolis-tera-hub-da-saude-e-um-bourbon.html

Empreendimento <i>Linked Park Melnick Even</i>						
Torre Comercial	m ²	Unidades	m ² total	Valor da Unidade*	Valor_m ²	Valor Total
Consultório frente	33,59	56	1.881,04	R\$490.000	R\$14.588	
Consultório frente especial	48,55	14	679,7	R\$603.665	R\$12.434	
Consultório fundos	29,8	98	2.920,40	R\$419.766	R\$14.086	
			5.481,14		R\$13.703	R\$75.105.622,10
Torre Residencial	m ²	Unidades	m ² total	Valor da Unidade**	Valor_m ²	Valor Total
Loft frente	35,85	42	1.505,70	R\$450.000	R\$12.552	
Loft fundos	35,47	70	2.482,90	R\$404.044	R\$11.391	
Aptos 1 dormitório	53,67	28	1.502,76	R\$579.494	R\$10.797,35	
			5.491,36		R\$11.580	R\$63.591.418,48

Tabela 2 - Estimativa de valor de venda do empreendimento *Linked Park Melnick Even*. * Preços consultados em 25/08/2020 em <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/empreendimento/7371/linked-teresopolis-medical-comercial-porto-alegre-glria-condomnio-vertical-zona-leste>; ** Preços consultados em 25/08/2020 em <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/empreendimento/7370/linked-teresopolis-home-residencial-porto-alegre-glria-condomnio-vertical-zona-leste>.

Em março de 2019 a Maiojama assinou um TC para a construção de um grande complexo multiuso no bairro da Azenha, em um terreno que se estende da Rua Lima e Silva até a Avenida da Azenha (ver Figura 18). A área de 12.000 m² que foi por 65 anos o endereço da revendedora de veículos Panambra na capital, será transformada em um centro multiuso onde estão previstos “escritórios, apartamentos residenciais, salas comerciais, lojas de conveniência e restaurantes, com uma praça no interior do lote” (ZERO HORA, 29/03/2018). Em entrevista concedida ao jornal Zero Hora, o diretor-executivo da construtora, falou: “vamos mudar a cara da região”, acrescentando que o empreendimento irá *revitalizar a área levando mais vida e segurança ao local*.



Figura 18 - Terreno do novo empreendimento da construtora Maiojama, entre R. Gen. Lima e Silva e Av. da Azenha. Fonte: Google Earth.

Por fim, em outubro de 2019, a construtora e incorporadora Cyrela Goldshtein assinou Termo de Conversão em Área Pública para viabilização do empreendimento *Prime Wish*, endereçado na Av. Ceará 1664/1676 e Av. Benjamin Constant, 1067. Ocupando um terreno de 6.936,48 m², o empreendimento é composto por uma torre residencial de 15 pavimentos e 167 apartamentos, e um bloco comercial de dois pavimentos, com capacidade para 11 lojas. Assim como os demais empreendimentos apresentados, este também oferece ampla infraestrutura de lazer, com itens como piscina, quadra de esportes e espaço *kids*. O que chama a atenção neste caso, são os anúncios publicitários valorizando espaços públicos fora do empreendimento: “Um lugar para você ter o privilégio de viver bem dentro, e fora de casa”⁴². Na Figura 19 é possível ver, com destaque, a Praça Júlio Andreatta que será revitalizada pela Cyrela Golsztein, conforme Obrigação prevista no TCAP. Ainda conforme anúncio publicitário do empreendedor “Serão mais de R\$ 2 milhões investidos em bem-feitorias no bairro”⁴³. Em julho de 2021, um apartamento na planta de 57 m² com dois dormitórios e uma vaga de garagem, era anunciado por R\$ 479.022⁴⁴ e um apartamento de 67 m² com três dormitórios e uma vaga, era anunciado por R\$ 574.934⁴⁵.

⁴² Vídeo publicitário disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fwNJ-bEaMkw&t=83s>. Acesso em 01 de jul. de 2021.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/195560?list=busca>. Acesso em 01 de jul. de 2021.

⁴⁵ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/195562?list=busca>. Acesso em 01 de jul. de 2021.



Figura 19 - Empreendimento Prime Wish (Av. Ceará 1664/ 1676 e Av. Benjamin Constant, 1067). Fonte: <https://www.cyrela.com.br/imovel/prime-wish-apartamento-porto-alegre-rs>

Além dos shoppings centers que compõem empreendimentos de uso misto, a macrozona 1 ainda registrou quatro projetos especiais do tipo Comercial/Shopping center. Dois destes TC foram assinados para ampliação de shoppings já existentes, nomeadamente o Shopping Total, em 2009, e o Praia de Belas Shopping, em 2017. Os outros dois TC foram solicitações da Cia. Zaffari, sendo o primeiro assinado em 2013, referente ao empreendimento Zaffari Força e Luz, localizado na Rua Alcides Cruz, 110, bairro Santa Cecília, na área do antigo estádio do Grêmio Esportivo Força e Luz (ver Figura 20). Conforme informações do Jornal do Comércio (ed. 09/07/2010) o terreno de 21.000 m², foi comprado em leilão pelo grupo Zaffari em maio de 2006, pelo valor de R\$ 9,5 milhões. De acordo com o cronograma de execução da obra, constante no termo de compromisso, o empreendimento deveria ser concluído em março de 2017, porém até agosto de 2021, as obras não haviam começado. O projeto prevê 94.000 m² de área construída, consistindo em um prédio com dois subsolos e sete andares, que deve abrigar um supermercado, centro comercial, sala de cinema com 900 lugares e estacionamento com 2000 vagas.

Em 2019 foi assinado o TC para a construção do Bourbon Carlos Gomes, endereçado na Rua Furriel Luiz Antônio de Vargas, 239, bairro Bela Vista. De acordo com informações do Jornal do Comércio (ed. 09/07/2010) o terreno do empreendimento pertencia ao Instituto de Previdência do Estado (IPE), e foi adquirido em 2004 pelo grupo Zaffari, através de leilão, por R\$ 12,5 milhões. O empreendimento que também terá acesso pela Av. Carlos Gomes, Rua Regente e Rua Carvalho Monteiro (ver Figura 21),

construção de 3.473,43m² para atividade de Garagem Comercial; 1.032,54 m² para atividade de Centro Comercial; e 6.821,40m² para atividade de Comércio. Ainda conforme informações da plataforma, a Carta de Habitação do empreendimento ficava condicionada a assinatura de Termo de Compromisso. Atualmente encontra-se no imóvel uma garagem comercial da empresa Índigo, e o Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (acesso pela R. Siqueira Campos, 731).

Em 2016, a construtora Cyrela Goldsztein assinou um TC para execução de um empreendimento composto por duas torres de 18 pavimentos na Av. Loureiro da Silva, 1940. O empreendimento, *Duo Concept*, localizado no Centro Histórico na divisa com o bairro Cidade Baixa, compreende uma torre com 234 salas comerciais (classificação *Buildings B*⁵¹) e outra com 228 quartos, onde funciona o *Hotel Intercity Cidade Baixa* (ver Figura 22).



Figura 22 - Empreendimentos Praia de Belas Prime Office (Av. Borges de Medeiros, 2500) e Duo Concept (Av. Loureiro da Silva, 1940). Fonte: <http://www.albertimoveis.com.br/sala-praia-de-belas-porto-alegre,400000346> e: <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/duo-concept-corporate-6078>.

Ainda naquele ano, foi assinado o TC referente ao projeto Cais Mauá, que revitalizaria parte da área portuária de Porto Alegre, mas que até o momento não foi executado e apresenta diversos impasses jurídicos. Weissheimer e Albano (2011) explicam que este projeto, por sua natureza, constituiria uma Operação Urbana Consorciada, capaz de alavancar o desenvolvimento de setores urbanos como um espaço de referência de Porto Alegre com área de influência para além das fronteiras

⁵¹ Classificação disponível em <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/duo-concept-corporate-6078>. Acesso em 04 de set. de 2020.

da cidade. Entretanto, apesar do potencial da área, o projeto do Cais Mauá foi enquadrado como PE2.

Na modalidade PE2 de uso Residencial foram identificados cinco empreendimentos, sendo dois resultantes de parcelamento do solo e por isso, viabilizados via Termo de Conversão em Área Pública. O primeiro a ter TCAP assinado (2015) foi o empreendimento Reserva do Bosque, na Rua Martim Afonso, 155, bairro Santo Antônio (ver Figura 23). Este empreendimento da construtora Marcos Lima, está composto por duas torres de 11 pavimentos cada, e 126 apartamentos nas tipologias dois e três dormitórios que variam entre 57 e 68 m². Como diferencial o empreendimento anuncia a existência de 1.500 m² de bosque privativo.



Figura 23 - Empreendimento Reserva do Bosque (R. Martim Afonso, 155). Fonte: <https://marcoslimaimoveis.com.br/imovel/2858/EMPREENDIMENTO-3/2>

O outro empreendimento residencial viabilizado via TCAP (2019) foi o *The Park inspired by Dror*, lançamento da construtora e incorporadora Cyrela Goldsztein, localizado R. Cel. Paulino Teixeira, 190 (bairro Rio Branco). O empreendimento é voltado para público de alta renda, e oferece apartamentos de três e quatro dormitórios com área privativa de 141 a 219 m². Há opção de apartamentos com três suítes, hall exclusivo e elevador privativo, sendo ofertado, na planta, em julho de 2021, por R\$ 3.020.000,00⁵².

⁵² Oferta disponível em: <https://suder.com.br/-apartamentos-de-3-suítes-no-rio-branco-proximo-ao-parcao?>. Acesso em 04 de jul. de 2021.



Figura 24 – Projeto da fachada do empreendimento *The Park inspired by Dror* (R. Coronel Paulino Teixeira, 190). Fonte: <https://www.cyrela.com.br/imovel/the-park-inspired-by-dror-apartamento-rio-branco-porto-alegre-rs>

A Cyrela Goldsztein também foi responsável pelo empreendimento Way, localizado na Av. Bento Gonçalves, 205. Com TC assinado em 2015, esse empreendimento é direcionado para público de classe média, e está composto por seis blocos de 14 pavimentos, totalizando 327 apartamentos, divididos nas modalidades de um, dois ou três dormitórios, com áreas privativas que variam de 40 a 71 m².

Em 2014 foi assinado TC com Araucária Incorporações Ltda. para viabilização de empreendimento residencial da R. Rubens Freire Hoffmeister, 80, bairro Petrópolis. Conforme informações do *site* de Expediente Único da PMPA, o empreendimento ocupa terreno de 4.000 m², é composto por um bloco de 20 pavimentos e dois subsolos, e tem 68 apartamentos.

Por fim, em 2017, foi assinado TC com o Condomínio Madame Christine, para restaurar o imóvel localizado na R. Gonçalo de Carvalho 471, bairro Floresta. A rua é patrimônio cultural da cidade e o imóvel, por consequência, enquadra-se como edificação em Área de Interesse Cultural. Conforme o TC, o Condomínio solicitou à prefeitura além da obra de restauro, a reciclagem de uso do imóvel para possibilitar uso comercial e/ou de serviços. Conforme Anexo 11 do PDDUA, a solicitação de mudança de regime urbanístico para “edificação em terreno localizado em Área de Interesse Cultural” configura PE2.

Também foram identificados três PE2 do tipo “saúde”. O primeiro (TC de 2008 e TA de 2013) refere-se à implementação de edifício garagem no Complexo Hospitalar Santa Casa. Conforme o Anexo 11 do PDDUA, a atividade de garagem comercial com mais de 200 vagas configura Projeto Especial de 2º grau por obrigatoriedade. O segundo projeto é referente à construção de um complexo privado de saúde e o terceiro, à

ampliação da instituição pública Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA. O complexo de saúde *Medplex Santana*, teve TC assinado em 2014, e localiza-se no bairro Santana, entre as ruas Gomes Jardim e Santana (ver Figura 25). Realizado pela construtora Cyrela Goldsztein, o empreendimento consiste em duas torres de doze pavimentos onde localizam-se diversos tipos de serviços voltados à saúde, como hospital de curta permanência, clínicas, consultórios médicos e laboratórios. O empreendimento é anunciado como o mais moderno complexo de saúde do sul do país e como ótima opção de investimento, possuindo classificação *Buildings A*⁵³.



Figura 25 - Empreendimento Medplex Santana (Rua Gomes Jardim, 201). Fonte: http://www.dlegend.com.br/blog/wp-content/uploads/2018/08/DLegend_Medplex_ImagensBlog_01-1.png.

Em 2016 foi assinado TC para a ampliação do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, localizado na Rua Ramiro Barcelos 2350. A ampliação do hospital que iniciou em 2014 e ficou pronta em 2019, significou o aumento de 70 % de sua área física. A Emergência, por exemplo, passou de 1.700 m² para 5.159 m² e o bloco cirúrgico passou de 28 para 41 salas. Foram criadas ainda 722 novas vagas cobertas de estacionamento conforme informações do próprio hospital⁵⁴.

Por fim, na categoria “Serviços” foram identificados dois PE2. Em 2012, a Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre – CDL/POA, firmou Termo de Compromisso e Cooperação com o Município para construção de sua nova sede na R. Buarque de Macedo 120/140, bairro São Geraldo. Conforme o TC, o empreendimento abrigaria teatro e centro de treinamento que aumentaria em cinco vezes a oferta de cursos de capacitação da entidade, levando desenvolvimento e crescimento para toda

⁵³ Classificação disponível em <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/medplex-torre-norte-saude-8308>. Acesso em 04 de set. de 2020.

⁵⁴ Informações obtidas no site do HCPA. Disponível em: <https://www.hcpa.edu.br/639-obras-de-ampliacao-do-clinicas-devem-ficar-prontas-antes-do-previsto>.

Região do Quarto Distrito. Passados nove anos, a entidade permanece sediada no centro da capital e não se encontrou notícias sobre a nova sede, em que pese ter-se identificado processo administrativo datado de 2013, solicitando “Projeto de Construção Nova” para bloco de 13 pavimentos e três subsolos na R. Buarque de Macedo. Finalmente, em 2018 foi firmado TC para implantação de um apart-hotel na Rua Duque de Caxias, 1195. O imóvel está localizado em Área Especial de Interesse Cultural o que justifica o enquadramento do projeto como Projeto Especial de 2º grau.

1.1.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 1

Após identificar cada um dos 29 PE2 da macrozona 1 pode-se fazer algumas constatações: predominam projetos de uso misto e comercial. Todos os empreendimentos localizam-se em grandes vias de circulação ou muito próximo destas, uma vez que constituem, em sua maioria, empreendimentos de grande porte e polos geradores de tráfego⁵⁵. O porte dos empreendimentos, agregado à localização, que remete à área de maior infraestrutura e por consequência, de terrenos mais caros da cidade, também explica a predominância das grandes incorporadoras na execução dos projetos, uma vez que apenas estas dispõem dos valores necessários para compra dos terrenos e execução dos empreendimentos (sempre na ordem de dezenas ou centenas de milhões de Reais). Cyrela Goldsztein e Maiojama foram responsáveis por cinco empreendimentos cada, e Melnick Even e Companhia Zaffari, três empreendimentos cada.

Do total de 29 PE2 identificados, três foram motivados pelo enquadramento, conforme o Anexo 11 do PDDUA, em “edificação em terreno localizado em Área de interesse cultural” e um projeto – edifício garagem da Santa Casa – foi enquadrado como PE2 de Atividade obrigatória, por configurar “garagem comercial com mais de 200 vagas”. Três projetos foram para ampliação de empreendimentos já existentes, sendo dois *shoppings centers* (Total e Praia de Belas) e um hospital (Hospital de Clínicas de Porto Alegre) e um projeto destinou-se à construção de sede institucional, no caso da Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre. Todos os demais 21 projetos configuram empreendimentos novos/ lançamentos e destinados à comercialização no mercado imobiliário, seja na modalidade de apartamento residencial, sala comercial ou loja.

Na categoria PE2 de uso comercial foram identificados projetos que parecem atender demandas reais da região, a exemplo das atividades de garagem comercial e

⁵⁵ Conforme § 1º do Art. 103 do PDDUA “Consideram-se atividades geradoras de tráfego os empreendimentos que atraem ou produzem grande número de viagens” (PORTO ALEGRE, 2010, p. 102).

hotel no Centro Histórico da cidade. Também foram identificados edifícios de escritórios, havendo nesta categoria opções de alto e médio padrão (conforme classificação *Building*) refletindo o perfil socioeconômico dos bairros em que se encontram (Centro Histórico e Praia de Belas). A presença de novos shoppings center pode ser entendida como de acordo com as diretrizes espaciais, uma vez que a região já se destaca por concentrar importantes áreas comerciais, entretanto a presença de mais shoppings centers na cidade também permite questionar o modelo de urbanização vigente, uma vez que estes espaços têm pouca interlocução com o restante da cidade e não são acessíveis a todos os públicos.

Na categoria Residencial exclusivo foram identificados empreendimentos orientados ao público de classe média e classe alta. Enquanto no primeiro caso a oferta concentrou-se em apartamentos de dois e três dormitórios com áreas privativas até 70 m², no segundo caso, observou-se a oferta de imóveis de três e quatro dormitórios, com áreas privativas bem maiores, ultrapassando os 200 m². Quanto a localização, estes empreendimentos mostram-se adequados, cabendo talvez observações ao caso do Condomínio Reserva do Bosque, no bairro Santo Antônio, ainda caracterizado por habitações unifamiliares. Mas no caso dos bairros Azenha, Rio Branco e Petrópolis entende-se que os empreendimentos vão ao encontro do perfil de bairro residencial multifamiliar com grandes densidades.

O grande destaque da Macrozona 1 foram os empreendimentos de uso misto e sobre estes, cabem importantes considerações, a começar pelas características dos imóveis de uso residencial associados a estes empreendimentos: estes imóveis são, em sua maioria, do tipo *studio*, um ou dois dormitórios, integrando empreendimentos multiuso onde a oferta de serviços busca forjar ambientes autossuficientes para seus moradores e usuários, fazendo com que os mesmos não precisem sair de suas dependências para a realização da vida cotidiana. Com exceção do condomínio *Terra Nova Nature*, no bairro Santo Antônio, todos os demais condomínios são voltados para habitação de classe alta ou para fins de investimentos. O perfil observado sugere que estes empreendimentos não atendem a uma demanda reprimida de moradia na região, somando também para esta conclusão o fato de haver dezenas de imóveis desocupados anunciados para venda e aluguel. Cabe salientar ainda que se num primeiro momento estes empreendimentos parecem fazer sentido na macrozona que busca a miscigenação de usos, entretanto, um olhar mais atento indica que eles acabam por interagir minimamente com o restante da cidade, ao trazer para as dependências do empreendimento boa parte dos serviços necessários para a realização da vida cotidiana. Estes empreendimentos apresentam as mesmas características que os megaprojetos presentes em grandes metrópoles, aos que Fix (2007) apoiando-se em

Tafuri (1979), explica que se recusam a fazer parte da cidade rompendo definitivamente a relação entre os edifícios e o espaço urbano e buscando forjar “cidades” dentro da cidade.

O forte apelo ao caráter de investimento destes empreendimentos – e neste caso não são apenas dos empreendimentos mistos, mas os comerciais e também os de saúde – somados ao discurso dos empreendedores veiculados na mídia, indicam que o pretense desenvolvimento produzido por estes projetos está diretamente relacionado à valorização imobiliária, fenômeno este, que acaba expulsando parte da população residente nas áreas de influência dos empreendimentos, por não conseguir pagar os custos cada vez mais altos da região. Cabe o questionamento se a valorização imobiliária corresponde ou tem alguma relação com o desenvolvimento da cidade, pois imóveis mais caros e desocupados significam menor atividade social e econômica.

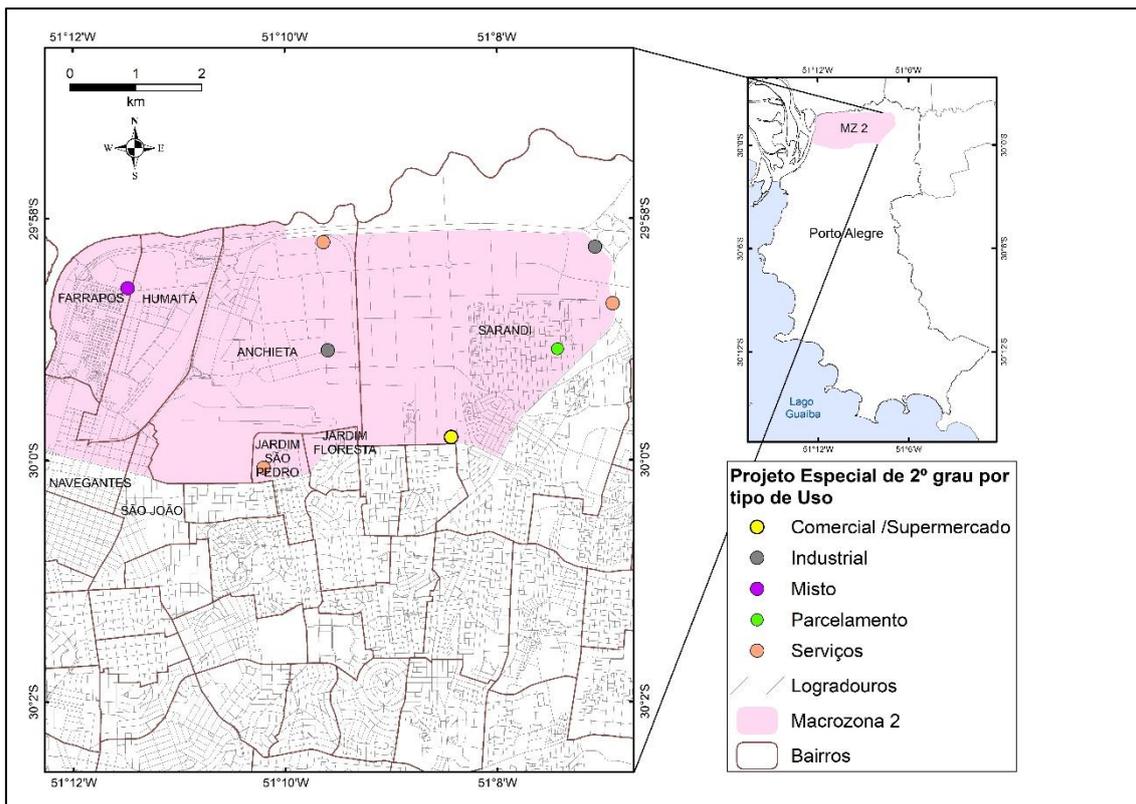
2.2. Projetos Especiais na Macrozona 2 – Corredor de Desenvolvimento

A Macrozona 2 - Corredor de Desenvolvimento, faz divisa com os municípios de Canoas e Cachoeirinha ao norte e, ao sul, é limitada pelas avenidas Assis Brasil e Sertório. Conforme a Secretaria de Urbanismo a região apresenta grande potencial para o desenvolvimento:

Estudos recentes deram a denominação de Corredor de Desenvolvimento para esta parte da cidade, considerando a sua *excepcional potencialidade para se tornar*, pela sua localização estratégica, *um pólo de importância regional. Excelentes condições de acesso* pelas BRs 116 e 290 e pelo Rio Gravataí, as presenças do *complexo Trensurb*, da CEASA e do *Aeroporto Internacional Salgado Filho*, juntamente com a disponibilidade de grandes vazios urbanos para empreendimentos econômicos sustentáveis, *representam oportunidades fundamentais para o desenvolvimento urbano desta região* (SMURB, s.d. Grifo nosso)⁵⁶.

Na Macrozona 2 foram identificados oito PE2, sendo três do tipo Serviço, dois do tipo Industrial, um Comercial /Supermercado, um do tipo Parcelamento do solo e um do tipo Misto, conforme ilustra o Mapa 3.

⁵⁶ Texto complementar ao PDDUA “As caras da Cidade - 2 - Corredor de Desenvolvimento” disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=4&p_secao=193. Acesso em 13 de jun. de 2021.



Mapa 3 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 2. Elaboração da autora.

Como pode-se observar no Mapa 3, a Macrozona 2 engloba oito bairros, sendo alguns integralmente e outros de forma parcial. O bairro Sarandi, o segundo maior em extensão do município, recebeu quatro projetos especiais, enquanto o bairro Anchieta recebeu dois e os bairros Farrapos e Jardim São Pedro receberam um projeto cada. Note-se que a o Complexo Arena, apesar de localizar-se no bairro Farrapos, conforme divisão oficial de bairros da prefeitura, é anunciada na mídia como Humaitá.

Obedecendo a ideia de descrever os projetos especiais de acordo com as tipologias que tiveram maior número de ocorrência na macrozona, começaremos descrevendo os projetos do tipo Serviço. O primeiro a ter termo de compromisso assinado, em julho de 2014, foi a central de distribuição de mercadorias da Cia. Zaffari, situada na Av. Sertório, 3612. O empreendimento ocupa um terreno de mais de 150.000 m², em local consonante com a atividade, sendo possível observar na área outros galpões de abastecimento, áreas de depósito e garagens comerciais.

Também em 2014, mas no mês de dezembro, foi assinado TC referente à construção da nova sede administrativa do Sistema Fecomercio-RS/Sesc/Senac, localizada às margens da rodovia *Freeway*, Estrada Marechal Osório, 2001 (ver Figura 26). Conforme o TC, o projeto foi executado em três etapas, sendo a primeira referente à construção do centro administrativo e centro de convivência, com 18.705,97m² de área

computável, a segunda etapa contemplando a construção do Centro Educacional do SENAC, com área computável de 24.143,55 m² e a última etapa, referente ao Centro de Eventos do SESC com 20.787,82m² de área computável. De acordo com informações constantes no *site* da entidade, o terreno de aproximadamente 37.324 m², foi comprado em 2006 e as obras começaram dez anos depois, sendo concluídas em 2020. O empreendimento custou R\$ 223.135.000, e está composto por uma torre administrativa de nove pavimentos, um centro de convivência de dois pavimentos, auditório com capacidade para 1000 pessoas, dois restaurantes com capacidade total de 480 lugares e estacionamento com 494 vagas para carros e motos e 10 vagas para ônibus (FECOMERCIO, 16/07/2020). Conforme declaração do presidente da entidade, publicada no Jornal do Comércio⁵⁷ (ed. 17/07/2020) “a escolha do endereço está relacionada à possibilidade de promover o desenvolvimento de uma região em plena expansão na Capital”.



Figura 26 - Sede Fecomércio (Est. Marechal Osório, 2001). Fonte:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colonistas/marta-sfredo/noticia/2019/12/um-gigante-a-beira-da-freeway-ck3tc1utv034001rzz7hg1zw7.html>.

Ainda na tipologia Serviços, consta o Hotel Ibis Assis Brasil, localizado na Av. Assis Brasil, 9300. Esse PE2 aparece apenas na planilha da prefeitura, onde consta que o TC foi assinado em setembro de 2019. A partir do número de Expediente Único, identificou-se que o hotel recebeu Carta de Habitação em 2015, e que em 2018 o empreendedor solicitou Requerimento de Aprovação de Projeto de Parcelamento do Solo e Projeto Urbanístico de Desmembramento. É provável que o enquadramento PE2

⁵⁷ Fecomércio-RS se muda para nova sede. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 17 de jul. de 2020. Anuário de Investimentos do RS 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/economia/2020/07/748046-fecomercio-rs-se-muda-para-nova-sede.html>. Acesso em 14 de jun. de 2021

neste caso, decorra do processo de parcelamento do solo do imóvel onde se encontra o hotel, e não se refira à viabilização do empreendimento, enquanto atividade hoteleira.

Na tipologia Industrial houve a assinatura de dois TC, ambos em 2018. O primeiro refere-se à ampliação da fábrica da Vonpar Refrescos S/A, às margens da rodovia *Freeway* com acesso pela Av. Assis Brasil, 11.200. O segundo refere-se à implantação do Loteamento Ecotécnico, na R. Eugênio Rubbo, 120, bairro Anchieta. O empreendimento consiste em uma central de resíduos, e conforme informações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM) tem Licença de Instalação para a atividade de aterro de inertes.

Na categoria Parcelamento do solo, em 2015, a Cyrela Goldshtein assinou Termo de Compromisso para finalizar as obras de urbanização faltantes no Loteamento Residencial Bonanza, localizado na Av. Faria Lobatto 1075, bairro Sarandi. Especificamente no endereço citado no TC, encontra-se o condomínio residencial Agora Bella Vita (acesso pela R. Gabriel Franco da Luz, 242), finalizado em 2012 e composto por 12 torres de cinco pavimentos cada (ver Figura 27). Da leitura completa do TC, entretanto, infere-se que o loteamento é maior que o condomínio citado, estendendo-se por quatro quadras e abrigando até seis condomínios diferentes. Conforme o TC, o empreendedor mantinha uma apólice de seguro em nome do município como garantia da execução das obras de urbanização faltantes ao loteamento e com o vencimento de tal apólice fez-se necessária a assinatura do Termo de Compromisso regrido a execução das obras.



Figura 27 - Empreendimento Agora Bella Vita (R. Gabriel Franco da Luz 242). Fonte: <https://www.veronezimizeis.com.br/apartamento-2-dormitorios-no-bairro-sarandi-em-porto-alegre-por-210000,EL56353068/venda#gallery-20>

Na tipologia Comercial/supermercado foi identificado o Termo de Compromisso assinado em 2018, referente ao já existente Complexo Sertório Walmart, na Av. Sertório,

6600, onde localiza-se uma central de distribuição de mercadorias da rede Walmart, um hipermercado da mesma rede e um clube de compras, denominado Sam's Club. Apesar de o TC não explicitar, presume-se que o PE2 se refira a ampliações do complexo, uma vez que o empreendimento já existia na ocasião de assinatura do termo.

Por fim, o último projeto especial da Macrozona 2 a ser descrito, refere-se ao projeto de uso misto Arena Esportiva do Grêmio, que teve Termo de Compromisso assinado em 2012. Este projeto, alertam-nos Weissheimer e Albano (2011), tal qual o projeto do Cais Mauá, deveria por sua natureza constituir Operação Urbana Consorciada, mas foi classificado apenas como Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º grau. O projeto realizado pela empresa OAS, na divisa dos bairros Farrapos e Humaitá, ocupa um terreno de 38 hectares, onde existem atualmente além do estádio de futebol, um complexo residencial com sete torres, denominado Alta Vista Liberdade (ver Figura 28). O projeto original, no entanto, interrompido em virtude do processo de recuperação judicial da construtora, previa ainda um complexo empresarial, hotel, edifício garagem, shopping center e mais. O projeto é objeto de diversos estudos (NORMANN, 2020; SOARES et al; 2015; OLIVEIRA, 2013) que buscam refletir sobre a cidade contemporânea e as novas práticas de planejamento.

A trajetória inicial de viabilização do projeto pode ser encontrada na pesquisa de Oliveira (2013). Conforme a autora, a área onde está localizada a Arena, pertencia à Federação dos Círculos Operários do Rio Grande do Sul (FCORS) e havia sido doada à entidade pelo Governo do Estado por meio da Lei 4.610 de 1963, não podendo ser vendida a terceiros. Para resolver o impasse, em 2008, a Assembleia Legislativa aprovou nova lei (Lei nº 13.093 de 18 de dezembro de 2008), modificando a lei de 1963, e prevendo para a área nas imediações da *Freeway*, a construção do complexo esportivo Arena do Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense. Alguns dias depois, a Câmara de Vereadores aprovou novo regime urbanístico para a área (Lei Complementar nº 610 de 13 de janeiro de 2009), prevendo altura máxima de 70 m e Índice de Aproveitamento 3. Na justificativa do projeto de lei que acabou regulamentando o regime urbanístico, argumentava-se que a região apresentava uma das áreas mais carentes da cidade (Vila Farrapos) e um setor urbano deprimido, com pouca mobilidade e acessibilidade geral, e que o Complexo Arena poderia redefinir o perfil e potencial de desenvolvimento de toda a zona norte da cidade, consolidando uma nova centralidade de importância regional. Além disso, o empreendimento atenderia aos objetivos definidos nas estratégias do PDDUA:

o reconhecimento da diversidade, através da caracterização das peculiaridades sócio-econômicas e ambientais das Macrozonas, com a definição dos Corredores com incentivo para a diversidade de usos e a priorização de investimentos; a busca da descentralização através

da policentralidade, e a disponibilidade de áreas estratégicas para projetos especiais; a miscigenação como princípio de reconhecimento da dinâmica urbana; a busca da integração metropolitana, que reconhece a grande acessibilidade da Zona Norte para a Região Metropolitana, em diversas direções, de forma a permitir que essas características sejam potencializadas; e a promoção econômica⁵⁸.

O empreendimento também conciliaria acessibilidade e desenvolvimento socioeconômico impactando de forma positiva os bairros lindeiros. O texto traz ainda que era muito possível que o impacto dos investimentos na economia local, se traduzisse em geração de empregos e efeitos multiplicadores.

Devido ao caráter excepcional do projeto, em função da Copa do Mundo de 2014, foi concedido ao empreendedor a isenção de impostos como ISSQN, IPTU, ITBI e CIP, além de outras isenções (OLIVEIRA, 2013). As obras do estádio foram relativamente rápidas e em dezembro de 2012 o estádio foi inaugurado, mesmo sem a conclusão das obras de mitigação e compensação de impacto. Não obstante as renúncias fiscais e flexibilizações concedidas pelo poder público, em 2017, o grupo OAS ganhou os holofotes de imprensa local, ao não realizar as obras de mobilidade e saneamento previstas no Termo de Compromisso, e tendo como consequência, a negação da Carta de Habitação de cinco das sete torres residenciais. Em 2021, um acordo judicial entre Ministério Público do Rio Grande do Sul, Município de Porto Alegre e grupo OAS, estabeleceu novas condições e novos prazos para o grupo OAS executar as obras faltantes e obter então as Cartas de Habitação das torres residenciais do complexo Arena.



Figura 28 - Condomínio Alta Vista Liberdade integrante do Complexo Arena do Grêmio. Fonte: <https://liberdadevemviveraqui.com.br/>

⁵⁸ Ver Processo Nº 06189/08 - PLCE 018/08 - Define Regime Urbanístico para Macrozona (MZ) 02, Unidade de Estruturação (UEU) 008, Subunidade 02, Suprime Área Especial de Interesse Institucional e define o regime urbanístico para a Macrozona (MZ) 01, Unidade de Estruturação (UEU) 080, Subunidade 03 para a implantação do empreendimento esportivo projeto Arena do Grêmio Foot-ball Porto Alegrense e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camaraipoa.rs.gov.br/processos/98737>.

2.2.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 2

Os PE2 identificados na Macrozona 2 indicaram adequação ao modelo espacial que caracteriza a macrozona como “estratégica para empreendimentos auto-sustentáveis de polarização metropolitana, com integração de equipamentos como o Aeroporto e as Centrais de Abastecimento” (PORTO ALEGRE, 2010, p. 43). Neste sentido foram identificados dois projetos para atividade industrial e três projetos na categoria Serviços, sendo uma central de distribuição da rede de supermercados Zaffari, a sede administrativa do Sistema Fecomercio-RS e um hotel. Estes empreendimentos e atividades tem capacidade de polarização metropolitana e necessitam de boas condições de acesso que, neste caso, são facilitadas pela proximidade das rodovias BR 116 e 290 e ainda pelas avenidas Assis Brasil e Sertório. Pode acrescentar-se neste rol de empreendimentos o supermercado do Complexo Wall Mart que também atende parte da população de Cachoeirinha e Alvorada.

O PE2 de parcelamento do solo, que resultou em um condomínio residencial popular, também se mostrou adequado à macrozona ao localizar-se em área residencial do Sarandi, bairro tradicional dos estratos de média renda e que já contava com boa oferta de comércio e serviços, além da localização próxima a importantes avenidas que facilitam o acesso por veículo particular ou transporte público.

Por fim, o projeto Arena do Grêmio teria a capacidade de transformar significativamente a macrozona, respondendo adequadamente às diretrizes espaciais do Plano, e trazendo benefícios para toda a região extrapolando os limites do município. O projeto, entretanto, parece já ter nascido equivocadamente ao não ser enquadrado como Operação Urbana Consorciada, o que poderia articular ainda mais atores na sua execução e garantir mais benefícios à cidade ao exigir, por exemplo, o pagamento de contrapartidas por parte do empreendedor. Mesmo com a obtenção de diversos incentivos fiscais e urbanísticos, o empreendimento não foi finalizado conforme escopo original em decorrência da falência da construtora, tendo legado diversos problemas urbanos, como a falta de transporte público, obras de drenagem inacabadas, entre outros.

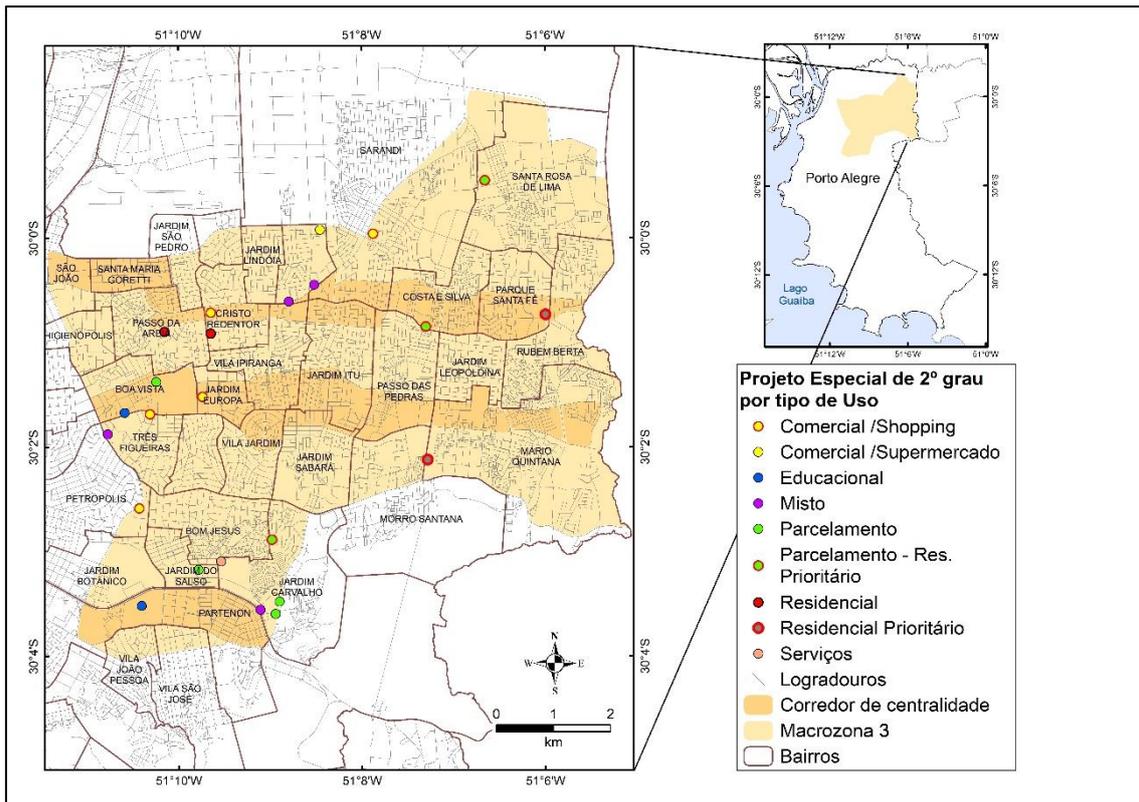
2.3. Projetos Especiais na Macrozona 3 – Cidade Xadrez

Esta macrozona caracteriza-se, segundo o Plano Diretor, pelo estímulo ao preenchimento dos vazios urbanos e potencialização de novas centralidades, tendo como eixos estruturadores três corredores de centralidade, nomeadamente, Sertório-

Assis Brasil, Anita Garibaldi-Nilo Peçanha e Ipiranga-Bento Gonçalves. Os Corredores de Centralidade desempenham importante função no Modelo Espacial de Desenvolvimento Urbano, devendo contemplar projetos que ajudem a tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano, estimulem a diversidade de usos, ajudem a estruturar um Sistema de Espaços Abertos e estimulem a formação de centros de bairro.

A Macrozona 3, apesar de não ser a maior em área no município, certamente, é a mais diversificada em termos socioeconômicos. Encontram-se nesta área alguns dos bairros com maior renda média da cidade e de grande dinamismo no mercado imobiliário, a exemplo do Jardim Europa e Vila Ipiranga (FAGUNDES, 2011), mas, à medida que a macrozona se aproxima dos limites municipais à leste, o perfil socioeconômico transforma-se bastante, englobando alguns dos bairros de menor renda média da capital, e menor expressão no mercado imobiliário, especialmente no mercado de lançamentos, como é o caso dos bairros Bom Jesus, Morro Santana e Mário Quintana.

A heterogeneidade da Macrozona 3 reflete-se na distribuição espacial e na tipologia dos PE2 identificados. Nos bairros de maior renda média e mais próximos à área central encontram-se os projetos de uso misto, residenciais para classes altas, educacionais e comerciais do tipo shopping center, e nos bairros mais próximos à região metropolitana encontram-se os projetos de parcelamento do solo e residenciais para atendimento de demanda habitacional prioritária. O Mapa 4 apresenta a distribuição dos PE2 na Macrozona 3.



Mapa 4 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 3. Elaboração da autora.

Ao todo, foram identificados 24 PE2, distribuídos por 15 bairros. Destacando-se em número de projetos, aparece o bairro Jardim Carvalho, com cinco, São Sebastião com três e os bairros Cristo Redentor, Boa Vista e Três Figueiras com dois projetos cada. Dez bairros receberam apenas um projeto.

Quanto à tipologia, foram identificadas nove classes – a maior diversidade entre as macrozonas da cidade, refletindo a heterogeneidade de usos da própria macrozona. Projetos de Parcelamento do solo tiveram sete ocorrências, sendo que destas, três foram para atendimento de demanda habitacional prioritária. Na sequência aparecem os Projetos do tipo Comercial / Shopping Center com cinco ocorrências, e projetos do tipo misto, com quatro ocorrências. Projetos residenciais também tiveram quatro ocorrências, sendo duas com finalidade de atendimento à demanda habitacional prioritária. Projetos do tipo Educacional tiveram duas ocorrências e por fim, projetos na modalidade Serviços e Comercial/ Supermercado tiveram uma ocorrência cada.

Na modalidade parcelamento do solo, o primeiro termo de compromisso identificado foi assinado em 2006 e aditivado em 2011 e 2016, respectivamente. O termo de compromisso, bem como o primeiro termo aditivo, trata da viabilização do loteamento que deu origem ao Condomínio Park Plaza, localizado na Av. Ipiranga, 8400 (bairro Jardim Carvalho). O empreendimento, concluído em 2010, é composto por sete torres,

sendo cinco de oito andares, uma de 10 e uma de 13 andares, totalizando 352 apartamentos e 13 lojas. No TC (2006) constam como compromissários⁵⁹ os proprietários da gleba (objeto de desmembramento) juntamente com a Construtora Santa Fé Ltda, já no primeiro TA (2011) o compromissário mudou para Projeto Imobiliário Condomínio Park Plaza SPE 52 Ltda.

O segundo TA assinado em 2016, tem como compromissária a Melnick Even que adquiriu parte da área (não construída) do empreendimento da Av. Ipiranga e construiu o Condomínio Terrara, localizado na Av. Antônio de Carvalho, 960 (bairro Jardim Carvalho). O condomínio é composto por 178 casas, sendo todas de dois pavimentos (mais sótão) com três suítes e duas vagas de garagem. A infraestrutura de lazer e segurança é completa, incluindo sauna, piscina aquecida, circuito fechado de tv e empresa de monitoramento. Em julho de 2021 uma casa de 199 m² privativos era anunciada por R\$ 1.490.000,00⁶⁰. Na Figura 29 é possível visualizar os empreendimentos Park Plaza e Condomínio Terrara, bem como as respectivas localizações.



Figura 29 – Vista interna do (a) Condomínio Park Plaza (Av. Ipiranga, 8400) e (b) Condomínio Terrara (Av. Antônio de Carvalho, 960). (c) Localização dos empreendimentos. Fonte:

⁵⁹ Compromissário é a denominação dada ao empreendedor (pessoa física ou jurídica) no Termo de Compromisso. O compromissário deve realizar todas as obrigações prevista no TC para viabilizar o seu empreendimento junto ao Município.

⁶⁰ Oferta disponível em: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/imovel/207977>. Acesso em 01 de jul. de 2021.

<https://www.bridgeimoveis.com.br/imovel/5227/park-plaza-viver-jardim-botanico-porto-alegre;>
<https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/terrara>

Em 2012 foram assinados dois termos de compromisso na categoria parcelamento do solo. O primeiro refere-se à implantação do *Complexo Central Parque*, localizado na Rua José Albano Volkmer, com acesso pela Av. Ipiranga e Rua Prof. Cristiano Fischer, no bairro Jardim do Salso (ver Figura 30). O loteamento apresenta-se como um bairro planejado da Construtora Rossi e reúne diversos condomínios: *Rossi Parque Ibirapuera*, *Rossi Parque Panamby* e *Rossi Arte Parque*, concluídos em 2013; *Rossi Estilo* e *Rossi Business Park*, concluídos em 2017 e; *Rossi Reserva* e *Supreme Central Parque* (da construtora Melnick Even), concluídos em 2019. A maior parte dos condomínios é composta de prédios residenciais, mas também há casas e prédios de escritórios, além de um centro comercial. Cada condomínio é independente apresentando infraestrutura e áreas de lazer próprias. Quanto à tipologia dos imóveis, é possível encontrar desde apartamentos de um quarto até casas com três suítes. O loteamento criou a Associação de Condomínios Central Parque que tem entre seus objetivos “Administrar o sistema de segurança estabelecido para os condomínios vizinhos, (...) e as normas de circulação, trânsito e estacionamento das vias internas do loteamento”⁶¹ bem como “Fazer a gestão das áreas comuns externas, tais como, jardins e calçadas dos condomínios vizinhos de forma a manter a harmonia e o paisagismo entre eles”⁶².



Figura 30 - Empreendimento Central Parque (Rua José Albano Volkmer). Fonte: <http://associacaocp.com.br/bairro/>.

⁶¹ Disponível em <http://associacaocp.com.br/objetivo/>. Acesso em 30 de set. de 2020.

⁶² Idem.

O outro projeto de parcelamento ocorreu em área próxima ao Central Parque e viabilizou o condomínio *New Life I*, localizado na Rua Atílio Bilibio, 251, bairro Jardim Carvalho. O empreendimento da NexGroup Incorporações está composto por seis torres de 16 pavimentos e totaliza 378 imóveis. Os apartamentos são de dois ou três dormitórios variando entre 54 e 75 m². O empreendimento foi concluído em 2017, e na ocasião de lançamento, a menor unidade podia ser comprada por R\$ 330.000 e a maior por R\$ 525.000⁶³. A execução da via de acesso ao empreendimento foi uma das obrigações firmadas no termo de compromisso e acabou sendo noticiada pela incorporadora em seu *site*:

Uma nova via em Porto Alegre já está unindo as avenidas Ipiranga e Antônio de Carvalho, ajudando a desafogar um dos gargalos do trânsito entre as zonas leste e norte da capital.

A Rua Atílio Bilibio, aberta há poucos meses, passa em frente ao New Life da NexGroup, e foi financiada pela incorporadora como contrapartida pela construção do empreendimento no local. A rua tem 12 metros de largura e conta com mão dupla, permitindo a acesso de descida pela Antônio de Carvalho em direção a Ipiranga e vice-versa⁶⁴.

A análise de imagens de satélite (ver Figura 31) indica a ocupação recente da área do empreendimento. Em 2002 não havia nenhum grande empreendimento na área, e observava-se grandes glebas totalmente desocupadas, ainda com vegetação. Em 2009, já estavam implantados os condomínios Terra Mater da construtora Rossi (concluído em 2008) e o Terrara da Melnick Even e a rua Atílio Bilibio estava aberta parcialmente, faltando uma pequena parte para se conectar à Av. Antônio de Carvalho. Em 2020, já é possível observar além do condomínio *New Life*, e dos condomínios residenciais unifamiliares, o empreendimento *Nine* e o *Grand Park*, além do terreno da Av. Ipiranga, 8450, objeto de Projeto Especial de 2^o grau. Certamente a condição de Corredor de Centralidade está levando a área a se transformar intensamente, recebendo vários empreendimentos de grande porte.

⁶³ Valores encontrados no *site* da Foxter Imobiliária. Disponível em: <https://www.foxterimobiliaria.com.br/empreendimento/2622/new-life-residencial-porto-alegre-jardim-carvalho-condomnio-vertical-zona-leste>. Acesso em 29 de set. de 2020.

⁶⁴ Notícia disponível em: <http://site1380654295.tempsite.ws/noticias/305/rua-em-frente-ao-empreendimento-new-life-liga-as-avenidas-ipuranga-e-antonio-de-carvalho>. Acesso em 29 de set. de 2020.



Figura 31 - Imagens do terreno do empreendimento New Life I (R. Atílio Bilibio, 251) em 17/12/2002, 06/01/2009 e 28/07/2020. Fonte: Google Earth.

Em 2018 foi assinado TC entre o Município e o Country Club Porto Alegre para parcelamento do solo do imóvel localizado na Rua Libero Badaró 524, local da sede do clube, no bairro Boa Vista (ver Figura 32). Conforme o TC, o clube propõe o fracionamento e desmembramento de cinco áreas do imóvel, ao que o Município coloca como condição a doação prévia do equivalente a 20% da área (objeto de parcelamento)

para realizar o prolongamento da Rua Anita Garibaldi – que tem traçado previsto pelo PDDUA incidindo na área que pertence ao clube:

CLÁUSULA TERCEIRA - O Compromissário deverá doar antecipadamente o percentual de 20% (vinte) correspondente ao parcelamento do solo das cinco áreas propostas para fracionamento e desmembramento oriundas da matrícula 56.468, correspondente aproximadamente à 6.170,56 m², conforme Parecer CAUGE 111/18.

[...]

Parágrafo segundo – O Compromissário deverá protocolar da CTAAPS (...) projeto de desmembramento (...) que contemple o traçado de prolongamento da Anita Garibaldi sobre a matrícula, conforme projeto planimétrico aprovado em 14/05/2018 pela EPTC, já de posse do COMPROMISSÁRIO, com o cálculo exato da área atingida⁶⁵.



Figura 32 - Terreno aproximado do Country Club Porto Alegre (acesso pela R. Libero Baradó, 524).
Fonte: Google Earth.

Em consulta ao número de Expediente Único do processo, identificou-se Requerimento para Aprovação de Projeto de Parcelamento do Solo e Projeto Urbanístico de Desmembramento, deferido em dezembro de 2018, bem como Requerimento de Fracionamento, deferido em outubro de 2019. Na sequência, em setembro de 2020, o processo foi transferido para outro Expediente Único que indica como endereço Av. Dr. Nilo Peçanha 2278 (até número 2302) e a empresa Melnick Even como proprietária. Esta por sua vez, solicitou Aprovação e Licenciamento para Projeto

⁶⁵ Cláusula terceira, do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Porto Alegre Country Club, com Expediente Administrativo 002.216638.00.0, datado de 04 de outubro de 2018, para parcelamento do solo do imóvel localizado na Rua Libero Badaró 524.

Arquitetônico de Edificação em agosto de 2020. Depreende-se desta breve investigação aos processos que o Country Club já conseguiu realizar o processo de desmembramento e/ou fracionamento de pelo menos uma das cinco áreas propostas, e que a Melnick Even foi a empresa compradora de uma das áreas. Reforçando a hipótese, identificou-se o lançamento imobiliário Arte Country Club da Melnick, na Av. Nilo Peçanha, anunciando “Vista para Country Club em todas as unidades”⁶⁶.

Na categoria parcelamento do solo para fins de atendimento de demanda habitacional prioritária (DHP) foram identificados três PE2. O primeiro, teve Termo de Conversão em Área Pública (TCAP) assinado em janeiro de 2014 e se refere a um condomínio residencial multifamiliar na Rua Tavares, 21, bairro Jardim Carvalho, mas até o momento não foi identificada qualquer obra no local. Em setembro do mesmo ano a Tenda Negócios Imobiliários firmou TC para viabilizar empreendimento enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV⁶⁷ (faixa de renda 3 a 6 salários mínimos) na Av. Francisco Silveira Bitencourt 1818, bairro Santa Rosa de Lima. Trata-se do Residencial Vida Alegre Sarandi (ver Figura 33), composto por 44 torres de 5 pavimentos (sem elevador) e quatro unidades por andar. Todos os apartamentos são de dois dormitórios e 40 m² de área privativa. Em julho de 2021, uma unidade nunca ocupada, com estas características, mais vaga de garagem podia ser encontrada por R\$ 140.000⁶⁸. Por fim, em 2016 a MRV Engenharia firmou TC para viabilizar o Parque Porto Quintana (ver Figura 33), na Av. Baltazar de Oliveira Garcia, 2476, bairro Costa e Silva. O empreendimento é composto por três torres de 12 pavimentos cada e totaliza 288 apartamentos, todos de dois dormitórios. Em julho de 2021, uma unidade de 45 m², nunca ocupada, mais vaga de garagem podia ser encontrada por R\$ 210.000⁶⁹.

⁶⁶ Anúncio disponível em <https://melnickeven.com.br/empreendimentos/arte-country-club>. Acesso em 15 de jul. de 2020.

⁶⁷ Todos os empreendimentos que atendem DHP são enquadrados no programa habitacional Minha Casa Minha Vida do Governo Federal. O programa foi regulamentado em Porto Alegre pela L.C. 636 de 13 de janeiro de 2010. Recentemente, a Lei Federal 14.118/21 reformulou o programa que passou a chamar-se Programa Casa Verde a Amarela.

⁶⁸ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/imovel/167757>. Acesso em 15 de jul. de 2020.

⁶⁹ Anúncio disponível em: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/imovel/204248>. Acesso em 15 de jul. de 2020.



Figura 33 - (a) Residencial Vida Alegre Sarandi (Av. Francisco Silveira Bitencourt 1818) e (b) Parque Porto Quintana (Av. Baltazar de Oliveira Garcia, 2476). Fonte: <https://www.tenda.com/apitendaprod/static-cache/5A8382CDFB75B8DE416FF306D61C6D50FDF884EB231BB5CF7BB80CE0C8A3B6B5.jpg>; <https://123i.uol.com.br/condominio-0febdbdc.html#>

Na modalidade Comercial / Shopping Center o primeiro projeto a ter termo de compromisso assinado foi o *Shopping Astir Center Mall*, do empreendedor Isdralit Comércio e Indústria, em 2007. O empreendimento entrou na lista deste estudo por ter dois termos aditivos assinados após 2010, sendo um de 2012 e outro de 2017. Localizado no corredor de centralidade Anita-Nilo, na Av. Nilo Peçanha, 2061 (ver Figura 34), o empreendimento teve sua primeira fase inaugurada em outubro de 2017, consistindo em um prédio de três pavimentos, hospedando uma grande loja francesa de artigos esportivos denominada *Decathlon* no pavimento térreo, a segunda fase do empreendimento consistiu na finalização do segundo e terceiro pavimentos do shopping, com inauguração prevista para 2018, e a terceira fase consistiria na construção de uma torre residencial no mesmo terreno, com previsão de inauguração em dezembro de 2019, porém até o momento (setembro de 2020) não finalizada. O shopping se diferenciava por abrigar uma única grande loja, que em maio de 2020 se mudou para o Shopping Iguatemi, deixando o espaço vago e assim permanecendo até o momento (setembro de 2020).



Figura 34 - Empreendimento Astir Center Mall (Av. Nilo Peçanha, 2061). Fonte: <https://www.astir.com.br/empreendimentos/>.

Outro shopping center, também no corredor Anita-Nilo, com Termo de Compromisso assinado foi o Shopping Iguatemi, endereçado na Av. João Wallig, 1800. O primeiro TC assinado, data de 2007, referente à regularização urbanística e ambiental do empreendimento. Em 2009, novo termo foi assinado para ratificar o primeiro. Em 2013, firmou-se outro termo referente à ampliação do shopping, e em 2016, firmou-se um aditivo repactuando os prazos para execução das medidas mitigatórias. Por fim, em 2018 um terceiro TC foi assinado substituindo e revogando algumas das obrigações previstas que não puderam ser executadas nos termos firmados em 2013 e 2016. Entre as obrigações constava, por exemplo, a ampliação da Rua Anita Garibaldi:

2.1. Projetar e executar o alargamento da Rua Anita Garibaldi – trecho entre a Avenida Carlos Gomes (III Perimetral) e a Rua Des. José Bernardo de Medeiros Junior com alargamento de 2 (duas) faixas de tráfego de 3,5 metros.

[...]

2.5. Projetar e implantar a reformulação geométrica e funcional a intersecção da Av. João Wallig x Av. Túlio de Rose⁷⁰.

Como visto anteriormente, parte da área necessária para realização do prolongamento da Rua Anita Garibaldi, pertencia ao Country Club. A prefeitura, em virtude de problemas financeiros, não dispunha do montante para realizar a desapropriação do imóvel particular e foi só a partir da solicitação de parcelamento do solo realizada pelo clube que o Município pôde negociar a área e dar sequência às tratativas com o Shopping Iguatemi em relação às obras na área:

⁷⁰Cláusula segunda, do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Administradora Gaúcha de Shopping Center S/A, com Expediente Administrativo 002.205845.00.6, datado de 26 de setembro de 2013, para ampliação do Shopping Center Iguatemi Porto Alegre.

Considerando que o cenário das dificuldades do Município em relação à desapropriação da área do Country Club para ligação da Rua Anita Garibaldi à Av. Túlio de Rose, que resultou no Parecer CPAIC 285/13 com revisão das medidas de mobilidade apontadas no RIA de 2008, está modificado tendo em vista a proposta de desmembramento que tramita na área do referido clube, com doação de áreas, no Exp. 002.216638.00.0, conforme Parecer CAUGE 111/2018;

[...]

CLÁUSULA PRIMEIRA – O presente termo visa definir os compromissos que substituirão e revogarão os anteriormente acordados e ainda pendentes no Termo de Compromisso registrado sob nº 53396 e Aditivo registrado sob nº 61535, bem como os novos compromissos relativos às medidas mitigadoras e compensatórias necessárias à Ampliação do Shopping Center Iguatemi Porto Alegre, referentes ao EVU aprovado em 14/04/16⁷¹.

Os novos prazos para execução das obras na área de influência do empreendimento ficaram condicionados à liberação dos terrenos a serem desapropriados na área do clube Country Club. Os custos com as desapropriações, por sua vez, parecem ter ficado a cargo não apenas do Country Club, mas também de outros empreendedores da região, como Fundo de Investimentos Imobiliário PHORBIS, responsável pela ampliação do Viva Open Mall. Conforme Steigleder (2021), este empreendimento também tramita na prefeitura como PE2, ainda sem ter ocorrido a assinatura do termo de compromisso, e sua realização estaria condicionada, entre outros fatores, ao pagamento ao município de parte do valor necessário para realizar as desapropriações na área do Country Club. Cabe destacar que o Iguatemi recebeu a carta de “Habite-se” mesmo sem a realização das medidas necessárias para mitigar o impacto do empreendimento. Neste contexto, Vizzotto (2016) coloca que:

desde a inauguração até a última ampliação, não foram adotadas quaisquer medidas para o cumprimento das obrigações pactuadas. Isso se deve à inércia da administração e à ausência de compreensão da finalidade dos termos de compromisso como instrumentos de concertação administrativa. (...).

De todo o modo, quando não cumpridas as obrigações, a não concessão de “Habite-se” era condição que se impunha. Entretanto, novamente, o apelo de que o empreendimento seria gerador de vagas de emprego, renda e tributos ao poder público, foi suficiente para a permissão do funcionamento do SCIPA (VIZZOTTO, 2016, p. 225).

Atualmente, o Shopping Iguatemi que foi inaugurado em 1983 e teve sua última ampliação realizada em 2016, conta com 200.496 m² de área construída, 337 lojas, seis salas de cinema com 1.500 lugares, duas praças de alimentação com 1.600 lugares,

⁷¹ Pag. 2 e 4 do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Administradora Gaúcha de Shopping Center S/A, com Expediente Administrativo 002.205845.00.6, datado de 21 de dezembro de 2018, para ampliação do Shopping Center Iguatemi Porto Alegre.

3.800 vagas de estacionamento para carros, e recebe um público mensal de dois milhões de pessoas⁷².

Outro shopping a ter termo de compromisso assinado foi o Cassol Center Lar. O empreendimento, localizado na Av. Sertório, 8000 (ver Figura 35), teve a primeira fase inaugurada em 30 de julho de 2009, enquanto o Termo de Compromisso para expedição da Carta de Habitação e Alvará de Funcionamento Provisório foi assinado alguns dias depois, em 05 de agosto. Conforme o termo, a obra encontrava-se em desacordo com algumas determinações de legislação, e por isso apenas parte do prédio (especificamente a loja de material de construção Cassol e o supermercado Zaffari) foi liberado para inauguração:

Parágrafo quarto: todas as demais áreas deverão ficar sem utilização tendo em vista que correspondem a áreas não aprovadas ou executadas em parte ou totalmente em desacordo com e legislação sendo estas:

- a) Área no mezanino do 2º pavimento prevista no projeto aprovado como sanitários/vestuários e no local está sendo utilizada para área de administração ou similar;
- b) Todas as demais lojas constantes ou não no projeto aprovado;
- c) A área do 2º subsolo não constante no projeto aprovado;
- d) A área construída no mezanino do 2º pavimento com previsão de área de cinema⁷³.

Em 2014, foi assinado um termo aditivo de re-ratificação, alterando as obrigações do empreendedor para obter o Habite-se Total. A nova concertação partiu de considerações como Alvará de Prevenção da Proteção contra Incêndio (APPCI) vencido e a existência de dificuldades técnicas para solucionar pendências que acabaram impedindo a emissão do Habite-se Parcial.

O empreendimento ocupa um terreno de 33,7 mil m² e tem 62,8 mil m² de área construída. Conta ainda com 120 lojas (operações), praça de alimentação para 600 pessoas e 1200 vagas de estacionamento, sendo 900 cobertas. Ainda conforme informações divulgadas o empreendimento possui um raio de influência de 50 km, abrangendo todos os municípios da região metropolitana⁷⁴. Sobre a localização, no seu *site* consta “Um shopping privilegiado por sua área de influência” onde explica que sua região primária abrange dois dos mais populosos bairros da cidade, Rubem Berta e Sarandi assim como dois bairros com alto poder aquisitivo, Lindóia e Jardim Planalto.

⁷² Informações obtidas no site do empreendimento, disponível em <http://www.iguatemiportoalegre.com.br/o-shopping/>. Acesso em 15 de set. de 2020.

⁷³ Cláusula segunda, do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Cassol Materiais de Construção LTDA, com número de Registro 41507, datado de 05 de agosto de 2009, para implantação do empreendimento “CASSOL CENTERLAR”, especificamente no que se refere a expedição da Carta de Habitação e Alvará de Funcionamento Provisório.

⁷⁴ Informações obtidas no site “Consumidor.RS” disponível em <http://www.consumidor-rs.com.br/2013/inicial.php?case=2&idnot=2863>. Acesso em 21 de set. de 2020.

Acrescenta que “A região primária conta com 670 mil habitantes, sendo 50% destes entre as classes A e B”⁷⁵.



Figura 35 - Empreendimento Shopping Center Cassol Center Lar (Av. Sertório, 8000). Fonte: <http://consumidorrs.com.br/2013/inicial.php?case=2&idnot=16805>.

Em 01 de agosto de 2016, foi assinado o Termo de Compromisso entre o Município e o empreendedor Belvedere Participações LTDA. para a construção do *Shopping Center Belvedere*, no bairro Petrópolis, Av. Senador Tarso Dutra, 500 (ver Figura 36). O empreendimento contempla um shopping com 146,5 mil m², um hipermercado Zaffari com 33,4 mil m² e duas torres comerciais com 32 mil m².



Figura 36 - Projeto do empreendimento Shopping Center Belvedere (Av. Senador Tarso Dutra, 500). Fonte: <https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/economia/2020/07/748803-shopping-belvedere-ganha-licenca-de-instalacao-em-porto-alegre.html>.

⁷⁵ CASSOL CENTERLAR. Disponível em <http://www.portoalegrecenterlar.com.br/localizacao.php>. Acesso em 21 de set. de 2020.

Idealizado ainda na década de 1990, o empreendimento gerou polêmicas, entre outros motivos, por localizar-se em área de preservação permanente. Conforme declaração dos empreendedores, com o passar dos anos, a proposta inicial foi “consideravelmente alterada e reduzida em tamanho pelo tempo decorrido e pelos questionamentos sobre impactos ambientais no aquífero sob o local (JORNAL DO COMÉRCIO, ED. 22/07/2020). Ainda sobre seu histórico:

Protocolado inicialmente em 1995 apenas como um shopping center, a proposta passou por audiências públicas em 2002, foi aprovado em 2004 e, depois, colocado em suspenso até 2006, quando os empreendedores assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público se comprometendo a readequar o projeto por conta de reservas subterrâneas de água no terreno⁷⁶.

Em 16 de agosto de 2018, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (Smams) emitiu a Licença Prévia⁷⁷ do empreendimento e em 21 de julho de 2020 foi emitida a primeira Licença de Instalação (LI)⁷⁸ do complexo, referente ao início das obras do hipermercado. Ambos os episódios repercutiram na mídia, com direito a declarações de secretários e prefeito, sempre ressaltando as possibilidades de desenvolvimento da cidade decorrentes do projeto. Em 2018, o secretário da pasta de meio ambiente declarou: “Temos trabalhado de forma acelerada na análise da documentação dos projetos com impacto de gerar crescimento para a cidade. A proposta do shopping Belvedere tramita há cerca de 20 anos e finalmente poderá se tornar realidade, gerando emprego e renda”⁷⁹. Na mesma ocasião o portal de notícias G1 publicou “Apresentado projeto final de empreendimento de R\$ 850 milhões em Porto Alegre - Complexo Belvedere, com torre, shopping e hipermercado, deve gerar cerca de 5 mil empregos, segundo a prefeitura”⁸⁰.

O prefeito Nelson Marchezan Júnior, dois anos depois, na ocasião de liberação da LI, afirmou:

⁷⁶ SHOPPING Belvedere ganha licença de instalação em Porto Alegre. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 21 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2020/07/748803-shopping-belvedere-ganha-licenca-de-instalacao-em-porto-alegre.html>. Acesso em 22 de set. de 2020.

⁷⁷ A Licença Prévia (LP) é “concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua concepção e localização, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”. Informação disponível em: <https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/licenca-previa-lp#>. Acesso em 22 de set. de 2020.

⁷⁸ A Licença de Instalação (LI) “Autoriza o início da obra e a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes nos projetos aprovados, sendo estabelecidas as medidas de controle ambiental e demais condicionantes pertinentes”. Informação disponível em: <https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/licenca-de-instalacao-li#>. Acesso em 22 de set. de 2020.

⁷⁹ PREFEITURA emite licença que atesta viabilidade do shopping Belvedere. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 19 de set. de 2018. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/prefeitura-emite-licenca-que-atesta-viabilidade-do-shopping-belvedere>. Acesso de 22 de set. de 2020.

⁸⁰ G1 RS. Apresentado projeto final de empreendimento de R\$ 850 milhões em Porto Alegre. 16 de agosto de 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/08/16/apresentado-projeto-final-de-empreendimento-de-r-850-milhoes-em-porto-alegre.ghtml>. Acesso de 22 de set. de 2020.

Há anos, existe a expectativa quanto à concretização desse projeto. Agora, conseguimos avançar e emitir a primeira licença para que ele comece a se tornar uma realidade. Em um momento de crise, que exige novas perspectivas para a retomada econômica do município, a liberação dessa LI representa uma importante conquista para a cidade e traz boas perspectivas para a retomada da economia depois da pandemia.⁸¹

Ao encontro da declaração do prefeito, foram identificadas diversas matérias na mídia que atribuem ao empreendimento o poder de trazer desenvolvimento para a cidade. Em notícia publicada no *site* do Sindifisco-RS, por exemplo, sobre a liberação da primeira LI lê-se:

Há quase dois anos, o projeto Belvedere foi reapresentado para a prefeitura, que liberou as licenças prévias e falou na geração de 5 mil empregos. Desde então, a coluna vem monitorando o assunto. Inclusive, a pedido dos leitores que *apostam no investimento para movimentar a economia da Capital, o que vem bem nestes tempos de crise, e também para valorizar o bairro e região*⁸².

Como pode-se observar os empreendimentos do tipo shopping center caracterizam-se como projetos complexos em que os termos de compromisso perduram por anos até serem executados ou acabam por ser ratificados e/ou aditados de modo a possibilitar o cumprimento das medidas compensatórias e mitigadoras firmadas em TC, e mesmo assim, observa-se casos onde as obrigações não se cumprem. Por vezes tais medidas nem foram executadas, mas o que não impossibilitou a execução e funcionamento dos empreendimentos, mesmo que tais medidas sejam colocadas no TC como condicionantes para execução e funcionamento dos empreendimentos. Observa-se também, um discurso muito forte tanto por parte da mídia, e governantes, mas também já apropriado pelo público, do poder de desenvolvimento que estes empreendimentos teriam sobre a cidade. Poder este que justifica as inúmeras exceções que o poder público concede aos empreendimentos para colocá-los em funcionamento.

Na categoria Comercial/Supermercado foi identificado o TC referente ao Hipermercado Carrefour Sertório, atual Atacadão, localizado na Av. Sertório, 6767. O empreendimento, inaugurado em 05 de fevereiro de 2009, teve o primeiro TC assinado em dezembro de 2007. Em 09 de fevereiro de 2009, no entanto, empreendedor e Município assinaram novo termo aditivo, em função do não cumprimento por parte do compromissário de todas as obrigações estabelecidas no primeiro termo. É interessante

⁸¹ LIBERADA pela prefeitura a primeira licença de instalação do complexo Belvedere. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 21 de jul. de 2020. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/smams/noticias/liberada-pela-prefeitura-primeira-licenca-de-instalacao-do-complexo-belvedere>. Acesso em 22 de set. de 2020.

⁸² SINDIFISCO-RS. Liberada primeira obra do complexo de R\$ 850 milhões com shopping e hipermercado em Porto Alegre. Porto Alegre, 20 de jul. de 2020. Disponível em https://www.sindifisco-rs.org.br/noticia_det.php?secao_id=0&campo=25104. Acesso em 22 de set. de 2020.

notar que dois meses após a inauguração do hipermercado, ocorreu na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, uma reunião para discutir problemas de congestionamento no trânsito nas imediações do empreendimento. Conforme reportagem consultada, a “reunião foi solicitada pelo vereador Mauro Pinheiro (PT) que tinha algumas dúvidas sobre o cumprimento de alguns procedimentos legais para o funcionamento da loja. Todos os representantes das secretarias envolvidas afirmaram que as exigências legais feitas pelo poder Executivo foram cumpridas”⁸³. Os congestionamentos seriam pontuais devido a promoções criadas pelo hipermercado e por seu concorrente (Hipermercado Big), localizado exatamente em frente, no outro lado da avenida, congestionando o trânsito em torno das lojas.

Ainda foram assinados mais dois termos aditivos (2013 e 2018) repactuando as obrigações do empreendedor. No último termo, o município, desobrigou o empreendedor de executar parte de uma ciclovia que dependia de desapropriações a serem realizadas pela prefeitura. Esta como não as realizou, modificou as obrigações do compromissário e o desobrigou daquelas que envolviam a contrapartida do poder público.

Na categoria Misto, foram identificados quatro empreendimentos. O primeiro a ter termo de compromisso firmado, foi o *Icon Assis Brasil*, em janeiro de 2013. O empreendimento da construtora Melnick Even, localiza-se na Av. Assis Brasil, 4600, bairro São Sebastião (ver Figura 37), e está composto por quatro torres residenciais e duas torres comerciais de 14 pavimentos cada, mais um centro comercial com 23 lojas. As torres residenciais são compostas por apartamentos de dois e três dormitórios, com área privativa variando entre 60 e 92 m², sendo oito apartamentos por andar. Já as torres comerciais apresentam 10 salas por andar e receberam classificação B no sistema de avaliação *Buildings*⁸⁴. No material publicitário do empreendimento ele é anunciado como sinônimo de evolução urbana em que sua composição mista (residencial, comercial e serviços) favorece a qualidade de vida e otimiza o tempo dos usuários e residentes, além de levar modernidade e urbanização para a região. Sobre a localização, o empreendimento é anunciado como *ao lado do Terminal Triângulo e muito próximo à futura estação de Metrô*⁸⁵.

⁸³ CAMARAPOA. *Cefor avalia problemas no funcionamento do Carrefour/Sertório*. Porto Alegre, 07/04/2009. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/cefor-avalia-problemas-no-funcionamento-do-carrefour-sertorio>. Acesso em 23 de set. de 2020.

⁸⁴ Classificação disponível em <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/icon-comercial-torre-b-6195>. Acesso em 23 de set. de 2020.

⁸⁵ Material publicitário disponível para download em: <https://www.melnickeven.com.br/uploads/projects/downloads/7eb838c81fba5194c8bc98338b14ed3f.pdf>. Acesso em 24 de set. de 2020.

Cabe registrar que este projeto especial teve dois termos aditivos, firmados respectivamente em 2017 e 2018, por constar entre as obrigações do compromissário, obras viárias que implicavam a desapropriação de imóveis por parte da prefeitura. Esta, por não conseguir realizar as desapropriações, readequou as obrigações do compromissário e concedeu novos prazos para sua execução.



Figura 37 – Localização do empreendimento Icon Assis Brasil (Av. Assis Brasil, 4600). Fonte: <https://www.melnickeven.com.br/uploads/projects/downloads/7eb838c81fba5194c8bc98338b14ed3f.pdf>.

A Incorporadora Melnick Even também foi responsável pelo empreendimento misto *Grand Park Lindoia*, localizado na Av. Assis Brasil, 3966. Ocupando um terreno de 25.000 m², outrora sede da fábrica de Tintas Renner (ver Figura 38), o empreendimento é composto por seis torres residenciais e uma comercial, além de um *mall* no pavimento térreo. As torres residenciais possuem 16 pavimentos cada e dispõem de apartamentos de dois e três dormitórios, variando de 56 a 81 m², já a torre comercial apresenta 179 unidades com até 24m² cada. Conforme declaração de um dos diretores da empresa ao jornal Zero Hora (ed. 03/11/2016), na ocasião de lançamento, o empreendimento apresentava Valor Geral de Vendas (VGV) estimado em R\$ 450 milhões, devendo ser o maior da década no Estado.

É interessante notar que a Melnick Even, pouco tempo antes de lançar oficialmente o empreendimento, adotou a praça que se encontra no terreno ao lado (ver Figura 38), batizando-a “provisoriamente” de Park Lindoia:

O sucesso da "Praça da Encol" – oficialmente, Carlos Simão Arnt –, adotada pela Melnick Even em 2013, inspirou a empresa a aplicar R\$ 500 mil para criar o mesmo movimento na zona norte de Porto Alegre.

Com nome provisório de Park Lindoia, o espaço na Avenida Assis Brasil tem projeto do arquiteto Guilherme Takeda (...). A adoção da praça não é uma contrapartida exigida pela prefeitura para a construtora, mas uma espécie de integração do espaço urbano⁸⁶.

Dez dias depois, em 03/11/2016, o empreendimento foi oficialmente lançado repercutindo na mídia pelo seu porte e pelos valores de investimento.



Figura 38 - Imagens do terreno do empreendimento Grand Park Lindoia e Praça Grand Park Lindoia (Av. Assis Brasil, 3966) em 17/12/2002 e 28/07/2020. Fonte: Google Earth.

Cabe ressaltar que este projeto especial, com TC firmado em 2014, foi aditado em 2019, entre outros motivos, porque a prefeitura que deveria ter realizado desapropriações para a realização de obras viárias, não as realizou, impedindo o cumprimento de algumas obrigações por parte do empreendedor.

O terceiro PE2 do tipo misto, localiza-se na Av. Ipiranga, 8450, bairro Jardim Carvalho. Como pode-se observar na Figura 39, o terreno correspondente ao endereço

⁸⁶ SFREDO, Marta. Empresa investe em praça na zona norte de Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 23 de out. de 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2016/10/empresa-investe-em-praca-na-zona-norte-de-porto-alegre-7937156.html>. Acesso em 24 de set. de 2020.

apresentava valor de venda de R\$ 4.167.610, e um andar corporativo com 647m² era anunciado por R\$ 12.885.672⁸⁹.



Figura 40 - Área do empreendimento Carlos Gomes Square (Av. Carlos Gomes 1130).
Fonte: <https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/carlos-gomes-square>

Na categoria residencial foram identificados quatro PE2, sendo dois para atendimento de demanda habitacional prioritária (DHP). Sobre os projetos para público geral, um consta apenas na planilha de Termos de Conversão em Área Pública da prefeitura, indicando empreendimento da Cyrela Goldsztein na Rua Jary, 325 (bairro Passo da Areia). No endereço existe o Condomínio Residencial Jardins Novo Higienópolis, que consiste em cinco torres de 16 pavimentos cada, oferecendo infraestrutura de *resort* aos seus moradores em um terreno de 15.675m². O outro projeto refere-se a TCAP assinado com a Cia. Zaffari para implantação de empreendimento residencial na Rua Umbu, 805 (bairro Cristo Redentor). No termo são estabelecidos compromissos advindos da recompra de área de destinação pública, onde a companhia de supermercados se compromete com a reforma do Terminal de Ônibus Triângulo, localizado na Av. Assis Brasil. A assinatura do termo foi noticiada no Jornal Correio do Povo com direito à seguinte declaração do vice-prefeito: “A pedido do prefeito Nelson Marchezan Júnior, encontramos um parceiro e uma solução para agilizar o pleno restabelecimento do Terminal Triângulo. *Seria muito mais demorado se o poder público fizesse as obras no local*”⁹⁰.

⁸⁹ Valores encontrados no site de imobiliária Foxter, disponível em: <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/empreendimento/13091/carlos-gomes-square-corporate-comercial-porto-alegre-auxiliadora-condomnio-vertical-zona-moinhos-nilo>. Acesso em 01 de out. de 2020.

⁹⁰ PREFEITURA de Porto Alegre faz parceria para recuperação do Terminal Triângulo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 15 de jan. de 2019. Disponível em:

Na categoria residencial prioritário, o primeiro TC foi assinado em 2011 entre Município e Diede Participações Ltda., para viabilização do empreendimento Residencial Don Manuel, localizado na Av. Manoel Elias 2200, bairro Mario Quintana (ver Figura 41a). Já em 2017 a MRV Engenharia assinou TC para viabilizar o empreendimento Porto Farroupilha, na Av. João Ferreira Jardim 138, bairro Parque Santa Fé (ver Figura 41b). Enquanto no primeiro caso o empreendimento consiste em três torres de 14 pavimentos, no segundo, o empreendimento é composto por sete torres de cinco pavimentos e nos dois casos a tipologia oferecida é apartamento de dois dormitórios com área privativa entre 42 e 49m².



Figura 41 - Empreendimentos (a) Residencial Don Manuel (Av. Manoel Elias, 2200) e (b) Porto Farroupilha (Av. João Ferreira Jardim 138). Fonte: <https://imoveis.mitula.com.br/imoveis/residencial-don-manuel-porto-alegre>; <https://faceimob.com.br/detalhes/porto-farroupilha/130>

Na categoria educacional foram identificados dois projetos especiais, sendo o primeiro referente à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS e o outro referente a Universidade do Vale do Sinos – UNISINOS.

Em 2003, a PUC firmou TC com o Município, com vistas a implantar um estacionamento de veículos na Av. Bento Gonçalves, 4592. Entre as obrigações contratadas constava a elaboração por parte da compromissária, de um plano diretor de desenvolvimento interno da PUCRS, incluindo todo seu Complexo Universitário e Hospitalar, contemplando a situação daquele momento e as futuras obras de expansão. Uma vez elaborado o documento pela compromissária, a prefeitura, por sua vez, ficava obrigada a remeter à Câmara Municipal de Porto Alegre, projeto de lei definindo o regime urbanístico da PUCRS. Em 2009, foi firmado Termo de Compromisso entre o Município e a PUC-RS para “Estabelecimento de Cooperação Mútua, Regularização e Aprovação do Plano Diretor da Universidade”, estabelecendo uma série de medidas e

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/prefeitura-de-porto-alegre-faz-parceria-para-recupera%C3%A7%C3%A3o-do-terminal-tri%C3%A2ngulo-1.277212>. Acesso em 02 de out. de 2020.

obras necessárias para execução do plano de expansão da instituição, bem como regularização dos prédios existentes.

Em junho de 2011 foi assinado Termo Aditivo de Re-ratificação ao TC, dando nova redação a uma das medidas mitigadoras que previa a execução de uma ponte de sentido único com três pistas sobre a Av. Ipiranga, alinhada com a Rua Nelson Duarte Brochado. O termo aditivo manteve a execução da ponte sobre a Av. Ipiranga, porém não mais alinhada com a Rua Nelson Duarte Brochado, passando na redação a constar “executar uma ponte de sentido único com três pistas (...) sobre a Avenida Ipiranga (desalinhada com a Rua Nelson Brochado) para permitir a conversão à esquerda, retorno à Avenida Ipiranga, sentido centro-bairro”⁹¹. Nova redação também foi dada a outro parágrafo do Termo Aditivo que previa a execução de medidas mitigadoras para a construção de prédios na Faculdade de Medicina. No novo texto foi especificado que tais medidas se referiam aos prédios do Instituto do Cérebro, prédio número 63 e Centro de Modelos Biológicos Experimentais, número 65 da faculdade, e que tais medidas deveriam ser executadas assim que o primeiro prédio fosse concluído.

Passados quase sete anos, em janeiro de 2018, foi assinado o Segundo Termo Aditivo ao TC, repactuando prazos e condições para a liberação das cartas de habitação e alterando o teor de algumas obrigações, destacando-se a modificação da obrigação referente a construção de um reservatório de retenção de água pluvial, passando o volume total do reservatório de 2.455 m³ (no TC original) para 1.573 m³ (no segundo T.A.). O termo aditivo também alterou a localização da ponte, originalmente prevista para ser construída próxima a Rua Nelson Duarte Brochado, estabelecendo sua execução junto à saída do Campus da Saúde e estipulando como nova data limite para sua entrega, o mês de março de 2019. Como, mais uma vez, a ponte não foi concluída no prazo estipulado, em maio do referido ano foi assinado o terceiro termo aditivo colocando como novo prazo para execução da ponte, julho de 2019.

Em 16 de agosto de 2019 a ponte na Av. Ipiranga, em frente ao Campus da Saúde e do Museu de Tecnologia da PUC, foi inaugurada (ver Figura 42) em solenidade com presença do prefeito de Porto Alegre, do reitor da Universidade, e outras autoridades. O Jornal Correio do Povo noticiou a inauguração, revelando que a Universidade havia realizado investimento de R\$ 2,6 milhões, e que a obra havia sido realizada graças a um *termo de cooperação* assinado entre a prefeitura de Porto Alegre e a universidade, muito provavelmente se referindo ao Termo de Compromisso. Na mesma matéria lê-se que a obra foi concluída em seis meses, incluindo além da ponte,

⁹¹ Item a.2 da cláusula primeira, do Termo Aditivo de Re-Ratificação ao Termo de Compromisso nº 40105, firmado entre Município de Porto Alegre e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, datado de 13 de junho de 2011, para Estabelecimento de Cooperação Mútua, Regularização e Aprovação do Plano Diretor da Universidade.

a revitalização de 11 mil m² da Av. Ipiranga, trecho entre Av. Salvador França e Rua Cristiano Fischer, um novo paisagismo e mobiliário urbano, além de intervenção artística (ver Figura 42). Na ocasião, o prefeito Nelson Marchezan elogiou a rapidez com que a ponte foi executada e declarou: “Se esta obra fosse feita pela prefeitura, passaria por uma licitação, teriam os prazos legais, os prazos para pagamentos, e seria um processo demorado, árduo e burocrático. Com este instrumento [*termo de cooperação*], podemos entregar para a sociedade obras em tempo menor e desonerando os cofres públicos”⁹². Cabe comentar que, obviamente, nem o prefeito nem a mídia explicaram que o termo de compromisso que previa a construção da referida ponte já tinha quase dez anos e que a universidade não a executou conforme cronograma original, tardando alguns anos para cumprir com as obrigações previstas no termo de compromisso. Se por um lado, a execução da obra foi realizada rapidamente, em seis meses, o início da obra levou vários anos (como pode-se verificar com a assinatura do TC em 2009), motivado em parte, por questões da própria universidade, e não do poder público. Como pode-se observar ao longo deste trabalho, o discurso veiculado na mídia que desqualifica a gestão pública em detrimento da iniciativa privada é comum, mas chama a atenção quando vem do chefe do poder executivo municipal, que deveria trabalhar no sentido de qualificar a gestão pública.



Figura 42 - Projeção da ponte sobre Av. Ipiranga e inauguração da ponte e intervenções artísticas nas margens do Arroio Dilúvio. Fonte: <https://www.pucrs.br/blog/obras-da-nova-ponte-bloqueiam-parte-da-av-ipiranga-sabado-e-domingo/>; <https://www.pucrs.br/blog/universidade-entrega-nova-ponte-e-obra-de-revitalizacao-na-avenida-ipiranga/>

Em 2013, foi firmado o primeiro TC entre Município e Fundação Antônio Vieira para a implantação da Sede Porto Alegre da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), localizado na Avenida Dr. Nilo Peçanha, 1640, bairro Boa Vista (ver Figura 43). O empreendimento está composto por um prédio de oito andares, denominado *Prédio Acadêmico*, com 90 salas de aula, teatro (para 474 pessoas), laboratórios, biblioteca, área administrativa e espaço de convivência, mais o *Espaço Unisinos*,

⁹² ISAÍAS, Cláudio. Nova ponte é inaugurada na avenida Ipiranga, em Porto Alegre. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 16 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/noticias/geral/nova-ponte-é-inaugurada-na-avenida-ipiranga-em-porto-alegre-1.359247>. Acesso em 28 de out. de 2020.

conjunto de três prédios com espaço para 36 lojas, abrigando serviços como restaurantes, cafés, banco, livraria, farmácia e salão de beleza⁹³. Sua inauguração ocorreu em 15 de dezembro de 2016 e o investimento foi de aproximadamente R\$ 200 milhões (ZERO HORA, 15/12/2016).



Figura 43 - Vista aérea do empreendimento UNISINOS Sede Porto Alegre (Av. Dr. Nilo Peçanha, 1640).
Fonte: Jornal Zero Hora (ed. 19.03.2017).

Conforme o Estudo de Circulação Acesso e Segurança⁹⁴ do empreendimento, ele divide-se em três usos com as seguintes áreas e proporções: Área Educacional, representando 33% do imóvel, com 17.875 m²; Estacionamento, representando 56,5% e totalizando 1.080 vagas e; Área Comercial, representando 8,5% da área construída, com 4.595 m² (ver Figura 44).

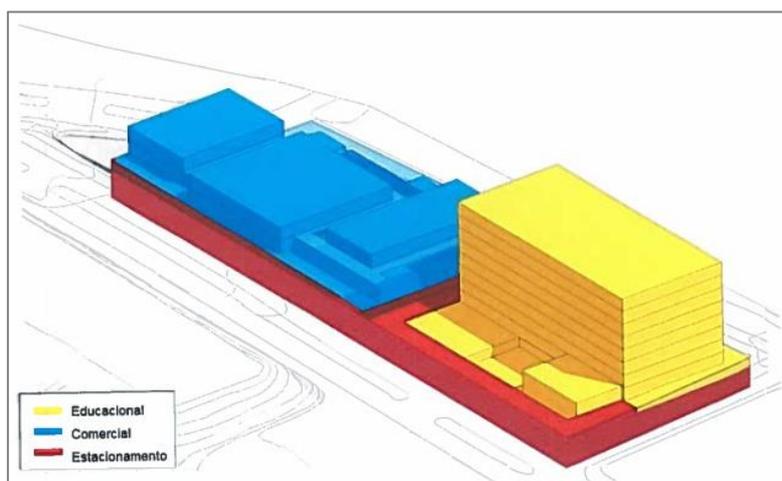


Figura 44 - Usos do edifício projetado para nova sede da Unisinos Porto Alegre. Fonte: MATRICIAL, 2012, p. 21.

⁹³ Informações obtidas no site da instituição, disponível em <http://unisinos.br/novocampuspoa/>. Acesso em 25 de set. de 2020.

⁹⁴ MATRICIAL, Engenharia Consultiva. *Estudo de Circulação Acesso e Segurança – Unisinos Porto Alegre*. Porto Alegre, 07 de dezembro de 2012. Versão 02.

O documento traz ainda a área de influência do empreendimento, que corresponde à região da cidade diretamente afetada por ele, em termos de acréscimo de viagens veiculares. Conforme explicação, apesar de o empreendimento atrair frequentadores de todo o município, do ponto de vista de impacto sobre circulação e acessibilidade, a área de influência do empreendimento é restrita à parcela do sistema viário que recebe um acréscimo significativo de veículos. A delimitação da área de influência leva em consideração o fluxo de veículos e as principais rotas de acesso ao empreendimento.

Como é possível observar na Figura 45, a área de influência da Unisinos, está formada por duas importantes vias arteriais da cidade, nomeadamente Av. Dr. Nilo Peçanha e Av. Carlos Gomes, apresentando as demais vias caráter local. O sistema viário da área de estudo já se encontrava consolidado na ocasião do projeto, e a avaliação das condições de circulação na área, mostravam que a maior parte das interseções analisadas (12 no total) operavam em boas condições de circulação. No horário de maior movimento da manhã apenas três interseções apresentavam nível de serviço insatisfatório. No horário do meio-dia não existia falta de capacidade para atender o fluxo da área de estudo. E no horário do final de tarde apenas uma interseção (Av. Dr. Nilo Peçanha e Rua Regente) operava com o nível de serviço acima do desejado. A oferta de transporte coletivo foi avaliada como boa, havendo 20 linhas de ônibus para atender o empreendimento. A infraestrutura para pedestres também foi considerada boa, ao passo que ciclovias ou ciclofaixas eram inexistentes.

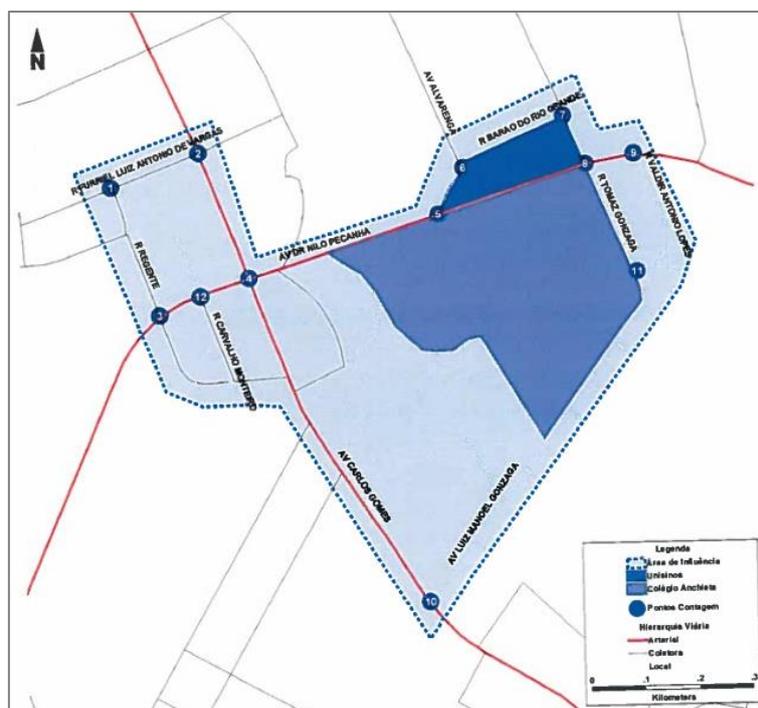


Figura 45 - Área de Influência do empreendimento Unisinos sede Porto Alegre. Fonte: Matricial Engenharia Consultiva. Estudo de Circulação Acesso e Segurança, 2012.

Na etapa de prognóstico – etapa do estudo que considera o cenário futuro, pós implantação do empreendimento, buscando avaliar os impactos decorrentes de sua implantação e propor soluções que possam compensar ou mitigar estes impactos – foi previsto que o empreendimento, ao operar com sua capacidade máxima, deveria atrair cerca de 200 viagens novas no turno da manhã e da tarde e 1.045 no turno da noite. Tal acréscimo de viagens ao sistema viário de entorno, que já apresentava um fluxo elevado e problemas de congestionamento, foi qualificado como negativo, causando impactos significativos em diversas interseções do entorno.

Para minimizar os impactos causados pelo empreendimento e atender a legislação vigente, o estudo recomendou a realização de 22 medidas na área do entorno, entre as quais: implantar sentido único na Rua Furriel Luiz Antônio de Vargas; implantar sentido único na Rua Regente; incentivar o uso de transporte coletivo, escolar e carona programada e; implantar 330 metros de ciclovia.

Após a assinatura do Termo de Compromisso (TC) foram assinados cinco Termos Aditivos (TAs). O primeiro e o segundo TA, firmados em 2015 e 2016 respectivamente, estabeleciam novos cronogramas para execução das medidas mitigadoras e compensatórias que não haviam sido cumpridas nos prazos determinados. O terceiro TA, firmado em 2017, repactuava a utilização da área de subsolo do imóvel e compensações necessárias ao uso do referido espaço. Já o quarto TA, também firmado em 2017, repactuava as compensações referentes ao uso do subsolo do imóvel, e o quinto TA (ano 2017) modificava parte das obras de circulação e acessibilidade a serem realizadas pela compromissária em função do não cumprimento por parte do município em desapropriar áreas necessárias do entorno do empreendimento.

Por fim, na categoria Serviços foi identificado um termo de compromisso, assinado em 2013, referente à implantação da sede administrativa das Lojas Renner, na Rua Joaquim Porto Villanova, 401, bairro Jardim Carvalho (ver Figura 46). O empreendimento tem 32,7 mil m² de área construída e foi inaugurado em março de 2017.



Figura 46 - Empreendimento Sede Lojas Renner (Rua Joaquim Porto Villanova, 401). Fonte: <https://www.agenciapreview.com/a-nova-sede-administrativa-das-lojas-renner/>

2.3.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 3

Após a descrição de cada um dos PE2 na Macrozona 3, pode-se tecer alguns comentários: os projetos de parcelamento de solo, transformaram grandes glebas até então desocupadas em novas áreas residenciais, modificando definitivamente a paisagem da região. A partir deste tipo de projeto foi viabilizado um “bairro planejado” com vários edifícios residenciais e edifício comercial, mais de uma dezena de torres residenciais e um condomínio horizontal, todos direcionados a estratos de média-alta e alta renda nas imediações da Av. Ipiranga e Av. Antônio de Carvalho. Ainda via projeto de parcelamento foram viabilizados três empreendimentos para atendimento de DHP, resultando até agora (um ainda não foi iniciado) em 1.168 novas unidades habitacionais na macrozona, estas localizadas já em áreas mais periféricas e conectadas à região metropolitana.

Os empreendimentos de uso comercial foram a segunda categoria com maior número de ocorrências, reunindo projetos nas modalidades shopping center e supermercado. Na categoria shopping center observou-se tanto a assinatura de termos para regularização de empreendimento já existente, caso do Iguatemi, como termos de compromisso para viabilização de novos empreendimentos, caso do Astir Center Mall, da Cassol e do Shopping Belvedere. Com exceção deste último que se encontra em execução, os demais tiveram termos aditivos repactuando obrigações e prazos. Em todos estes casos os empreendimentos foram inaugurados e/ou se mantiveram funcionando mesmo sem o cumprimento integral das obrigações previstas nos TC, que

via de regra, condiciona a entrega da carta de habite-se ao cumprimento das medidas mitigatórias e contrapartidas.

Na categoria Misto, dos quatro projetos identificados, três foram da mesma incorporadora, Melnick Even, sendo dois projetos na Av. Assis Brasil, e outro na Av. Carlos Gomes. O outro projeto especial do tipo misto se situa na Av. Ipiranga, e apesar de ter TC assinado em 2015, as obras não foram iniciadas, não sendo possível obter maiores informações sobre o projeto. Como observa-se, três projetos desta categoria estão em Corredores de Centralidade, ou seja, áreas prioritárias de densificação previstas no PDDUA desde 1999. O caráter de investimento é ressaltado no projeto da Av. Carlos Gomes, enquanto os demais parecem estar destinados ao consumo imediato.

Na categoria Residencial, dos quatro projetos identificados, um foi para estratos de alta renda no bairro Passo da Areia – apesar de o condomínio chamar-se Novo Higienópolis, fazendo menção ao bairro vizinho – e outro não pôde ser identificado porque no endereço ainda não há obras e o TCAP não traz informações sobre o empreendimento. Os outros dois projetos foram para atendimento de DHP resultando em 620 novas unidades habitacionais populares nos bairros Parque Santa Fé e Mário Quintana.

Na categoria Educacional, foram dois projetos em Corredor de Centralidade, sendo o primeiro referente ao plano diretor e de expansão da PUC, considerada a centralidade mais significativa no limite sul da macrozona, e o segundo referente a implantação da Unisinos sede Porto Alegre, na Av. Nilo Peçanha.

Em relação ao modelo espacial, cabem as seguintes considerações. Os projetos de parcelamento do solo e de uso misto localizados nos Corredores de Centralidade responderam adequadamente ao modelo espacial ao preencher glebas e lotes vazios na Macrozona 3, situação essa que, de acordo com a Secretaria de Urbanismo, ocasiona sérios problemas de descontinuidade de traçado viário. Exemplo disto foi a execução da via Attilio Bilibio conectando as avenidas Ipiranga e Antônio de Carvalho, como contrapartida realizada pelo empreendedor NexGroup para viabilizar o empreendimento *New Life*.

Na zona norte, no corredor Assis Brasil - Sertório, pode-se dizer que os PE2, notadamente àqueles da categoria comercial, potencializam as articulações metropolitanas ao criar comércio e serviços voltados ao atendimento de toda a região. Empreendimentos como Cassol *Centerlar* e Atacadão visam o atendimento da população não só de Porto Alegre, mas de toda RMPA. O Shopping Bourbon Wallig que teve termo de compromisso assinado em 2009, também surgiu com o propósito de atender ao público da região metropolitana, de modo que estes grandes

empreendimentos, ao menos no quesito articulação metropolitana, parecem, de fato, ir ao encontro do modelo espacial. Tais empreendimentos também corroboram com o modelo no quesito geração de centralidade ao criar comércio e serviços nas áreas onde se instalam, possibilitando que parcela da população não precise se deslocar até o centro da capital ou das cidades metropolitanas para fazer compras e consumir serviços de alimentação e lazer.

Se é correto afirmar que os projetos especiais (PE2) atendem algumas diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas para a Macrozona 3, também é correto dizer que estes projetos comprometem o desenvolvimento da cidade ao não cumprir integralmente as medidas compensatórias e mitigadoras firmadas nos termos de compromisso. As sucessivas alterações no teor das obrigações, realizadas via termos aditivos também são por vezes, prejudiciais à cidade. No caso do Shopping Iguatemi, o prolongamento da Rua Anita Garibaldi, apontada no Relatório de Impacto Ambiental como solução para mitigação dos impactos na circulação na área do empreendimento, foi realizada apenas em 2022, passados nove anos da assinatura do TC. No caso da Unisinos Porto Alegre, as obras de circulação e acessibilidade não foram completadas porque o município não havia conseguido desapropriar os imóveis necessários nas imediações da interseção da Av. Nilo Peçanha com a Rua Tomaz Gonzaga; O empreendimento Cassol Centerlar foi inaugurado mesmo estando a obra em desacordo com algumas determinações de legislação e sem o alvará do Corpo de Bombeiros; O supermercado Atacadão foi desobrigado a executar parte da ciclovia na Rua Gomes Freitas porque o município não desapropriou os imóveis necessários: “O empreendedor está desobrigado da futura execução da ciclovia quando da desapropriação das áreas pelo Município”⁹⁵.

Se as medidas compensatórias e mitigadoras são concebidas como maneira de compensar o impacto que os PE2 geram, o seu descumprimento implica prejuízos para a cidade. Entre as consequências mais imediatas, pode-se citar a sobrecarga na infraestrutura urbana, seja viária, sanitária ou da rede elétrica. Trânsito lento e congestionamentos, são logo observados quando estes empreendimentos passam a funcionar sem a realização das devidas obras viárias de circulação e acessibilidade. Mas outros problemas como poluição sonora, atmosférica e até mesmo contaminação de recursos naturais podem resultar da implantação destes empreendimentos, como foi o caso da Cassol Centerlar, que em 2014 firmou termo aditivo se comprometendo, entre outras coisas, a elaborar Laudo Técnico atestando que seus sistemas de

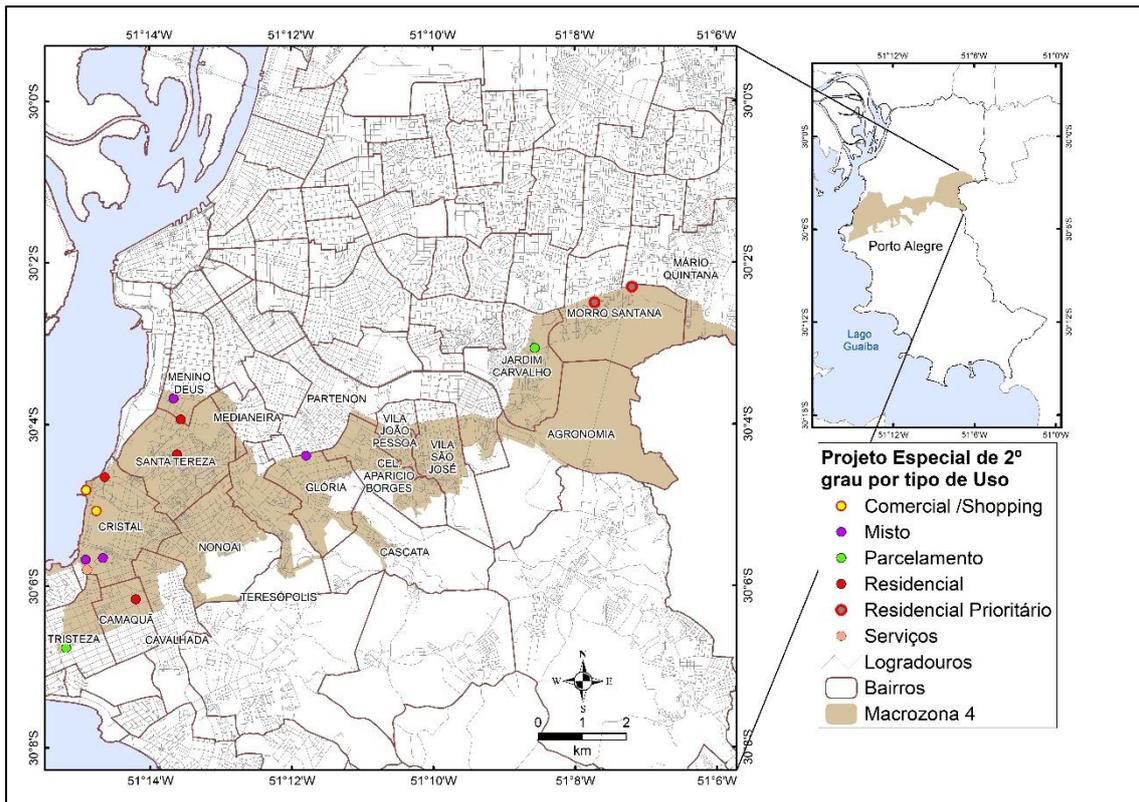
⁹⁵Parágrafo único da cláusula primeira do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Atacadão S.A., com Expediente Administrativo 002.315443.00.2, datado de 04 de setembro de 2018, Aditivo ao Termo registrado sob nº 51390, Livro791 – D, folha 227.

armazenamento aéreo de combustíveis estavam de acordo com um conjunto de normas técnicas elencadas no termo, após suspeita de contaminação das águas subterrâneas.

2.4. Projetos Especiais na Macrozona 4 – Cidade de Transição

A Macrozona 4 – Cidade da Transição, caracteriza-se, como interface entre a cidade de ocupação intensiva e urbanisticamente mais consolidada, representadas pelas MZ 1 e 3 e a cidade de menor densidade, por vezes, de ocupação rarefeita e menor infraestrutura, representadas pelas MZ 5 e 8. Conforme as diretrizes do plano diretor, deve manter as características residenciais, com densificação controlada e valorização da paisagem.

Compõem a Macrozona 4 um total de 21 bairros (ver Mapa 5), sendo que destes apenas o bairro Santa Tereza encontra-se integralmente nela, estando os demais parcialmente inseridos. A macrozona tem grande extensão transversal do território de Porto Alegre estendendo-se desde o bairro Cristal, nas proximidades da orla do Guaíba até os bairros Agronomia e Morro Santana, no limite com Viamão. Outros bairros desta zona são Tristeza, Nonoai, Glória, Cel. Aparício Borges e Jardim Carvalho. Como veremos na descrição dos projetos especiais, parte da macrozona, na orla do Guaíba, vem passando por transformações intensas, muitas delas provocadas pelo avanço do mercado imobiliário na região, que busca maximizar seus ganhos com as amenidades naturais da orla.



Mapa 5 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 4. Elaboração da autora.

Foram identificados na Macrozona 4, 15 PE2, divididos em seis categorias de uso. Seis projetos foram do tipo Residencial, sendo destes, dois para atendimento de Demanda Habitacional Prioritária (DHP). Ainda houve quatro projetos do tipo Misto, dois Comerciais tipo Shopping Center, dois projetos de Parcelamento do solo e um projeto na categoria Serviços. O bairro Cristal recebeu seis destes projetos, sendo indiscutivelmente o mais afetado pelo avanço do mercado imobiliário nos últimos anos na região. Os bairros Menino Deus e Morro Santana receberam dois projetos cada e os bairros Tristeza, Camaquã, Santa Tereza, Glória e Jardim Carvalho receberam um projeto cada.

Na categoria Residencial o primeiro TC identificado data de 2013 e refere-se ao *Live It Residence* da construtora G. Pinheiro, na Travessa Escobar 193 (bairro Camaquã). O empreendimento é composto por duas torres de nove pavimentos cada e 128 apartamentos nas tipologias dois e três dormitórios. O imóvel é resultado de parcelamento do solo (desmembramento) e o TC foi firmado com o objetivo de estabelecer os compromissos advindos da conversão da área de destinação pública em obras de ampliação e qualificação de uma escola pública, bem como reurbanização de uma praça – possibilidades previstas no art. 138 do PDDUA.

Em fevereiro de 2014 foi assinado TCAP para viabilizar empreendimento no bairro Santa Tereza, localizado na Rua Banco da Província 162, 186, 194 e 202. A partir do número de Expediente Único identificou-se Requerimento de Aprovação de Projeto / Licenciamento de Construção Nova deferido em novembro de 2017. Conforme informações do processo, o terreno de 3.850 m² deve receber dois blocos de seis pavimentos e um subsolo cada onde constarão 107 apartamentos. Até o momento, conforme imagens de satélite (data 04/08/2021) o terreno permanece vazio. Ainda em 2014, foi assinado TC para viabilizar o condomínio de casas de alto padrão Encosta do Sol (ver Figura 47), da Linea Engenharia, na orla do Guaíba, Av. Padre Cacique 1860, no bairro Cristal. Conforme TC o imóvel encontra-se em uma Área Funcional de Interesse Ambiental, da Categoria de Interesse Paisagístico e Cultural, desde 1981, por ocasião da Lei Complementar nº 63/1981. Com o PDDUA de 1999, a classificação da área foi mantida, configurando o imóvel, conforme Anexo 11 do PDDUA “edificação em terreno localizado em Área de interesse cultural” enquadramento este que exige a análise do projeto como PE2. O empreendimento foi concluído em 2016 e está composto por casas de três e quatro dormitórios. Em 2020, uma casa com 250 m² de área privativa e três dormitórios era anunciada por R\$ 1.800.000,00⁹⁶.



Figura 47 - Vista aérea e vista da fachada do empreendimento Encosta do Sol (Av. Pinheiro Borda 417 e Av. Padre Cacique, 1860). Fonte:

<https://www.facebook.com/LineaEngenhariaeConstrucoes/photos/pcb.939363566104283/939361266104513>; <https://www.vivareal.com.br/imovel/casa-de-condominio-3-quartos-praia-de-belas-bairros-porto-alegre-com-garagem-267m2-venda-RS210000-id-2503650393/>

Em setembro de 2015, a empresa Rotta Ely firmou TCAP para viabilizar o empreendimento denominado Cobalto, na R. Miguel Couto, 714, bairro Menino Deus. O condomínio de luxo está composto por duas torres, uma com oito e outra com dez pavimentos, e 62 apartamentos de três dormitórios, com áreas privativas entre 92 e 187

⁹⁶ Anúncio disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/183896/#>. Acesso em 07 de dez. de 2020.

m². Em julho de 2021 a menor unidade podia ser encontrada por R\$ 930.000 e a maior unidade por R\$ 1.872.000⁹⁷.

Na categoria Residencial Prioritário foram identificados dois projetos, ambos da empresa MRV Engenharia, localizados no bairro Morro Santana. Trata-se dos empreendimentos Parque Porto Valência (ver Figura 48a) localizado na Av. Protásio Alves, 9277 e Parque Porto La Palma (ver Figura 48b), endereçado na Travessa Esporte Clube Cruzeiro, 200. O primeiro teve TCAP assinado em 2015 e o segundo TC assinado em 2016. Ambos estão compostos por três torres de oito pavimentos cada, sendo no primeiro caso, 205 apartamentos de dois dormitórios e no segundo, 191 apartamentos na mesma tipologia.



Figura 48 - Empreendimento (a) Parque Porto Valência (Av. Protásio Alves, 9277) e (b) Parque Porto La Palma (Tv. Esporte Clube Cruzeiro, 200). Fonte: <https://www.quintoandar.com.br/imovel/892959975/comprar/fotos?foto=1>; <https://www.casamineira.com.br/imovel/venda/apartamento-2-quartos-a-venda-no-alto-petropolis-porto-alegre-rs/2174144>

Na categoria Misto, o primeiro projeto a ter termo de compromisso assinado (em 2014) foi o *Vida Viva Boulevard*, localizado na Av. Coronel Aparício Borges, 1123, bairro Glória (ver Figura 49). O empreendimento, da incorporadora Melnick Even, ocupa terreno de 8,8 mil m² e está composto por duas torres residenciais sendo uma de oito e outra de 11 pavimentos, mais um pequeno conjunto de salas comerciais no pavimento térreo, que funcionam sob a marca *Spot Living Mall*. As torres residenciais têm dez unidades por andar e oferecem apartamentos de dois e três dormitórios entre 60 e 72m². Concluído em 2018, o empreendimento apresenta diversas unidades nunca ocupadas e com preços promocionais em outubro de 2020.

⁹⁷ Ofertas disponíveis em: <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/empreendimento/3757>. Acesso em 21 de jul. de 2021.



Figura 49 - Empreendimento Vida Viva Boulevard (Av. Cel. Aparício Borges, 1123). Fonte: <https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/vida-viva-boulevard>

A região em que o empreendimento foi construído (Figura 49), apesar de ser cortada por uma via rápida (Av. Cel. Aparício Borges – Terceira Perimetral) ainda é ocupada majoritariamente por casas, sendo algumas delas com grandes terrenos, caracterizando uma ocupação menos densa que nas macrozonas 1 e 3, por exemplo. A implantação de empreendimentos como este, vai gradualmente alterando não apenas a configuração espacial da área, tornando-a cada vez mais densa em área construída, mas também a configuração socioeconômica, uma vez que o público consumidor do empreendimento é distinto do público que ocupa o entorno.

Em 2015, a incorporadora Melnick Even assinou outro TC para implantação do empreendimento *Grand Park Eucaliptos*, localizado na Rua Silveiro, 200, bairro Menino Deus. O empreendimento localiza-se na área do antigo Estádio dos Eucaliptos que pertencia ao Sport Club Internacional. Em 2010 o clube vendeu o terreno à incorporadora Melnick como forma de captar recursos para a reforma do estádio Beira-Rio que precisava se adequar aos padrões internacionais para a Copa do Mundo de 2014. Antes mesmo da concretização da venda do terreno, ocorrida em 2010, o regime urbanístico da área foi alterado por meio de lei complementar em 2008, como parte das medidas tomadas pelo governo municipal para preparar a cidade para a Copa do Mundo. No texto do projeto de lei (PLCE 018/08), de autoria do próprio governo municipal, é ressaltada a importância do projeto, como parte dos preparativos para sediar o evento esportivo de futebol, bem como os benefícios que a alteração do regime urbano traria à área:

A confirmação da cidade de Porto Alegre, como candidata à uma das subsedes da Copa do Mundo de 2014, (...) torna-se incontornável e premente a elaboração dos Estudos Urbanísticos, Ambientais e dos Projetos Arquitetônicos, com vistas à tramitação dos processos legais e administrativos para as respectivas aprovações.

[...]

Assim, a área do antigo Estádio dos Eucaliptos, com 22.170,85m², (...), passou a ser parte integrante do esforço para a consecução do Projeto de Modernização do Complexo Beira-Rio, como patrimônio a ser transacionado *com o propósito único de alavancar recursos financeiros para utilização exclusiva na execução da nova cobertura do Estádio Beira-Rio.*

[...]

Em contraste com as externalidades negativas atuais geradas por sua subutilização, *o referido quarteirão oportunizará a renovação e a reestruturação urbana do setor, através da implantação de enclave com características e personalidade próprias* – novo e qualificado cenário urbano com repercussões positivas para toda a região (PORTO ALEGRE, Of. nº 0916/GP, 2008, p. 2 e 3).

Chama a atenção desta autora a proposta de “implantação de enclave com características e personalidade próprias” num projeto de lei que teoricamente visa qualificar a cidade como um todo. Conforme definição do dicionário Aurélio de Língua Portuguesa, a palavra significa “Que se localiza dentro dos limites de outro território; região, território, terreno, reduto localizado completamente dentro das limitações de outro território.” Assim o termo remete à ruptura, separação, e por consequência, à inexistência de trocas de qualquer tipo. Na área de estudos urbanos, enclaves urbanos ou territoriais remetem a áreas homogêneas em termos socio-territoriais onde não há trocas com os territórios vizinhos. Conforme Marcuse (2004), em uma sociedade democrática deve haver o desejo da diversidade, da mistura, das trocas e da comunicação entre os diferentes grupos populacionais. Assim, um projeto de lei que explicita a implantação de um enclave na cidade, soa, minimamente, estranho.

O empreendimento, concluído em 2016, possui 65.078,09m² de área construída e está composto por sete torres residenciais com 12 pavimentos cada, mais cinco lojas comerciais no pavimento térreo (ver Figura 50). Ao todo são 308 apartamentos entre 99 e 158 m² de área privativa, e 739 vagas de estacionamento. Em 2020, a menor unidade do empreendimento, com duas vagas de garagem, era anunciada pelo valor de R\$ 1.210.000, já a maior unidade, nunca ocupada (sem qualquer tipo de revestimento ou mobiliário), com quatro dormitórios e três vagas de estacionamento, era anunciada por R\$ 2.025.000⁹⁸. O empreendimento conta ainda com uma praça pública (ver Figura 50), com cerca de 4 mil m², batizada de Praça Memorial dos Eucaliptos, onde se encontra um memorial sobre o antigo estádio de futebol do clube Internacional. A praça foi uma

⁹⁸ Anúncios disponíveis em <https://www.foxterciainmobiliaria.com.br/empreendimento/2130/grand-park-eucaliptos-residencial-porto-alegre-menino-deus-condomnio-vertical-zona-centro>. Acesso em 16 de out. de 2020.

das medidas compensatórias previstas no termo de compromisso assinado pela construtora Melnick. Na ocasião de inauguração do espaço público, em dezembro de 2015, o então prefeito, José Fortunati, declarou que a praça era um legado da Copa do Mundo, e agradeceu à Melnick e ao clube Internacional pela sua viabilização:

Se temos um dos melhores estádios do país, sua história começa aqui. Temos muito que agradecer à Melnick e ao Internacional. Esta parceria público-privada visou, desde o início, um espaço qualificado para toda a população. Praça e parque estão sendo entregues para que a população se apodere e desfrute deles”⁹⁹

Na mesma ocasião, o presidente da incorporadora Melnick, Leandro Melnick, declarou que a praça coroava a parceria de adoção de áreas com a prefeitura de Porto Alegre e explicou que esta era uma forma de retribuir à cidade a recepção aos seus empreendimentos.

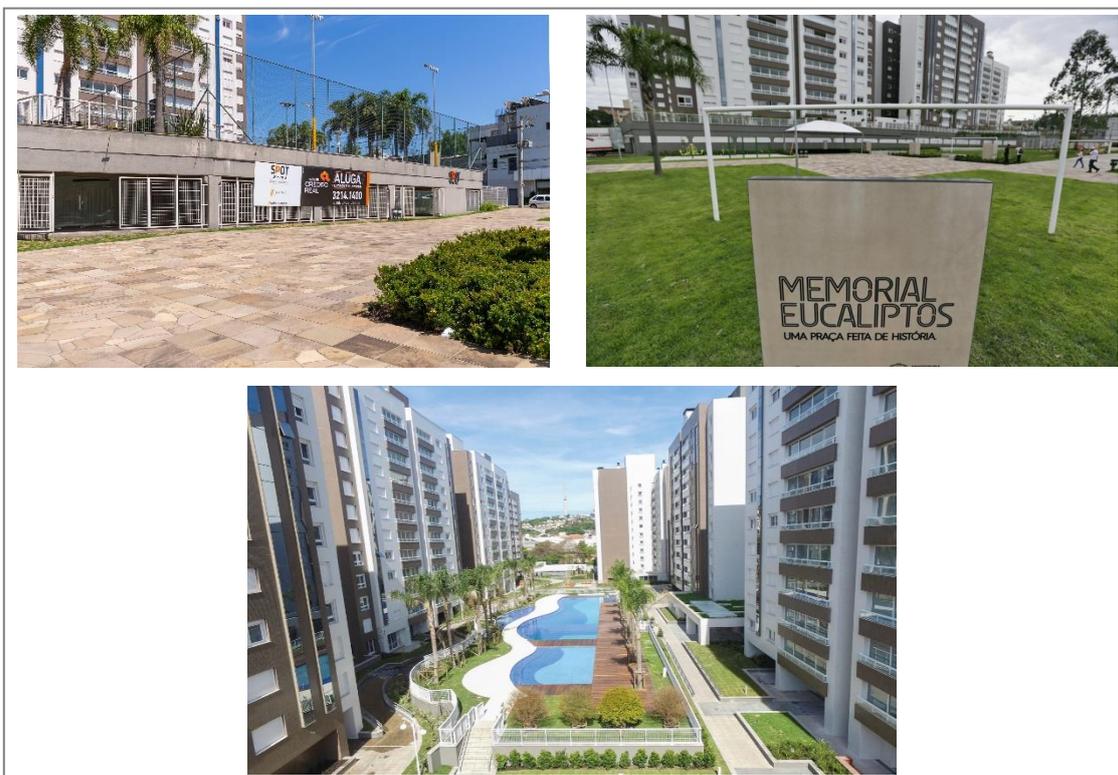


Figura 50 - Empreendimento Grand Park Eucaliptos (R. Silveiro, 200): (a) Área comercial, (b) praça pública e (c) visão do conjunto de torres. Disponível em: <http://www.spotlivingmall.com.br/empreendimentos/grand-park-eucaliptos;> <https://gauchazh.clicrbs.com.br/esportes/inter/noticia/2015/12/area-do-estadio-dos-eucaliptos-vira-memorial-a-partir-desta-terca-feira-4935806.html>; [https://www.even.com.br/rs/porto-alegre/menino-deus/residencial/grand-park-eucaliptos-\(rs\).](https://www.even.com.br/rs/porto-alegre/menino-deus/residencial/grand-park-eucaliptos-(rs))

⁹⁹ Mello, Carmen. Prefeitura entrega Praça Memorial dos Eucaliptos. **Prefeitura de Porto Alegre**, 22 de dez. de 2015. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_noticia=183501&PREFEITURA+ENTREGA+PRACA+MEMORIAL+DOS+EUCALIPTOS. Acesso em 16 de out. de 2020.

Sobre este projeto especial, cabe ainda mencionar que, em maio de 2016, foi assinado termo aditivo ao termo de compromisso, repactuando prazos e obrigações porque, mais uma vez, a prefeitura não conseguiu desapropriar os imóveis que eram necessários para a execução de todas as obras de circulação e acessibilidade. Ficou acertado no termo que a compromissária depositaria ao município (na forma de caução) o valor das obras orçadas faltantes, até que as desapropriações fossem realizadas e a partir deste fato, novo termo aditivo seria firmado pactuando novos prazos para a realização das obras.

Em 2016, o grupo carioca Multiplan Empreendimentos Imobiliários, o mesmo que implantou o Barra Shopping Sul, na gleba adjacente ao referido empreendimento, firmou termo de compromisso para a implementação do megaempreendimento *Golden Lake*, na Av. Diário de Notícias, 1500 (bairro Cristal). O projeto, anunciado como “O mais espetacular complexo imobiliário classe “A” de Porto Alegre”¹⁰⁰ prevê investimentos de R\$ 2,5 bilhões, com a construção de um novo condomínio nas proximidades da orla do Guaíba, em área de aproximadamente 17 hectares que pertencia ao Jockey Club do Rio Grande do Sul (ver Figura 51). A área foi objeto de permuta entre o clube e a incorporadora, ficando esta responsável por construir um prédio comercial de 20 andares para a entidade, além de reformar parte da área do clube.



Figura 51 - Área do empreendimento *Golden Lake* e projeto (Av. Diário de Notícias, 1500). Fonte: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/avancam-projetos-privados-que-devem-mudar-a-cara-de-trecho-sul-da-orla-do-guaiba-cjzeqscet03l201qmxwl0sxji.html>.

A área originalmente pertencia ao Governo do Estado e, em 04 de junho de 1945, por meio do Decreto-Lei nº 813, foi doada ao Jockey Club do Rio Grande do Sul. Conforme o Art. segundo do referido Decreto, o imóvel reverteria, sem qualquer ônus, ao patrimônio do Estado caso se verificasse “desvirtuamento dos fins determinantes da doação” ou cessassem as atividades da donatária. Portanto, o imóvel deveria ser

¹⁰⁰ Anúncio disponível no *site* de vendas do empreendimento. Disponível em: <https://www.citi-way.com/>. Acesso em 17 de out. de 2020.

utilizado exclusivamente para atividades relativas à entidade. Passadas algumas décadas, em 14 de outubro de 2010, foi aprovada (por unanimidade) na Assembleia Legislativa do Estado a Lei 13.523 modificando o decreto-lei de 1945 e autorizando a entidade desportiva a dar outros usos ao imóvel “desde que a finalidade seja a continuidade do funcionamento das atividades equestres de competição promovidas pelo Jockey Club do Rio Grande do Sul” (RS, LEI 13.523/2010). Assim, a partir da nova lei, o Jockey pôde negociar com o grupo Multiplan o terreno de 17 hectares para execução do projeto imobiliário. A área, no entanto, também era reivindicada por grupos de direito à moradia, representados pelo Comitê Popular da Copa, para reassentar cerca de 1500 famílias que, em função da duplicação da Avenida Tronco (uma das obras que prepararia a cidade para receber a Copa do Mundo de 2014) teriam que sair de suas casas¹⁰¹.

Em 27 de abril de 2011 foi realizada, pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre, audiência pública na Igreja Santa Teresa (Vila Cruzeiro do Sul, no bairro Cristal) para debater os impactos da Copa do Mundo no bairro Cristal, e a questão do Jockey Club foi colocada em pauta. A comunidade fez forte apelo aos representantes da Câmara Municipal para que esta se comprometesse em transformar a área do Jockey Club em Área Especial de Interesse Social (AEIS) e desta forma assentasse as famílias que precisariam ser removidas de suas casas por conta da duplicação da Av. Tronco. Na ocasião, a arquiteta, assessora técnica do Comitê Popular da Copa, colocou que a área do Jockey seria suficiente para resolver todos os problemas da irregularidade fundiária da região. Naquele momento já era de conhecimento de todos que a área havia sido negociada com a Multiplan, mas a arquiteta solicitava que ao menos uma parte da área fosse destinada à moradia popular:

Então, o que é que nós queremos da Câmara de Vereadores, aqui, hoje, referente à área do Jockey: primeiro, *gravar a área como Área Especial de Interesse Social, para que lá sejam feitas moradias populares*. A Multiplan quer fazer casas para os ricos lá, que faça, mas a gente quer, *pelo menos, uma fatia daquela área para resolver toda a irregularidade fundiária da região*. (Palmas.)

Segundo, nós queremos o compromisso da Câmara de Vereadores de Porto Alegre *para que esse projeto da Multiplan não passe de olhos fechados*. Nós queremos voz, nós queremos audiência pública e queremos colocar lá os nossos filhos com segurança. (PORTO ALEGRE, 2011, p. 19, 20, grifo nosso).¹⁰²

¹⁰¹ Sobre a remoção das famílias da Vila Tronco, ver: OLIVEIRA, Luciele. **Nos escombros da vida**: Uma reportagem investigativa sobre a violação de direitos à moradia durante as obras da Copa do Mundo de 2014, na Avenida Tronco (Porto Alegre, RS). Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Jornalismo, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014. Disponível em: <https://www.ufsm.br/cursos/graduacao/santa-maria/jornalismo/nos-escombros-da-vida/>. Acesso em 20 de nov. de 2020.

¹⁰² PORTO ALEGRE. Audiência Pública para debater os impactos da Copa do Mundo de 2014 no Bairro Cristal. 27 de abril de 2011. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/audiencias_publicas/89/1571075440.pdf. Acesso em 19 de out. de 2020.

Na época, a área em questão constava no Plano Diretor como área institucional, e, portanto, não tinha um regime urbanístico definido, necessitando passar por votação na Câmara de Vereadores para defini-lo. A solicitação era que a área fosse definida com AEIS, e desta forma, mesmo que tivesse sido vendida para particulares, poderia ser desapropriada para construção de habitação social. Conforme relatos constantes na ata, 5 hectares seriam suficientes para assentar as famílias desalojadas pela obra da Copa.

Na parte final da audiência, após a comunidade ter exposto suas demandas e angústias por ter de deixar suas casas sem, até aquele momento, saber para onde iriam, a então presidente da Câmara de Vereadores, vereadora Sofia Cavedon, juntamente com os outros vereadores presentes, se comprometeu em lutar pela área do Jockey na Câmara, mas advertiu para as dificuldades do caso, bem como para os problemas que estavam sendo criados com o avanço da especulação imobiliária sobre o bairro Cristal:

A área do Jockey Club traz um tema muito complexo. Eu quero deixar bem claro que a Governadora Yeda mandou o Projeto de Lei para a Assembleia Legislativa, e todos os Deputados aprovaram, o que considero um desastre para a Zona Sul. É uma opinião pessoal também, um desastre, porque *se vende uma área pública para especulação imobiliária onde a gente precisa de moradia popular, e a região não aguenta mais espigões*, porque não tem mais rua, não tem mais cano para esgoto, não tem mais condição de suportar um monte de edifícios com um monte de apartamentos, como está previsto ter ali (PORTO ALEGRE, 2011, p. 47, grifo nosso).

Em setembro de 2011 foi submetido à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei, de autoria dos vereadores Fernanda Melchionna e Pedro Ruas, instituindo os 16 hectares do Jockey Club como Área Especial de Interesse Social III (AEIS III). Na justificativa do projeto explicava-se que o terreno se encontrava na região da cidade com maior foco de remoções realizadas em prol das obras de infraestrutura da Copa e que tinha potencial para resolver boa parte dos problemas fundiários da região. Ademais o terreno havia sido avaliado pelo Departamento de Administração do Patrimônio do Estado (Deape) em R\$ 56.612.000,00, significando sua cessão ao Jockey – para fins de especulação imobiliária – um grande dano ao Erário Público. Por fim, adicionava-se a justificativa que o projeto não exigia contrapartidas no sentido de minimizar o impacto urbanístico e social que causaria na região.

Não obstante as justificativas expostas, o projeto teve parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara sob a alegação de que se tratava de uma área pertencente a ente privado (Jockey Club do Rio Grande do Sul) e, portanto, sua iniciativa feria princípios constitucionais do direito à propriedade.

Assim, nenhuma parte do terreno do Jockey foi gravada como AEIS. Consultando o regime urbanístico da área, disponível no portal eletrônico da Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Meio Ambiente de Porto Alegre¹⁰³, a área ainda consta como Área Especial de Interesse Institucional, com regime a ser definido conforme projeto específico. No entanto, se já existe projeto definido para área, acredita-se que o novo regime urbanístico deveria estar disponível para consulta pública, não parecendo razoável que a área siga sendo Área Institucional se foi vendida para viabilizar um projeto privado.

Como desfecho interessante, note-se que a área que poderia abrigar centenas de habitações populares, vai incluir um dos maiores projetos do mercado imobiliário da cidade, onde o metro quadrado começará custando (valores de lançamento) entre 14,5 a 15 mil reais¹⁰⁴. É válido mencionar também que na ocasião de assinatura do Termo de Compromisso, em 2016, além dos representantes da Multiplan e do Procurador-Geral do município – partes necessárias para assinatura – estiveram presentes também, o então prefeito de Porto Alegre, José Fortunati, e o vice-prefeito, Sebastião Melo, indicando que além de um ato protocolar, a assinatura do TC pode ter se transformado em um ato político. Note-se que Sebastião Melo foi um dos vereadores que, em 2012, assinou parecer contrário à institucionalização da área do Jockey como AEIS.

Conforme reportagem do Jornal do Comércio (ed. 19/10/2020)¹⁰⁵, o empreendimento *Golden Lake* trabalha com o conceito de bairro privado, e deve contemplar um condomínio fechado com sete subcondomínios e área de lazer comum ao bairro. Dois subcondomínios serão compostos por quatro torres e os outros cinco com duas torres cada, somando 18 prédios com aproximadamente 1,2 mil unidades. As torres terão entre 10 e 22 pavimentos, com unidades de 140 a 540 m². O projeto é inspirado em outro empreendimento do grupo Multiplan, o Condomínio *Golden Green*, localizado no bairro da Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, e vai contar com canais navegáveis e praia privativa com 500 metros de extensão. Ao lado do bairro residencial ficará a torre comercial gerida pelo Jockey Club, com a oferta de comércio e serviços.

Nos veículos de comunicação locais é possível encontrar diversas matérias sobre o megaempreendimento. O jornal Zero Hora, por exemplo, publicou até outubro

¹⁰³ Consulta realizada em <http://dmweb.procempa.com.br/dmweb/expedienteUnico.seam?cid=1756>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

¹⁰⁴ GUERRA, Giane. Começa obra do bairro privado que terá 18 torres na zona sul de Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 19 de nov. de 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane-guerra/noticia/2020/11/comeca-obra-do-bairro-privado-que-tera-18-torres-na-zona-sul-de-porto-alegre-veja-fotos-ckhqzwhj000i0137yq4w5x4x.html>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

¹⁰⁵ PROJETO Golden Lake deve ser lançado ainda este ano. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 19 de out. de 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2020/07/746008-projeto-golden-lake-deve-ser-lancado-ainda-neste-ano.html>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

de 2020, pelo menos cinco matérias falando exclusivamente sobre o empreendimento, e o Jornal do Comércio, duas, sendo uma delas contemplada no caderno Anuário de Investimentos do RS. Em todos os casos observa-se o destaque dado aos “benefícios” que o empreendimento trará para a cidade, algumas vezes anunciados já no título da matéria, a exemplo de: “Projeto de 19 torres em Porto Alegre exige compensações que partem de R\$ 84 milhões” (ZERO HORA, ed. 16/12/2018), “Novo trecho de orla em Porto Alegre virá de contrapartida para construção de até 19 torres” (ZERO HORA, ed. 31/05/2019) ou ainda “Megaempreendimento vai mudar a cara do bairro Cristal” (JORNAL DO COMÉRCIO, ed. 03/05/2019).

Em janeiro de 2019, por ocasião da emissão da Licença de Instalação (LI) do empreendimento, foi publicada matéria no jornal Zero Hora anunciando a permissão da prefeitura para o início das obras. Na referida matéria, o então secretário de Sustentabilidade do município, Maurício Fernandes, explicava que o novo empreendimento, apesar das grandes dimensões, não causaria concentração populacional superior à de bairros consolidados da Capital, como o Centro Histórico ou o Bom Fim, e ainda traria vantagens para a região, como a garantia de tratamento de esgoto, o que segundo ele, não ocorre em regiões de urbanização mais antiga. Sobre possíveis problemas urbanos advindos do projeto como, por exemplo, o estreitamento das pistas na curva do Pontal, o secretário declarou que estes não deveriam ser entraves para ocupar a cidade: “Essa preocupação não pode impedir a ocupação da cidade. A licença de instalação se fixa em questões ambientais, essa foi tema do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), no passado. Precisamos encontrar soluções”¹⁰⁶. O secretário declarou ainda que o investimento, vindo de um grupo de fora do Estado, era muito bem-vindo.

Em outra reportagem o empreendimento é descrito como “uma espécie de Barra da Tijuca porto-alegrense” “que promete não vender apenas residências, mas um estilo de vida inédito em Porto Alegre”. Logo na sequência coloca-se que “A longa lista de contrapartidas à cidade inclui a revitalização da orla ao longo da Diário de Notícias, desde o museu Iberê”¹⁰⁷. Ao Jornal do Comércio (ed. 03/05/2019), o presidente do Jockey Club declarou que o empreendimento deve proporcionar mais atratividade ao bairro e que “A região vai se valorizar extraordinariamente. São apartamentos com

¹⁰⁶ SFREDO, Marta. Projeto que prevê 19 torres no BarraShoppingSul já pode começar a ser construído. **Zero Hora**, Porto Alegre, 04 de jan. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/01/projeto-que-preve-19-torres-no-barrashoppingsul-ja-pode-comecar-a-ser-construido-cjgia6ek20pf801rxrh8iqcbh.html>. Acesso em 20 de out. de 2020.

¹⁰⁷ FONSECA, Cauê. Avançam projetos privados que devem mudar a cara de trecho sul da orla do Guaíba. **Zero Hora**, Porto Alegre, 16 de ago. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/avancam-projetos-privados-que-devem-mudar-a-cara-de-trecho-sul-da-orla-do-guaiba-cjzsqset03l201qmxwl0sxji.html>. Acesso em 21 de out. de 2020.

piscinas individuais, um por andar, em construções de alto padrão. Além disso, o condomínio contará com uma praia particular"¹⁰⁸.

A primeira fase do projeto, que consiste no subcondomínio *Lake Victoria* (ver Figura 52), com quatro torres e 94 unidades, estava prevista para ser lançada em 2019, mas, conforme informações do jornal Zero Hora (ed. 09/10/2020) as condições de mercado não permitiram. Na sequência, com as restrições impostas pela pandemia, o lançamento foi adiado mais uma vez. Por fim, em 19 de novembro de 2020, foram iniciadas as obras de infraestrutura do empreendimento, com expectativas de liberação do registro de incorporação para o mês de dezembro, fato que possibilita o início das vendas das unidades (ZERO HORA, 19/11/2020).



Figura 52 - Projeto do Condomínio Lake Victoria - primeira fase do megaempreendimento Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1500). Fonte: <https://www.citi-way.com/>.

De acordo com informações da Revista Isto É Dinheiro, o empreendimento terá um valor geral de vendas na ordem de R\$ 3 bilhões, e “Segundo Peres [presidente do grupo Multiplan], a expectativa é de que R\$ 1 bilhão desse montante se transforme em lucro líquido para a Multiplan ao longo dos próximos anos”. É interessante notar que, caso as projeções de lucro do empreendimento se concretizem, os valores gastos em contrapartidas, anunciados na mídia em R\$ 84 milhões, corresponderiam a apenas 8,4% do valor que o grupo vai lucrar, além do mais, quando o grupo anuncia o lucro líquido já descontou deste montante as despesas com as contrapartidas.

Por fim, o último projeto do tipo misto identificado na Macrozona 4 teve TCAP assinado em dezembro de 2016, e diz respeito ao Murano *Home + Office* da Construtora

¹⁰⁸ ÁVILA, Deivison. Megaempreendimento vai mudar a cara do bairro Cristal. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 03 de maio de 2019. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/especiais/porto_alegre/2019/05/682151-megaempreendimento-vai-mudar-a-cara-do-bairro-cristal.html. Acesso em 16 de out. de 2020.

e Incorporadora Rotta Ely, localizado também no bairro Cristal, no quarteirão ao lado do *Golden Lake*, na Av. Icaraí 1717 (ver Figura 53). O empreendimento ocupa terreno de 5.935 m² e está composto por duas torres de 11 pavimentos cada, sendo uma residencial com 72 apartamentos, nas tipologias dois e três dormitórios, e outra torre comercial, com 112 salas comerciais e cinco lojas. Entre os diferenciais do empreendimento é ressaltada a vista para o Guaíba em áreas como o salão de festas e a academia de ginástica (fitness) que possuem paredes envidraçadas para apreciação da paisagem.



Figura 53 - Empreendimento Murano Home + Office (Av. Icaraí, 1717). Fonte: <https://www.vivareal.com.br/imovel/sala-comercial-cristal-bairros-porto-alegre-com-garagem-37m2-venda-RS345167-id-2517431126/>

Na categoria Comercial - Shopping Center, o grupo Multiplan foi responsável pelo projeto especial de ampliação do Barra Shopping Sul. O primeiro TC referente ao empreendimento data de 1997, configurando conforme Steigleder (2021), o primeiro Termo de Compromisso firmado no Município para implantação de um projeto urbano, antes do advento do PDDUA. Esse TC exigia que a compromissária, além de executar obras viárias e de drenagem, reassentasse mais de 700 famílias que ocupavam áreas próximas ao local onde seria construído o shopping – provendo além da habitação, escola e posto de saúde para os antigos moradores, reassentados na Estrada Cristiano Kraemer, no bairro Vila Nova, distante cerca de 9 km do local onde foi erguido o Barra Shopping Sul. O shopping foi inaugurado em novembro de 2008 e em 2013 e 2014 foram firmados termos aditivos para sua ampliação. Enquanto o primeiro termo teve várias contrapartidas assumidas pela Multiplan, o termo de 2013 ficou restrito a obras de infraestrutura viária e implantação de um terminal de ônibus na Av. Diário de Notícias. O termo assinado em 2014, estabelecia a execução de obras para o sistema de água e esgotamento sanitário e obras viárias, além da construção de um Centro Popular de

Compras no bairro da Restinga e de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no loteamento Vila Hípica – localidade próxima ao shopping.

O projeto de ampliação do shopping, previa, conforme notícia publicada no portal da Prefeitura¹⁰⁹, a construção de mais de 80 mil metros quadrados de lojas, divididas em três pavimentos, 3.253 novas vagas de estacionamento, além de três torres de 23 andares a contemplar centro empresarial, hotel e apart-hotel.

Como resultado da ampliação (ver Figura 54) foram construídas duas torres comerciais, denominadas *Cristal Tower* e *Diamond Tower*, e uma residencial, denominada *Loft Barra – Residence Du Lac*. As torres comerciais oferecem salas entre 37 a 645 m² e têm classificação *Buildings A*¹¹⁰. A torre residencial é composta por *lofts* e apartamentos de um dormitório, variando de 43 a 52 m², e na parte de infraestrutura oferece três salas de reuniões com internet e dois andares dedicados ao esporte e lazer. Como elementos de segurança o condomínio dispõe de “central de segurança 24 horas, com controle de acesso automatizado e CFTV (Circuito Fechado de Televisão)”¹¹¹. O empreendimento é voltado para aluguel (diária ou temporada) e possui página própria na internet onde é possível realizar as reservas.



Figura 54 - Vista do Barra Shopping Sul e das torres empresariais e residencial. Fonte: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/jocimar-farina/noticia/2019/12/aprovada-doacao-de-terreno-que-garantira-ampliacao-de-ct-do-gremio-e-revitalizacao-de-novo-trecho-da-orla-do-guaiba-ck4cu233m036z01qht6rvcoyb.html>.

¹⁰⁹ PORTO ALEGRE. **Comissão aprova ampliações de shoppings e de hospital.** Porto Alegre, 14 de fev. de 2014. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_noticia=167367&COMISSAO+APROVA+AMP+LIACOES+DE+SHOPPINGS+E+DE+HOSPITAL. Acesso em 26 de nov. de 2020.

¹¹⁰ Classificações disponíveis em: <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/cristal-tower-barra-shopping-sul-1421> e <https://webescritorios.com.br/edificio-comercial/diamond-tower-5609>. Acesso em 27 de nov. de 2020.

¹¹¹ Anúncio disponível em <https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/empreendimento/170/residence-du-lac-residencial-porto-alegre-cristal-condomnio-vertical-zona-sul>. Acesso em 27 de nov. de 2020.

O outro projeto especial na categoria Comercial - Shopping Center consiste no megaempreendimento do Pontal (ver Figura 55), um complexo multiuso na orla do Guaíba, endereçado na Av. Padre Cacique 2893, bairro Cristal. O empreendimento pertence à Incorporadora Melnick Even e à BM PAR Empreendimentos S.A., constando esta última como a compromissária no TC assinado em maio de 2018 com a Procuradoria Geral do Município. O projeto de 114 mil m² de área construída, inclui um parque público – previsto como contrapartida ao Município – e uma torre de 24 pavimentos, denominada Torre Pontal, que reunirá shopping center, consultórios e escritórios, hotel, centro de eventos e um *hub* da saúde.

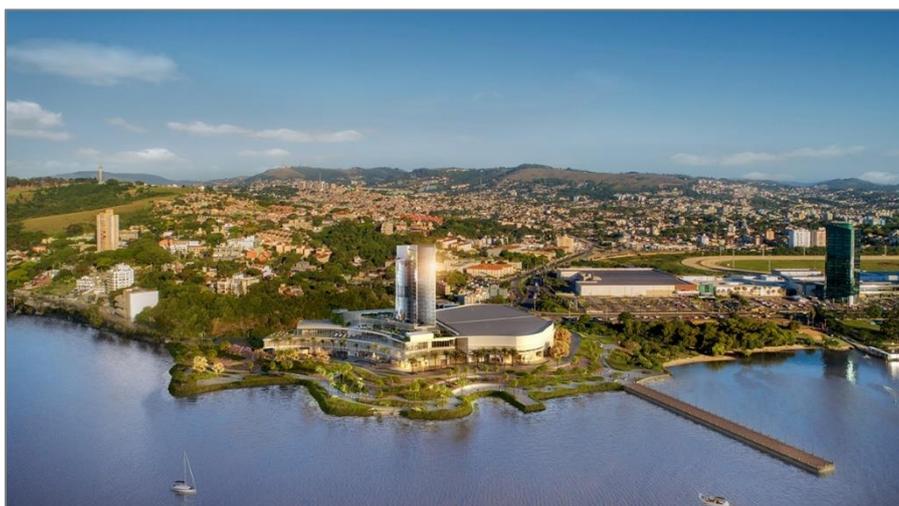


Figura 55 - Projeto do complexo multiuso Pontal (Av. Padre Cacique, 2893). Fonte: <https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/pontal>

Conforme documento informativo da incorporadora¹¹², o empreendimento divide-se em seis setores distintos, financeira e administrativamente, independentes entre si:

- (i) Setor Hotel – constituído de 141 (cento e quarenta e uma) unidades autônomas denominadas de “Suítes” (as Unidades Autônomas Imobiliárias Hoteleiras), localizadas do 6º ao 11º pavimento da Torre. (...).
- (ii) Setor Office – constituído de 237 (duzentos e trinta e sete) unidades autônomas denominadas de “Salas”, distribuídas a partir do 12º ao 23º pavimento da Torre;
- (iii) Setor Shopping – constituído de 161 (cento e sessenta e uma) unidades autônomas denominadas de “Lojas”, localizadas no 1º Subsolo, pavimento térreo, 2º e 3º pavimentos da base arquitetônica, das quais uma é denominada Cinema e 04 (quatro) denominadas de restaurantes;
- (iv) Setor Estacionamento do Shopping – constituído de 1174 (mil cento e setenta e quatro) unidades autônomas denominadas de “boxes de estacionamento”, localizadas no 1º e 2º subsolos da base arquitetônica;

¹¹² MELNICK EVEN. **Prospecto de Distribuição Pública de Unidades Autônomas Imobiliárias Hoteleiras e de Partes Ideais de Unidades Autônomas Imobiliárias Hoteleiras objeto de Contratos de Investimento Coletivo no EMPREENDIMENTO PONTAL**. 25 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.melnickeven.com.br/pontal/hotel/pdf/1.prospecto-resumido.pdf>. Acesso em 01 de dez. de 2020.

- (v) Setor Centro Clínico – constituído de 08 (oito) unidades autônomas denominadas de “Consultórios Médicos”, localizadas no Pavimento Térreo da base arquitetônica;
- (vi) Setor Leroy Merlin – constituído de 01 (uma) unidade autônoma denominada “Loja Leroy Merlin”, localizada no 3º pavimento da base arquitetônica; e de 331 (trezentas e trinta e uma) unidades autônomas denominadas “boxes de estacionamento”, localizadas no 2º pavimento da base arquitetônica (MELNICK, 2020, p.16).

Os setores *Office* e *Hotel* serão administrados pela Melnick, enquanto os demais setores, pela BM Par. O hotel funcionará sob gerência da rede estadunidense Hilton, operando com o nome *Double Tree by Hilton Pontal*. A Melnick, através do instrumento de captação de investimentos denominado Contrato de Investimento Coletivo, disponibilizou todo o complexo hoteleiro para investidores, sendo possível investir de duas formas: adquirindo suítes inteiras, também denominadas, Unidades Autônomas Imobiliárias Hoteleiras, ou adquirindo Partes Ideais, sendo que a menor parte ideal corresponde a 25% de uma Unidade Autônoma. Em junho de 2020, conforme tabela de valores da incorporadora, uma suíte de 31,99 m² podia ser adquirida por R\$ 968.232,36 e sua fração ideal (25%) por R\$ 242.058,09. Nesta data, passados um ano e meio do lançamento para investidores, das 141 Unidades Autônomas e 564 partes ideais ofertadas, restavam apenas de 28 Partes Ideais para venda, sendo destas, apenas duas Unidades Autônomas inteiras.

O Setor Centro Clínico, denominado *Hub* da Saúde, ocupará cerca de 1000 m² no pavimento térreo, e será gerido pelo Hospital Moinhos de Vento – hospital particular de maior prestígio da capital. Consultórios médicos também ocuparão outros andares da Torre Pontal, que oferece para venda salas a partir de 28 m². Em novembro de 2020, quando o empreendimento se encontrava ainda em construção, uma sala de 32m² de área privativa, no último andar da torre, com uma vaga de garagem, era anunciada por R\$ 742.000,00¹¹³.

O Parque do Pontal, como é chamado o parque público, ocupará cerca de 29 mil m², e resulta como a principal contrapartida dos empreendedores ao município. No Termo de Compromisso, na Cláusula Quinta – Das Obrigações Urbanísticas, consta:

Urbanizar uma faixa de 60 (sessenta) metros junto à orla, destinada a um parque urbano com uso público e acesso irrestrito à orla do Guaíba, cujo o projeto a ser aprovado deverá estar compatível com o Plano Conceitual do Parque Urbano da Orla do Guaíba e com as diretrizes emitidas através do parecer CTAAPS 051/2017 de 11/05/2017¹¹⁴.

¹¹³ Anúncio disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/197382>. Acesso em 30 de nov. de 2020.

¹¹⁴ Item 5.3 do Parágrafo Segundo, da Cláusula Quinta do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e BM Par Empreendimentos S.A., com Expediente Administrativo 002.242241.00.7, datado de 03 de maio de 2018, para ampliação do empreendimento localizado na Av. Padre Cacique nº 2893.

Na sequência do documento (item 5.4), o município declara que parte da área pública (doadá ao município para execução do parque) poderia ser utilizada para implantação do canteiro de obras e estande comercial do empreendimento, “devendo simultaneamente ser disponibilizada no local área de convivência e contemplação do Lago Guaíba identificada como “protótipo do Parque do Pontal”, a qual terá acesso livre ao público e será custeada e mantida pelo COMPROMISSÁRIO”¹¹⁵. Neste contexto, em julho de 2018 foi aberto ao público um parque provisório com cerca de 10 mil m², contendo deque, mirante, palco para apresentações, uma quadra esportiva de areia e segurança 24 horas (ZERO HORA, ed. 12/07/2018). À imprensa, a gerente de lançamentos da Melnick Even, declarou que o parque provisório era “um mimo para a cidade”, omitindo o fato de que, na realidade, o protótipo era uma obrigação da empresa para com o município, firmada em TC. Quando concluído, o parque deve conter arquibancadas, palco multiuso, mirantes, dois píeres, pistas de caminhadas, *playground*, espaço para *food trucks*, bicicletário e o Memorial do Estaleiro Só, resgatando a história do local e da indústria naval que ali funcionou por décadas (JORNAL DO COMÉRCIO, ed. 13/06/2018).

Assim como a área do Jockey Club, a área do Pontal passou por disputas ao longo de vários anos até se transformar em um grande empreendimento imobiliário. De 1949 até 1995, funcionou naquela área – conhecida como Ponta do Melo – uma importante fábrica de navios, chamada Estaleiro Só. Com a falência da empresa na década de 1990, a área ficou abandonada, tentando a prefeitura leiloá-la algumas vezes sem sucesso, já que o regime urbanístico da área proibia atividades não ligadas à indústria naval (ZERO HORA, ed. 12/06/2018). No ano de 2002 foi sancionada lei (LC 470 de 02 de janeiro de 2002) dando novo regime urbanístico para área, permitindo diversas atividades, entre elas atividades de comércio varejista e serviços, porém vedando o uso residencial. Em 2003, o terreno foi vendido para a BM Par Empreendimentos, no valor de R\$ 7 milhões e, em 2006, a empresa apresentou para a prefeitura o projeto Pontal do Estaleiro, que previa marina, parque, hotel, edifícios empresariais, e cinco edifícios residenciais, o que contrariava a lei complementar de 2002 e gerou indignação em parte de população da cidade. Desconsiderando a insatisfação popular, em abril de 2008, um conjunto de vereadores enviou para Câmara projeto de lei (PLCL 006/08) alterando a lei de 2002 e autorizando o uso residencial na área. Após diversos embates e sessões tumultuadas na Câmara, o projeto foi aprovado, porém vetado pelo então prefeito José Fogaça que recomendou a realização de consulta popular para decidir sobre o tema. Assim, em 2009 foi realizado um plebiscito

¹¹⁵ Idem.

onde cerca de 22 mil pessoas foram às urnas, e 80% votaram pela proibição do uso residencial na área do Pontal. Segundo informações do Jornal Zero Hora (ed. 12/06/2018), naquele ano, antes mesmo da realização do plebiscito, a empresa BM Par teria comunicado a desistência em construir prédios residenciais no terreno por não existir condições objetivas para tanto. Em 2012, a empresa remodelou o projeto, propondo então uma torre comercial com 26 andares, o que foi vetado pela prefeitura, que por sua vez, estipulou o limite de 22 andares para a área. Por fim, em 2018, sob responsabilidade da Melnick Even, o projeto foi mais uma vez remodelado – apresentando as características anteriormente descritas – e submetido à prefeitura, sendo então aprovado.

A área do Pontal já foi objeto de estudos acadêmicos, de diversas matérias legislativas na Câmara de Vereadores e ampla cobertura da imprensa. A partir de 2018, com a aprovação do projeto da Melnick pela prefeitura, a mídia ampliou o número de notícias sobre a área, destacando, de maneira geral, os aspectos positivos do empreendimento:

E em plena quarentena, o projeto na curva da Avenida Padre Cacique onde ficava o Estaleiro Só, rendeu, pela primeira vez a uma empresa gaúcha, o prêmio Prêmio Master Imobiliário, criado em 1994, na categoria Profissional - Soluções Urbanísticas.

(...)

Uma das características destacadas no prêmio foi o Parque Pontal, primeiro a ser executado com recursos da iniciativa privada, que teve um protótipo de 10 mil metros quadrados entregue antecipadamente ao público pela construtora¹¹⁶.

O parque público à beira do Guaíba, requalificando parte da orla, é o aspecto mais destacado nas matérias jornalísticas, todavia recebem destaque também as obras viárias, o hotel de marca internacional e os empregos gerados com a obra e posterior funcionamento do complexo. O discurso sobre os aspectos positivos também era amplamente utilizado pelo então prefeito Marchezan Jr. em diversas declarações aos jornais e nas suas redes sociais:

Pontal do Estaleiro terá Hotel Hilton e parque público
Estamos destravando uma série de licenças de empreendimentos para *gerar mais emprego e renda em Porto Alegre e com isso tornar nossa cidade mais atrativa para novos negócios, turismo e lazer*. Ontem (21), foi apresentado o *projeto do Pontal do Estaleiro, que contará com um Hotel Hilton e entregará mais um parque público na Orla do Guaíba a moradores e turistas* (MARCHEZAN JR., 2019, grifo nosso)¹¹⁷.

¹¹⁶ SFREDO, Marta. Agora com prêmio inédito no RS, obra do Pontal avança. **Zero Hora**, Porto Alegre, 02 de set. de 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2020/09/agora-com-premio-inedito-no-rs-obra-do-pontal-avanca-veja-imagens-ckelj8kit001a0137ws0bc6wg.html>. Acesso em 26 de nov. de 2020.

¹¹⁷ MARCHEZAN JR. Nelson. **Pontal do Estaleiro terá Hotel Hilton e parque público**. Porto Alegre, 22 de jan. de 2019. Facebook: Nelson Marchezan Júnior. Disponível em: <https://www.facebook.com/nelsonmarchezan/photos/pontal-do-estaleiro-ter%C3%A1-hotel-hilton-e->

Junto ao discurso das inúmeras qualidades que o setor privado possui e agrega à cidade, o prefeito costumava levantar aspectos que desqualificam o serviço público e impedem o desenvolvimento dos empreendimentos privados, como pode ser observado na seguinte declaração proferida na ocasião de lançamento do projeto Pontal em Porto Alegre: "Saul Boff [presidente do grupo BM Par, dona do terreno do Pontal] foi um homem de coragem. Quebrou um paradigma. Porque dói, como dói fazer mudanças no Rio Grande do Sul e Porto Alegre"¹¹⁸.

Na categoria Parcelamento do solo foram identificados dois PE2, sendo um deles na R. Dr. Pereira Neto, 06, bairro Tristeza. No endereço existe o empreendimento Sígolo da Nex Group, composto por duas torres de onze pavimentos e apartamentos de dois e três dormitórios. O TCAP deste projeto não está disponível na página da PGM, constando apenas na planilha da prefeitura.

O outro PE2 diz respeito ao loteamento Oscar Rubin, localizado na Av. Antônio de Carvalho 1749, no bairro Jardim Carvalho. O TC foi assinado em 2012 constando como compromissários a Royal Premium Administração e Participações Ltda e a Rossi Residencial S/A, sendo a primeira a proprietária e a segunda a incorporadora do loteamento. O TC trata de doação de área, permuta de índices construtivos e da urbanização e regularização do logradouro Beco do Carvalho (ver Figura 56), sendo esta condição para liberação do habite-se de parte do loteamento:

Com a finalidade de promover a urbanização e a regularização do logradouro denominado Beco do Carvalho, a proprietária e a incorporadora do loteamento Oscar Rubim, situado na Av. Antônio de Carvalho 1749, 1769 e 1780, implantarão e urbanizarão o Beco do Carvalho, às suas expensas, conforme o gravame de traçado viário (...), ficando a concessão do "habite-se" das construções das quadras C e D condicionada à entrega da mencionada urbanização¹¹⁹.

[parque-p%C3%BAblico%EF%B8%8Festamos-destravando-uma-s/1878272018965459/](https://www.jornaldocomercio.com/parque-p%C3%BAblico%EF%B8%8Festamos-destravando-uma-s/1878272018965459/). Acesso em 04 de dez. de 2020.

¹¹⁸ LAMPERT, Adriana. Obras do Pontal do Estaleiro devem ser entregues em 2021. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 13 de jun. de 2018. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2018/06/632564-obras-pontal-devem-ser-entregues-em-2021.html> . Acesso em 30 de nov. de 2020.

¹¹⁹ Cláusula Primeira do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Royal Premium Administração e Participações Ltda e Rossi Residencial S/A, com Expediente Administrativo 002. 280550.00.2, datado de 22 de maio de 2012, para doação de área, permuta de índices construtivos e implantação/urbanização do Beco do Carvalho.

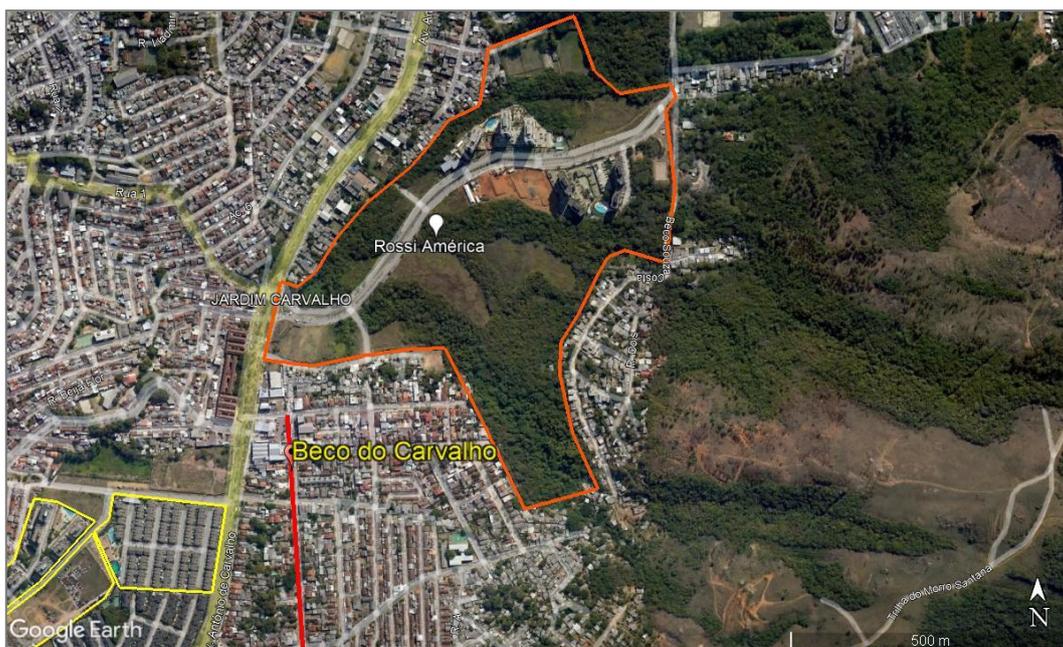


Figura 56 - Empreendimento Rossi América (Av. Antônio de Carvalho, 1749) e localização do Beco do Carvalho

No endereço, objeto do TC a Rossi implantou o “bairro planejado” Rossi América que, por enquanto (julho de 2021), conta com dois condomínios residenciais, o Rossi Caribe, composto por quatro torres, de 9 e 14 pavimentos e o Rossi Flórida, composto por três torres de 18 pavimentos cada. Na Figura 56 é possível visualizar a extensão do loteamento, o Beco do Carvalho (objeto de reurbanização no TC) e outros três projetos especiais (polígonos em amarelo) que já foram apreciados na seção anterior sobre PE2 na MZ 3. O empreendimento encontra-se “em um terreno de 300 mil metros quadrados, com 92% do espaço destinado a áreas verdes, de circulação e de lazer – apenas de mata preservada serão 118 mil metros quadrados”¹²⁰. A área de preservação no loteamento certamente decorre da condição do terreno que apresenta diversos cursos d’água gravados como Área de Preservação Permanente (APP), conforme indica a Figura 57.

¹²⁰ Apresentação disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/empreendimento/8916/rossi-america-comercial-porto-alegre-jardim-carvalho-bairro-planejado-zona-leste>. Acesso em 21 de jul. de 2021.

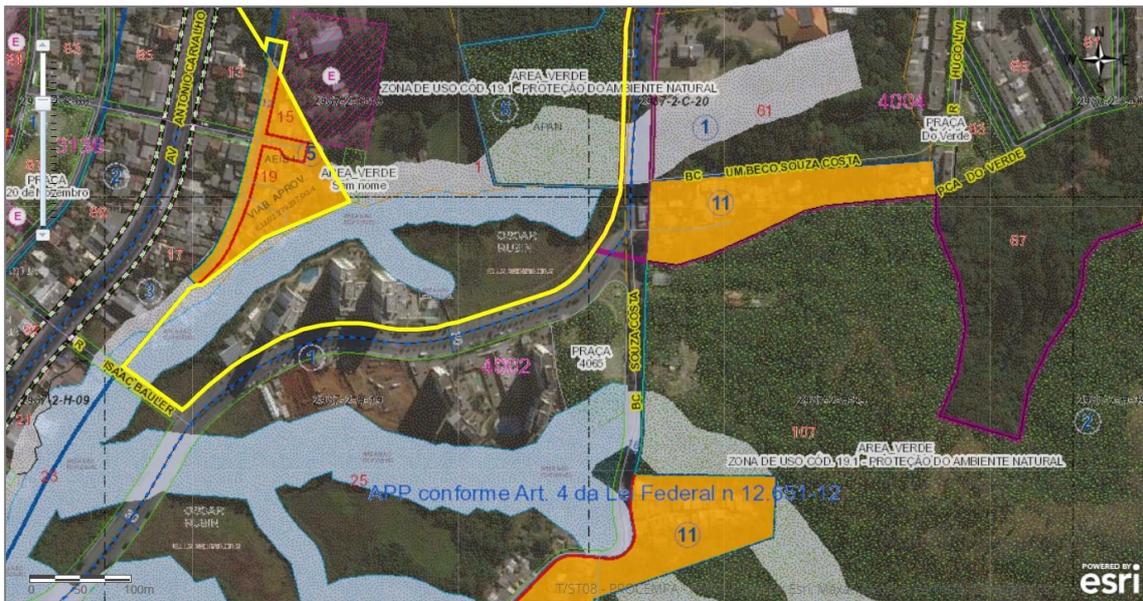


Figura 57 - Zoneamento conforme PDDUA da área do empreendimento Rossi América (Av. Antônio de Carvalho, 1749). Fonte: DMWeb, disponível em <https://dmweb.procempa.com.br/dmweb/expedienteUnico.seam?cid=1501>

Na Figura 57 é possível ver os condomínios já implantados no loteamento entre as APP (representadas por polígonos em azul claro). Como foi exposto na ocasião, é notório o processo recente de urbanização desta região via PE2. Cabe aqui a observação sobre o contraste entre a ocupação recente via PE2, onde os empreendimentos são dirigidos a estratos de média-alta e alta renda, e a ocupação mais antiga, marcada por assentamentos autoproduzidos como bem indica a Figura 57 através dos polígonos em cor de laranja que representam Áreas Especiais de Interesse Social do tipo I – AEIS I¹²¹.

Por fim, na categoria Serviços, em 2017 foi firmado TC entre o município e o Jockey Club do Rio Grande do Sul para a implantação do empreendimento Nova Vila Hípica, na Av. Diário de Notícias nº 1880 e Av. Chuí nº 71 e 75 (ver Figura 58). O projeto refere-se à implantação da nova vila hípica e revitalização e restauro de parte do complexo esportivo que foi tombado pela Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural – EPAHC do município em 2005. Por se tratar de patrimônio arquitetônico tombado, o projeto passou pela CAUGE que definiu diretrizes urbanísticas para realização do restauro e proteção do patrimônio tombado. Além do restauro e revitalização de parte do complexo do hipódromo, a construção de uma nova sede se fez necessária porque a antiga se encontrava em área negociada com outra empresa. Como exposto anteriormente, 17 hectares do hipódromo foram negociados com a empresa Multiplan para a construção do empreendimento *Golden Lake*, fazendo-se então necessário a

¹²¹ Para definição de AEIS I ver inciso I do art. 76 do PDDUA (LC 646/2010).

transferência da sede da Vila Hípica para outra parte do terreno. Conforme informações do escritório Kiefer Arquitetos que realizou o projeto Nova Vila Hípica, o terreno alvo do projeto tem 40.967 m² e área construída de 11.733 m².



Figura 58 - Empreendimento Nova Vila Hípica (Av. Diário de Notícias n° 1880 e Av. Chuí n° 71 e 75).
Fonte: <http://www.kiefer.com.br/pt/projetos/nova-vila-hipica-jockey-club-do-rs>

2.4.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 4

A Macrozona 4 recebeu 15 PE2, destacando-se em número de ocorrências as tipologias residencial e misto com seis e quatro ocorrências, respectivamente. Na categoria residencial, dois projetos foram para atendimento de DHP no bairro Morro Santana, extremidade leste da referida macrozona. Estes projetos adicionaram 396 unidades de habitação popular na região que já se caracterizava por conjuntos habitacionais populares, reforçando o perfil socioeconômico e habitacional do bairro. Quanto aos demais projetos da categoria residencial, dois destinaram-se a estratos de alta renda, um à média renda e outro não foi iniciado, não podendo ser caracterizado. Ainda sobre estes projetos identificou-se que três enquadram-se, conforme Anexo 11, na situação “desmembramento na Área de ocupação intensiva na situação prevista pelo artigo 149”, e são considerados empreendimentos do tipo PE2 por obrigatoriedade, ou seja, o enquadramento não resultou da solicitação do empreendedor para flexibilização do regime urbanístico do imóvel. E o outro empreendimento residencial teve enquadramento como PE2 decorrente da sua condição de “edificação em terreno localizado em Área de interesse cultural”.

Nos empreendimentos do tipo misto, prevaleceu a atividade residencial, resultando em 564 novas unidades residenciais já concluídas, 94 unidades em construção e a possibilidade de mais 1.100 unidades, caso o projeto *Golden Lake*, seja

executado integralmente. A atividade de comércio foi identificada nos três empreendimentos de uso misto já concluídos, mas se limitou a cinco lojas por empreendimento, que no caso dos empreendimentos da Melnick Even, compõem os denominados *Spot Living Mall*. A atividade de serviços foi identificada no empreendimento Murano que oferece 112 salas comerciais e deve estar presente no *Golden Lake* que contará com uma torre de escritórios. Pelo menos um projeto da categoria uso misto (Vida Viva Boulevard), enquadra-se, conforme Anexo 11 do Plano na situação “desmembramento na Área de ocupação intensiva na situação prevista pelo artigo 149” configurando PE2 por obrigatoriedade.

Na categoria comercial, foram dois termos de compromisso assinados, sendo o primeiro para a ampliação do Barra Shopping Sul e o segundo para a implantação do complexo multiuso do Pontal. No primeiro caso, além da ampliação do prédio existente, foram construídas três torres de 23 andares, para abrigar escritórios e apart-hotel, e no segundo caso, está sendo construído um complexo com shopping center, serviços de saúde, torre de escritórios e consultórios, hotel e parque à beira do Guaíba. Estes projetos figuram entre os de maior impacto da Macrozona 4.

Tanto os projetos de uso misto, quanto os comerciais, foram de autoria de grandes incorporadoras, o que pode explicar-se pelo porte dos projetos envolverem investimentos na ordem das dezenas ou centenas de milhões de Reais. A empresa Melnick Even foi responsável por três destes projetos, enquanto a empresa carioca Multiplan, foi responsável por dois. A porto-alegrense BM Par atuou em parceria com a Melnick no projeto do Pontal. Buscando caracterizar estas empresas, através de pesquisa a seus dados cadastrais¹²², identificou-se que todas elas apresentam como atividade principal a incorporação de empreendimentos imobiliários, porém é possível identificar diversas atividades secundárias como construção de edifícios, gestão e administração da propriedade imobiliária, estacionamento de veículos, corretagem no aluguel de imóveis, *holdings* de instituições não-financeiras, entre outras. No caso da empresa Melnick Even é interessante notar que existem mais de 200 registros de CNPJ distintos, sugerindo que a cada empreendimento a empresa abre novo cadastro. Já no caso da empresa Línea Engenharia, por exemplo, responsável por PE2 de uso residencial, encontra-se como atividade principal apenas construção de edifícios e não há atividades secundárias.

Na categoria de parcelamento do solo a empresa paulista Rossi Residencial foi responsável pelo loteamento Rossi América que ocupa área de 30 hectares no bairro Jardim Carvalho. Como foi visto, o novo “bairro planejado” da Rossi encontra-se bem

¹²² Pesquisa realizada em <https://casadosdados.com.br/>. Acesso em 10 de dez. de 2020.

próximo a outros PE2 que foram analisados na MZ 3 – uma vez que esta área entre Av. Ipiranga e Av. Antônio de Carvalho, é a divisa entre MZ 3 e MZ 4. A área vem sendo significativamente transformada por projetos de grande impacto urbano, merecendo destaque a questão da transformação socioeconômica, uma vez que os novos projetos voltados ao público de média-alta e alta renda, contrastam diretamente com a ocupação preexistente, caracterizada em grande parte por ocupações irregulares de população de baixa-renda, classificadas no Plano Diretor como Áreas Especiais de Interesse Social. O Rossi América apresenta diversas Áreas de Preservação Permanente, e houve permuta de índices construtivos indicando que tal projeto pode enquadrar-se conforme Anexo 11, como PE2 por solicitação de flexibilização de padrões sob a condição de “loteamento em terreno com significativo comprometimento com a preservação de patrimônio natural, que envolva alteração de padrões de doação de áreas públicas”.

O bairro Cristal, foi indiscutivelmente, o bairro mais impactado pelos projetos especiais (recebendo seis projetos), indicando um avanço do mercado imobiliário para a zona sul da cidade, especialmente sobre a área de orla do Guaíba, que recebeu os maiores projetos (em área construída e investimento anunciado), e também os mais polêmicos – *Golden Lake* e Pontal. Os atributos paisagísticos vinculados ao Guaíba, são largamente explorados nestes empreendimentos, bem como o aspecto da exclusividade da paisagem, explicitado, por exemplo, na declaração do diretor-executivo da Melnick Even, Juliano Melnick, ao Jornal Zero Hora, ao falar do empreendimento Pontal:

Digamos que surja uma sala comercial bacana em um prédio da Avenida Carlos Gomes, por exemplo. Quem compraria hoje, mas tem receio de se descapitalizar, sabe que daqui a alguns anos pode achar uma sala semelhante. Mas quem deixa de comprar no único empreendimento privado realmente à margem do Guaíba pode não ter outra oportunidade¹²³.

Investindo nos signos de beleza paisagística e na pretensa exclusividade dos empreendimentos, os principais projetos da Macrozona 4 se orientaram aos estratos de alta-renda, na forma de apartamentos, salas comerciais e serviços de shopping ou hotelaria. Além do consumo imediato, parte da oferta caracteriza-se como investimento, como bem ilustrado no caso do hotel do complexo Pontal, oferecido pela incorporadora Melnick para investidores na modalidade Contrato de Investimento Coletivo.

Mesmo havendo forte demanda por habitação social e regularização fundiária no bairro Cristal, o instrumento urbanístico – que, teoricamente, visa a promoção do

¹²³ FONSECA, Cauê. Avançam projetos privados que devem mudar a cara de trecho sul da orla do Guaíba. *Zero Hora*, Porto Alegre, 16 de ago. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/avancam-projetos-privados-que-devem-mudar-a-cara-de-trecho-sul-da-orla-do-guaiba-cjzeqscet03l201qmxwl0sxji.html>. Acesso em 21 de out. de 2020.

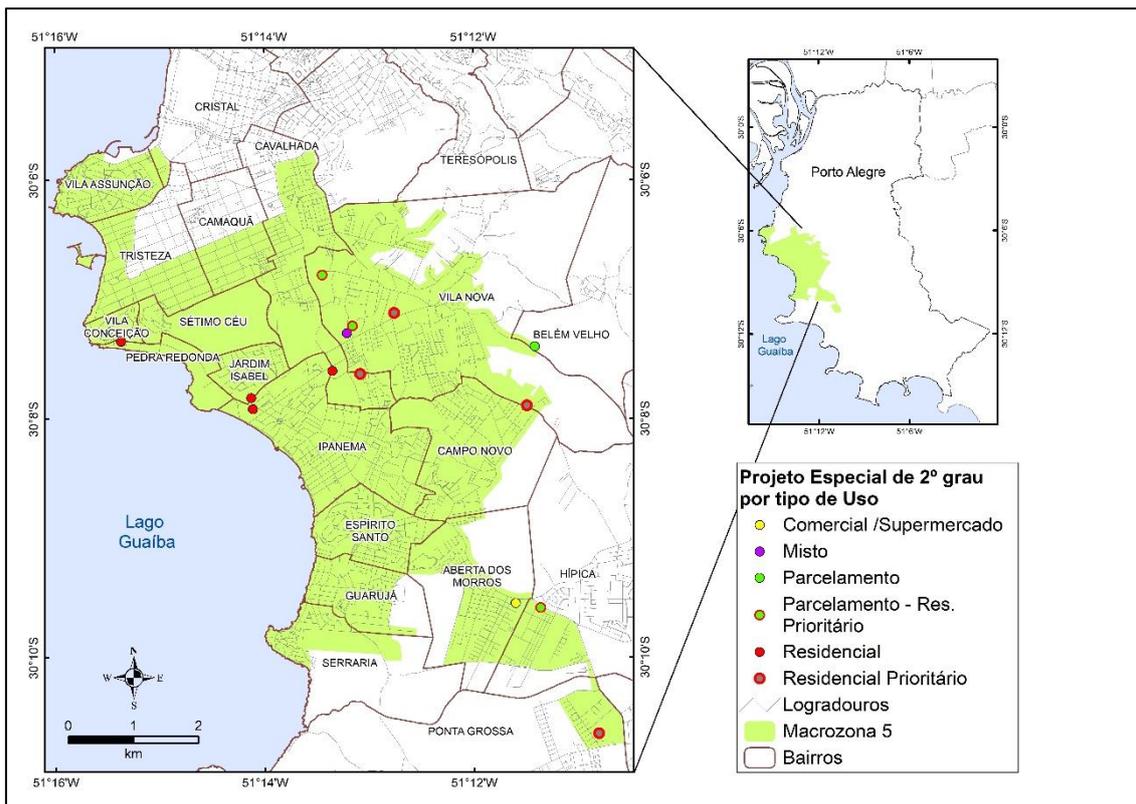
desenvolvimento urbano – não foi utilizado no sentido de resolver estes problemas. Mas, pelo contrário, a aplicação do instrumento possibilitou que terrenos reivindicados para habitação social se transformassem em espaços privados e de acesso restrito (caso do projeto *Golden Lake*).

As características dos projetos analisados permitem afirmar que a Macrozona 4 terá significativo incremento de densidade, bem como, a paisagem, significativas transformações em decorrência das inúmeras torres, chegando, a mais alta delas, a medir 84 metros de altura, justamente nas proximidades da orla do Guaíba. Desta forma, entende-se que os empreendimentos classificados como projetos especiais ferem parcialmente as diretrizes do plano diretor que orienta a manutenção das características residenciais, com densificação controlada e valorização da paisagem na Macrozona 4.

2.5. Projetos Especiais na Macrozona 5 – Cidade Jardim

A Macrozona 5, denominada Cidade Jardim, é caracterizada pelo uso residencial, predominantemente unifamiliar, e pelas baixas densidades, mantendo forte relação com a orla do Guaíba. Alguns bairros da orla são Vila Assunção, Tristeza, Ipanema, Guarujá e Serraria, já entre os bairros mais afastados constam Cavahada, Vila Nova, Campo Novo, Hípica e Aberta dos Morros.

Os bairros da orla também se caracterizam por abrigar estratos de alta-renda, a exemplo do bairro Vila Assunção e Ipanema, com suas casas de extensos terrenos, e mais recentemente, condomínios horizontais e prédios baixos (geralmente com até quatro pavimentos). Já nos bairros mais afastados encontram-se estratos de média-baixa renda, como é o caso do bairro Cavahada, com diversos conjuntos habitacionais e os bairros Campo Novo e Aberta dos Morros, onde predominam loteamento de casas populares. Já o bairro Vila Nova é famoso por suas propriedades do tipo chácaras e produção agrícola. A Av. Cavahada é um importante eixo estruturador que corta a macrozona no sentido norte-sul, e concentra atividades diversificadas, outras avenidas importantes e com presença de atividades diversas são Av. Wenceslau Escobar, Coronel Marcos, Juca Batista e Eduardo Prado.



Mapa 6 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 5. Elaboração da autora.

Foram identificados 14 PE2 na Macrozona 5, sendo oito na categoria Residencial, quatro na categoria de Parcelamento do solo, um, na categoria misto e um, comercial – supermercado. Na categoria Residencial, quatro projetos foram para atendimento de Demanda Habitacional Prioritária (DHP) e na categoria Parcelamento do solo, três projetos tiveram a mesma finalidade. Como pode-se observar no Mapa 6, a maioria destes projetos (DHP) encontra-se no bairro Vila Nova e imediações. Os projetos residenciais para público em geral ficam bem próximos à orla, enquanto os projetos para atendimento de DHP e o projeto de loteamento ficam mais afastados do lago, em áreas de ocupação mais recente, como pode se constatar pela baixa densidade de vias ao redor de alguns destes pontos. Os projetos de uso comercial e misto, encontram-se distantes da orla, porém em importantes vias da região.

Na categoria Residencial para público geral, o primeiro TC assinado data de 2013 e refere-se ao Condomínio Applause na R. Porto Calvo, 104, bairro Jardim Isabel. O condomínio ocupa terreno de 3.852m² e está composto por quatro blocos de quatro pavimentos, totalizando 48 apartamentos. O imóvel resulta de processo de desmembramento do solo e o TC foi firmado para regular a conversão da destinação de área pública em obra e serviço de qualificação de equipamento educacional. O projeto

configura PE2 por obrigatoriedade ao enquadrar-se na categoria “desmembramento na Área de ocupação intensiva na situação prevista pelo artigo 149”.

Em 2014 foi firmado TCAP com a MCM Empreendimentos Imobiliários (empresa pertencente à Maiojama) para implantação do condomínio residencial Parador 2447 (ver Figura 59), na Avenida Coronel Marcos, 2447, no bairro Ipanema. O empreendimento ocupa terreno de aproximadamente 17 mil m², na orla do Guaíba, e está composto por dez torres de quatro pavimentos. Ao todo são 63 apartamentos com plantas de 146 a 249 m², sendo todas as unidades com 3 suítes e 3 vagas na garagem. Em dezembro de 2020, era possível encontrar diversas unidades nunca ocupadas disponíveis para venda, e um apartamento de 147 m², nesta condição, era anunciado por R\$ 1.299.000,00¹²⁴.



Figura 59 - Empreendimento Parador 2447 (Av. Coronel Marcos, 2447). Fonte: <https://www.maiojama.com.br/reserva/parador-2447-310/detalhes/#&qid=1&pid=14>

Em junho de 2015, foi assinado TC entre o município e o empreendedor Oscar Rubin, para implantação de empreendimento na Av. Coronel Marcos, 09, bairro Pedra Redonda. Conforme o PDDUA, o imóvel encontra-se em Área Especial de Interesse Cultural, condição esta que deve ter enquadrado o projeto como PE2. Consultando o número de Expediente Único do processo identificou-se que em novembro de 2020 foi deferida a proposta de projeto de construção nova que prevê quatro blocos entre três e seis pavimentos, onde três devem ser residenciais e um bloco está destinado para atividade de clube, totalizando 21 economias. A julgar pelas características do projeto e empreendimentos próximos, é possível inferir que o projeto se orienta a estratos de média-alta renda. Ainda em 2015, em dezembro, foi firmado TC com a Metropolitana de

¹²⁴ Oferta disponível em <https://auxiliadorapredial.com.br/imovel/venda/158119/apartamento-ipanema-porto-alegre-rs>. Acesso em 15 de dez. de 2020.

Empreendimentos Imobiliários Ltda e a Goldsztein Cyrela Empreendimentos Imobiliários S/A para a finalização de obras de infraestrutura urbanística do Loteamento Altos da Cavalhada, localizado na Av. Cavalhada, 5720. Conforme TC as compromissárias deveriam finalizar a alça de acesso à Av. Eduardo Prado, partindo da R. Déa Coufal, e a Goldsztein deveria dar ao Município como garantia da execução das obras uma carta fiança no valor de R\$ 150.000 para que seu empreendimento localizado na Av. Cavalhada 5730 voltasse a tramitar. No endereço encontra-se o Condomínio Pedra Bonita, ocupando terreno de 15.752 m² e composto por cinco blocos de sete pavimentos cada, totalizando 188 apartamentos. Em julho de 2021, um apartamento de três dormitórios com duas vagas de garagem no condomínio era anunciado por R\$ 920.000¹²⁵.

Na categoria Residencial Prioritário, foram identificados quatro projetos, sendo dois no bairro Vila Nova, um na Cavalhada e um no bairro Ponta Grossa. O primeiro projeto teve TC assinado em 2013 com a Encorp Engenharia para parcelamento do solo e edificação de empreendimento localizado na R. Atílio Superti, 340 e Av. Rodrigues da Fonseca, 1693, bairro Vila Nova. O termo trata da conversão de área de destinação pública em obra e serviço de qualificação de equipamento educacional. Na área objeto do TC foram identificados dois empreendimentos da Encorp Engenharia, o Villa Bella, com dez blocos de cinco pavimentos cada e o Ville Essence, com três blocos de oito pavimentos, ambos oferecendo apartamentos de dois dormitórios (ver Figura 60).



Figura 60 - Localização dos empreendimentos Villa Bella (R. Atílio Superti, 340) e Ville Essence (Av. Rodrigues da Fonseca, 1693). Fonte: Google Earth

¹²⁵ Anúncio disponível em: <https://www.bridgeimoveis.com.br/imovel/10940/apartamento-3-dormitorios-cavalhada-porto-alegre>. Acesso em 28 de jul. de 2021.

Em 2018 a Rocris Empreendimentos e Construções assinou TCAP para viabilizar 144 casas populares no bairro Ponta Grossa, R. Eli Goraieb nº 1 e no mesmo ano a Cooperativa Habitacional Dois Irmãos Ltda assinou TC para viabilizar um empreendimento de habitação popular no bairro Campo Novo, Estrada Jorge Pereira Nunes, 1300. Não foi possível encontrar muitas informações sobre estes dois empreendimentos, especialmente sobre o segundo, mesmo consultando o número de Expediente Único do processo, depreendendo-se que o projeto não avançou. Por fim, em 2019, a MRV Engenharia assinou TC para viabilizar o condomínio Porto Minuano, na R. Atílio Superti, 2164, no bairro Vila Nova. Em terreno de 8.477 m² foram construídos quatro blocos de cinco pavimentos, totalizando 160 apartamentos na tipologia dois dormitórios.

Ainda para atendimento de Demanda Habitacional Prioritária, foram identificados três projetos de parcelamento do solo na Macrozona 5. O primeiro TC foi assinado em 2010 com a Bolognesi Empreendimentos Ltda que viabilizou o loteamento na Av. Juca Batista, 4551, no bairro Hípica, para atendimento de DHP de famílias com renda entre três e seis salários-mínimos. No endereço foi implementado o Condomínio Villa Toscana ocupando terreno de aproximadamente 20.000 m², e composto por 19 blocos de cinco pavimentos. Em 2011 foram assinados dois TC, ambos para viabilizar empreendimentos enquadrados no Programa MCMV, renda familiar entre três e seis salários-mínimos, no bairro Vila Nova. O primeiro apresenta como endereço, Estrada João Salomoni 177 e 255, e conforme Expediente Único foi deferido pedido de projeto de construção nova no terreno de 32.748m² para construir nove blocos de oito pavimentos cada, totalizando 423 apartamentos, mas nas imagens de satélite datadas de maio de 2021 apontam terreno vazio. Do outro TC resultou condomínio na R. Joaquim de Carvalho, 650, com 11 torres de cinco pavimentos cada e 220 apartamentos.

Por fim, ainda foi identificado um PE2 na categoria parcelamento do solo sem atendimento de demanda específica que trata da implantação do Condomínio Alphaville Porto Alegre, localizado na Estrada das Três Meninas 1400 e 3000, bairro Belém Velho (ver Figura 61). O empreendimento, do grupo paulista Alphaville Urbanismo, consiste em um loteamento residencial de alto padrão, com área total de 1.334.344 m², sendo destes, 482.732 m² de áreas verdes e 47.581 m² de área de clube, destinados à prática de esporte e lazer. Os lotes residenciais partem de 498 m² e o empreendimento conta ainda com 16 lotes comerciais entre 671 e 8.393 m², destinados a estabelecimentos como mercados, padarias e lavanderias para atendimento dos moradores do condomínio¹²⁶.

¹²⁶ Informações extraídas da página oficial do empreendimento, disponível em: <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/residencial/alphaville-porto-alegre>. Acesso em 21 de dez. de 2020.

O condomínio encontra-se em área predominantemente natural e rural, e conforme estudo do Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – InGa, está “inserido no Mapa das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade (Portaria MMA n. 9 de 23 de janeiro de 2007), já que parte desta área está na categoria de Alta Importância associada ao corredor ecológico do arroio do Salso”¹²⁷. Conforme o parecer, a área também guarda remanescentes da Mata Atlântica e por suas características, configura Área de Preservação Permanente. Ainda, conforme o PDDUA parte da área do condomínio configura Área de Proteção ao Ambiente Natural (APAN). Neste contexto, de acordo com o parecer do InGa, a área destinada ao condomínio apresenta vocação evidente para projetos ambientais como Unidades de Conservação de Proteção Integral e não deveria comportar um projeto residencial. Apesar das características do ambiente natural, em 2009 foi firmado TC entre Município e a empresa paulista Alphaville Empreendimentos Imobiliários, e em 2020 já existiam, pelo menos, duas etapas implementadas do condomínio. Em dezembro de 2020, era possível encontrar um terreno de 480 m² de área privativa, por R\$ 320.000,00¹²⁸, e uma casa 268 m² de área privativa, em fase inicial de construção, por R\$ 1.670.000,00¹²⁹.



Figura 61 - Área aproximada do empreendimento Alphaville Porto Alegre (Estrada das Três Meninas, 1400 e 3000). Fonte: Google Earth (imagem de 12/07/2020)

Na categoria misto, foi identificado um projeto especial com TC assinado, originalmente, em 2004, referente a implantação do Shopping Zona Sul, da Titton

¹²⁷ Parecer técnico do Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – InGa apresentado na Câmara Técnica de Áreas Naturais e Paisagem Urbana (18/03/2016). Conteúdo disponível em <http://viabiodiversa.blogspot.com/2016/03/parecer-do-inga-sobre-empreendimento.html>. Acesso em 20 de dez. de 2020.

¹²⁸ Anúncio disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/156533>. Acesso em 21 de dez. de 2020.

¹²⁹ Anúncio disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/198462>. Acesso em 21 de dez. de 2020.

Brugger Empreendimentos Imobiliários, na Avenida Eduardo Prado, 330 (bairro Vila Nova). Apesar de no referido termo o empreendimento ser caracterizado apenas como shopping center, na planilha da prefeitura, constam como atividades do projeto: Loteamento e edificação Residencial, Comercial e de Serviços. Em 2008, foi publicada matéria sobre o empreendimento explicando que ele contaria com “um shopping center, um prédio comercial, um condomínio residencial com cerca de 450 apartamentos voltados a classe A e B, um Hipermercado BIG, já concluído e inaugurado dia 04 de janeiro”¹³⁰. Como o projeto não foi implementado conforme o escopo original, em 2019, foi firmado novo termo de compromisso, suspendendo o termo de 2004 e seus aditivos (realizados em 2005, 2007, 2008, 2013 e 2015), como forma de desobrigar o compromissário de seguir cumprindo com as obrigações concertadas. Conforme o novo termo a Tilton Brugger fica obrigada a comunicar à PGM a retomada do empreendimento ou o protocolo de nova proposta para a área, assim que seja tomada a decisão.

Na categoria comercial – supermercado, foi assinado termo de compromisso em janeiro de 2017 para a implantação do Zaffari Hípica, situado na Av. Juca Batista, 4255 (bairro Aberta do Morros). O empreendimento, inaugurado em fevereiro de 2017, ocupa um terreno de aproximadamente 20 mil m² e conta com um supermercado Zaffari, centro de compras com capacidade para 32 lojas, praça de alimentação com 600 m² e 200 vagas de estacionamento cobertas. Conforme informações do Jornal do Comércio (ed. 15/02/2017) o investimento no empreendimento foi de R\$ 90 milhões.

2.5.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 5

A Macrozona 5 – Cidade Jardim recebeu 14 PE2, com destaque para os projetos da categoria Residencial, com oito, e Parcelamento do solo com quatro. Da primeira categoria, quatro projetos foram para atendimento de DHP e da segunda, três atenderam ao mesmo propósito, totalizando sete projetos e fazendo desta macrozona a região com maior número de projetos identificados de habitação popular no período analisado.

Os projetos para atendimento de DHP se encontram sobretudo no bairro Vila Nova e imediações, área ainda caracterizada por baixas densidades e presença

¹³⁰ SILVA, Rithiele. Tilton Brugger Presente no Crescimento de Porto Alegre. **Blog da Conjunto**, Porto Alegre, 12 de jan. de 2008. Disponível em: <https://conjuntocomunicacao.wordpress.com/2008/01/12/tilton-brugger-presente-no-crescimento-de-porto-alegre/>. Acesso em 15 de dez. de 2020.

significativa de paisagens naturais. Dos sete projetos identificados, três não foram executados até o momento e quatro encontram-se prontos, totalizando cerca de 1000 novos apartamentos populares na região. A densificação (em termos de unidades habitacionais e habitantes) da região suscitada pelo avanço do mercado imobiliário, alerta para potenciais problemas relacionados à sobrecarga de infraestrutura urbana, perceptíveis em um primeiro momento, sobretudo na infraestrutura viária. Estudo recente (PERES, 2020) acerca dos impactos da urbanização sobre a mobilidade do bairro Vila Nova mostrou a presença de congestionamentos diários nos fluxos residência-trabalho-residência nas principais vias da região e destacou ainda a precariedade das vias, indicando que das oito vias principais do bairro – quatro delas ainda oficialmente reconhecidas como estradas – apenas duas eram duplicadas e apresentavam calçadas e apenas uma delas dispunha de ciclovia – no caso a Estrada das Três Meninas, onde se encontra o Condomínio Alphaville.

Empreendimentos de habitação popular costumam localizar-se em áreas ainda pouco urbanizadas e com menor infraestrutura, por serem estes os locais onde a terra é mais barata para o empreendedor. Sobre este aspecto, Rolnik (2019) ao analisar os efeitos “colaterais” do programa Minha Casa Minha Vida – lembrando que todos os empreendimentos para atendimento de DHP em Porto Alegre se enquadram neste programa – explica que o programa atribui a decisão sobre localização e desenho do projeto para os agentes privados e que o critério para orientar a decisão destes agentes não pode ser outro senão o da rentabilidade, o que acaba gerando empreendimentos nas piores localizações das cidades:

Considerando que o teto dos preços e as dimensões das unidades estão previamente estabelecidos, o lucro do empreendedor se baseia na economia de custos obtida no processo de produção. Essa economia é obtida através da padronização, da escala (número de unidades reproduzidas), da rapidez de aprovação e construção e do menor custo possível com a compra do terreno. O resultado desta equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações da cidade, isto é, onde o solo é mais barato (ROLNIK, 2019, p. 310).

Os condomínios populares na Vila Nova e imediações ilustram bem esta dinâmica e já apontam para problemas dela decorrentes, como o déficit de infraestrutura. Sobre este aspecto, um dos técnicos da prefeitura entrevistado para esta pesquisa explicou que o poder público acaba se responsabilizando e arcando com os custos para estender a oferta de serviços até a área dos empreendimentos de DHP:

Como o empreendimento está respondendo a uma demanda prioritária de habitação, o empreendedor consegue aprovar seu projeto na área em que deseja realizando medidas mitigadoras e compensatórias que

por vezes são “insuficientes” para a cidade, e obrigando o município a estender a oferta de serviços e infraestrutura para estas áreas¹³¹.

Os outros quatro projetos residenciais da macrozona, voltados para o público em geral, representaram empreendimentos menores (quando comparados aos projetos de DHP) e mais bem localizados em termos de acesso à infraestrutura, situando-se em bairros tradicionais como Ipanema e Vila Assunção, próximos à orla do Guaíba. Pelo menos dois destes projetos resultaram de processo de desmembramento configurando PE2 por obrigatoriedade ao enquadrarem-se, conforme Anexo 11 do PDDUA, na categoria “desmembramento na Área de ocupação intensiva na situação prevista pelo artigo 149”. Outro projeto enquadra-se como PE2 por solicitação por configurar, conforme Anexo 11, “terreno localizado em Área de interesse cultural”.

A MZ 5 recebeu projetos de menor impacto quando comparada às demais macrozonas até aqui analisadas. Apesar de dispor de longa faixa de orla, foram realizados apenas dois projetos à beira do Guaíba, sendo ambos para uso residencial com blocos de até quatro pavimentos, ou seja, o perfil destes projetos é bastante distinto daqueles identificados na MZ 4, com inúmeras e altas torres comerciais e residenciais. Os projetos comerciais, encontram-se em importantes avenidas da região, classificadas como área de ocupação intensiva, e parecem atender à demanda que já existia na área. Quanto ao projeto de parcelamento do solo (não direcionado à DHP), parece ser o de maior impacto ao meio ambiente. Mesmo que o condomínio não implique em alta densidade demográfica e construtiva para a área, ele está, ao menos em parte, localizado em área de preservação ambiental.

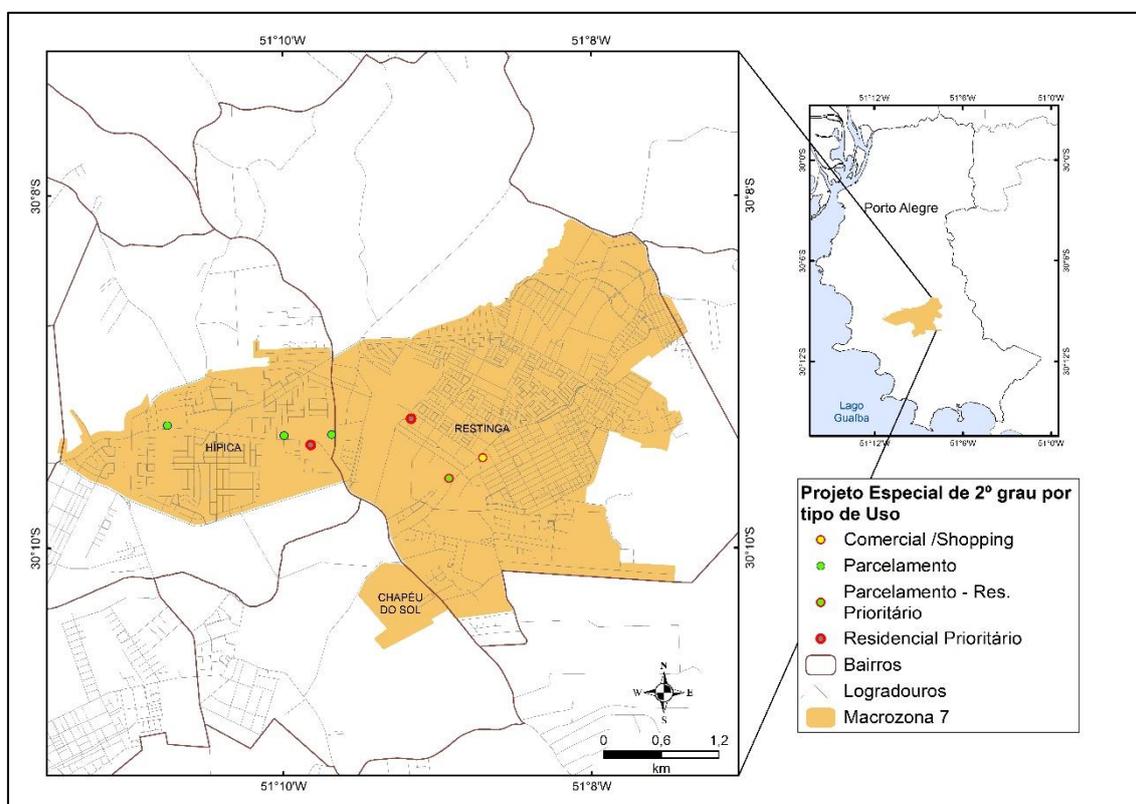
Embora os PE2 desta macrozona representem menor impacto urbanístico quando comparados a projetos nas demais macrozonas, o quantitativo de projetos (14), somado à tipologia predominante da oferta (unidades habitacionais multifamiliares) sugere alterações importantes na região em termos de densidade e tipologia construtiva, transformando gradativamente a macrozona que conforme o PDDUA se caracterizava pela baixa densidade e pelo uso residencial predominantemente unifamiliar.

2.6. Projetos Especiais na Macrozona 7 – Restinga

Esta macrozona compreende o núcleo urbano do bairro Restinga, mais parte do núcleo urbano do bairro Hípica, além de uma pequena parte não ocupada do bairro

¹³¹ Entrevista realizada com técnico da Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade – PMPA em 04 de junho de 2021.

Chapéu do Sol (ver Mapa 7). Conforme o PDDUA, a macrozona se caracteriza como residencial, e tem sua sustentabilidade baseada na implantação do Parque Industrial da Restinga¹³². O bairro, caracterizado como residencial de famílias de baixa renda, se originou na década de 1960, a partir de iniciativa do Poder Público, que desejando retirar populações de baixa-renda de regiões consideradas estratégicas para o desenvolvimento da cidade, as reassentou nesta área (SMURB, s.d.). Passadas algumas décadas, a Restinga se constitui como o maior e mais populoso bairro do extremo-sul de Porto Alegre, concentrando não só residências, mas área de comércio diversificado e serviços nos setores de saúde e educação, como o Hospital da Restinga e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus Restinga.



Mapa 7 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso na Macrozona 7. Elaboração da autora.

Foram identificados na Macrozona sete PE2, sendo três na categoria Parcelamento do solo, dois na categoria Residencial Prioritário, um projeto de Parcelamento para fins de Residencial Prioritário e um projeto Comercial do tipo Shopping.

¹³² O Parque Industrial da Restinga foi criado por meio da Lei Ordinária nº 7524 de 19 de Outubro de 1994 (*Autoriza a venda de áreas de propriedade do município de Porto Alegre, situadas no loteamento que denominar-se-á Parque Industrial da Restinga – PIR*) e, conforme Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio (SMIC), tem o objetivo de atrair empreendimentos e apoiar pequenas e médias empresas com atividades compatíveis com a vocação econômica da região.

Na categoria Parcelamento do solo, os três PE2 foram viabilizados com assinatura de TCAP e estão localizados no bairro Hípica. O primeiro projeto teve termo assinado em 2013 para viabilização de empreendimentos na Estrada Costa Gama 5685. Conforme imagens de satélite, o endereço permanece sem edificações e em consulta ao número de Expediente Único do processo o último registro data de 2013 com o deferimento para Estudo de parcelamento do solo. Os outros dois projetos tiveram TCAP assinado em agosto de 2014 e se referem a empreendimentos na Av. Edgar Pires de Castro, 2408 e 1394 respectivamente, ambos da mesma empreendedora, Nova Ipanema, que se apresenta no primeiro TC como BSC Nova Ipanema Empreendimentos Imobiliários Ltda e no segundo como Ipanema Mountain Ville Incorporações Ltda. Infere-se da pesquisa aos números de Expediente Único dos processos que os empreendimentos resultantes destes TCAP sejam, respectivamente, o loteamento Lagos de Nova Ipanema (ver Figura 62a) e o Condomínio Nova Ipanema Village (ver Figura 62b). O primeiro faz parte do Complexo Residencial do Lago que é formado por loteamentos residenciais e condomínios horizontais fechados, e o segundo consiste em um condomínio fechado de casas.

Estes projetos ilustram perfeitamente o processo de expansão urbana que vem ocorrendo sobre esta área da cidade através de loteamentos e condomínios residenciais. Estudo sobre a Bacia Hidrográfica do Arroio do Salso (VERRAN, 2014) mostrou que o bairro Hípica, juntamente com o bairro Aberta dos Morros foram os mais transformados pela expansão urbana no período 2002-2013, sendo os condomínios residenciais tipologia marcante no avanço da mancha urbana analisada. Na Figura 63 é possível visualizar a Av. Edgar Pires de Castro e imediações em três momentos distintos (2003, 2010 e 2021) e verificar o processo de ocupação da área através dos condomínios. Na imagem também aparecem os endereços apontados nos TC para os empreendimentos aprovados via PE2.



Figura 62 - Empreendimentos (a) Loteamento Lagos de Nova Ipanema (Av. Edgar Pires de Castro, 2408) e (b) Condomínio Nova Ipanema Village (Av. Edgar Pires de Castro, 1286). Fonte: <https://www.facebook.com/novaipanemabsc/photos/a.797856337021342/2022663971207233> e <https://www.imovelweb.com.br/propriedades/casa-a-venda-em-aberta-dos-morros-2955964589.html>



Figura 63 - Imagens da região da Av. Edgar Pires de Castro, bairro Hípica em 17/03/2003, 16/08/2010 e 06/05/2021. Fonte: Google Earth.

A empresa Nova Ipanema, responsável pelos dois PE2 da Av. Edgar Pires de Castro, informou em conteúdo publicitário no jornal Zero Hora¹³³ (ed. 30/08/2021) que

¹³³ Natureza está em alta nos condomínios ao sul de Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 de ago. de 2021. Economia. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/conteudo->

ao longo de 23 anos de atuação, ajudou a zona sul de Porto Alegre a se desenvolver de maneira sustentável e lançou no período 11 loteamentos, 15 condomínios fechados, oito praças e mais de 240 mil metros quadrados de áreas públicas e de preservação ambiental. A empresa soma mais de 3,2 mil lotes comerciais e residenciais, e cerca de 12 mil pessoas morando em seus empreendimentos.

Na categoria Parcelamento - Residencial Prioritário, a empreendedora Bahia Empreendimentos Imobiliários Ltda (empresa da MRV Engenharia) assinou TC em 2016 para viabilização de empreendimento na Av. João Antônio Silveira, 930. Em pesquisa aos lançamentos da MRV, constatou-se no endereço mencionado o Residencial Porto das Águias (a localização pode ser visualizada na Figura 64), composto por 24 blocos de cinco pavimentos, ofertando apartamentos de dois dormitórios com 40 m².

Na categoria Residencial Prioritário foram identificados dois projetos da Tenda Negócios Imobiliários. Em 2012 foi assinado TC para viabilizar empreendimento do Programa MCMV (renda de três a seis salários-mínimos) em imóvel sito na Av. Edgar Pires de Castro, 2703, 2803, 2853, 2903. Como resultado, foi identificado o Residencial Província do Porto, no número 2901 da referida avenida, composto por 26 blocos de 5 pavimentos e totalizando 520 apartamentos. Em 2019 foi assinado TC com a Yurgel Obras Civis Ltda e a Tenda Negócios Imobiliários S.A. para implantação de empreendimento na Rua Governador Peracchi Barcellos 3, no bairro Restinga. Em consulta ao número de Expediente Único do processo identificou-se o último registro em agosto de 2019 referente à etapa de Fiscalização de Obras/ projetos, mas não foi possível identificar empreendimento novo no endereço a partir desta consulta e nem a partir de imagens de satélite. Com acesso pela rua Sabino Pereira Nunes, 918 (paralela à R. Peracchi B.) encontra-se o empreendimento da Tenda, Reserva do Sul II, em estágio de construção e que prevê 25 blocos de cinco pavimentos com apartamentos de dois dormitórios e 41m². Este empreendimento pode ser o resultado do TC de 2019, embora não seja possível afirmar com total segurança. Na Figura 64 é possível visualizar este empreendimento, a parte final da R. Gov. Peracchi Barcellos (que tem o prolongamento previsto no TC como uma das Obrigações da compromissária), além do condomínio Reserva do Sul I, e mais dois PE2, o já citado condomínio Porto das Águias da MRV e o terreno onde está previsto o Centro de Compras da Restinga.



Figura 64 - Empreendimentos Tenda Reserva do Sul I e II (R. Sabino Pereira Nunes, 918), Porto das Águas (Est. João Antônio da Silveira, 930) e Centro de Compras da Restinga (Est. João Antônio da Silveira, 1254). Fonte: Google Earth (Imagem de 13/06/2021)

Na categoria Comercial/ Shopping Center, foi assinado TC, em 2017, com o empreendedor Augusto Dall'Oglio & Cia. Ltda. para a implantação do Centro Comercial Restinga, localizado na Estrada João Antônio Silveira, 1254 (ver Figura 64). Segundo informações constantes do TC o empreendimento constitui-se como um centro de compras de caráter popular com cerca de 40 lojas de pequenas dimensões, um pequeno supermercado da rede “O Dia” e uma loja de *fast-food* do tipo *drive-thru*. Até o momento de realização desta pesquisa, entretanto, não foi identificado qualquer empreendimento no endereço informado, e conforme informações da planilha de PE2 da prefeitura, até setembro de 2020 as obrigações previstas não haviam sido executadas.

2.6.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais na Macrozona 7

A Macrozona 7 – Restinga recebeu sete PE2, sendo quatro de Parcelamento do solo – onde um foi para fins de atendimento de DHP – dois na categoria Residencial Prioritário e um projeto Comercial. Os projetos de parcelamento juntamente com os projetos para atendimento de DHP indicam o avanço do mercado imobiliário para a região que apesar de se caracterizar como área residencial, na década de 2000 ainda apresentava diversas glebas vazias, especialmente na região da Av. Edgar Pires de Castro. Estudo específico (JULIO, 2018) sobre os recentes empreendimentos

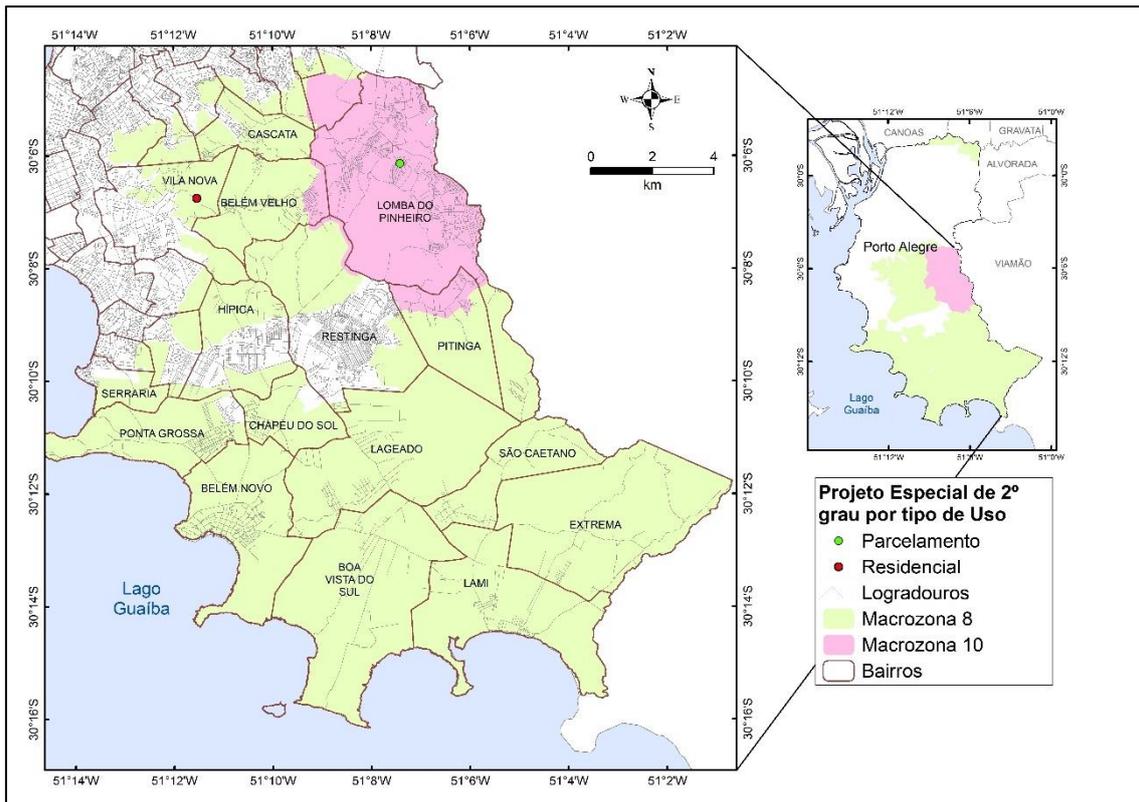
residenciais na referida avenida indicam insuficiência de equipamentos públicos na área, bem como problemas com a infraestrutura viária e mobilidade urbana, revelando uma dinâmica de urbanização similar àquela observada no bairro Vila Nova e outros bairros de menor urbanização da MZ 5.

Embora os empreendimentos de habitação popular, que originaram 1500 novos apartamentos, possam ser considerados adequados na macrozona que é caracterizada como residencial no modelo espacial, seria necessário dimensionar o impacto destes empreendimentos na infraestrutura da região para poder confirmar a adequação dos empreendimentos ao modelo espacial - e como vem sendo mostrado, há indicativos de déficit de infraestrutura bem como problemas derivados de um modelo de urbanização em que o empreendedor imobiliário tem amplo poder de escolha sobre as áreas que quer empreender à despeito das regras e legislação urbanística.

Quanto ao PE2 de uso comercial, embora não tenha sido realizado até o momento, entende-se que ele é adequado à macrozona e atende à demanda real por oferta de comércio e serviços na região.

2.7. Projetos Especiais nas Macrozonas 8 – Rururbana e 10 – Eixo Lomba-Restinga

As macrozonas 8 – Rururbana e 10 – Eixo Lomba-Restinga serão aqui trabalhadas de forma conjunta por apresentarem baixa ocorrência de PE2 no período analisado. Apesar da grande extensão territorial que representam (ver Mapa 8), suas características ambientais, sociais e urbanísticas implicaram em poucos PE2, tendo sido identificado apenas um projeto em cada macrozona. A seguir, apresenta-se as macrozonas e seus respectivos projetos.



Mapa 8 - Projetos Especiais de 2º grau por tipo de uso nas Macrozonas 8 e 10. Elaboração da autora.

A Macrozona 10 – Eixo Lomba-Restinga corresponde à região extremo leste do município, compreendendo o bairro Lomba do Pinheiro, e uma pequena parte dos bairros Pitinga, Belém Velho e Agronomia (ver Mapa 8). A Lomba do Pinheiro teve sua origem em uma ocupação de caráter rural que, aos poucos, foi se subdividindo em lotes menores, e a partir da década de 1970 consolidou o processo de ocupação intensiva através da implantação de vários núcleos habitacionais como Esmeralda, Jardim Lomba do Pinheiro e vilas MAPA I e II (SMURB, s.d.). Nas últimas décadas, o bairro recebeu vários condomínios residenciais populares (na tipologia prédios até cinco pavimentos), e vários condomínios de casas para estratos de média e média-alta renda. Apesar desta última tipologia ter se inserido no bairro recentemente, o censo do IBGE de 2010 ainda mostra que o bairro apresenta uma das menores rendas médias por domicílio da cidade.

Conforme as diretrizes espaciais do PDDUA, a macrozona tem potencial para ocupação residencial miscigenada, em especial para projetos de habitação social, e apresenta áreas com potencial de ocupação intensiva, situadas em Área de Ocupação Rarefeita.

Em 2017, foi assinado TC entre Município e a Capa Engenharia para implantação do empreendimento Chácara das Nascentes, na Estrada João de Oliveira Remião, 3099, bairro Lomba do Pinheiro (ver Figura 65). Trata-se de um loteamento

residencial em terreno de aproximadamente 16 hectares, com casas entre 70 e 99 m² de área privativa e infraestrutura compartilhada de piscinas, salão de festas, quadra poliesportiva e sistema de monitoramento 24 horas. O empreendimento foi lançado em fevereiro de 2012 e concluído em julho de 2016. Em dezembro de 2020 uma casa nova de 99 m² e duas vagas de garagem era anunciada por R\$ 410.000,00¹³⁴. Consultando o regime urbanístico do imóvel e zoneamento da área verificou-se que o empreendimento tangencia Área de Proteção do Ambiente Natural, sugerindo que este projeto se trata de PE2 por obrigatoriedade, ao enquadrar-se conforme Anexo 11, em “loteamento na Área de ocupação intensiva com incidência de Área de Proteção ao ambiente natural com proposta de ocupação sobre a zona de conservação”.



Figura 65 - Empreendimento Chácara das Nascentes (Est. João de Oliveira Remião, 3099): Vista aérea e vista de uma das ruas internas do loteamento. Fonte: <https://www.nexgroup.com.br/empreendimentos/chacara-das-nascentes/>

A Macrozona 8 – Rururbana, compreende cerca de 60% de todo território do município e se caracteriza pela predominância de paisagens naturais, em que pese abrigar tradicionais núcleos de ocupação intensiva, como Belém Velho, Belém Novo e Lami. Estão inseridos na Macrozona 29 bairros, sendo alguns de forma parcial, a exemplo de Vila Nova, Aberta dos Morros e Hípica, e outros integralmente, como Lageado, Boa Vista do Sul, Lami e Extrema. Na macrozona “convivem, lado a lado, áreas de produção rural para subsistência e para comércio, sítios de lazer, pequenos comércios, algumas indústrias, núcleos habitacionais tipicamente urbanos ora estruturados ora não” (SMURB, s.d.).

A Macrozona 8 vem sofrendo pressão do setor imobiliário para alterar o regime urbanístico de algumas áreas e assim permitir maior ocupação. É o caso de uma área de aproximadamente 90 hectares no bairro Lageado, na confluência da Av. Edgar Pires de Castro com a Estrada Francisca de Oliveira Vieira, classificada (até 05 de agosto de

¹³⁴ Anúncio disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/173720/#>. Acesso em 29 de dez. de 2020.

2021) como Zona Rural, com densidade de 2 hab/ha, Índice de Aproveitamento 0,1 e Taxa de Ocupação de 20%, mas que já está com Projeto de Lei aprovado (PLCL 025/19) instituindo Área Especial de Interesse Social (AEIS) III, estabelecendo densidade de 280 hab/ha, Índice de Aproveitamento 1,3 e Taxa de Ocupação de 75%.

Conforme matéria publicada no Jornal do Comércio (ed. 21 de fev. 2019), o autor do projeto de lei, vereador Reginaldo Pujol (DEM), declarou que a transformação da área tem o objetivo de favorecer a política habitacional de interesse social do município e "evitar prejuízos ao investidor", uma vez que já haveria o planejamento de construir 2500 unidades habitacionais na área, e a construtora Melnick teria solicitado já no ano de 2013 a extensão de zoneamento intensivo para aquela área bem como as diretrizes técnicas para loteamento. É interessante notar que o projeto foi vetado em 2019 pelo então prefeito Nelson Marchezan alegando que "*iniciativa converge para a área carente de infraestrutura básica mínima, equipamentos públicos ou serviços necessários à garantia de qualidade de vida da população alvo do empreendimento*"¹³⁵ e que a criação de AEIS na localidade obrigaria o Executivo a implementar a infraestrutura necessária, onerando a prefeitura.

No bairro Belém Novo, uma área de 426 hectares à beira do Guaíba, conhecida como Fazenda do Arado também está prestes a ter seu regime urbanístico alterado para viabilizar um bairro planejado direcionado a estratos de alta renda. Conforme reportagem publicada no jornal Sul 21 (ed. 16 de Jun. de 2021) a proposta do empreendedor e do projeto de lei que tramita na Câmara é estender o perímetro da área classificada como Área de Ocupação Intensiva (AOI) e aumentar as densidades da área classificada como Área de Ocupação Rarefeita (AOR), possibilitando que áreas atualmente com densidade de 2 hab/ha passem a ter densidade de 42 hab/ha ou 28 hab/ha (dependendo da localização). O projeto é revestido de polêmica pelas suas proporções e impactos potenciais à área que é considerada de grande valor ambiental. Embora o projeto de lei ainda não tenha sido aprovado, é bastante provável que seja, uma vez que o próprio prefeito Sebastião Melo teria declarado, conforme a referida reportagem, que apresentaria o projeto (que precisa ter origem no Poder Executivo). Em entrevista concedida para esta pesquisa, foi confirmado que o empreendimento imobiliário a ser realizado na área depois de aprovada a mudança do regime urbanístico, deve ser avaliado como PE2.

Enquanto as novas leis alterando o regime urbanístico da MZ não são sancionadas, o único projeto identificado na MZ 8 que tramitou na prefeitura como PE2,

¹³⁵ Declaração do prefeito Nelson Marchezan Junior apresentada na reportagem: NUÑEZ, Diego. **Porto Alegre altera regime urbanístico na Zona Sul**. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2019. Política. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/02/671574-porto-alegre-altera-regime-urbanistico-na-zona-sul.html

teve TC assinado em 2014 e diz respeito à implantação do condomínio residencial Quintas de Sant'Anna, localizado na Av. Belém Velho, 4000, bairro Vila Nova. O empreendimento compreende 17 hectares, incluindo oito hectares de Mata Atlântica e 47 lotes residenciais com área média de 1.500 m² cada (ver Figura 66). Conforme informações de seu *site* oficial, o empreendimento “foi o primeiro Condomínio Urbanístico (correta e legal denominação dos vulgarmente conhecidos condomínios horizontais ou de lotes) registrado em Porto Alegre, possuindo desta forma cada uma de suas 47 unidades uma matrícula independente”¹³⁶. O empreendimento foi lançado em abril de 2018 e, em dezembro de 2020, um terreno de 1.853m² (incluindo 426,11m² de Mata Atlântica privativa) era anunciado por R\$ 355.225,00¹³⁷.

A partir da consulta ao regime urbanístico e zoneamento da área do empreendimento é possível inferir que ele configura PE2 por obrigatoriedade, ao enquadrar-se conforme Anexo 11, na situação “condomínio por unidades autônomas na Área de ocupação rarefeita, com proposta de ocupação sobre a zona de conservação da Área de Proteção do ambiente natural”.

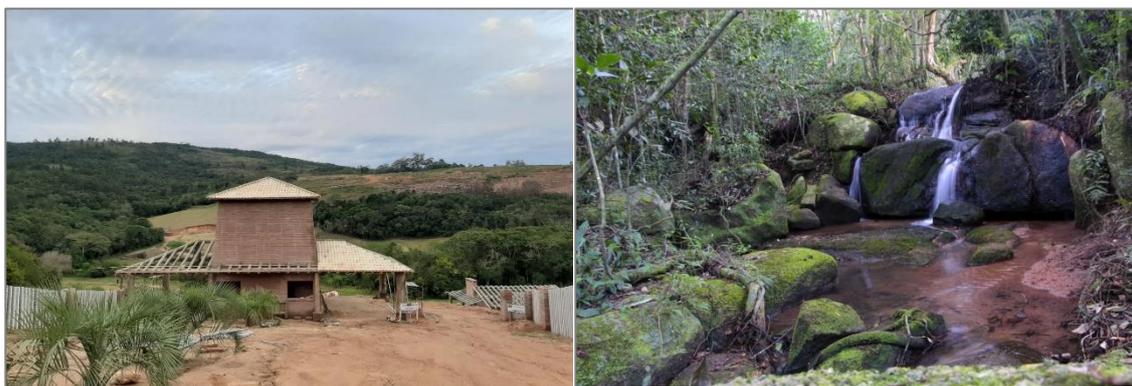


Figura 66 – Empreendimento Quintas de Sant'Anna (Est. Belém Velho, 4000): Pórtico de entrada e área de mata nativa com cachoeira no interior do condomínio. Fonte: <https://www.quintasdesantanna.com.br/fotos-do-local/>

2.7.1. Síntese Analítica dos Projetos Especiais nas Macrozonas 8 e 10

As macrozonas 8 e 10 foram aqui agrupadas por apresentarem apenas um PE2 cada uma, o que se explica pelas características socioespaciais e urbanísticas específicas de cada macrozona.

A Macrozona 8 - Eixo Lomba-Restinga, alterna núcleos urbanos de ocupação intensiva com áreas de ocupação rarefeita, e sua população é majoritariamente de

¹³⁶ Informações disponíveis em <https://www.quintasdesantanna.com.br/>. Acesso em 23 de dez. de 2020.

¹³⁷ Anúncio disponível em <https://www.foxterciamobiliaria.com.br/imovel/173480/#>. Acesso em 29 de dez. de 2020.

baixa-renda, constando nas diretrizes espaciais do plano diretor indicação de ocupação residencial, com potencial especial para projetos de habitação social. Nos últimos anos a região vem recebendo novos estratos sociais com a implantação de condomínios horizontais orientados para classes médias e média-altas. O condomínio Chácara das Nascentes, PE2 identificado, enquadra-se neste perfil mais recente, e embora não configure empreendimento de habitação social, parece estar de acordo com as diretrizes espaciais da macrozona que recomenda a ocupação residencial.

Na Macrozona 10 - Rururbana, que ocupa a maior parte do território municipal, há o predomínio de elementos naturais, embora encontre-se na região diversos núcleos urbanos de ocupação intensiva. Foram identificados pelo menos dois projetos de lei alterando o regime urbanístico de partes da macrozona para permitir grandes empreendimentos imobiliários. Estes projetos indicam que a região deve passar por transformações socioespaciais com o avanço do mercado imobiliário sobre toda a região. Se até o momento foi identificado apenas um PE2 nesta macrozona, as alterações de regime urbanístico propiciando maior atuação dos empreendedores imobiliários, deve favorecer a ocorrência de novos projetos especiais.

Quanto ao PE2 identificado na MZ 10, o condomínio Quintas de Sant'Anna, pode-se dizer que ele se apropria dos elementos naturais característicos da macrozona para oferecer um produto, onde o contato direto com a natureza é o diferencial, e indica que os empreendedores conseguiram se apropriar das características locais para valorizar o empreendimento, o que aparentemente não fere as diretrizes espaciais estabelecidas para a macrozona. Cabe, no entanto, questionar a ausência de estudos ambientais como Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para o empreendimento que se encontra em Área de Preservação Permanente (APP) e Área de Proteção ao Ambiente Natural – conforme informações constantes no portal da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Estes estudos, quando realizados, constam nos Termos de Compromisso como diretrizes a serem respeitadas e no presente caso, não foram mencionados.

Tanto na macrozona Rururbana quanto no Eixo Lomba-Restinga, onde observa-se grande presença de elementos naturais, os projetos especiais aproveitaram estas características para oferecer produtos residenciais de contato com a natureza. Em suma, os projetos analisados não mostram conflito com as diretrizes espaciais das respectivas macrozonas, embora isso não signifique a inexistência de outros tipos de conflitos, especialmente em relação às questões ambientais.

3. REPERCUSSÕES DOS PROJETOS ESPECIAIS NO ESPAÇO URBANO – ANÁLISE DAS OBRIGAÇÕES DO EMPREENDEDOR

Neste capítulo analisa-se o conteúdo das “Obrigações” constantes nos Termos de Compromisso (TC) e nos Termos de Conversão em Área Pública (TCAP) firmados entre empreendedor e Município para viabilizar os Projetos Especiais de 2º grau. Esta análise visa identificar o que os empreendedores, a partir de seus projetos, se obrigam a entregar para a cidade em troca dos impactos urbanísticos e ambientais gerados e dos benefícios urbanísticos concedidos.

Como estes projetos são geradores de impacto urbano, sua viabilização depende da execução, por parte do empreendedor, de um conjunto de medidas de mitigação e compensação de impactos, genericamente denominadas de Obrigações nos Termos de Compromisso. No caso dos PE2 de parcelamento do solo viabilizados por Termo de Conversão em Área Pública (TCAP), as obrigações se referem a serviços que o empreendedor deve realizar em favor do município em decorrência da conversão da área de destinação pública em serviços (conforme previsto no art. 138 do PDDUA).

Conforme o PDDUA, em Projetos Especiais de 2º grau não é prevista a realização de contrapartida – tal qual estabelecida pelo Estatuto da Cidade, em que o empreendedor deve pagar pela valorização imobiliária decorrente dos benefícios urbanísticos concedidos pelo Poder Público – sendo esta cobrada apenas em Projetos Especiais de 3º grau. Entretanto, em alguns casos, em que o PE2 configura empreendimento de grande porte, como o do bairro planejado *Golden Lake*, no bairro Cristal, o Município estabelece obrigações que podem ser consideradas contrapartidas – embora não explicita no TC a nomenclatura – como por exemplo, a obrigação estabelecida à Multiplan no projeto citado, de urbanizar parte da Orla do Guaíba. Em outros projetos de grande porte são cobradas basicamente medidas de compensação e mitigação de impacto, como por exemplo, no caso do Shopping Iguatemi estudado por Vizotto (2018) e que permitiu a autora afirmar, tomando por base o referido shopping center, que “é escassa a efetividade jurídica da exigência de contrapartidas urbano-ambientais e sociais em Porto Alegre” (VIZOTTO, 2018, p. 216). Ainda neste sentido é pertinente acrescentar as considerações de Steigleder (2021) que defende que a indistinção entre contrapartidas – que deveriam ser cobradas – pela flexibilização do regime urbanístico e medidas de mitigação e compensação por impactos negativos (obrigações de natureza preventiva) no caso dos PE2 em Porto Alegre, acaba por trazer prejuízos ao financiamento da infraestrutura pública e de políticas de interesse social, dificultando a construção de uma cidade mais justa e sustentável.

Em todos os casos (TC e TCAP), a definição das obrigações se dá no âmbito do Estudo de Viabilidade Urbanística (EUV), que consiste na análise de viabilidade do empreendimento realizada por diversas secretarias do município e coordenada pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE). De maneira geral, a avaliação da proposta de empreendimento do tipo Projeto Especial segue as etapas apresentadas na Figura 67.

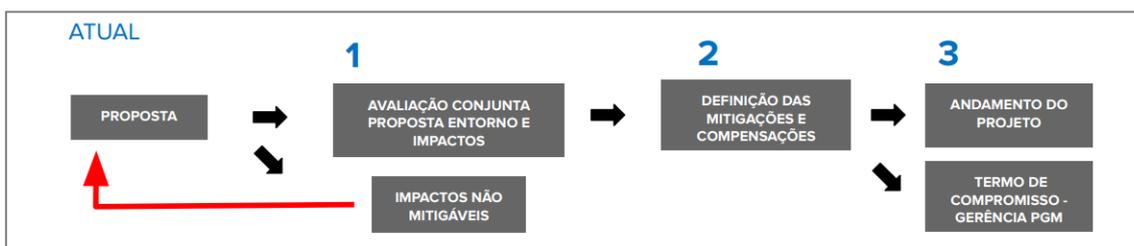


Figura 67 - Metodologia de avaliação dos impactos dos projetos especiais. Fonte: SMAMS/PMPA, 2020b

A etapa 1 consiste na avaliação conjunta da proposta, da área do entorno de onde deve ser implantada a proposta (empreendimento) e dos impactos dela decorrentes. Inicialmente determina-se o enquadramento da proposta conforme o Anexo 11 do PDDUA – identificando se o projeto se enquadra como projeto especial em função do porte (médio ou grande), atividade obrigatória ou por solicitação de flexibilização do regime urbanístico – e o seu grau de interferência no entorno, que depende do enquadramento e das características do local. Na sequência, define-se a área de influência do empreendimento que, conforme a SMAMS (2020a), vai depender dos três fatores anteriormente determinados: enquadramento do projeto, porte e grau de interferência no entorno.

A Figura 68 apresenta de forma simplificada a área de influência de um empreendimento conforme o grau de impacto por ele gerado. Como pode-se observar, um empreendimento dentro dos padrões do plano diretor, considerado sem impacto, não gera área de influência, uma vez que esta área está diretamente relacionada à área afetada pelos impactos decorrentes do empreendimento. Projetos especiais de 1º grau apresentam Área de Influência Direta (AID) e PE2 apresentam também Área de Influência Indireta (AII) devido a magnitude de seus impactos. Na Figura 68, a AID aparece com um raio de 1000 metros a partir do empreendimento e a AII, 6000 metros, mas estas distâncias não são fixas, variando caso a caso, conforme as características do projeto e do entorno. A definição destas áreas é importante porque indica onde devem ocorrer as medidas de mitigação e compensação dos impactos decorrentes do empreendimento.

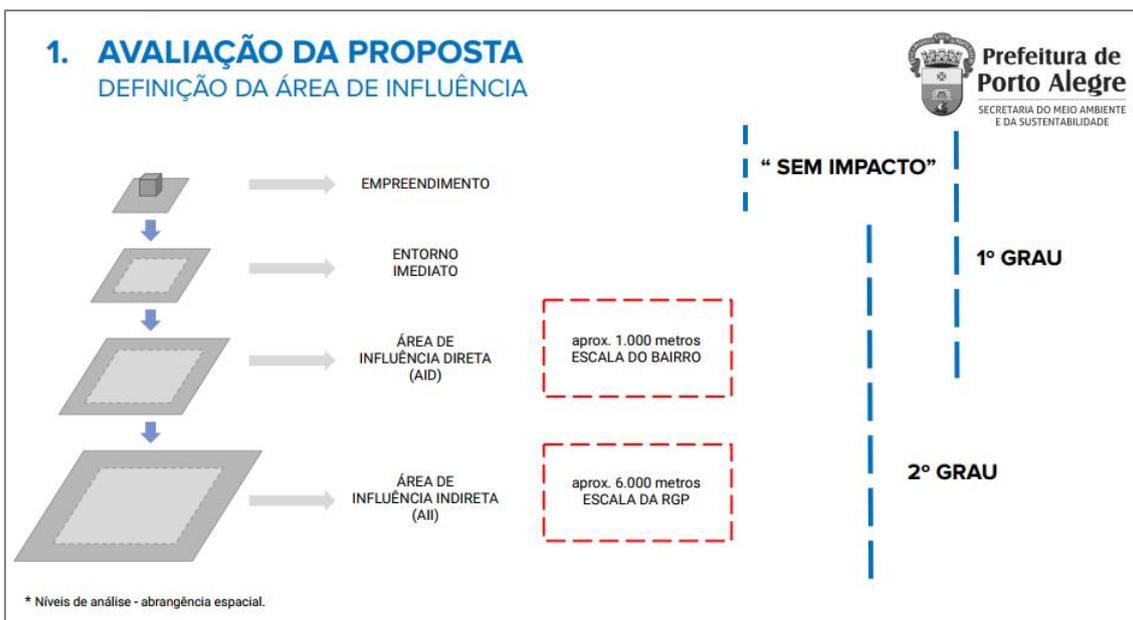


Figura 68 - Definição da Área de Influência do empreendimento conforme o grau de impacto gerado.
Fonte: SMAMS/PMPA, 2020a

Na avaliação da área de entorno (AID + AII) é considerado o regime urbanístico da área e analisada a infraestrutura existente levando em conta também a disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários. Quanto à avaliação dos impactos, a SMAMS (2020a) declara que utiliza critérios para quantificá-los e medi-los, porém tais critérios carecem de normatização, como forma de trazer mais transparência e segurança ao processo de avaliação. A falta de normatização, abre espaço não apenas para a discricionariedade no processo de estabelecimento das obrigações, mas também para questionamentos por parte do empreendedor que pode discordar das medidas estabelecidas para seu projeto, alegando, por exemplo, critérios pouco claros.

Para aprimorar o processo de avaliação de impactos no âmbito dos projetos especiais, um arquiteto técnico da prefeitura, relatou em entrevista para esta pesquisa que, a equipe técnica que trabalha com os PE na prefeitura, pretende criar, a exemplo de algumas cidades estadunidenses¹³⁸, um sistema de avaliação de impactos baseado em pontuação – a partir das características do projeto é atribuído uma pontuação aos

¹³⁸ A cidade de San Francisco no estado da Califórnia, por exemplo, aplica a novos empreendimentos uma taxa denominada Taxa de Impacto de Desenvolvimento (*Development Impact Fee*) que tem o objetivo de cobrar do empreendedor pela infraestrutura que o Poder Público deverá providenciar para a viabilização do empreendimento. Todos os parâmetros para cobrança desta taxa encontram-se no *site* da prefeitura e permitem que o empreendedor estime previamente o valor que deverá pagar ao Município. A explicação sobre a taxa, parâmetros utilizados e os valores cobrados para o ano de 2022 podem ser encontrados no seguinte endereço eletrônico: https://sfplanning.org/sites/default/files/forms/Impact_Fee_Schedule.pdf. Acesso em 04 de mar. de 2022. A cidade de Seminole, no estado da Flórida, cobra uma taxa similar à de San Francisco e disponibiliza no *site* da prefeitura uma Calculadora da Taxa de Impacto (*Impact Fee Calculator*) em que o empreendedor informa as características do empreendimento e o *site* apresenta o valor aproximado da taxa a ser paga: <https://www.seminolecountyfl.gov/departments-services/development-services/fees-calculators/building-permit-impact-fees/impact-fee-calculator.stm/#>. Acesso em 04 de mar. de 2022.

impactos por ele gerado – para definir as ações mitigadoras e compensatórias aos PE, trazendo mais transparência e segurança para o processo.

Após a etapa de avaliação conjunta da proposta, do entorno e dos impactos, passa-se para a etapa 2 do processo de avaliação do projeto especial que consiste na definição das medidas de mitigação e compensação de impactos, genericamente denominadas de obrigações. Conforme a SMAMS (2020a), a medida de mitigação é efetuada dentro de um perímetro pré-determinado em volta do empreendimento. Quando não é possível mitigar o impacto dentro deste perímetro, se adota a medida de compensação que avança para as demais áreas de influência do empreendimento. Impactos negativos que não podem ser mitigados devem, na medida do possível, serem readequados pelo empreendedor na proposta (ver Figura 67). Ainda sobre a definição das obrigações, Steigleder (2021) explica que elas devem basear-se em estudos técnicos que demonstrem a sua proporcionalidade em relação aos impactos urbanísticos previstos pelo projeto, e devem relacionar-se diretamente ao empreendimento avaliado, sob pena de caracterizar desvio de finalidade.

Uma vez definidas as obrigações, passa-se à etapa de elaboração do Termo de Compromisso (TC) que caracteriza a consolidação das medidas de mitigação e compensação apontadas como necessárias nos estudos técnicos e pactuadas entre empreendedor e Município (SMAMS, 2020a). A elaboração do TC é realizada pela Procuradoria Geral do Município (PGM) que também faz o acompanhamento da execução e cumprimento das obrigações pactuadas. No caso dos PE2 viabilizados por TCAP adota-se os mesmos procedimentos, ficando a PGM, também nestes casos, a cargo da elaboração do termo e do acompanhamento da execução dos serviços pactuados. É importante esclarecer que alguns PE2 que envolvem plano conjunto de parcelamento do solo e edificação necessitam executar tanto o Termo de Conversão em Área Pública como o Termo de Compromisso.

Para a análise das Obrigações, foram utilizadas as planilhas de Projetos Especiais de 2º grau fornecidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) via Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011)¹³⁹. Como explicado na seção de metodologia, foram obtidas duas planilhas, sendo uma com 76 PE2 viabilizados com assinatura de TC e outra contendo 25 PE2 que executaram TCAP. A Tabela 3 apresenta o número de PE2 identificados nas planilhas, conforme o instrumento jurídico assinado:

¹³⁹ O detalhamento dos procedimentos para obtenção das planilhas consta na seção de Metodologia do trabalho.

Tabela 3 - Viabilização dos Projetos Especiais de 2º grau no período 2010-2019.

PE2 viabilizado por	Total
Termo de Compromisso - exclusivamente	70
Termo de Conversão em Área Pública - exclusivamente	18
Termo de Compromisso e Termo de Conversão em Área Pública	6
Total	94

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Compilação de dados da autora

A distinção do instrumento jurídico que viabiliza o PE2 é importante nesta etapa da pesquisa pois conforme visto, cada instrumento representa obrigações de natureza distinta. Ao todo foram identificados 94 PE2 nas planilhas da Prefeitura¹⁴⁰, sendo que seis destes projetos aparecem em ambas as planilhas por apresentarem os dois termos firmados.

Ainda com base nas informações das planilhas, a Tabela 4 apresenta o número de PE2 viabilizados por TC e/ou por TCAP em cada macrozona da cidade e o número de termos que sofreram alterações ao longo do período analisado através de termos aditivos ou termos substitutivos – ora estendendo prazos para a execução das obrigações, ora modificando, substituindo ou revogando obrigações.

Tabela 4 - Total de Termos de Compromisso (TC) e Termos de Conversão em Área Pública (TCAP) por macrozonas e total de TC e TCAP aditivados e/ou alterados por macrozona.

MZ	TC	TC ADITIVADOS/ ALTERADOS	TCAP	TCAP ADITIVADO/ ALTERADO
MZ 1	25	8	4	0
MZ 2	8	4	0	0
MZ 3	20	11	6	1
MZ 4	9	5	7	1
MZ 5	9	5	4	0
MZ 7	3	0	4	1
MZ 8	1	0	0	0
MZ 10	1	0	0	0
Total	76	33	25	3

Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Compilação de dados da autora

A Tabela 4 mostra que dos 25 PE2 viabilizados por TC na MZ 1, oito tiveram termos aditivos prorrogando prazos ou alterando medidas mitigadoras e compensatórias. Na MZ 2, a metade dos PE2 identificados foram aditivados e na MZ 3, 11 dos 20 projetos

¹⁴⁰ Neste capítulo analisa-se exclusivamente as obrigações constantes nas planilhas fornecidas pela PMPA, totalizando 94 PE2 em análise. Os 5 PE2 identificados na página eletrônica da PGM que compõem a base de dados, mas não constam nas planilhas, não terão suas obrigações analisadas neste capítulo.

que assinaram TC foram aditivados. Esses dados indicam que a execução das obrigações, em muitos casos não é realizada conforme escopo e cronograma iniciais, sugerindo a flexibilização das obrigações ao longo do tempo, bem como revelando a ampla discricionariedade nos processos de estabelecimento das obrigações urbanísticas (STEIGLEDER, 2021).

Para a realização desta análise, as obrigações foram classificadas em 13 categorias, apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação das Obrigações constantes nos Termos de Compromisso

Categoria	Subcategoria / Tipos
INFRAESTRUTURA VIÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura, manutenção e modificação de via; - Ciclovia; - Sinalização viária; - Circulação de pedestres; - Equipamentos CECOMM; - Elaboração de projeto.
INFRAESTRUTURA DE DRENAGEM PLUVIAL	
INFRAESTRUTURA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	
INFRAESTRUTURA SANITÁRIA	
INFRAESTRUTURAS DIVERSAS	
MOBILIÁRIO URBANO	<ul style="list-style-type: none"> - Ponto de táxi; - Bicicletário; - Ponto/ Parada de ônibus; - Terminal de transporte coletivo.
EQUIPAMENTO PÚBLICO COMUNITÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> - Praça; - Creche; - Escola; - Centro cultural; - Sede de associação; - Centro Esportivo e Cultural; - Unidade de saúde; - Biblioteca; - Parque; - Elaboração de projeto.
DOAÇÃO DE ÁREA	
OPERAÇÃO FINANCEIRA	<ul style="list-style-type: none"> - Carta fiança; - Seguro fiança; - Caução; - Pagamento por obrigação não realizada; - Conversão de obrigação em pecúnia; - Recompra.
DESAPROPRIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de desapropriação; - Pagar por desapropriação.
DETALHAMENTO/CONDICIONANTE	
OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO	

OUTRO	Instalar obra de arte; Reforma de espaço físico para atender comunidade; Projeto de arborização; Executar Memorial; Atualizar documentação/ estudos/ projetos; Apresentar Relatório/ Laudo técnico; Preservar vegetação; Instalar placa informativa no empreendimento; Elaborar Plano de gerenciamento de resíduos sólidos; Equipamentos para Segurança Pública; Manutenção de bem tombado; Restauro do imóvel; Cercar e manter área de destinação pública e etc.
-------	---

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Como observa-se no Quadro 1 quase todas as categorias e respectivas subcategorias ou tipos são autoexplicativas, mas alguns casos merecem uma breve explicação: a categoria Infraestrutura Viária – por representar a categoria com o maior número de ocorrências – foi subdividida em seis, onde a subcategoria Equipamentos CECOMM refere-se à doação de equipamentos para Central de Controle e Monitoramento da Mobilidade de Porto Alegre. Nas categorias Mobiliário Urbano e Equipamento Público Comunitário, apresenta-se os tipos mais comuns de mobiliário e equipamentos solicitados ao empreendedor. A categoria Doação de área remete a situações em que o empreendedor deve doar ao município parte da área alvo do projeto para execução de diretriz viária que incida sobre a propriedade ou, em alguns casos a doação destina-se à implantação de equipamento público comunitário. A categoria Operação financeira indica situações em que o empreendedor paga ao município um valor monetário referente a uma obrigação não executada. Os tipos Carta fiança, Seguro fiança e Caução são requeridos como garantia da execução futura de uma obrigação que, no momento de assinatura do termo, não pôde ser executada (geralmente obras viárias que dependem de desapropriação de área a ser realizada pelo Município). A categoria Desapropriação indica situações em que a viabilização do projeto depende da execução de medidas viárias em que o traçado previsto incide sobre área ocupada, sendo, portanto, necessário desapropriá-la. Em alguns casos a prefeitura exige apenas que o empreendedor elabore o projeto de desapropriação e em outros casos exige que o empreendedor pague pela desapropriação. A categoria Detalhamento/ Condicionante foi criada para as situações em que o texto não se enquadra como uma obrigação propriamente dita, mas como especificação ou detalhamento de uma obrigação, como por exemplo, a estipulação de prazos para o cumprimento de uma medida ou a

especificação de normas técnicas e materiais para sua execução. Em muitos casos há a explicitação de que a execução de certas medidas é condicionante para a aquisição da Carta de Habitação ou de outras licenças necessárias para a viabilização do projeto. Esta categoria de obrigação, foi a segunda mais observada nos termos de compromisso, todavia para as análises dos principais tipos de obrigações, não será considerada, uma vez que não materializa uma ação no espaço urbano. Por fim, a categoria Outro remete a obrigações variadas que não se enquadram nas demais categorias. No Quadro 1 são apresentados alguns exemplos destas obrigações, e outras serão apresentadas ao longo da análise.

Os 76 PE2 analisados geraram 1.211 obrigações¹⁴¹ que foram classificadas nas 13 categorias descritas e separadas por macrozona conforme a localização do PE2 que as originou. Como pode-se observar na Tabela 5, o maior número de obrigações foi originado nas macrozonas 1 e 3, justamente aquelas que tiveram maior número de PE2. As macrozonas 8 e 10, que tiveram um PE2 cada, geraram apenas sete e uma obrigação, respectivamente. Em todas as macrozonas (com exceção da MZ 10) predominam obrigações relacionadas a obras de infraestrutura viária, seguida da categoria Detalhamento. A análise mais detalhada das obrigações por macrozona se dará na sequência, nas subseções deste capítulo.

Tabela 5 - Classificação das Obrigações estabelecidas em Termos de Compromisso para Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria e macrozona.

CATEGORIA	MZ 1	MZ 2	MZ 3	MZ 4	MZ 5	MZ 7	MZ 8	MZ 10	TOTAL
INFRA VIÁRIA	147	69	201	59	24	13	3	0	516
DETALHAMENTO	96	43	93	57	51	6	3	0	349
OUTRO	22	9	51	20	14	0	0	0	116
INFRA DRENAGEM	19	10	11	4	2	1	1	0	48
EQUIPAMENTO PÚBLICO	8	11	8	12	10	0	0	1	50
DESAPROPRIAÇÃO	9	4	10	5	7	3	0	0	38
MOBILIÁRIO URBANO	5	2	9	7	0	1	0	0	24
DOAÇÃO DE ÁREA	2	2	7	6	2	1	0	0	20
INFRA DIVERSA	6	6	4	2	0	1	0	0	19
OBRIGAÇÕES MUNICÍPIO	1	0	9	1	0	0	0	0	11
OPERAÇÃO FINANCEIRA	2	1	5	2	3	0	0	0	13
INFRA SANITÁRIA	0	2	0	3	0	0	0	0	5
INFRA ÁGUA	0	0	1	1	0	0	0	0	2
TOTAL	317	159	409	179	113	26	7	1	1211

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

¹⁴¹ São analisadas neste trabalho as obrigações que receberam o status de “Executado” e “Não executado” nas planilhas da prefeitura. Obrigações que foram substituídas ou excluídas via termos aditivos, apesar de constarem nas planilhas, não são analisadas, uma vez que não foram e nem serão executadas.

O Gráfico 1 apresenta o total de obrigações por categoria realizadas na cidade. A categoria Infraestrutura Viária teve o maior número de ocorrências, contabilizando 516, e com um número bem menor, 349, aparece a categoria Detalhamento/ Condicionante, seguida da categoria Outro, com 116 ocorrências. A categoria Equipamentos públicos teve 50 ocorrências e todas as demais categorias tiveram valores inferiores a 50, ficando a categoria Infraestrutura de abastecimento de água com o menor número de casos, apenas 2.

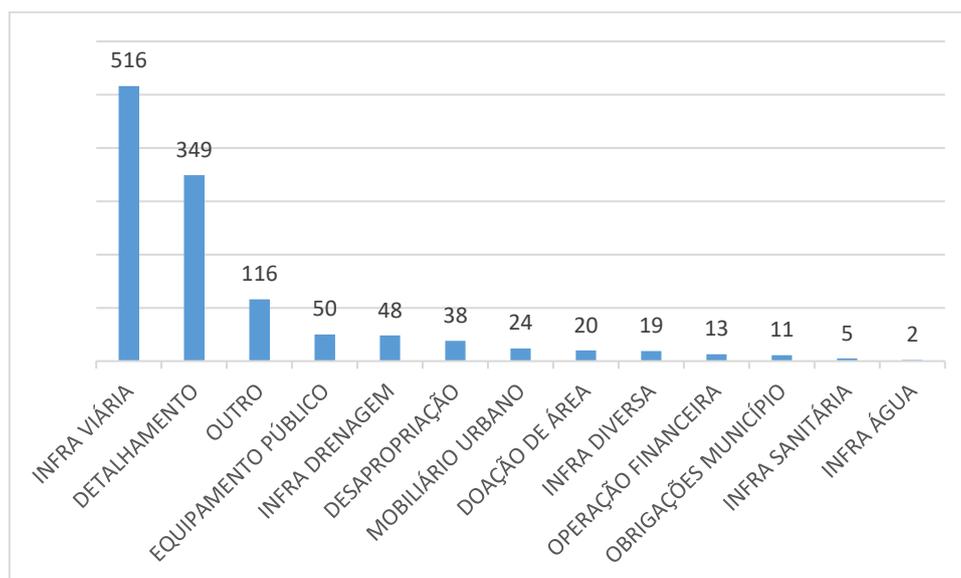


Gráfico 1 - Distribuição das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

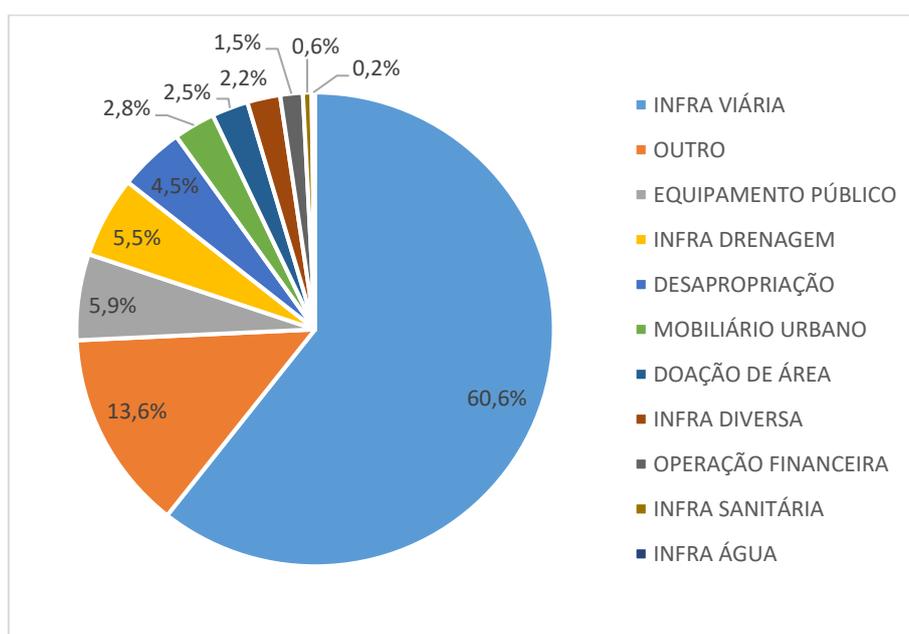


Gráfico 2 - Percentual das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Para melhor caracterização das obrigações realizadas pelo empreendedor na cidade, no Gráfico 2 foram excluídas a categoria de Detalhamento/ Condicionante e de Obrigações do Município. Como pode-se observar, as medidas de mitigação e compensação de Infraestrutura Viária correspondem a 60,6% de todas as obrigações analisadas. Obrigações de natureza diversa, classificadas como Outro, tiveram o segundo maior percentual de ocorrências, porém com um valor bem inferior à primeira posição, e corresponderam a 13,6% das obrigações identificadas. Obrigações relacionadas a Equipamentos públicos corresponderam a 5,9% das ocorrências, sendo a revitalização e reurbanização de praças o tipo de medida mais observada na categoria, seguida pela reforma e ampliação de escolas municipais (ver Tabela 6). Correspondo a 5,5% das obrigações, aparecem as obras de infraestrutura de drenagem pluvial que geralmente remetem à implantação de reservatórios de águas pluviais executados dentro do próprio empreendimento. As medidas de Desapropriação de área corresponderam à 4,5% das obrigações analisadas. Todas as demais categorias tiveram participação inferior a 3% no total de obrigações.

Tabela 6 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) relacionadas à implementação ou reforma de Equipamento Público Comunitário, por tipo e macrozona

TIPO	MZ 1	MZ 2	MZ 3	MZ 4	MZ 5	MZ 7	MZ 8	MZ 10	TOTAL
Biblioteca	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Centro Cultural	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Centro Esportivo Cultural	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Creche	3	3	0	0	0	0	0	0	6
Elaboração de projeto	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Escola	0	3	1	6	5	0	0	0	15
Parque	0	2	0	1	1	0	0	0	4
Praça	5	0	4	3	4	0	0	1	17
Sede de Associação	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Unidade de Saúde	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Total	8	11	8	12	10	0	0	1	50

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

A categoria de infraestrutura viária foi dividida em seis subcategorias. A Tabela 7 apresenta o número de obrigações realizadas por subcategoria e por macrozona (conforme a localização do PE2 que as originou). Como pode-se observar a subcategoria Abertura, manutenção e modificação de via tem o maior número de ocorrências em todas as macrozonas (com exceção da MZ 10), seguida pela subcategoria de sinalização viária.

Tabela 7 - Subclassificação das Obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por macrozona.

SUBCATEGORIA	MZ 1	MZ 2	MZ 3	MZ 4	MZ 5	MZ 7	MZ 8	MZ 10	TOTAL
Abertura, manutenção e modificação de via	83	51	121	42	10	10	2	0	319
Ciclovias	11	4	17	4	2	1	0	0	39
Circulação de pedestre	14	1	9	4	0	0	0	0	28
Elaboração de projeto	0	1	2	0	7	0	0	0	10
Equipamentos CECOMM	8	3	7	3	0	1	0	0	22
Sinalização viária	29	8	45	6	5	1	1	0	95
Sem especificação	2	1	0	0	0	0	0	0	3
Total	147	69	201	59	24	13	3	0	516

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

No Gráfico 3 é possível observar o percentual de participação de cada subcategoria no total de obrigações viárias identificadas. Obras relacionadas à abertura, manutenção e modificação de vias correspondem a 61,8% das ocorrências, enquanto medidas de sinalização viária correspondem a 18,4%. Em terceiro lugar, com 7,6% das ocorrências aparece a categoria Ciclovias, em que o empreendimento, enquadrado como polo gerador de tráfego, deve compensar parte do impacto gerado, atendendo ao Plano Diretor Cicloviário (L.C. 626/2009) e implantando segmentos de ciclovias¹⁴² conforme a demanda do plano. Obras relacionadas à Circulação de pedestres corresponderam a 5,4% das ocorrências e geralmente estão relacionadas a soluções para travessia segura dos pedestres na área de influência do empreendimento. Alguns exemplos são a implantação de ilhas de refúgio para travessia e faixas de segurança. A doação de equipamentos para Central de Controle e Monitoramento da Mobilidade de Porto Alegre correspondeu a 4,3% das obrigações verificadas, e por fim a subcategoria Elaboração de projetos (por exemplo, viário, cicloviário, de sinalização...) representou 1,9% das ocorrências.

¹⁴² Conforme o Decreto Municipal 18.848/2014 que regulamenta a construção de ciclovias como contrapartida em caso de Projetos Especiais de Impacto Urbano, a extensão da ciclovias a ser implementada pelo empreendedor é calculada a partir do número efetivo de vagas de estacionamento gerados no empreendimento.

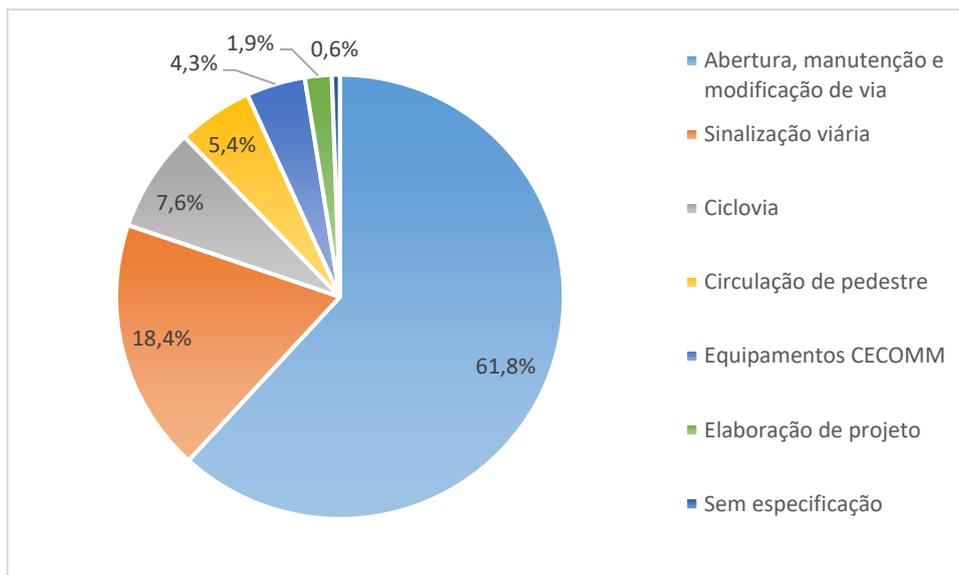


Gráfico 3 - Percentual de obrigações de Infraestrutura viária por subcategoria estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019). Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

O passo seguinte à categorização das obrigações foi observar sua localização em relação ao empreendimento e estabelecer um peso (uma nota) para cada obrigação. A Tabela 8 apresenta as localizações e respectivos pesos estabelecidos. O peso 0 significa que a obrigação se situa dentro do próprio empreendimento; peso 1 remete a obrigações realizadas nas imediações do empreendimento; peso 2, obrigações realizadas fora das imediações, porém no bairro do empreendimento; e peso 3 para obrigações realizadas fora do bairro do empreendimento. As obrigações que não têm materialização no espaço, especialmente as obrigações enquadradas na categoria Detalhamento/Condicionante não receberam nota de 0 a 3, apenas foram classificadas como “critério não se aplica” representado pelo símbolo \emptyset . O critério de localização também foi considerado inaplicável para as 11 obrigações identificadas na categoria Operação Financeira.

Tabela 8 - Classificação das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) em relação à distância do empreendimento

Localização das Obrigações	Peso
Dentro do empreendimento	0
Nas imediações do empreendimento	1
No bairro do empreendimento	2
Fora do bairro do empreendimento	3
Critério não se aplica	\emptyset

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Na Tabela 9 é possível visualizar o número de obrigações por classe de distância estabelecida e por macrozona. Como pode-se observar as obrigações executadas nas imediações dos próprios empreendimentos (peso 1) são a maioria, sendo observadas 616 ocorrências. As obrigações sem localização espacial, que remetem majoritariamente às obrigações categorizadas como Detalhamento/ Condicionante, foram identificadas 394 vezes. Quando se analisa apenas as classes de obrigações com localização espacial (ver Gráfico 4), as obrigações realizadas em torno dos empreendimentos (peso 1) correspondem à 75,1% de todas as obrigações, enquanto as obrigações realizadas dentro do próprio empreendimento (peso 0) correspondem a 11,4%, as obrigações realizadas fora do bairro, 8,7% e por fim, as medidas realizadas fora das imediações do empreendimento mas dentro do mesmo bairro, 4,9%.

Tabela 9 - Localização das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) em relação à distância do empreendimento por macrozona

PESO	MZ 1	MZ 2	MZ 3	MZ 4	MZ 5	MZ 7	MZ 8	MZ 10	TOTAL
0	31	8	38	12	2	1	1	0	93
1	160	86	227	89	34	15	3	1	615
2	9	14	3	9	3	2	0	0	40
3	18	7	18	10	16	2	0	0	71
∅	99	44	123	59	58	6	3	0	392
Total	317	159	409	179	113	26	7	1	1211

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

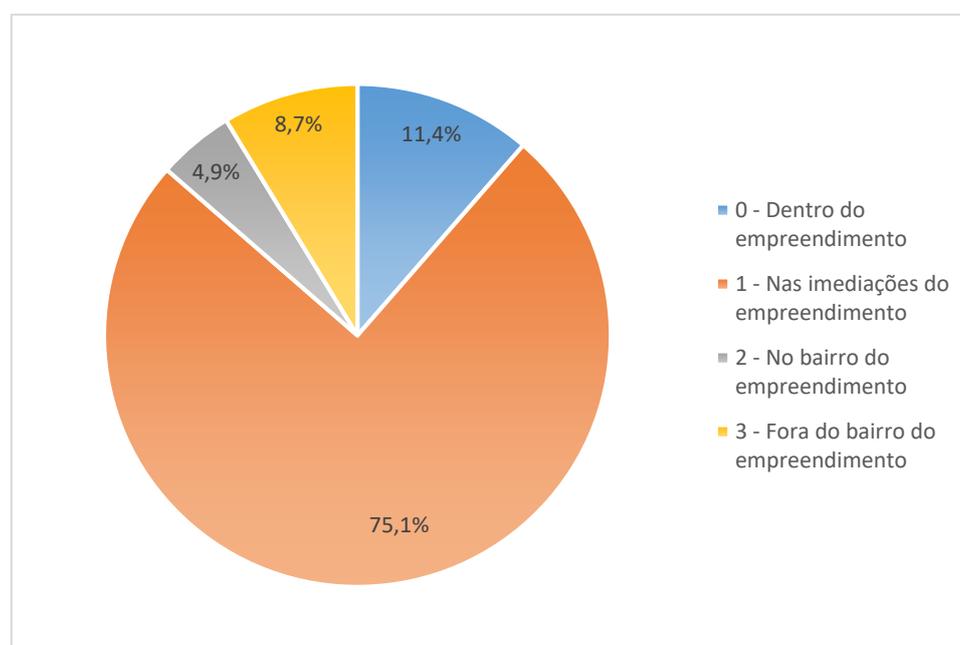


Gráfico 4 - Percentual das Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) em relação à distância do empreendimento. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Na sequência, passa-se à análise das obrigações firmadas nos Termos de Conversão em Área Pública (TCAP). São analisadas obrigações referentes a 25 PE2 que realizaram processo de parcelamento do solo e converteram (parcial ou totalmente) a doação de área pública em serviços – tal qual prevê o artigo 138 do PDDUA. O Quadro 2 apresenta as categorias e subcategorias de obrigações identificadas, bem como os tipos de serviços a elas relacionadas.

Quadro 2 - Classificação das Obrigações constantes nos Termos de Conversão em Área Pública

Categoria	Subcategoria	Tipo de serviço
EQUIPAMENTO PÚBLICO COMUNITÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> - Parque; - Praça; - Escola; - Creche; - Hospital; - Unidade Básica de Saúde; - Prédio público; - Terminal de ônibus; - Associação de moradores; - Centro comunitário; - Centro esportivo; - Centro de qualificação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma; - Ampliação; - Reforma e ampliação; - Qualificação; - Construção; - Reurbanização; - Elaboração de projeto; - Aquisição de material
PAGAMENTO EM MOEDA		
MOBILIÁRIO URBANO	- Cestos de lixo	- Aquisição de material
ESTUDO TÉCNICO OU PROJETO		

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Já na Tabela 10 é apresentado o número de obrigações identificadas por categoria e por macrozona. Cabe explicar que nesta tabela as obrigações são consideradas conforme a localização do PE2 que as originou, e não necessariamente conforme a localização de sua execução. Por vezes as obrigações previstas nos TCAP são realizadas em áreas distantes do empreendimento, embora seja dada preferência à execução de serviços na sua área de influência direta ou indireta. Exemplos de obrigações realizadas em macrozona distinta do empreendimento serão apresentadas nas próximas seções quando as obrigações forem analisadas por macrozona. Cabe ainda explicar que as macrozonas 2, 8 e 10 não apresentaram PE2 com assinatura de TCAP e por isso não aparecem na Tabela 10. Também cabe acrescentar que as macrozonas 3 e 4 tiveram o maior número de projetos com assinatura de TCAP, sendo seis e sete, respectivamente, enquanto as macrozonas 1, 5 e 7 tiveram quatro projetos cada.

Tabela 10 - Classificação das Obrigações estabelecidas em Termos de Conversão em Área Pública para Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) por categoria e macrozona

CATEGORIA	MZ 1	MZ 3	MZ 4	MZ 5	MZ 7	TOTAL
EQUIPAMENTO PÚBLICO COMUNITÁRIO	19	7	28	5	8	67
MOBILIÁRIO URBANO	1	0	0	0	0	1
ESTUDO TÉCNICO OU PROJETO	1	0	0	0	0	1
PAGAMENTO EM MOEDA	2	2	3	2	3	12
TOTAL	23	9	31	7	11	81

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Como pode-se observar na Tabela 10, os serviços relativos a equipamentos públicos predominam em todas as macrozonas, totalizando 67 ocorrências. Na categoria Pagamento em moeda que se refere a situações em que o empreendedor paga ao Município o valor referente à área que deveria ter destinação pública, foram identificadas 12 obrigações, com ocorrências bem distribuídas entre todas as macrozonas. As categorias Mobiliário urbano e Estudo técnico ou projeto foram observadas uma única vez cada uma, representando exceções no tipo de serviço decorrente da assinatura de TCAP. Ambas as obrigações foram identificadas no mesmo projeto (empreendimento Medplax Santana) que não obedeceu ao padrão de serviços solicitados pela prefeitura em processos de conversão de área pública.

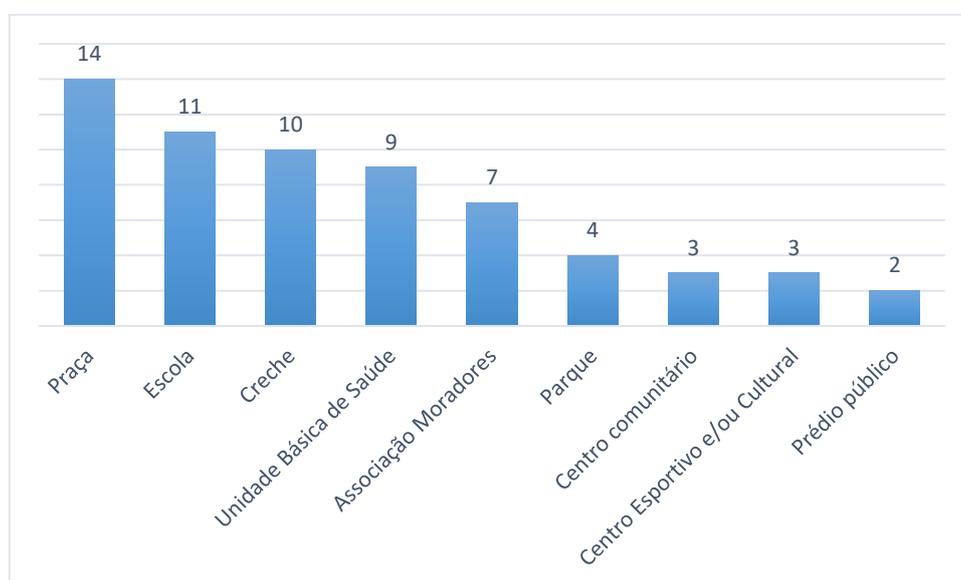


Gráfico 5 - Participação das principais subcategorias de equipamentos públicos comunitários nas obrigações estabelecidas em Termo de Conversão em Área Pública para Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019). Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

No Gráfico 5 é possível visualizar os tipos (subcategorias) de equipamentos públicos comunitários que mais apareceram nas obrigações estabelecidas nos TCAP.

Quatorze praças foram reurbanizadas, 11 escolas foram reformadas e/ou ampliadas, dez creches foram construídas, reformadas e/ou ampliadas e, nove Unidades Básicas de Saúde foram construídas, reformadas ou receberam obras de qualificação (como por exemplo, execução de calçamento e adequações para acessibilidade no passeio público). Além dos equipamentos públicos constantes no gráfico, ainda receberam algum tipo de intervenção um hospital, um terminal de ônibus, uma Organização não governamental (ONG) e um centro de qualificação profissional.

Na sequência, passa-se à análise das obrigações de maneira conjunta (TC e TCAP) por macrozona, onde serão analisadas de forma detalhada as obrigações de alguns projetos selecionados, a fim de melhor compreender a aplicação e gestão do instrumento.

3.1. Repercussões dos PE na Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica

Dos 29 PE2 realizados na MZ 1, 27 tiveram obrigações registradas nas planilhas da prefeitura e, portanto, são considerados nesta análise. No Gráfico 6 é possível visualizar o total de obrigações originadas nos PE2 da macrozona 1. O gráfico apresenta as obrigações registradas tanto nos TC como nos TCAP, sendo importante esclarecer que a categoria Pagamento em dinheiro (utilizada na análise dos TCAP), foi aqui reclassificada como Operação Financeira.

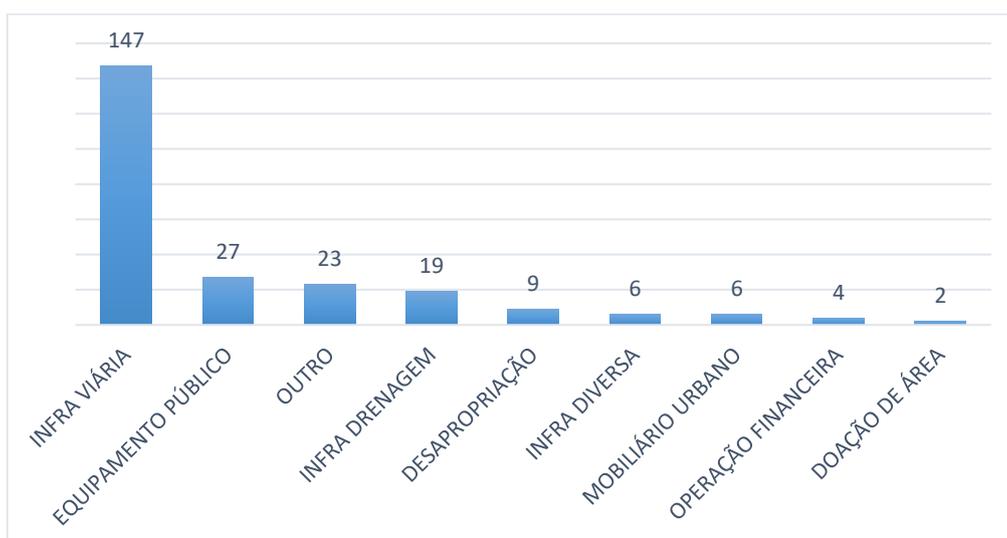


Gráfico 6 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 1. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Como pode-se observar no Gráfico 6, as obrigações referentes à infraestrutura viária compõem a ampla maioria, com 147 ocorrências, e depois, com um número bem menor de ocorrências aparecem as obrigações referentes a equipamentos públicos comunitários, com 27, e obrigações de natureza diversa, classificadas como “Outro”, com 23 ocorrências. As duas primeiras categorias são detalhadas nos gráficos a seguir:

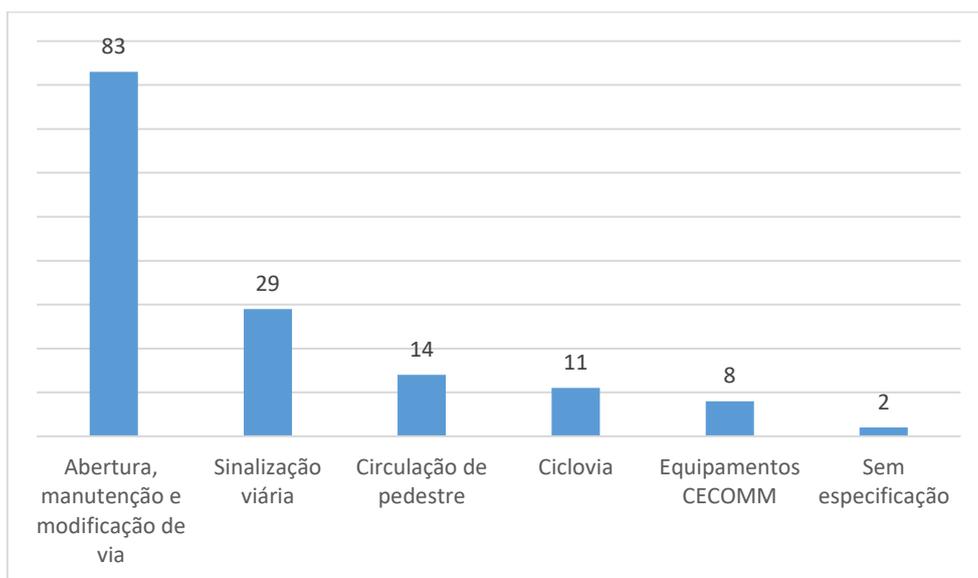


Gráfico 7 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 1. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

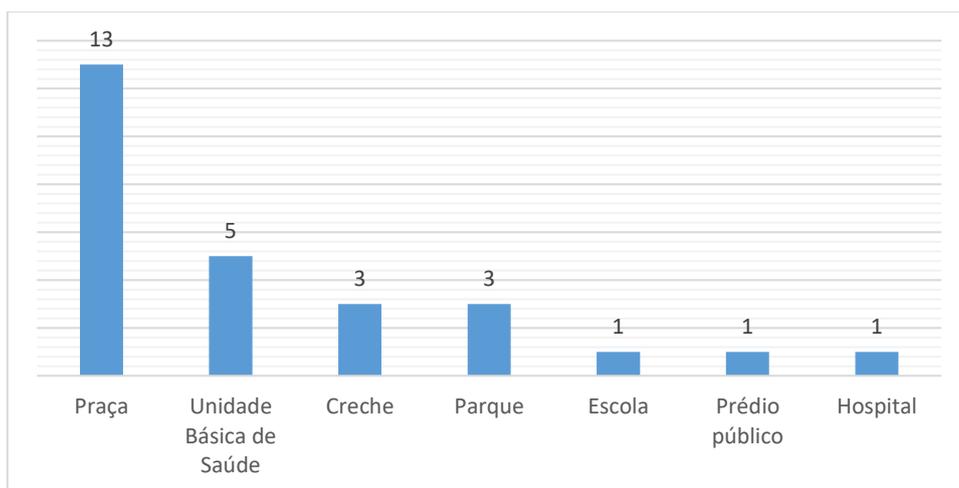


Gráfico 8 - Tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 1. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Conforme o Gráfico 7, os projetos especiais da macrozona 1 originaram 83 medidas relacionadas à abertura, manutenção ou modificação de via, 29 medidas de sinalização viária, 14 medidas relacionadas à circulação de pedestre, 11 medidas relacionadas a ciclovias e 8 doações de equipamentos para Central de Controle e Monitoramento da Mobilidade – CECOMM. Como mostrado anteriormente, as medidas viárias são o principal tipo de obrigação cobrada nos PE2 e são realizadas majoritariamente nas imediações dos empreendimentos como forma de mitigar os impactos gerados na malha viária, uma vez que parte dos novos empreendimentos são polos geradores de tráfego. Ainda neste sentido, as obras de abertura e manutenção de vias são o destaque da categoria de infraestrutura viária, visando mitigar os impactos destacados. As medidas de sinalização viária e circulação de pedestres geralmente são complementares às obras viárias, buscando adequar todo o sistema de trânsito e circulação às obras realizadas. As medidas relacionadas a ciclovias, que somaram 11 ocorrências, visam atender ao Plano Diretor Cicloviário Municipal (LC 626/2009) que estabelece a implantação de ciclovias como contrapartida a empreendimentos classificados como Projetos Especiais de Impacto Urbano. Conforme Steigleder (2021), a implantação de ciclovia é a única obrigação realizada em projetos especiais que tem previsão na legislação e critérios estabelecidos, podendo as demais obrigações serem estabelecidas discricionariamente e, por vezes, sem apresentar conexão direta com o empreendimento.

Em relação aos equipamentos públicos comunitários, os PE2 da macrozona possibilitaram a reurbanização de 13 praças e a construção ou melhoria em cinco Unidades Básicas de Saúde, três creches e três parques, uma escola, um prédio público e um hospital (ver Gráfico 8).

Algumas obrigações registradas na categoria Outro (23 ocorrências), foram: Plantio de 15 mudas de árvores nativas¹⁴³; Doação ao município, instalação e manutenção (por um período de cinco anos) de equipamentos de monitoramento da qualidade do ar¹⁴⁴; Execução da revitalização do prédio do frigorífico na área do Cais Mauá, conforme projeto aprovado¹⁴⁵; e Apresentação do plano de monitoramento do comportamento estrutural do prédio do Museu Júlio Castilhos¹⁴⁶.

¹⁴³ Obrigação constante no TC celebrado entre Município de Porto Alegre e Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre para implantação do edifício garagem do Complexo Santa Casa. TC com Registro nº 38702.

¹⁴⁴ Obrigação constante no TC celebrado entre Município de Porto Alegre e Iguatemi Empresa de Shoppings Centers para ampliação do Praia de Belas Shopping Center. TC com Registro nº 42983.

¹⁴⁵ Obrigação constante no TC celebrado entre Município de Porto Alegre e Cais Mauá do Brasil S.A. para implantação do empreendimento localizado na Av. Mauá, 1050. TC com Registro nº 63455.

¹⁴⁶ Obrigação constante no TC celebrado entre Município de Porto Alegre e proprietários do imóvel de matrícula 19.250 do Ofício de Registro de Imóveis da 5ª Zona de Porto Alegre referente ao empreendimento de serviços localizado na R. Duque de Caxias nº 1195.

O Quadro 3 apresenta uma seleção de seis PE2 realizados na MZ 1, com as datas de assinatura dos respectivos termos e a classificação de atividade conforme a planilha da prefeitura. A Tabela 11, por sua vez, apresenta de forma resumida as obrigações estabelecidas em cada um dos projetos selecionados. Na sequência comentamos estas obrigações, buscando identificar possíveis mudanças no teor das obrigações estabelecidas ao longo do tempo.

Quadro 3 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ1 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades

EMPREENDIMENTO	ENDEREÇO	DATA	ATIVIDADE
Shopping Praia de Belas e Prime Office	Av. Praia de Belas, 1181	TC - 05/03/2010 1º TA - 14/11/2012 2º TA - 06/11/2014 3º TA - 05/11/2015	Centro Comercial Serviços Cinemas
Terra Nova Nature	Av. Bento Gonçalves, 1403	TC - 23/09/2010	Residencial Centro Comercial Serviços
Zaffari Força e Luz	R. Alcides Cruz, 101	TC - 07/03/2013 1º TA - 01/10/2014 TCAP - 01/10/2014 1º TA - 14/07/2017	Supermercado Centro Comercial Serviços
Trend 24 de Outubro	R. 24 de Outubro, 1416	TC - 28/01/2015 1º TA - 07/10/2016	Residencial Comércio Centro comercial Serviços
Zaffari Aparício Borges	Av. Cel. Aparício Borges, 230	TC - 24/01/2017 1º TA - 08/07/2018	Residencial Centro Comercial Serviços
Bourbon Carlos Gomes	R. Furriel Antônio Vargas, 239	TC - 29/03/2019	Comercial

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 11 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ1.

EMPREENDIMENTO	Shopping Praia de Belas e Prime Office	Terra Nova Nature	Zaffari Força e Luz	Trend 24 de Outubro	Zaffari Aparício Borges	Bourbon Carlos Gomes
INFRA DRENAGEM	1	0	2	1	3	1
INFRA VIÁRIA	4	0	11	19	10	9
EQUIPAMENTO PÚBLICO	6	3	8	0	0	0
MOBILIÁRIO URBANO	0	0	3	0	0	0
INFRA DIVERSA	0	0	1	1	0	0
DOAÇÃO DE ÁREA	0	0	1	0	0	0
DESAPROPRIAÇÃO	0	0	1	0	2	2
OUTRO	1	0	4	0	0	0
TOTAL	12	3	31	21	15	12

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Em março de 2010 foi assinado TC com a Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A. para ampliação do Praia de Belas Shopping e implantação do edifício Prime Office, no bairro Praia de Belas. Como pode-se observar na Tabela 11, para mitigar e compensar os impactos gerados pelo projeto – que conforme Carta de Habitação expedida pela Prefeitura em agosto de 2015, conta com 68.750,41 m² de área construída – foi exigido do empreendedor: seis medidas relacionadas a equipamentos públicos, quatro medidas de infraestrutura viária, uma medida relacionada à infraestrutura de drenagem pluvial e uma medida de natureza diversa, classificada como “outro”. Com relação aos equipamentos públicos foi exigido que o empreendedor reurbanizasse três praças na região do empreendimento – Praça Estado de Israel (R. Vicente Lopes dos Santos), Praça Sessenta Anos da Rádio Gaúcha (R. Saldanha Marinho) e Praça Jorge Alencastro de Oliveira (R. Múcio Teixeira) – e remodelasse outras três para se adequar às obras viárias necessárias ao projeto – Praça Estado de Santa Catarina (R. Barbedo), Praça Espanha e Praça Rotary (ambas na Av. Praia de Belas). Entre as medidas viárias foi exigido:

Implantar binário de tráfego e alça de ligação entre a Av. Borges de Medeiros (sentido centro - bairro) e a Av. Praia de Belas (sentido bairro-centro) com extensão entre o Viaduto dos Açorianos (sobre a Av. 1^a Perimetral) e o Viaduto D. Pedro II (sobre a Av. José de Alencar), conforme projetos de engenharia desenvolvidos pelo empreendedor e aprovados pela PMPA, incluídos os ajustes para o Projeto BRT, do eixo Pe. Cacique/Borges de Medeiros de acordo com orientação da EPTC, até 17/02/2015¹⁴⁷.

O Município se comprometeu em realizar e arcar com os custos referentes ao processo de desapropriações e correspondentes liberações para que o Empreendedor pudesse executar as obras viárias. Ainda nesta categoria foi exigida a execução de ciclovia unidirecional na Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, entre a Av. Praia de Belas e a Av. Augusto de Carvalho, a doação (em valores não especificados) de equipamentos para a Central de Controle e Monitoramento de Mobilidade – CECOMM e a construção de uma passarela de pedestres integrando o empreendimento ao edifício garagem. Como pode-se observar na Figura 69, a passarela é de uso exclusivo dos frequentadores do empreendimento, e no Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso (14/11/2012) foi adicionada a exigência de pagamento de outorga onerosa pela utilização do espaço público aéreo:

Considerando a necessidade de inclusão de mitigações e compensações face à aprovação da modificação do EVU através do Parecer nº 193/10 da CAUGE, mormente a utilização do espaço público aéreo, consistente na construção da passarela sobre a Av. Praia de Belas:

¹⁴⁷ Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Iguatemi Empresa de Shoppings Centers com Expediente Administrativo 002.255639.00.1, datado de 05 de março de 2010, para ampliação do Praia de Belas Shopping Center e implantação do Prime Office na Av. Praia de Belas, 1181 e 1244.

[...]

Parágrafo segundo: a outorga onerosa para utilização da passarela sobre espaço público atenderá regramento municipal e será objeto de contrato específico, restando acordado que o pagamento pela utilização se dará a partir da efetiva utilização da passarela¹⁴⁸.



Figura 69 - Passarela de pedestres sobre a Av. Praia de Belas ligando o Shopping Center Praia de Belas ao seu edifício garagem. Fonte: <https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=107667>

Cumprir informar que na planilha de acompanhamento das obrigações da prefeitura, esta obrigação (outorga onerosa do espaço aéreo) apresenta o status de “Não executado”, indicando que, apesar de já haver uso efetivo da passarela, a prefeitura não cobra pela sua utilização, e está, conseqüentemente, renunciando a provimento de receita.

O Termo de Compromisso ainda foi aditado mais duas vezes (2014 e 2015) para reajustar prazos que não foram cumpridos em razão de atos do Poder Público, que embora tenha declarado a responsabilidade pelo atraso nas duas ocasiões, não expôs suas causas na redação dos termos. O aditamento de prazo para a execução do binário de tráfego entre as avenidas Borges de Medeiros e Praia de Belas foi o principal objeto do 2º TA, onde merece destaque a determinação da prefeitura de implantar o referido binário mesmo sem a realização integral de todas as desapropriações necessárias: “caso todos os imóveis passíveis de desapropriação não estejam liberados ou com documento de autorização de execução de obra, o binário deverá ser implantado sem

¹⁴⁸ Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Iguatemi Empresa de Shoppings Centers para ampliação do Praia de Belas Shopping Center e implantação do Prime Office na Av. Praia de Belas, 1181 e 1244. Expediente Administrativo 002.213877.00.8.07880, datado de 14 de novembro de 2012.

a execução da parte incidente nos mesmos, haja vista prévio acordo entre EPTC e SMOV¹⁴⁹.

Ainda neste sentido, ou seja, reconhecendo possíveis problemas de cunho administrativo na execução das obrigações do empreendedor, o Município, que no TC de 2010 estabelecia multa diária de R\$ 1500, caso o empreendedor não tivesse cumprido as obrigações integralmente na data limite estipulada e condicionava a carta de Habite-se ao cumprimento integral das mesmas, flexibilizou as condições:

Parágrafo Primeiro - Quando o inadimplemento total ou parcial da obrigação estiver vinculado a responsabilidades e/ou autorizações não emitidas pelo Município e seus órgãos [...] o Compromissário terá suas datas adiadas proporcionalmente, até que seja transposto o embarço e reste possibilitado o pleno atendimento dos compromissos assumidos.

Parágrafo Segundo - Caso a execução das obras não puderem ser realizadas por força do disposto do parágrafo primeiro desta CLÁUSULA, a liberação do Habite-se ficará condicionada à avaliação prévia das obrigações inadimplidas e dos prazos ajustados para o atendimento definitivo dos compromissos assumidos¹⁵⁰.

A prorrogação de prazo para a remodelação da Praça Espanha, atingida pelas obras no traçado viário, foi o objeto de terceiro termo aditivo, realizado em 2015. É interessante notar que na planilha de acompanhamento da prefeitura, esta obrigação não apresenta status de execução, sugerindo que problemas de ordem do Município podem ter impedido a execução da obra pelo empreendedor.

Na categoria de infraestrutura de drenagem pluvial foi exigido a implantação de reservatórios de retenção de águas pluviais e na categoria Outro, para compensar a poluição atmosférica advinda do empreendimento, foi exigida a doação, instalação e manutenção (por cinco anos) de equipamentos de monitoramento da qualidade do ar. É interessante notar que outros empreendimentos que geraram grande número de vagas de estacionamento, não tiveram medidas semelhantes a esta no sentido de equipar o Município para o monitoramento de impactos ambientais que o empreendimento gera na cidade.

Também em 2010 (23 de setembro) foi assinado TC com a Capa Engenharia referente ao empreendimento Terra Nova Nature, que conta com seis torres residenciais e uma comercial (totalizando 143.259,84 m² de área construída) no bairro Santo

¹⁴⁹ Parágrafo Único da Cláusula segunda do 2º Termo Aditivo firmado entre Município de Porto Alegre e Iguatemi Empresas de Shopping Centers SA, com Expediente Administrativo 002.255639.00.1, datado de 06 de novembro de 2014, para ampliação do Praia de Belas Shopping Center e implantação do Prime Office localizado na Av. Praia de Belas, 1181 e 1244.

¹⁵⁰ Parágrafos Primeiro e Segundo da Cláusula Quinta do 2º Termo Aditivo firmado entre Município de Porto Alegre e Iguatemi Empresas de Shopping Centers SA, com Expediente Administrativo 002.255639.00.1, datado de 06 de novembro de 2014, para ampliação do Praia de Belas Shopping Center e implantação do Prime Office localizado na Av. Praia de Belas, 1181 e 1244.

Antônio. Este TC não foi encontrado na página da PGM e a identificação das obrigações se deu exclusivamente pela planilha de PE2 da Prefeitura, chamando a atenção o tipo de obrigação solicitada, concentrada exclusivamente na construção de equipamentos públicos. Pode-se inferir destas obrigações que a assinatura do TC decorreu de parcelamento do solo em que o empreendedor converteu a doação de área pública em construção de equipamento público comunitário. Conforme planilha da prefeitura, foi demandado do empreendedor a construção de três creches públicas, a saber: Creche Paulino Azurena (R. Mário de Artagão 102, bairro Partenon), Creche Gabriel Obino (R. Ludolfo Boehl, 1402, bairro Teresópolis) e Creche Prisma (R. Prisma, 203, bairro Santa Tereza), sendo que nos três casos, consta na planilha o status de “executado”, indicando que o empreendedor executou as obrigações.

Em 2013, a Companhia Zaffari assinou TC para implantação de supermercado e shopping center denominado Zaffari Força e Luz, na Rua Alcides Cruz, 101, bairro Santa Cecília. No ano seguinte o TC foi aditado, alterando algumas obrigações e estendendo prazos, e na mesma data (01/10/2014) foi assinado um Termo de Conversão em Área Pública. O Quadro 4, extraído da planilha da prefeitura apresenta as obrigações decorrentes da assinatura do TCAP, bem como o status de execução e o valor em Reais (R\$) das obrigações. Na sequência, o Mapa 9 espacializa o novo empreendimento e os equipamentos públicos beneficiados com os serviços estabelecidos no TCAP.

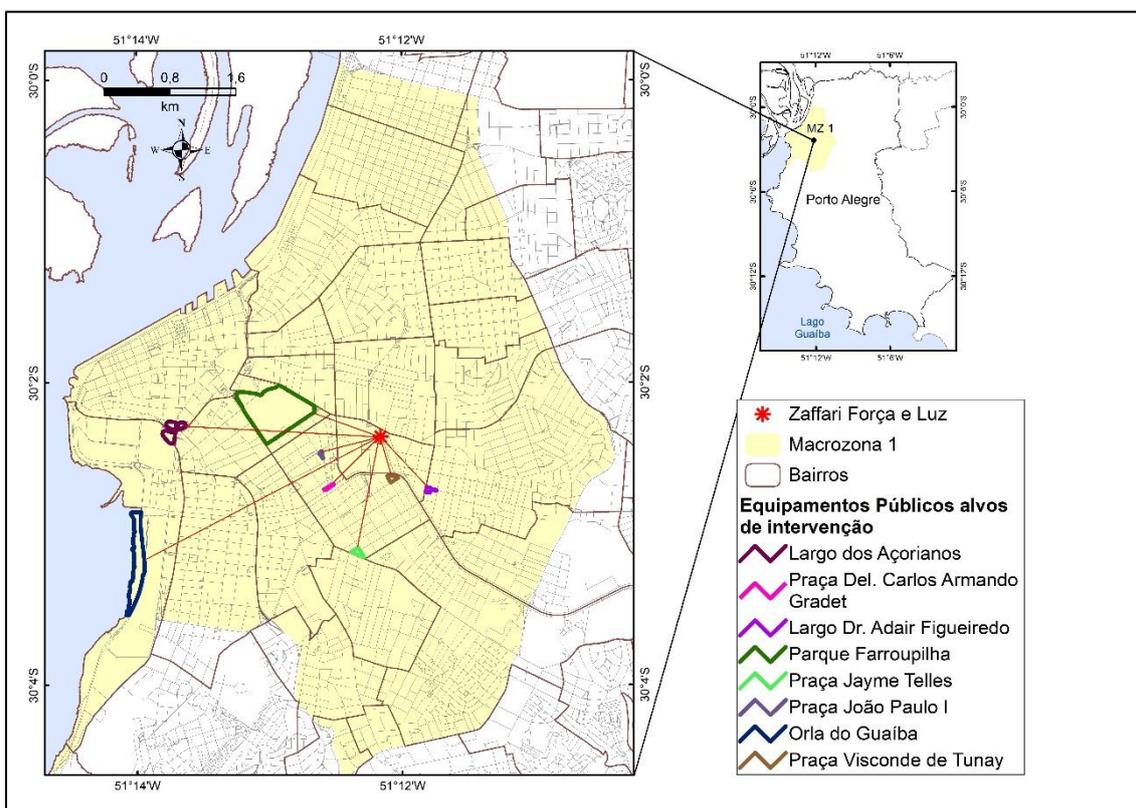
Quadro 4 - Obrigações estabelecidas no TCAP do empreendimento Zaffari Força e Luz

Obrigação	Situação	Valor da Obrigação
Obras no Eixo do Parque Farroupilha - conforme o projeto e especificações técnicas apresentadas pela SMAM	EXECUTADO	2.144.999,78
Reurbanização do Largo Adair Figueiredo	EXECUTADO	627.450,70
Reurbanização da Praça Visconde de Taunay	EXECUTADO	825.405,57
Reurbanização da Praça João Paulo I	EXECUTADO	272.093,14
Praça Jaime Telles	EXECUTADO	712.444,09
Restauro Ponte de Pedra praça Açorianos	EXECUTADO	641.213,79
Projetos Largo dos Açores	EXECUTADO	66.247,60
Fonte Luminosa Parque Farroupilha	EXECUTADO	314.067,06
Projetos executivos e complementares - Orla	EXECUTADO	900.339,40
Qualificação da Praça Delegado Armando Gradet	EXECUTADO	318.823,20

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Como pode-se observar no Quadro 4, a soma dos valores investidos em serviços decorrentes da conversão em área pública totalizou R\$ 6.823.084,33, em sendo a obra

mais cara realizada no Parque Farroupilha (totalizando R\$ 2.460.000). O Largo dos Açores recebeu projetos não especificados no valor de R\$ 66.247,60 e teve a Ponte de Pedra restaurada. Ainda foram reurbanizadas ou qualificadas cinco praças nas proximidades do novo empreendimento (ver Mapa 9) e a Orla do Guaíba recebeu projetos no valor de R\$ 900.339,40. Todos os serviços descritos foram realizados na própria Macrozona 1 e constam como executados na planilha da prefeitura.



Mapa 9 - Identificação e localização dos equipamentos públicos alvo de intervenção no TCAP assinado com a Cia. Zaffari para do empreendimento Zaffari Força e Luz. Elaboração da autora.

Em relação às medidas de mitigação e compensação exigidas no TC, foram exigidos do empreendedor 11 ações referentes a infraestrutura viária, quatro ações de natureza diversa, três ações referentes à Mobiliário urbano e duas de Drenagem, enquanto as categorias Infraestrutura diversa, Desapropriação e Doação de área tiveram uma medida cada uma. Na categoria de infraestrutura viária, nove medidas estão relacionadas à abertura, manutenção e modificação de vias, onde destaca-se o item 4.1 “Projetar e implantar ponte na Av. Ipiranga no alinhamento da Rua Dr. Alcides Cruz, prevendo sinalização semafórica e segurança para o pedestre”¹⁵¹. Conforme

¹⁵¹ Cláusula 4.1 do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre a Cia. Zaffari com Expediente Administrativo 002.324766.00.0, datado de 07 de março de 2013, para implantar um Centro de Compras, Supermercado e Cinemas, na Rua Alcides Cruz, 101.

informações obtidas em entrevista para esta pesquisa, problemas de ordem da prefeitura estariam atrasando a execução desta ponte, e esta seria a razão para a paralisação do projeto. Ainda entre as medidas viárias foi exigido uma ciclovia que consta na planilha da prefeitura como executada:

Implantar ciclovia conforme determina o Plano Diretor Ciclovitário do MUNICIPIO, contendo duzentos metros (200m) de ciclovia para cada cem (100) Vagas veiculares, entre a Av. Azenha até a Av. Salvador França, conforme projeto já aprovado perante o MUNICÍPIO (que faz parte do presente - anexo II), com prazo de execução de seis (6) meses, contados a partir da assinatura do presente Termo¹⁵²;

As quatro medidas categorizadas como Outro foram: elaborar estudo sobre a condição da estrutura do pavimento existente e projeto de reforço estrutural para a nova carga de tráfego advindo da implantação do empreendimento; instalar obra de arte conforme Decreto Municipal nº 11.093/11; elaborar estudo de fachadas; e “apresentar a localização e o dimensionamento do memorial histórico de caráter permanente integrado ao Bourbon Shopping Força e Luz, relativo ao extinto clube Grêmio Esportivo Força e Luz, no projeto a ser entregue na etapa de Licença Ambiental – LI”¹⁵³.

Na categoria Mobiliário Urbano foram exigidas três medidas: Implantar ponto de táxi na Rua Dr. Alcides Cruz; implantar paradas seguras na Av. Silva Só; e implantar bicicletário junto ao estacionamento, conforme determina o Plano Diretor Ciclovitário do Município, contendo uma vaga para bicicleta para cada vinte vagas veiculares.

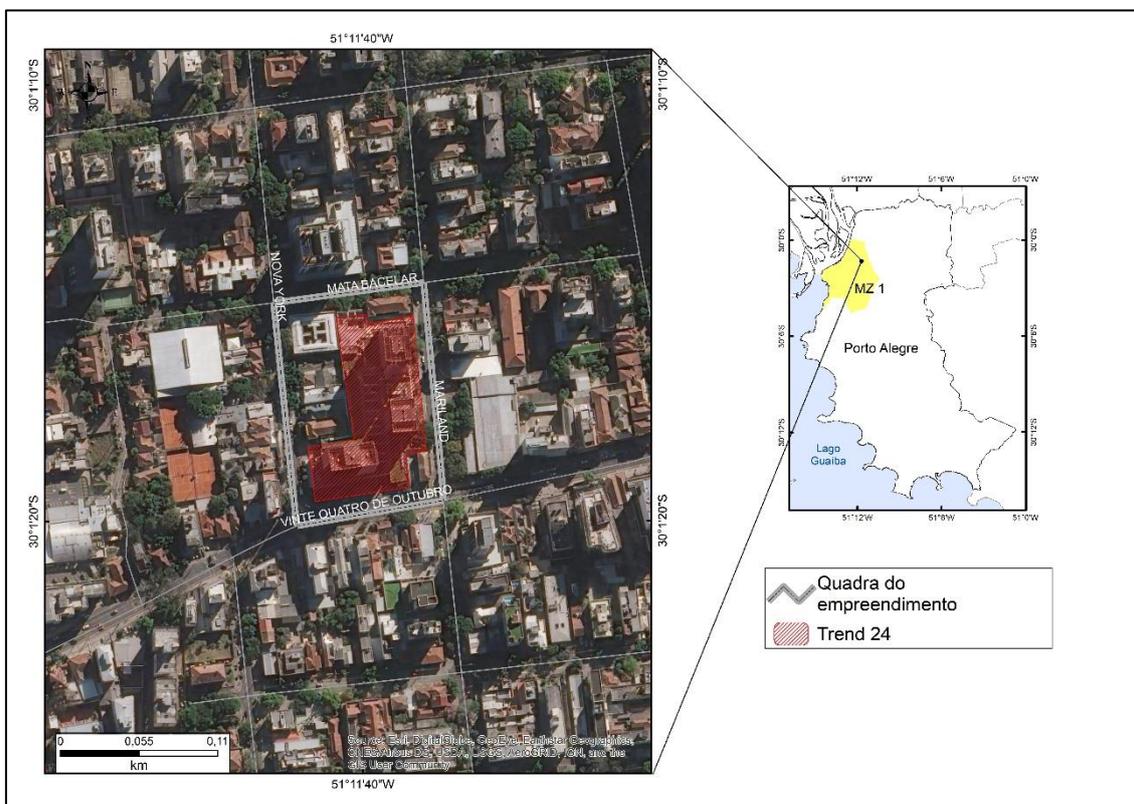
Apesar de o empreendedor ter executado integralmente as obrigações previstas no TCAP e algumas obrigações do TC, este projeto ainda não foi implementado e o último registro de movimentação deste projeto na prefeitura (em consulta à página eletrônica de Expediente Único), data de 31 de janeiro de 2018, referente ao Requerimento de aprovação de projeto / Licenciamento para construção nova. Como foi mencionado anteriormente, a paralisação do projeto parece estar relacionada a problemas referente à construção da ponte sobre a Av. Ipiranga, mas para um juízo mais assertivo, seria necessário maiores informações sobre o caso.

Em 28 de janeiro de 2015 foi firmado TC para estabelecer os compromissos relativos à implantação do Trend 24, da Maiojama Empreendimentos Imobiliários, localizado na Av. 24 de Outubro, 1416. O empreendimento que conta com 44.750 m² construídos, divididos em três torres com até 21 andares e 678 boxes de garagem, executou 21 medidas de mitigação e/ou compensação, sendo que destas, 19 foram medidas de infraestrutura viária, uma de drenagem pluvial e uma medida referente à reposição de infraestruturas diversas. Inicialmente o TC limitava todas as medidas

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

estabelecidas à quadra do empreendimento, ou seja, ao entorno imediato, que como mostra o Mapa 10 tem face para as quatro vias que o delimita – Av. 24 de Outubro, Av. Nova York, R. Mata Bacelar e Av. Mariland.



Mapa 10 - Empreendimento Trend 24 (Av. 24 de Outubro, 1416) e trechos de vias que receberam medidas de mitigação. Elaboração da autora.

Em outubro de 2016, o TC foi aditivado, alterando o item 3.18 da cláusula terceira que estabelecia:

3.18 - Recapear ou recuperar, em toda a largura da via, os seguintes trechos: Av. Maryland: entre a Rua Mata Bacelar e a Av. 24 de Outubro, incluindo as Áreas das interseções. Av. 24 de Outubro: entre a Av. Maryland e a Av. Nova York, incluindo as Áreas das interseções. Av. Nova York: entre a Av. 24 de Outubro e Rua Mata Bacelar, incluindo as Áreas das interseções¹⁵⁴.

A partir do termo aditivo, a recuperação dos trechos da Rua 24 de Outubro e da Av. Maryland foi cancelada e dois novos trechos de vias foram adicionados, sendo uma nas imediações do empreendimento (R. Cândido Silveira) e outra (R. Pinheiro Machado) acerca de 1700 metros dali:

¹⁵⁴ Cláusula 3.18 do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre a MMV Empreendimentos Imobiliários Ltda. com Expediente Administrativo 002.329521.00.4.07880, datado de 28 de janeiro de 2015, para implantação do empreendimento denominado Trend 24, localizado na Av. 24 de Outubro, 1416.

A compromissária deverá recapear ou recuperar, em toda a largura da via os seguintes trechos:

- a) Rua Mata Bacelar, entre Maryland e Cândido Silveira - aprox. 150m x 8m
- b) Rua Cândido Silveira entre Mata Bacelar e Marquês do Pombal - aprox. 140m x 8m
- c) Pinheiro Machado entre Independência e Gonçalo Carvalho - aprox. 210m x 9m¹⁵⁵

Com o aditivo, também foram repactuadas as condições para obtenção do habite-se total do empreendimento, pois no TC foi estabelecido que para obtenção de tal documento era necessário a conclusão de todas as obras de circulação e acessibilidade previstas no termo, já no TA ficou estabelecido que bastava a assinatura do termo em questão e o início de tais obras para a obtenção do habite-se total.

Em 24 de janeiro de 2017 a Cia. Zaffari firmou TC para implantação de empreendimento multiuso na Av. Coronel Aparício Borges, 250. Ao empreendimento com mais de 65.000 m² de área construída foram exigidas 15 medidas mitigadoras, sendo que destas, dez foram medidas viárias, três de drenagem pluvial e duas medidas de desapropriação. Entre as medidas viárias consta a execução de duas diretrizes:

3.1 Projetar e executar o prolongamento da Rua Luiza Rocco (diretriz 4315) até a Av. Teresópolis, conforme Plano Funcional aprovado pela EPTC (anexo II)

3.2 Projetar e executar a Diretriz 4314 conectando o prolongamento da Rua Luza Rocco (diretriz 4315) à Av. Aparício Borges, conforme Plano Funcional aprovado pela EPTC (anexo II)¹⁵⁶

As demais medidas viárias contemplaram: alargamento da Av. Aparício Borges em toda testada do terreno; modificação nas interseções da mesma avenida com a Diretriz 4314 e com a Av. Oscar Pereira; modificação no corredor de ônibus da Av. Aparício Borges; implantação de travessia segura para pedestres junto aos acessos do empreendimento; e doação de equipamentos ao CECOMM no valor máximo de 31.430 Unidades Financeiras Municipal (UFMs)¹⁵⁷.

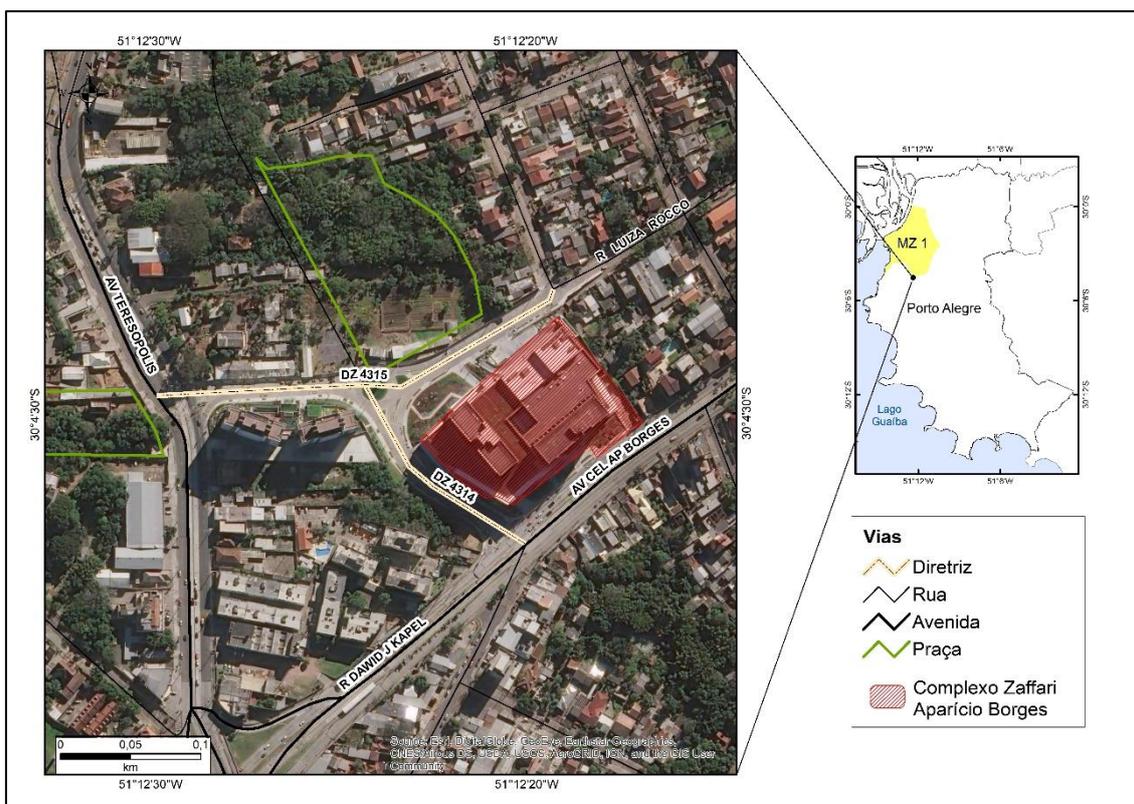
Para a execução das medidas viárias foi necessário realizar a desapropriação parcial de cinco imóveis da área, o que resultou no Primeiro Termo Aditivo ao TC, regrando o processo de desapropriação e estabelecendo o valor de R\$ 904.477,00 a

¹⁵⁵ Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre a MMV Empreendimentos Imobiliários Ltda. para implantação do empreendimento denominado Trend 24, localizado na Av. 24 de Outubro, 1416. Expediente Administrativo 002.329521.00.4.07880, datado de 07 de outubro de 2016.

¹⁵⁶ Cláusula Terceira do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre a Cia. Zaffari com Expediente Administrativo 002.330481.00.7, datado de 24 de janeiro de 2017, para implantação de empreendimento localizado na Av. Coronel Aparício Borges, 250.

¹⁵⁷ Conforme informações da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, a Unidade Financeira Municipal (UFM) é a indexadora de todos os tributos municipais, dos valores relativos a juros, multas e penalidades tributárias e administrativas. Em 2017, o valor da UFM era de R\$ 3,9052. O valor de 31.430 UFM equivalia a aproximadamente R\$ 122.740,43. Informação disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=154. Acesso em 10 de nov. de 2021.

serem pagos pela compromissária para realizar o processo. Ressalta-se que no TC, o Município se responsabilizava pelo pagamento das desapropriações, até o valor R\$ 203.000,00 e acordava que, sendo identificada a necessidade de desapropriações em valores superiores a este, o compromissário deveria informar à Secretaria Municipal da Fazenda para que ela reavaliasse a disponibilidade de orçamento. Conforme a planilha de acompanhamento da prefeitura, o Município não pagou o valor acordado no TC e essa obrigação foi repactuada no termo aditivo, se comprometendo o empreendedor a pagar pela totalidade das desapropriações (R\$ 904.477,00) identificadas como necessárias para executar as medidas viárias pactuadas no TC. As diretrizes viárias, bem como o empreendimento e vias do entorno podem ser visualizadas no Mapa 11.



Mapa 11 - Complexo multiuso Zaffari Aparício Borges (Av. Cel. Aparício Borges, 250) e sistema viário da região. Elaboração da autora.

É interessante notar ainda no Mapa 11 a demarcação – no sistema viário oficial da prefeitura – de duas praças nas imediações do empreendimento, e observar que nenhuma medida de reurbanização de praça ou de melhoramento de qualquer outro tipo de equipamento público comunitário foi exigido neste projeto. Como foi colocado no capítulo 2 desta tese, o lançamento deste projeto ganhou bastante espaço na mídia local, sendo anunciado como um projeto transformador da região, com a capacidade de induzir o desenvolvimento e transformar o bairro. As medidas mitigadoras, entretanto, se limitaram a resolver alguns impactos diretos do empreendimento no sistema viário e

de drenagem, o que parece não trazer benefícios à cidade para além das imediações do próprio empreendimento. Este projeto parece indicar que o pretense desenvolvimento da região alavancado pelo empreendimento, restringe-se a valorização imobiliária, que como já foi explicado pode até mesmo prejudicar moradores antigos de menor poder aquisitivo que não consigam pagar pelos custos desta valorização.

Em março de 2019 a Companhia Zaffari assinou mais um Termo de Compromisso para viabilização do empreendimento Bourbon Carlos Gomes, na Rua Furriel Luiz Antônio de Vargas, 239. Conforme a planilha da prefeitura, foram exigidas 12 medidas mitigadoras do empreendimento (que tem 86,3 mil m² de área construída), que podem ser visualizadas na Tabela 12.

Tabela 12 - Obrigações estabelecidas em Termo de Compromisso para o Projeto Especial de 2º grau Bourbon Carlos Gomes (R. Furriel Luiz Antônio de Vargas, 239)

Obrigação		Total
Infraestrutura de Drenagem		1
Infraestrutura Viária	Abertura, manutenção e modificação de via	7
	Sinalização viária	1
	Circulação de pedestres	1
Desapropriação	Projeto	1
	Pagamento	1
Total		12

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Na categoria Infraestrutura de drenagem pluvial foi exigido a implantação de reservatório de retenção de águas pluviais com volume total de 548,00 m³, bem como a execução dos desvios de redes pluviais que se fizessem necessários. Na categoria de infraestrutura viária, das nove medidas exigidas, sete foram relativas à abertura, manutenção e modificação de vias, destacando-se:

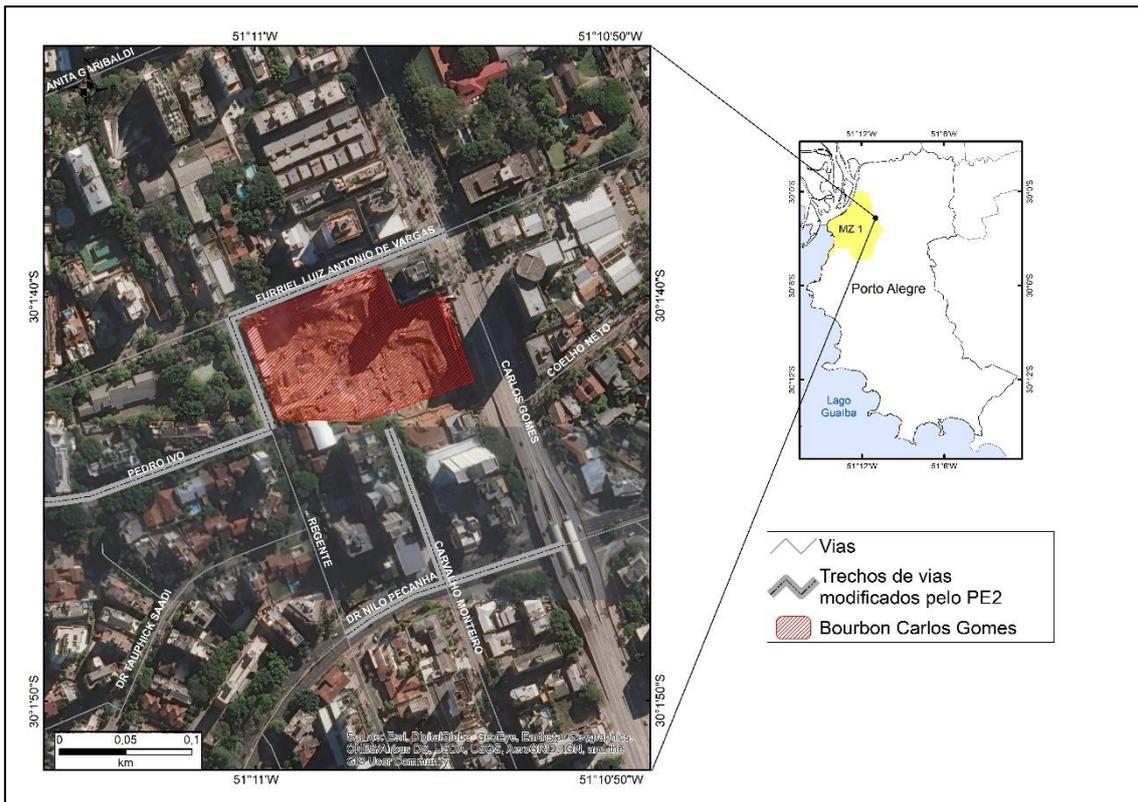
- 3.1. Implantar sentido único de circulação, sul-norte na Rua Regente entre a Rua Pedro Ivo e a Rua Furriel Luiz Antônio de Vargas.
- 3.2. Implantar sentido único de circulação, leste-oeste na Rua Pedro Ivo.
- 3.3. Implantar a quarta faixa de tráfego na Av. Nilo Peçanha sentido bairro-centro desde a alça do viaduto N_O até a Rua Regente.
- 3.4. Implantar faixa adicional de tráfego com 3 metros de largura em toda a testada do terreno com a Rua Regente.
- 3.5. Implantar uma faixa de tráfego na Rua Furriel Luiz Antônio de Vargas desde a Rua Regente até a Av. Carlos Gomes.
- 3.6. Executar “cul de sac” na Rua Carvalho Monteiro conforme Plano Funcional aprovado em 27/02/19, anexo I¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Cláusula Terceira do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre a Cia. Zaffari com Expediente Administrativo 002.318886.00.8, datado de 29 de março de 2019, para implantação de

Na subcategoria de sinalização viária, foi solicitado que o empreendedor projetasse e implantasse projeto de sinalização viária geral na área de influência do empreendimento.

Em relação às medidas de desapropriação, merece destaque o fato de este ser o primeiro TC analisado até aqui em que o Município atribui ao Empreendedor a responsabilidade de arcar com os custos de eventuais desapropriações que se façam necessárias para a realização das medidas viárias estabelecidas no TC. Conforme Steigleder (2021), a mudança de postura do Município em relação ao repasse de recursos financeiros para a desapropriações ou aquisições de imóveis em casos de execução de medidas viárias decorrentes de empreendimentos privados, ocorreu em outubro de 2018, através da Resolução 110/2018, realizada pelo Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira do Município de Porto Alegre. Esta mudança de atribuição estabelecida pelo Município parece bastante positiva, pois como visto até agora, alguns PE2 tiveram a execução de suas obrigações atrasadas pela incapacidade do Município em arcar com os custos das desapropriações. Neste sentido a atribuição de responsabilidade ao empreendedor deve conceder agilidade à execução das obrigações, evitando a repactuação de prazos e obrigações e consequente assinatura de termos aditivos.

No Mapa 12 é possível visualizar a área do empreendimento, o sistema viário do entorno e os trechos de vias modificados pelas medidas de mitigação estabelecidas no termo de compromisso. Como observa-se, estas medidas estão restritas à quadra do empreendimento e a uma rua (Pedro Ivo) que leva até sua entrada.



Mapa 12 - Empreendimento Bourbon Carlos Gomes (R. Furriel Luiz Antônio de Vargas, 239) e trechos de vias que receberam medidas de mitigação. Elaboração da autora.

3.1.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 1

Os 27 PE2 com obrigações analisadas entregaram à MZ 1, majoritariamente medidas de infraestrutura viária. Esta categoria correspondeu a 60,5% das obrigações identificadas, enquanto as obrigações referentes a equipamentos públicos – segunda categoria em número de ocorrências na MZ – corresponderam a 11,1%.

Esta macrozona, ao caracterizar-se como a porção urbanisticamente mais consolidada e de melhor infraestrutura do município, atrai empreendimentos de grande porte – geralmente comerciais ou multifuncionais – sendo muitos deles, polos geradores de tráfego, e por consequência, com grande impacto no sistema viário. O alto percentual de medidas viárias decorre, em grande medida, destes projetos e indica um modelo de cidade ainda pautado no automóvel. Com exceção das ciclovias que corresponderam à 7% das medidas viárias e representam um modal distinto de transporte, as demais medidas viárias atendem majoritariamente a um padrão de mobilidade focado no uso de automóvel particular.

Dos seis projetos selecionados para análise na MZ 1, quatro tiveram termos aditivos repactuando obrigações e/ou os prazos para suas execuções, sendo que em pelo menos três deles – no caso do Trend 24 o TA não se encontra na página da PGM e sua identificação se deu pela planilha da Prefeitura – a repactuação ocorreu por questões/ problemas advindos do Município e não do empreendedor.

No caso do projeto especial referente à ampliação do Praia de Belas Shopping, o termo foi aditado três vezes, ora para incluir obrigações advindas de modificações do EVU, ora por dificuldades do Município em desapropriar imóveis necessários para a realização das medidas de mitigação. O “surgimento” destes novos fatores ao longo do processo de execução do termo de compromisso implica no aumento de prazo para a execução das obrigações e demonstra falta de planejamento do Município em estabelecer medidas de mitigação e compensação de forma adequada às suas próprias capacidades. Também pode-se inferir neste PE2 que o Município está renunciando à receita ao não cobrar¹⁵⁹ pela outorga onerosa do direito de construir (OODC) no caso da passarela que conecta o prédio de estacionamento ao prédio comercial do shopping center. Vale lembrar que a OODC é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que, a partir da cobrança de contrapartidas, tem a capacidade de promover a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, bem como, recuperar para coletividade a valorização imobiliária promovida pelos recursos públicos (DAMÁSIO, 2021).

Ainda cumpre considerar neste projeto especial, a flexibilização das condições para obtenção da Carta de Habitação, frente ao reconhecimento da Prefeitura de suas dificuldades para cumprir com suas obrigações pactuadas no TC, obstruindo, desta forma, a conclusão de medidas de mitigação por parte do empreendedor. A Carta de Habitação é condicionante para ocupação e funcionamento de um empreendimento, e sua obtenção ocorre, via de regra, quando o empreendedor finaliza todas as obrigações pactuadas no TC. A concessão da Carta sem que a totalidade das obrigações tenham sido cumpridas (independentemente de a responsabilidade ser do Município ou não) indica que elas não são vistas como prioridade nos Projetos Especiais. Vizzotto (2018) ao analisar a evolução do Shopping Center Iguatemi, e observar que o empreendimento sempre pôde inaugurar e colocar em funcionamento suas ampliações, mesmo sem realizar importantes obras viárias mitigadoras de impacto (por exemplo, o prolongamento da Rua Anita Garibaldi), constatou que as medidas de mitigação não foram tratadas com a devida prioridade pelo Município e que para este, a prioridade

¹⁵⁹ Cabe lembrar que a planilha da prefeitura em que se baseia esta análise tem seus dados informados até 21 de setembro de 2019, o que significa que posteriormente a esta data, é possível que a prefeitura tenha regulamentado a cobrança de OODC referente à passarela do Praia de Belas Shopping.

sempre foi o empreendimento. A análise dos termos aditivos no caso do PE2 do Praia de Belas permite verificar o mesmo comportamento por parte do Município, identificado por Vizzotto (2018) no caso do Iguatemi.

Sobre o projeto especial denominado Zaffari Força e Luz é imperativo ressaltar a paralização do projeto há quase dez anos e a falta de informações públicas sobre ele. A execução da totalidade dos serviços decorrentes da conversão em área pública, somando mais de R\$ 6.000.000, bem como da ciclovia, estabelecida no TC, indicam que a concertação estava sendo executada. Da informação de que problemas de ordem interna da prefeitura estariam atrasando a execução de uma das medidas mitigadoras, no caso, a implantação de uma ponte sobre a Av. Ipiranga, infere-se certa desorganização nas estruturas técnico-administrativas da prefeitura, culminando com o estabelecimento de medidas de mitigação que têm que ser revistas ao longo do processo de execução do TC e por vezes paralisam o processo como um todo.

No projeto especial Trend 24, foi identificado um termo aditivo, alterando medidas de mitigação de impacto viário, bem como aumentando o prazo para a execução dos novos trechos de via estabelecidos. O destaque da análise fica, entretanto, com a flexibilização concedida para a obtenção da Carta de Habite-se Total do empreendimento, bastando para tanto, iniciar as obras previstas no TA e assinar o referido termo. Pode-se constatar neste caso, tal qual Vizzotto (2018) analisando os processos de ampliação do shopping center Iguatemi, que o termo de compromisso passa a funcionar como uma espécie de “salvo-conduto” à concessão do Habite-se – desconsiderando o seu caráter de título executivo extrajudicial com capacidade de cobrar judicialmente as obrigações pactuadas.

Questões relativas à desapropriação de imóveis para execução de obras viárias, foram o motivo do aditamento do TC firmado com a Companhia Zaffari no PE2 do empreendimento multiuso da Av. Aparício Borges, 250. Neste caso, o Município parece ter autorizado o início do projeto sem precisar o número de imóveis que necessitariam ser desapropriados e, por consequência, sem conhecimento dos valores envolvidos no processo, o que representa, de acordo com Steigleder (2021), risco de comprometimento do Erário. O Município ainda foi incapaz de arcar com os custos das desapropriações com os quais tinha se comprometido (203.000,00), transferindo integralmente os novos valores encontrados (R\$ 904.477,00) ao empreendedor e evidenciando a falta de planejamento orçamentário para as desapropriações que ficam ao seu encargo (VIZZOTTO, 2018).

A mudança de postura do Município em relação ao repasse de recursos financeiros para a realização de desapropriações em casos de empreendimentos privados foi identificada no PE2 Bourbon Carlos Gomes, assinado em 2019. Como

explicado anteriormente, tal mudança ocorreu em 2018 a partir de Resolução do Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira do Município e representa um aspecto positivo tanto do ponto de vista da gestão urbana – ao não se responsabilizar pelo financiamento de obras que beneficiarão, sobretudo o agente privado – quanto da gestão do instrumento dos projetos especiais, evitando atrasos na execução dos projetos por conta da incapacidade / falta de planejamento orçamentário do Município.

Se por um lado é possível visualizar avanços em relação a gestão do instrumento dos projetos especiais através do caso Bourbon Carlos Gomes, por outro lado, parece haver retrocessos quando compara-se as obrigações estabelecidas aqui, às obrigações estabelecidas no projeto de ampliação do Shopping Praia de Belas (TC assinado em 2010), pois vejamos: ambos são empreendimentos de grande porte e polos geradores de tráfego, sendo que no caso do empreendimento da Av. Carlos Gomes, o expediente urbanístico (emitido pela prefeitura) indica a existência de 1.240 boxes. Enquanto no projeto de ampliação do Praia de Belas foram estabelecidas medidas que podem ser consideradas de compensação de impacto urbano e ambiental, como a reurbanização de três praças e a doação ao órgão ambiental do município de equipamentos para medição da poluição atmosférica – além das medidas viárias e de drenagem – no caso do Bourbon, as obrigações ficaram restritas a medidas de mitigação de impacto urbano, consistentes em desapropriações, medidas de infraestrutura viária e de drenagem. Estas mesmas categorias, resumem as obrigações estabelecidas no PE2 (firmado em 2017) do complexo multiuso Zaffari Aparício Borges, ou seja, nenhum equipamento público foi beneficiado com o projeto, a despeito dos discursos de desenvolvimento para a região à época de sua implantação.

Como não existem critérios claros para o estabelecimento das obrigações e tampouco aquelas estabelecidas nos TC aparecem relacionadas ao impacto que visam mitigar/compensar, torna-se difícil explicar a mudança ou desaparecimento de certas obrigações ao longo do tempo em projetos similares. É possível afirmar, todavia, que as obrigações para empreendimentos de grande porte ficaram mais restritas a medidas de infraestrutura viária e de drenagem.

3.2. Repercussões dos PE na Macrozona 2 – Corredor de Desenvolvimento

A macrozona 2 recebeu oito PE2, sendo que destes, sete constam na planilha de acompanhamento das obrigações da prefeitura, totalizando 116 obrigações analisadas nesta seção. Todas as obrigações derivam de termos de compromisso, não tendo sido identificado nesta macrozona no período 2010 a 2019, PE2 resultante de

termo de conversão em área pública. O Gráfico 9 mostra a incidência das obrigações por categoria, onde observa-se com destaque as obrigações relativas à infraestrutura viária, com 69 ocorrências, e com um número bem menor de ocorrências, em segundo lugar, obrigações referentes a equipamentos públicos comunitários, com 11 ocorrências. Em terceiro lugar, com dez ocorrências, aparece a categoria infraestrutura de drenagem pluvial e em quarto lugar, obrigações de natureza diversa (categoria Outro) com 9 ocorrências. Obrigações relacionadas a infraestruturas diversas tiveram seis ocorrências enquanto obrigações relativas à desapropriação ocorreram quatro vezes. O gráfico ainda mostra as categorias mobiliário urbano, doação de área e infraestrutura sanitária com duas ocorrências cada, e por fim, uma obrigação foi registrada na categoria operação financeira (tipo Carta fiança).

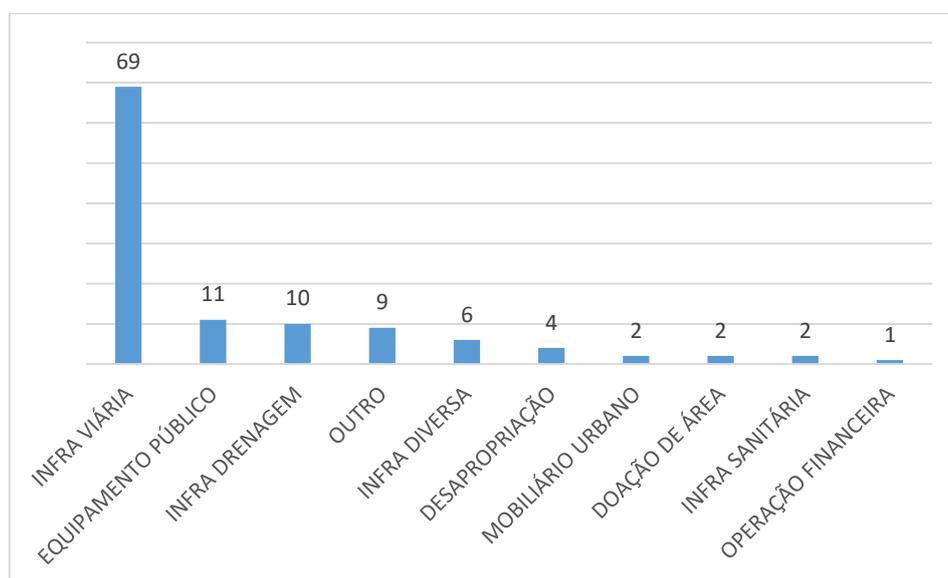


Gráfico 9 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 2. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

No Gráfico 10 as obrigações relativas à infraestrutura viária aparecem por subcategoria, com destaque para obrigações relativas à abertura, manutenção e modificação de ruas, com 51 ocorrências. Medidas de sinalização viária tiveram oito ocorrências e ciclovias, quatro. Doações de equipamentos para a Central de Controle e Monitoramento de Mobilidade ocorreram três vezes e medidas relacionadas à circulação de pedestres e elaboração de projetos tiveram uma ocorrência cada.

Na sequência, no Gráfico 11 os equipamentos públicos comunitários beneficiados por medidas compensatórias aparecem discriminados por tipo. Três creches foram reformadas e ampliadas, entre as escolas, duas foram ampliadas e uma

foi construída. Duas sedes de associação foram reformadas e ampliadas, dois parques reurbanizados e um centro cultural construído.

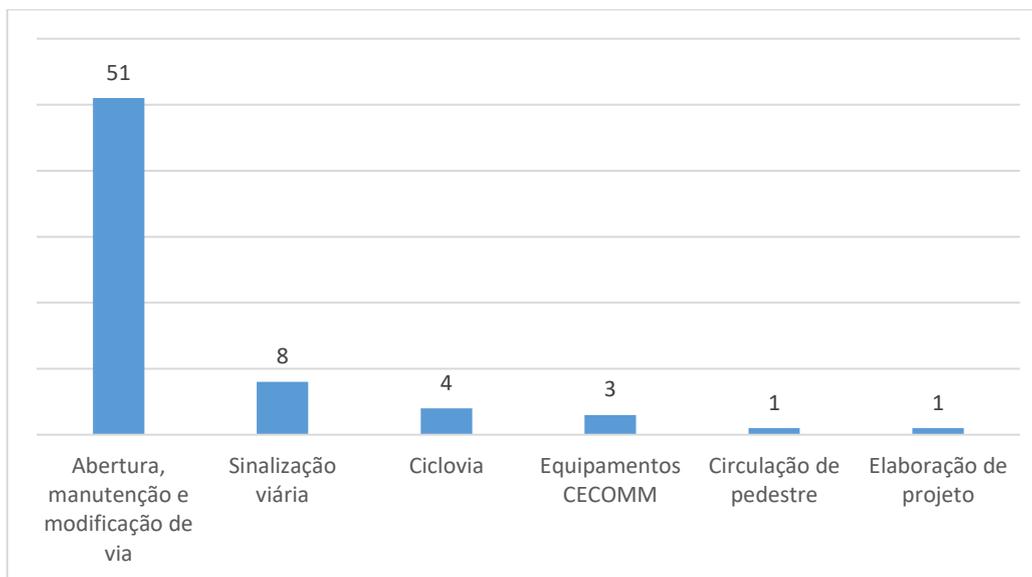


Gráfico 10 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 2. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

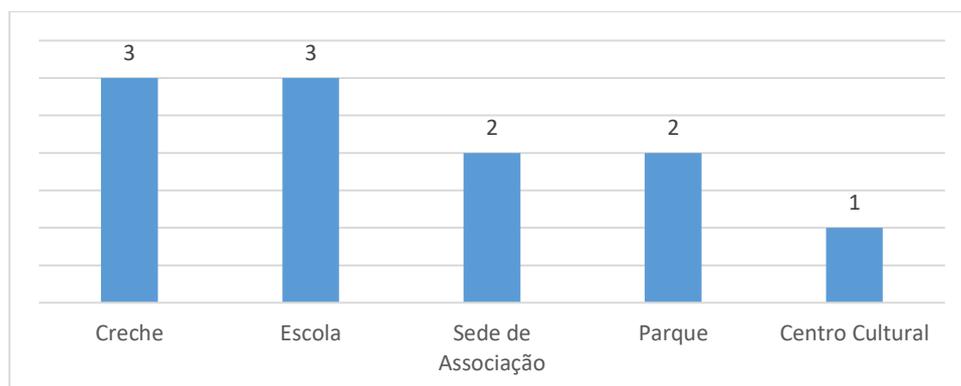


Gráfico 11 - Tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 2. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

A seguir, no Quadro 5 são apresentadas informações básicas de três PE2 da MZ 2 e na sequência, na Tabela 13, são apresentadas de forma resumida as obrigações estabelecidas nos projetos selecionados. A análise das obrigações de cada projeto é realizada em seguida.

Quadro 5 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ 2 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades

EMPREENDIMENTO	ENDEREÇO	DATA	ATIVIDADE
OAS - Arena do Grêmio	R. Padre Leopoldo Brentano, 700	TC - 16/04/2012 1º TA - 25/01/2013 Termo de Revogação - 17/11/2014 Acordo Judicial - 16/12/2014 Acordo Final - 09/04/2021	Arena Hotel Complexo Multiuso Residencial
Complexo FECOMÉRCIO	Estr. Marechal Osório, 2001	TC - 01/12/2014 1º TA - 11/09/2015 2º TA - 02/03/2020	Serviços
Loteamento Residencial Bonanza	R. Faria Lobato, 1075	TC -17/04/2015	Loteamento

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 13 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ 2

EMPREENDIMENTO	OAS - Arena do Grêmio	Complexo FECOMÉRCIO	Loteamento Residencial Bonanza
INFRA DRENAGEM	1	1	0
INFRA VIÁRIA	20	15	0
INFRA SANITARIA	2	0	0
EQUIPAMENTO PÚBLICO	9	0	2
MOBILIÁRIO URBANO	2	0	0
INFRA DIVERSA	0	0	5
DOAÇÃO DE ÁREA	0	0	0
DESAPROPRIAÇÃO	0	1	0
OUTRO	5	1	0
OPERAÇÃO FINANCEIRA	0	0	1
TOTAL	39	18	8

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Em 4 de abril de 2012, a empresa OAS S.A. firmou termo de compromisso com o Município para a implantação do empreendimento denominado Arena Esportiva do Grêmio e Complexos Empresarial e Residencial. Na ocasião foi estabelecido um conjunto de 30 medidas mitigadoras e compensatórias, compostas por 13 medidas de infraestrutura viária, nove medidas referentes a equipamentos públicos comunitários, quatro de natureza diversa (categoria “outro”), uma medida de drenagem pluvial e uma de mobiliário urbano. No referido termo, entretanto, o empreendedor não era responsabilizado pelas obrigações relativas às medidas viárias previstas no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA do empreendimento, o que levou o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) a instaurar um Inquérito Civil (nº 00829.00006/2013) para investigar a

celebração do TC entre a OAS e o Município e a desoneração da empresa em relação às obrigações previstas no licenciamento ambiental. No mesmo inquérito o Ministério Público também questionou o valor estabelecido para a compensação ambiental baseado na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Acatando recomendação do Ministério Público¹⁶⁰, em 17 de novembro de 2014, o Município revogou o Termo de Compromisso, e no mês seguinte, em 16 de dezembro, celebrou um acordo judicial com a empresa OAS repactuando as condições de compensação e mitigação das obras viárias do entorno do Complexo da Arena.

Na fundamentação (justificativa) do acordo alguns aspectos considerados foram: a possibilidade de o poder público executar as obras de drenagem e de mobilidade urbana no bairro Humaitá, consideradas necessárias antes mesmo da construção do Complexo da Arena; evitar a ocorrência de dano inverso decorrente da não execução de obras viárias; e a necessidade de realizar as compensações e mitigações em tempo razoável, preferencialmente de forma concomitante ao desenvolvimento do empreendimento. Também foi considerado que a redução de 30% das obrigações originais não seria tão significativa se comparadas com a espera pelo julgamento da ação, uma vez que as obras eleitas para serem realizadas (no percentual de 70%) foram consideradas por técnicos da EPTC e do MPRS as mais relevantes para a mitigação do impacto. Por fim, foi considerado que a imediata execução das obras acordadas traria efetiva solução para a mobilidade urbana do entorno do complexo e benefícios diretos à população, superando a perda dos 30% de obras não realizadas pelo empreendedor.

Como resultado do acordo a empresa OAS se comprometeu em arcar com 70% das obras referentes às medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas no EIA/RIMA do empreendimento. A empresa também se comprometeu a pagar pela compensação ambiental (previsto na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC) que teve seu valor redimensionado de R\$ 1.358.427,31, para R\$ 3.507.083,14.

As demais medidas mitigadoras e compensatórias que não foram alvo do Inquérito Civil foram reeditadas, permanecendo como obrigações a serem cumpridas pelo empreendedor. No Quadro 6 é possível visualizar as obrigações que foram mantidas no Acordo referentes a equipamentos públicos e no Quadro 7 são apresentadas as medidas viárias pactuadas no Acordo Judicial de 2014. Em ambos os quadros, extraídos das planilhas da prefeitura, as informações quanto ao andamento das execuções, foram atualizadas até 21 de setembro de 2020.

¹⁶⁰ Informações obtidas em: OBRAS NO ENTORNO DA ARENA DO GRÊMIO: FECHADO ACORDO COM O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE E A OAS. **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, 2014. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/urbanistico/37447/>>. Acesso em 23 de nov. de 2021.

Quadro 6 - Obrigações referentes a equipamentos públicos comunitários constantes no Termo de Compromisso assinado entre a empresa OAS e o Município de Porto Alegre em 16/04/2012 para implantação do empreendimento Complexo Arena do Grêmio (R. Pe. Leopoldo Brentano, 700)

OBRIGAÇÕES	SITUAÇÃO
Escola Estadual Oswaldo Vergara: Construção da Escola Estadual de Ensino Fundamental, localizada na Rua Frederico Mentz, nº 210, Bairro Humaitá.	EXECUTADO
Escola Estadual Danilo Zaffari: Construção de duas salas de aulas na Escola Estadual de Ensino Fundamental, localizada na Rua Marcos Kruchin 291, Bairro Humaitá.	EXECUTADO
Escola Estadual Carlos Fagundes de Mello: Construção de oito salas de aula na Escola localizada na Rua Ir. Maria Jose Trevisan 200, Bairro Humaitá.	EXECUTADO
Construção do Centro Cultural: Centro Cultural com aproximadamente 1.100m², localizado na Rua Frederico Mentz, esquina com Rua Bambas da Orgia, no Bairro Humaitá.	NÃO EXECUTADO
Reforma e Ampliação da ACEBERGS - Associação das Creches Beneficentes do Rio Grande do Sul, que administra um SASE - Serviço de Atendimento Sócio Educativo. Endereço: Rua Irma Maria José Trevisan, nº 10 - Vila Farrapos Associação das Creches Beneficentes do Rio Grande do Sul. CNPJ - 90264268/0001-23	NÃO EXECUTADO
Reforma e Ampliação da Associação da Vila Tecnológica. No prédio a ser reformado/ampliado funciona uma creche comunitária que atende crianças de zero a cinco anos e 11 meses em turno integral. Associação de Moradores da Vila Tecnológica Rua Maria Trindade, nº 115 - Vila Farrapos CNPJ: 04175503/000Q9.	EXECUTADO
Reforma e Ampliação da ASCOMAQ - Associação Beneficente Comunitária do Conjunto Residencial Mário Quintana. Esta associação mantém creche comunitária, SASE e Telecentro. Endereço: Acesso A 2, n/4 - Mário Quintana - CNPJ: 02567547/0001-07	NÃO EXECUTADO
Reforma e Ampliação da Construção da Sede da Associação localizada na antiga Área do SESI, na rua Frederico Mentz, que vai administrar o complexo esportivo, a ser construído pelo MUNICIPIO (já licitado, aguardando assinatura da ordem de início) e construção de vestiários (masculino e feminino) com banheiro para os frequentadores do parque esportivo.	EXECUTADO PARCIALMENTE
Reforma e Ampliação da Creche da Vila Progresso. Nos fundos da escola, será construída nova sede para a associação, uma vez que a anterior foi utilizada pela creche. Será realizado o cercamento da praça lindeira, que terá seus equipamentos renovados. Associação Comunitária Loteamento Progresso - Rua Monsenhor Severino Brum, nº 65 -CNPJ - 07902221/0001-02	EXECUTADO PARCIALMENTE

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Quadro 7 - Obrigações pactuadas no Acordo Judicial (16/12/2014) entre OAS e Município de Porto Alegre para mitigação e compensação das obras viárias do entorno do Complexo Arena do Grêmio

OBRIGAÇÕES	SITUAÇÃO
Execução da Av. AJ Renner em seu gabarito definitivo com implantação de soluções geométricas e funcionais adequadas, inclusive infraestrutura (redes de água, esgoto e EBE), desde seu início na interseção da Av. Farrapos até seu final na interseção com a Voluntários da Pátria (no trecho do prolongamento da Av. A. J Renner será executada somente a pista Oeste), tudo conforme projeto desenvolvido pela OAS e aprovado ou em aprovação pela PMPA anexo;	NÃO EXECUTADO

Execução da interseção da Avenida A. J. Renner com a Rua Dona Teodora, incluindo os laços de quadra para conversão a esquerda e ampliação de faixas de tráfego nas aproximações para ganho de capacidade - conforme projeto desenvolvido pela OAS e aprovado ou em aprovação pela PMPA anexo;	NÃO EXECUTADO
Execução e reformulação da interseção da Avenida A.J. Renner com a Av. Padre Leopoldo Brentano, conforme projeto desenvolvido pela OAS e aprovado pela PMPA anexo;	NÃO EXECUTADO
Execução da solução alternativa ao túnel previsto no EIA, conforme proposta da OAS, na interseção da Avenida Farrapos com a Avenida A.J. Renner, ligando a pista centro/bairro da Av. Farrapos com a pista centro/bairro da Av. A.J. Renner, conforme projeto funcional em anexo;	NÃO EXECUTADO
Implantação do terminal de ônibus na Gleba indicada pelo EIA, junto a interseção da Av. A. J. Renner com a Av. Padre Leopoldo Brentano. O Terminal terá 7.751m ² e será composto por uma Área de circulação de pedestres e veículos, vagas para ônibus (27 unidades), prédio administrativo com 60m ² , Área de manobras, parada coberta com capacidade para 03 veículos) [...]	NÃO EXECUTADO
Conclusão da execução da Av. Padre Leopoldo Brentano desde a Av. Voluntários da Pátria até Av. A. J. Renner (parcialmente executada pela PMPA), conforme projeto desenvolvido pela OAS e aprovado pela PMPA anexo;	NÃO EXECUTADO
Execução do trecho III da Av. Voluntários da Pátria, compreendido entre a Rua 01 e o prolongamento da Av. A.J. Renner, em gabarito definitivo, conforme projeto desenvolvido pela OAS e aprovado pela PMPA anexo;	NÃO EXECUTADO
Execução da Rua 02 entre a diretriz 2122 (prolongamento da Av. A. J. Renner) e a Rua 01 (contorno da Arena do Grêmio), conforme projeto desenvolvido pela OAS e aprovado pela PMPA anexo.	EXECUTADO
O valor da compensação ambiental prevista na lei do SNUC será redimensionado para o valor de R\$3.507.083,14. [...].	

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação

Como observa-se no Quadro 6, em relação aos equipamentos públicos, foram cumpridas as obrigações de construir uma escola estadual, reformar outras duas e reformar e ampliar uma associação onde funciona uma creche comunitária. Duas obrigações, referentes à reforma e ampliação, foram executadas parcialmente, uma relativa à sede de uma associação e outra relativa a uma creche. Um centro cultural não foi construído e duas associações não foram reformadas.

Em março de 2015, poucos meses após firmar o Acordo Judicial em que se comprometia a pagar por compensação ambiental e realizar um conjunto de obras imprescindíveis para a mobilidade urbana da região do empreendimento (ver Quadro 7), a empresa OAS ingressou com pedido de recuperação judicial na Justiça do Estado de São Paulo e na sequência parou de executar as obrigações pactuadas no Acordo. A não realização das obras acordadas fez com que o MPRS ingressasse com uma ação para suspender a concessão da carta de habitação de cinco das sete torres residenciais que compõem o complexo da Arena. Acerca da decisão da justiça gaúcha, um desembargador explicou na ocasião que a permissão de ocupar as torres poderia fazer

com que as obrigações deixassem de ser cumpridas pela empresa e acabassem sendo repassadas ao Poder Público (ZERO HORA, 23/07/2017) ¹⁶¹.

Em 9 de abril de 2021, foi assinado o Acordo Final entre o grupo OAS, o Município de Porto Alegre e o MPRS. Após ter seu Plano de Recuperação Judicial aprovado, receber a sentença de encerramento da Recuperação Judicial da Justiça paulista e reduzir o escopo geral do “Complexo Arena do Grêmio” excluindo as áreas comerciais originalmente previstas, a proposta de empreendimento foi novamente apreciada pelo Município e aprovada. Com a redução do escopo original do projeto, as obrigações previstas no Acordo de 2014 também foram reduzidas, limitando-se a mitigar e compensar os impactos gerados pelo estádio de futebol e pelo conjunto de torres residenciais.

O Acordo Final não menciona a compensação ambiental, não ficando claro se ela foi paga pela empresa ou não, uma vez que na planilha da prefeitura (Quadro 7) esta obrigação não recebeu status algum. As obrigações referentes a equipamentos urbanos foram canceladas, bem como a obrigação de construir um terminal de ônibus na interseção da Av. A. J. Renner com a Av. Padre Leopoldo Brentano. Foram mantidas as obrigações de executar as avenidas A. J. Renner e Padre Leopoldo Brentano e Rua José Pedro Boéssio, construir uma Estação de Bombeamento de Esgoto – EBE e o Posto da Brigada Militar do 11º Batalhão. A OAS, juntamente com a Arena POA, também se comprometeu em executar de forma imediata a limpeza, desobstrução e desassoreamento de parte do sistema de drenagem da região do empreendimento. O conjunto das obras, avaliado pelo Município em R\$ 44.038.597,67, é condicionante para a obtenção da carta de habitação das torres residenciais e recebeu um prazo de 58 meses para ser realizado.

Em 1º de dezembro de 2014 a Federação do Comércio, Bens e Serviços do Rio Grande do Sul – FECOMERCIO, o Serviço Social do Comércio – SESC / Administração Regional do Estado do RS e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC / Administração Regional do Estado do RS assinaram TC com o Município de Porto Alegre para a implantação da nova sede administrativa do Sistema Fecomercio-RS/Sesc/Senac, às margens da rodovia *Freeway*, Estrada Marechal Osório, 2001. Para a viabilização do empreendimento de grande porte, foram estabelecidas 15 obrigações de infraestrutura viária, uma obrigação de natureza diversa (categoria Outro), uma obrigação de Desapropriação e uma de Infraestrutura de Drenagem.

¹⁶¹ WEBER, Jéssica; FERRAZ, Mateus. Justiça proíbe ocupação de prédios no complexo da Arena. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 27 de março de 2017. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/03/justica-proibe-ocupacao-de-predios-no-complexo-da-arena-9757886.html>. Acesso em 12 de jan. 2021.

Em relação às medidas viárias, foi exigido: Atender ao Plano Diretor Ciclovitário com a implantação de bicicletário (1 vaga para bicicleta para cada 20 vagas veiculares) e implantação de ciclovia em local a ser definido pela PMPA (2 metros de ciclovia para cada vaga de estacionamento); fazer doação de equipamentos à CECOMM no valor máximo de 23.555 UFMs¹⁶²; e ações de abertura, manutenção e modificação de via na Av. Fernando Ferrari e na Rua Eugênio Rubbo.

Na categoria Outro foi exigida a apresentação de pesquisa histórica sobre as edificações existentes no terreno para análise da Equipe de Patrimônio Histórico e Cultural da Secretaria Municipal da Cultura. Na categoria de infraestrutura de drenagem foi solicitada a construção de reservatório de retenção de águas pluviais conforme apontamentos do Relatório de Impacto Ambiental e por fim, na categoria Desapropriação ficou estabelecido que, em caso de necessidade de realizar desapropriações fora da gleba do empreendimento, as compromissárias deveriam desenvolver o projeto de desapropriação e protocolar na Comissão de Análise e Aprovação de Parcelamento de Solo.

O TC assinado em 2014 ainda previa que o empreendedor apresentasse projetos referentes ao sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mais especificamente:

I - Projeto de rede de abastecimento de água, contemplando todo empreendimento, verificando a suficiência das redes do entorno e se necessário a substituição das redes existentes próximas ao empreendimento.

II - Projeto de rede de esgotamento sanitário, contemplando todo o empreendimento, prevendo EBE e extensões necessárias para ligação da EBE às redes em execução pelo DMAE próximas ao empreendimento¹⁶³.

Entretanto, tais projetos foram excluídos das obrigações do empreendedor com a assinatura do primeiro termo aditivo em setembro de 2015. Tal documento não se encontra disponível na página eletrônica da PGM, e sua identificação se deu pela planilha de acompanhamento da prefeitura. Em virtude da indisponibilidade do documento também não foi possível identificar os motivos alegados para a exclusão destas obrigações.

Em março de 2020 o TC foi aditado pela segunda vez após solicitação das compromissárias para adequar as medidas mitigatórias previstas no Termo. A solicitação foi realizada após as compromissárias assumirem os custos das

¹⁶² Em 2014 o valor da Unidade Financeira Municipal (UFM) de Porto Alegre era de R\$ 3,1005. O valor de 23.555 UFM equivalia a aproximadamente R\$ 73.032,27.

¹⁶³ Cláusula quarta, do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e FECOMERCIO, SESC e SENAC, com Expediente Administrativo 002.286013.00.9.7880, datado de 02 de dezembro de 2014, para implantação do empreendimento da FECOMERCIO, SESC e SENAC localizado à Estrada Marechal Osório 2001.

desapropriações que se fizeram necessárias e que deveriam ser pagas pelo Município. A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, por não ter orçamento para realizá-las, repassou os custos das desapropriações às compromissárias e desobrigou-as de cumprir algumas medidas previstas no termo de 2014 que apresentavam o valor equivalente daquele gasto com as desapropriações.

Em abril de 2015 a Goldsztein Cyrela Empreendimentos Imobiliários assinou TC para a finalização das obras de urbanização do Loteamento Residencial Bonanza, endereçado na Av. Faria Lobatto 1075, bairro Sarandi. O TC indica que a tramitação deste projeto estava suspensa na prefeitura desde outubro de 2012 quando venceu a apólice de seguro ofertada pelo empreendedor à prefeitura como garantia da execução das obras do loteamento. Desta forma, o TC assinado em 2015, renova a garantia via carta-fiança e se compromete em finalizar as obras de urbanização. Na lista de obrigações consta a urbanização de duas áreas verdes (identificadas por números e sem endereço) e a provisão de infraestruturas diversas para um conjunto de vias que passam pelo loteamento. Ficou a cargo do empreendedor a execução de trechos da Av. Faria Lobato (37 metros), Av. Souza Melo (33,8 metros), R. Gabriel Franco da Luz (277 metros) e R. da Felicidade (103 metros), além do *cul-de-sac* da R. Pedro Parreira Machado (20 metros). Nestes trechos além da pavimentação o empreendedor se comprometeu a implementar rede de água, esgoto cloacal, esgoto pluvial, iluminação pública e arborização das vias. Ainda, a título de garantia de execução das obras, a Goldsztein Cyrela contratou uma carta-fiança no valor de R\$ 2.331.097,78.

3.2.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 2

Na MZ 2, foram analisadas 116 obrigações provenientes de oito PE2. As medidas de infraestrutura viária corresponderam a 58,6% das obrigações analisadas, e com o segundo maior percentual, embora com uma grande diferença, ficaram as medidas referentes a equipamentos públicos com 9,5% das ocorrências. A macrozona, que é descrita como região de excepcional potencialidade para se tornar um polo de importância regional, não refletiu nas obrigações analisadas o desenvolvimento deste potencial.

De todos os PE2 da macrozona, a Arena do Grêmio é indubitavelmente o mais emblemático, tanto por seu porte, quanto pelos desdobramentos do processo envolvendo a realização das obrigações decorrentes do projeto. Já no primeiro termo de compromisso, assinado em 2012, destaca-se a desoneração do empreendedor em relação às medidas viárias previstas no EIA-RIMA. Tal ato, em total desconformidade

com a legislação – levando até o Ministério Público a intervir – vai ao encontro do conceito de cidade de exceção utilizado por Vainer (2016) para explicar o planejamento urbano realizado na cidade do Rio de Janeiro no período que antecedeu os megaeventos de 2014 e 2016. Como foi visto, o autor explica que os megaeventos realizam de maneira plena e intensa a cidade de exceção, suscitando que governos personalizem decisões, concedam autorizações especiais e criem isenções fiscais e urbanísticas por meio de novas legislações, tudo em nome de aproveitar as “oportunidades”. No caso aqui analisado, embora a Arena não tenha sediado jogos da Copa de 2014, a sua construção entrou no “pacote de obras da Copa”, e sob esta condição, recebeu uma série de isenções fiscais e incentivos urbanísticos. A tentativa de desonerar o empreendedor das obras de mitigação de impacto é um exemplo claro de ilegalidade protagonizado pelo governo local, sob a justificativa da excepcionalidade do evento e do legado que os projetos envolvidos deixariam à cidade, tal qual descreve Vainer (2016) em relação ao Rio de Janeiro.

No acordo judicial, celebrado em 2014 entre OAS, Município de Porto Alegre e Ministério Público, identificou-se outra forma de flexibilização que não aquela nas normas urbanísticas que precedem a execução do projeto, mas a flexibilização das medidas de mitigação a serem executadas pelo empreendedor. Como explicado, o empreendedor teve uma redução de 30% das medidas de mitigação apontadas no EIA-RIMA, a partir do entendimento do MPRS e do Município de que as obras mantidas sob responsabilidade do empreendedor (na proporção de 70% do conjunto inicial) eram as obras mais importantes e urgentes a serem feitas na região e de que a judicialização do caso (pela morosidade da justiça), e conseqüente paralização total das obras, poderia causar danos maiores à cidade do que a redução de 30% do escopo original.

Embora não seja possível afirmar de maneira categórica, é possível inferir que o grupo OAS não tinha planos de realizar as obras fruto do acordo, uma vez que apenas três meses após sua assinatura, o grupo ingressou com pedido de recuperação judicial, parando de executar as obras e deixando a região com uma série de problemas de infraestrutura e mobilidade. Cabe aqui retomar Santos (2011) quando este cita que as grandes empresas não têm compromisso com as sociedades locais, mas apenas com seus próprios objetivos. Neste sentido não é de se estranhar que naquela ocasião a empresa tenha assinado o acordo judicial já sabendo que não o cumpriria.

A ação subsequente do Ministério Público de suspender a emissão da Carta de Habitação das torres residenciais do complexo, em virtude da não realização das obras de mitigação, é aqui considerado um aspecto positivo do caso em análise e revela a complexidade da ação do Estado e seus múltiplos papéis na produção do espaço urbano (CORRÊA, 2014). Se por um lado o Estado, representado majoritariamente pelo

Poder Municipal¹⁶⁴, atuou em defesa dos interesses do empreendedor, desonerando-o de obras que eram de sua responsabilidade, por outro lado, o Estado, na figura do Ministério Público Estadual, agiu para garantir o cumprimento da política urbana regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e que estabelece o direito à cidade sustentável entendido como, por exemplo, o direito à terra urbana, à infraestrutura urbana e ao saneamento ambiental. Salienta-se que à época do ocorrido, as condições de infraestrutura e saneamento na área do empreendimento eram absolutamente precárias¹⁶⁵, tendo em vista que a OAS havia declarado falência e paralisado as obras do entorno do empreendimento.

O novo acordo judicial celebrado em 2021 entre MPRS, Município e grupo OAS sinaliza um desfecho para o caso e apresenta aspectos importantes que necessitam ser considerados: ao condicionar a entrega das Cartas de Habitação das torres residenciais à execução e pagamento por parte do empreendedor, das obras de mitigação e compensação de impacto, o acordo faz cumprir o Estatuto da Cidade e o PDDUA, garantindo um mínimo de infraestrutura sanitária e viária aos moradores e frequentadores do empreendimento e região. Embora se possa pensar que o acordo judicial “apenas” garante o cumprimento da lei, o contexto de planejamento em que se insere o projeto, mostra que as excepcionalidades e personalismos concedidos a grandes projetos são abundantes, e, portanto, garantir que o empreendedor pague pelos impactos gerados no seu empreendimento, representa uma vitória na luta por uma cidade mais justa, tal qual estabelece a política urbana brasileira.

Por outro lado, o acordo – que foi assinado após o grupo OAS reduzir o escopo do projeto original e por consequência, ter as obrigações reduzidas – desobrigou o empreendedor de executar os equipamentos públicos previstos anteriormente (creches, escolas, centro cultural e associações comunitárias) bem como de implantar o terminal de ônibus entre as avenidas A. J. Renner e Padre Leopoldo Brentano. As obras acordadas ficaram resumidas a obras viárias, construção de uma estação de bombeamento de esgoto e de um posto da brigada militar (que necessitou ser realocado em função das obras viárias), ou seja, obras que se limitam a mitigar o impacto gerado, mas que em nada colaboram para o desenvolvimento socioeconômico da região, tal

¹⁶⁴ Cabe lembrar que as obras assumidas pelo Município, seriam custeadas, em parte, por recursos oriundos de Emendas Parlamentares da Bancada do Estado do Rio Grande do Sul no Congresso Nacional, o que indica o envolvimento de atores estatais nas esferas estadual e federal no caso da Arena do Grêmio. Para detalhamento das fontes de custeio das obras, ver § 2 da Cláusula 4ª do TC firmado entre Município de Porto Alegre e Empresa OAS S.A. para implantação do empreendimento denominado Arena do Grêmio, firmado em 16 de abril de 2012, com Processo nº 22613580017880.

¹⁶⁵ Declaração realizada pelo promotor de justiça do MPRS, Alexandre Sikinowski Saltz, disponível em: WEBER, Jéssica; FERRAZ, Mateus. Justiça proíbe ocupação de prédios no complexo da Arena. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre, 27 de março de 2017. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/03/justica-proibe-ocupacao-de-predios-no-complexo-da-arena-9757886.html>.

qual preconizado na justificativa do projeto de lei que regulou o regime urbanístico da área.

Em estudo publicado recentemente sobre o empreendimento da Arena, Normann (2020) afirma que tanto os antigos quanto os novos moradores da região demonstraram frustração com a chegada do empreendimento, uma vez que foram prometidas muitas melhorias no bairro que não se realizaram até o momento. Moradores, especialmente da Vila Farrapos, consideram que a região permanece insegura, e relatam assaltos constantes no período da noite. Embora exista um posto da brigada militar próximo ao empreendimento, as rondas policiais ocorrem apenas nos horários de evento no estádio, permanecendo a população desassistida de segurança pública a maior parte do tempo. E mesmo em dias de evento, moradores relatam que é comum o roubo de carros que ficam estacionados em áreas mais distantes do estádio. A pesquisadora explica que são, todavia, os problemas relacionados a infraestrutura e acessibilidade os que mais impactam a vida dos moradores e frequentadores do empreendimento e região:

A despeito de diversos impactos passíveis do empreendimento, considerando os relatos dos moradores e o que a imprensa mais repercute, o destaque se dá sobre a infraestrutura urbana, circulação e acessibilidade das vias do entorno, predominantemente sobre o impacto no trânsito: a inconclusão de obras viárias (ou a falta de), principalmente a má qualidade das vias e os constantes alagamentos sofridos (NORMANN, 2020, p. 142).

Embora os principais problemas em relação à infraestrutura viária possam ser resolvidos a partir da assinatura do acordo judicial de 2021, a questão da acessibilidade e escassez de oferta de transporte público continuará sendo um problema concreto da região, uma vez que o acordo desobrigou o empreendedor de construir o terminal de ônibus. A suspensão desta obrigação evidencia o tipo de cidade que os projetos especiais corroboram para consolidar, ou seja, a cidade focada no transporte privado e individual, que apenas proporciona mobilidade para uma parcela reduzida da população, aquela que tem dinheiro para manter um automóvel particular. Tal suspensão também evidencia o descomprometimento do projeto com a região do entorno que, como já foi mostrado, se caracteriza por abrigar famílias de média e baixa renda que dependem, em grande parte, do transporte coletivo para se deslocar. Em relação especificamente ao estádio de futebol, a falta de acesso via transporte público pode indicar dois feitos: a negligência do empreendedor com o seu público (torcedores de futebol) ou, parte de uma estratégia para fortalecer o processo de elitização do esporte, fenômeno já abordado no campo das ciências sociais e que mostra, entre outros aspectos, a mudança de classe social do público dos estádios.

O empreendimento da Arena evidencia a prática da flexibilização em diferentes momentos do processo – flexibilização das normas urbanísticas e fiscais, concedidas na etapa do projeto; flexibilização das obrigações, realizada de forma concomitante à execução do projeto; e flexibilização na concessão do Habite-se do estádio e de duas torres residenciais, realizada após conclusão do empreendimento, sem todavia, estarem concluídas as obras de mitigação e compensação de impacto – e a prática do empresariamento urbano (HARVEY, 1996) baseado na parceria público-privada como forma de alavancar o desenvolvimento urbano, embora na prática evidencie o foco no desenvolvimento econômico, alicerçado em empreendimentos imobiliários pontuais e pouco conectados com o entorno.

No caso do PE2 da nova sede administrativa do Sistema Fecomercio-RS/Sesc/Senac, a análise das obrigações via termo de compromisso e aditivos, indica que a região do entorno deixou de ser beneficiada pelo projeto a partir da assinatura do primeiro termo aditivo que desobrigou os empreendedores de realizar projetos para as redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário da região. A falta de explicações – uma vez que o referido TA não está disponível para consulta pública – sobre a revogação destas obrigações, além de indicar a falta de transparência na gestão dos projetos especiais, permite inferir que as medidas que não visavam estritamente mitigar o impacto do empreendimento, foram canceladas, reduzindo possíveis benefícios à macrozona fora dos limites do empreendimento. Por fim, a assinatura do segundo termo aditivo, em 2020, mostrou mais uma vez a incapacidade e/ou a falta de planejamento orçamentário do Município para pagar pelas desapropriações que ficam sob sua responsabilidade. Neste caso, além de atrasar o processo de execução das obrigações pactuadas no TC, a inoperância do Município em cumprir sua parte na concertação, culminou com o cancelamento de outras obrigações do empreendedor, sendo essa uma maneira encontrada pela prefeitura de compensá-lo pelo pagamento das desapropriações.

Por fim, o terceiro projeto analisado, o Loteamento Residencial Bonanza, não apresentou termos aditivos ou qualquer tipo de irregularidade, mas cabe destacar que o TC foi realizado para regradar a execução de obras que já se encontravam em atraso, há pelo menos três anos. Por se tratar de um loteamento, existe a obrigatoriedade do empreendedor prover a infraestrutura básica do local, que no caso consistiu em rede de água, esgotamento sanitário, iluminação pública e vias pavimentadas. É importante lembrar que a obrigatoriedade de tais obras deriva da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766 de 1979) e não da condição de Projeto Especial.

3.3. Repercussões dos PE na Macrozona 3 – Cidade Xadrez

Dos 24 Projetos Especiais de 2º grau identificados na MZ 3, 18 foram viabilizados por Termo de Compromisso, dois por Termo de Conversão em Área Pública e quatro PE2 apresentaram TC e TCAP, sendo que todos constam nas planilhas de acompanhamento da prefeitura, contabilizando 316 obrigações analisadas. O Gráfico 12 apresenta o conjunto de obrigações da MZ 3 por categoria, onde destacam-se as obrigações de infraestrutura viária com 201 ocorrências. Obrigações de natureza diversa (categoria Outro) aparecem em segundo lugar, com 51 ocorrências e obrigações referentes a equipamentos públicos comunitários aparecem em terceiro lugar com 15 ocorrências. Foram identificadas 11 obrigações referente à infraestrutura de drenagem pluvial e dez obrigações relacionadas à desapropriação. As demais categorias tiveram menos de dez ocorrências cada, tendo a categoria de infraestrutura de abastecimento de água apenas uma ocorrência.

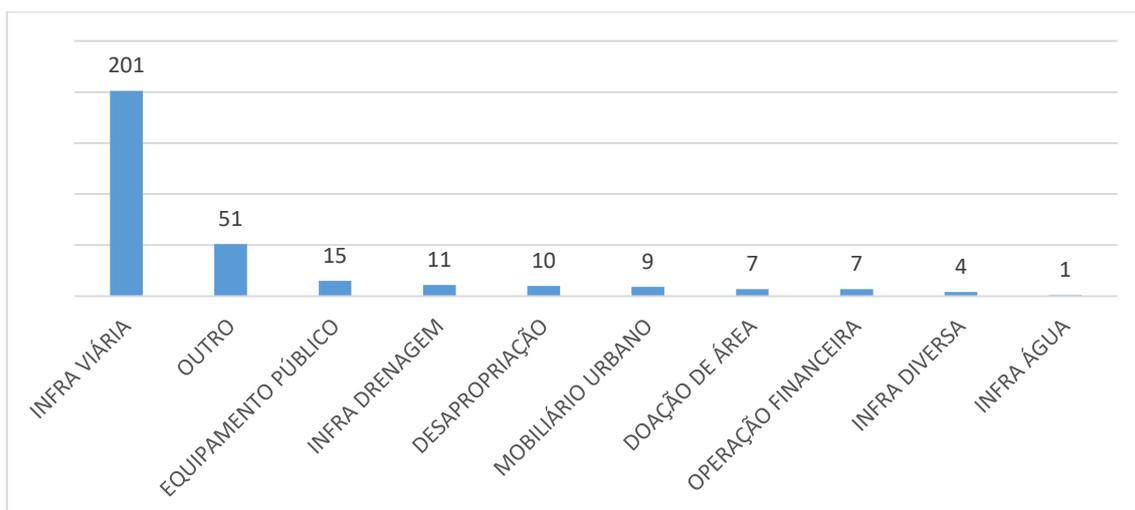


Gráfico 12 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 3. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

A discriminação das medidas de infraestrutura viária aparece no Gráfico 13, com destaque para as medidas relacionadas à abertura, manutenção e modificação de vias, com 121 ocorrências. Com um número bem inferior de ocorrências aparecem as medidas de sinalização viária com 45 ocorrências, e em terceiro lugar, medidas relacionadas à implementação de ciclovias, com 17 ocorrências. As demais subcategorias viárias tiveram menos de dez ocorrências cada, sendo nove ocorrências relacionadas à circulação de pedestres, sete doações de equipamentos para a Central de Controle e

Monitoramento da Mobilidade – CECOMM e duas medidas referentes à elaboração de projetos de infraestrutura viária.

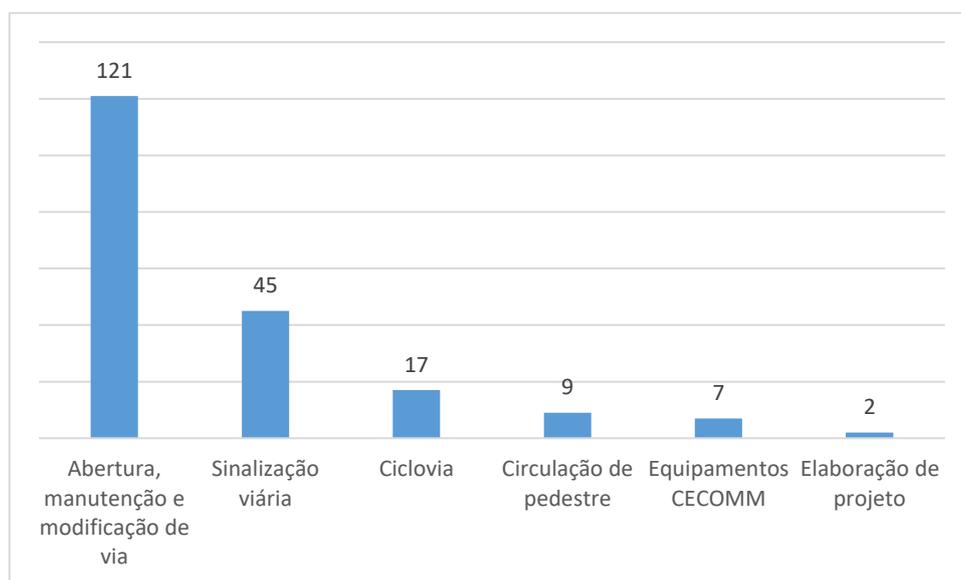


Gráfico 13 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 3. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Na categoria Outro (51 ocorrências) foram identificadas medidas como: implantar um “belvedere” de propriedade privada com acesso público (Shopping Belvedere); Preservar toda a vegetação incidente no imóvel e implantar Projeto de Arborização para as áreas externas do empreendimento (Shopping Iguatemi); Elaborar Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (Shopping Iguatemi); Cercar área de destinação pública e preservá-la até a conclusão da diretriz viária (Condomínio Terrara); Elaborar laudo técnico atestando que os sistemas de armazenamento aéreo de combustíveis estão de acordo com as normas técnicas especificadas (Cassol Centerlar); Separar, transportar e destinar os resíduos sólidos recicláveis às unidades de triagens cadastradas pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU (supermercado Atacadão).

Quanto a equipamentos públicos comunitários, o Gráfico 14 mostra que as medidas de mitigação ou compensação estabelecidas para PE2 na Macrozona 3 beneficiaram seis praças, duas creches e duas escolas, um terminal de ônibus e uma unidade básica de saúde. O centro esportivo e cultural Bom Jesus foi beneficiado por duas medidas distintas – primeiramente foi exigida sua construção e, posteriormente, o seu cercamento – e por isso aparece duas vezes no Gráfico 14.

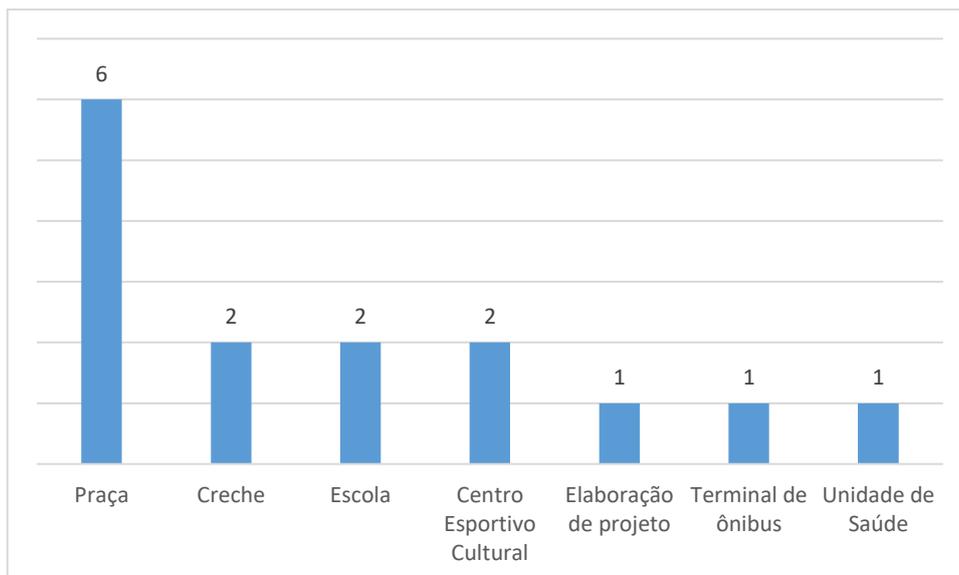


Gráfico 14 - Tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 3. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

O Quadro 8 apresenta a seleção de seis PE2 da MZ 3 onde é possível visualizar seus endereços, datas e tipos de termos assinados e a classificação da atividade conforme a tabela de acompanhamento da prefeitura, enquanto na Tabela 14 são apresentados os tipos de obrigações estabelecidas em cada um dos projetos selecionados. Na sequência, as obrigações de cada projeto são analisadas.

Quadro 8 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ 3 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades

EMPREENDIMENTO	ENDEREÇO	DATA	ATIVIDADE
Central Parque	R. Prof. Cristiano Fischer, 1400	TC - 05/01/2012 1º TA - 10/05/2012	Loteamento
New Life	Av. Antônio de Carvalho, 650	TC - 10/05/2012 1º TA - 23/06/2016 TCAP - 23/06/2016	Desmembramento
UNISINOS	Av. Nilo Peçanha, 1500	TC - 31/10/2013 1º TA - 13/10/2015 2º TA - 16/12/2016 3º TA - 09/03/2017 4º TA - 12/06/2017 5º TA - 26/12/2017	Centro Comercial Estabelecimento de Ensino
Grand Park Lindoia	Av. Assis Brasil, 3966	TC - 24/04/2014 1º TA - 12/12/2019	Residencial Comércio
Zaffari Umbu	R. Umbu, 805	TCAP - 09/01/2019	Comercial*
Carlos Gomes Square	Ala. Alceu Wamosy, 91	TC - 02/10/2019	Residencial Comércio Serviços

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. * Embora na planilha da PMPA este projeto esteja classificado como Comercial, no TCAP consta atividade Residencial.

Tabela 14 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ3

EMPREENHIMENTO	Central Parque	New Life	UNISINOS	Grand Park Lindoia	Zaffari Umbu	Carlos Gomes Square
INFRA DRENAGEM	0	0	1	0	0	1
INFRA VIÁRIA	4	1	14	12	0	16
EQUIPAMENTO PÚBLICO	6	1	0	0	1	1
MOBILIÁRIO URBANO	0	0	2	0	0	0
INFRA DIVERSA	0	0	0	1	0	1
DESAPROPRIAÇÃO	0	0	0	1	0	2
OUTRO	0	0	0	2	0	0
OPERAÇÃO FINANCEIRA	1	1	0	0	0	0
TOTAL	11	3	17	16	1	21

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Em janeiro de 2012 as empresas Orquídea Incorporadora e Alcea Empreendimentos Imobiliários assinaram termo de compromisso com o Município para viabilizar a implantação do loteamento denominado Complexo Central Park, próximo à Av. Ipiranga no bairro Jardim do Salso. Da assinatura do TC resultaram quatro medidas relativas à infraestrutura viária, três medidas relativas a equipamentos públicos comunitários e uma medida do tipo operação financeira. Entre as medidas viárias destaca-se a construção de uma ponte sobre o Arroio Dilúvio em frente ao acesso principal do loteamento (Rua José Albano Volkmer) e em relação aos equipamentos públicos destaca-se a construção do Centro Esportivo e Cultural Bom Jesus (Figura 70), com área aproximada de 11.660 m², ao lado do loteamento Central Park. O centro esportivo e cultural que conta com quadra poliesportiva coberta, campo de futebol, academia ao ar livre, cancha de bocha e pista de skate, foi orçado em R\$ 3.393.799,30 e desde sua inauguração no final de 2012 atende à população da vila Bom Jesus e arredores, oferecendo uma série de atividades de esporte e lazer vinculadas à Secretaria de Esportes do município.



Figura 70 - Quadra poliesportiva e academia de ginástica ao ar livre do Centro Esportivo e Cultural Bom Jesus (R. Marta Costa Franzen, 101). Fonte: <https://calabriameufuturo.blogspot.com/2014/09/calabria-no-centro-esportivo-e-cultural.html>

Ainda em relação a equipamentos públicos, o TC estabeleceu que o empreendedor deveria construir a praça onde se encontra o Centro Cultural e reconstruir a Escola Estadual de Ensino Fundamental Professora Lea Rosa Cecchini Brum que se localiza ao lado do Loteamento. Porém, na planilha de prefeitura (atualizada até 21/09/2020) estas duas obrigações constam como não executadas.

Na categoria operação financeira, ficou estabelecido que os empreendedores deveriam pagar R\$ 213.015,70 ao Município referente à recompra de 7.795,92 m² da quadra F do loteamento. O valor total da referida quadra foi avaliado em R\$ 3.866.654,37 sendo cobrado do empreendedor a diferença entre este montante e os valores já pagos em equipamentos públicos – Centro Esportivo Cultural (R\$ 3.393.799,30) e execução da praça (orçada em R\$ 259.839,37).

O TC ainda estabelecia o pagamento de R\$ 277.500,00 referente à quitação da dívida de recompra decorrente do projeto de desmembramento junto a Rua Joaquim Porto Vila Nova (via que faz limite com o loteamento), porém em 10 de maio de 2012 os empreendedores assinaram um termo aditivo de re-ratificação ao termo de compromisso transformando este valor em serviços de qualificação a equipamentos públicos. A partir do novo termo, tratado na planilha da prefeitura como Termo de Conversão em Área Pública, o valor devido foi convertido em: construção do cercamento do Centro Esportivo e Cultural Bom Jesus, construção de Pista de Skate na Praça México (bairro Jardim Leopoldina) e construção da Pista de Skate Belém Novo (bairro Belém Novo).

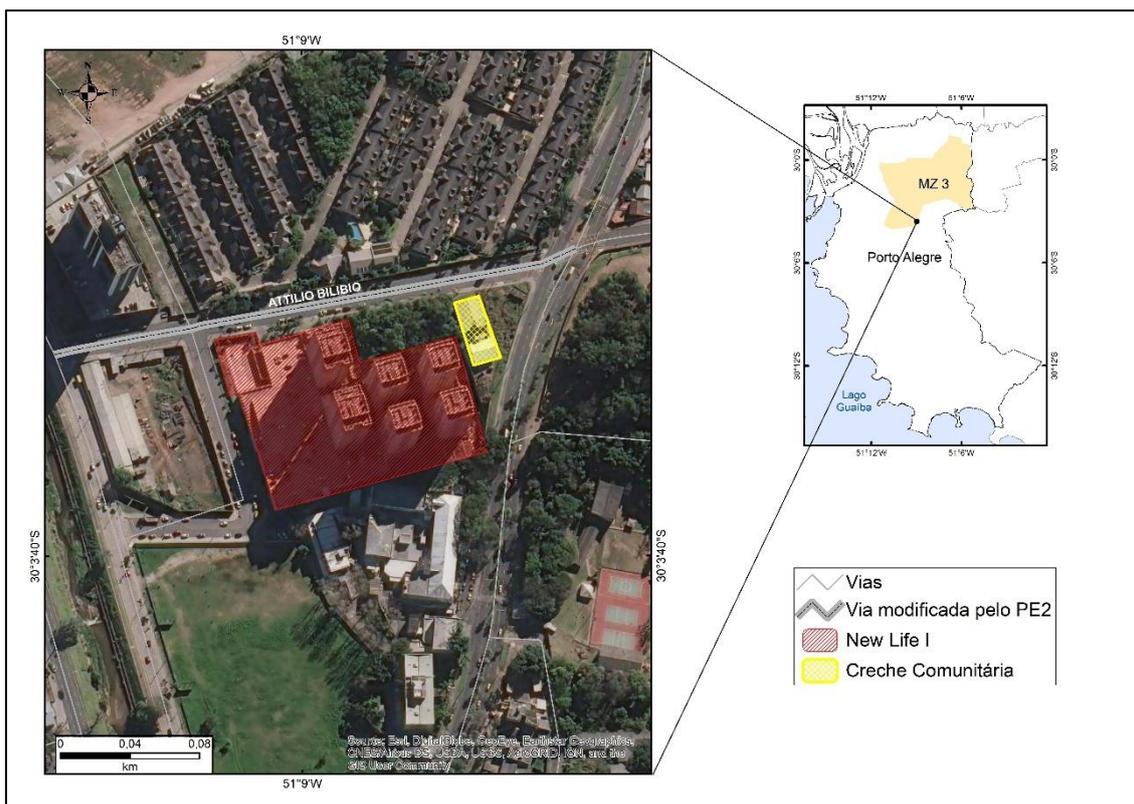
Ainda sobre o projeto Central Park é necessário esclarecer que a concessão das Cartas de Habite-se das quadras do empreendimento foi desvinculada do término total das obras de infraestrutura do projeto. De acordo com o TC (Inciso XIV da Cláusula 2ª) tais obras seriam entregues de forma parcial, divididas em três etapas, conforme

especificações constantes no Cronograma de Infraestrutura, documento que configura o Anexo 11 do termo de compromisso. Os anexos do TC, entretanto, não estão disponíveis na página da PGM, e não fica claro em que estágio das obras foi concedido o Habite-se e nem quais foram as condições que regeram a entrega.

Outro ponto do projeto que merece ser tratado aqui, diz respeito a uma das atribuições do Município na concertação. Ficou acordado que o poder público, através do Departamento Municipal de Água e Esgotos (Dmae) executaria a rede adutora de água para abastecimento do loteamento até o mês de maio do referido ano (2012). É de responsabilidade do loteador, todavia, estender, a partir do loteamento, os equipamentos públicos urbanos até a rede oficial existente (PORTO ALEGRE, 2010, art. 145, § 2º).

Também no dia 10 de maio de 2012, foi assinado TC entre API SPE 18 e Município de Porto Alegre para o licenciamento do empreendimento residencial *New Life I*, no bairro Jardim Carvalho. Como obrigações decorrentes do processo de desmembramento de imóvel para implantação do empreendimento, foi estabelecido ao empreendedor um pagamento no valor de R\$ 1.228.460,10 (referente à recompra de área) e a execução de duas diretrizes viárias, sendo uma delas o prolongamento da Rua Atílio Bilibio que dá acesso ao empreendimento. A título de conversão de área de destinação pública decorrente do processo de parcelamento do solo, o empreendedor executou uma creche comunitária ao lado do empreendimento, com valor orçado em R\$ 784.940,00.

Em junho de 2016, o TC foi aditado após mudança do empreendedor. A Capa Incorporadora Imobiliária, nova dona do empreendimento, assumiu as obrigações pactuadas em 2012 e solicitou prorrogação de prazos para dar sequência ao projeto que já estava em andamento. No Mapa 13 é possível visualizar a localização do empreendimento, na R. Atílio Bilibio e a creche comunitária executada pelo empreendedor.



Mapa 13 - Empreendimento New Life I (Rua Atílio Bilíbio, 251) sistema viário do entorno e creche comunitária beneficiada no Projeto Especial. Elaboração da autora.

A creche, denominada Escola Comunitária de Educação Infantil (ECEI) Eni Medeiros, iniciou as atividades em março de 2018 e tem capacidade para atender 114 crianças. Sua inauguração foi noticiada no *site* da Secretaria Municipal de Educação que explicou: “A escola funciona em prédio próprio da Secretaria Municipal de Educação (Smed), construído com recursos provenientes de contrapartida social de um empreendimento imobiliário na região e concluído no ano passado”¹⁶⁶.

Em 31 de outubro de 2013 a Associação Antônio Vieira assinou TC para a implantação da sede da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, na Av. Dr. Nilo Peçanha, 1640. Para viabilizar a instituição de ensino superior e o centro comercial que funciona no referido empreendimento, o empreendedor implantou um reservatório de detenção de águas pluviais no subsolo do imóvel, com volume aproximado de 307 m³; projetou e implantou paradas de transporte coletivo na área de influência direta do empreendimento e implantou bicicletário junto ao estacionamento, conforme determinações do Plano Diretor Cicloviário Municipal. Foram executadas 14 medidas de infraestrutura viária, sendo 10 relativas à abertura, manutenção ou modificação de vias,

¹⁶⁶ ESCOLA Comunitária do bairro Jardim Carvalho inicia atividades. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 26 de mar. de 2018. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999195538&ESCOLA+COMUNITARIA+DO+BAIRRO+JARDIM+CARVALHO+INICIA+ATIVIDADES. Acesso em 09 de dez. de 2021.

uma medida relativa à circulação de pedestres e outra relativa à sinalização viária. Também ficou estabelecido o custeio de 20 *nobreaks* para câmeras que integram a Central de Controle e Monitoramento de Mobilidade – CECOMM e a implantação de ciclovia unidirecional nos dois lados da Av. Dr. Nilo Peçanha em toda a extensão da gleba.

Algumas medidas relativas à abertura e modificação de vias foram alteradas ou substituídas ao longo do processo de viabilização do empreendimento em função da necessidade de realizar a desapropriação de imóveis. Conforme o TC assinado em 2013, o custeio das desapropriações era de responsabilidade da prefeitura:

Parágrafo Único: O **COMPROMITENTE** [Município] compromete-se a realizar e arcar com os custos referentes ao processo de desapropriações e correspondentes liberações para que o **COMPROMISSÁRIO** [Associação Antônio Vieira] possa executar as obras citadas nos itens da cláusula terceira [Obras de Circulação e Acessibilidade] do presente Termo de Compromisso¹⁶⁷.

A incapacidade financeira da prefeitura em arcar com os custos das desapropriações levou o TC a ser aditado três vezes. Nos aditivos assinados em 2015 e 2016 a prefeitura apenas prorrogou o prazo para que o compromissário realizasse as obras viárias, mas em 2017 o Município reconheceu sua incapacidade de realizar as desapropriações:

Considerando que todas as obrigações que independem de desapropriações, a serem realizadas pelo Município, foram executadas;

Considerando que não há previsão por parte da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) de realizar as desapropriações necessárias no curto prazo;

Considerando a necessidade da obtenção da carta de habitação pela Unisinos;

A solução encontrada para que o empreendimento pudesse começar a funcionar de forma regular, ou seja, em posse da Carta de Habitação, foi condicionar a obtenção do Habite-se à assinatura do referido Termo Aditivo onde a Associação Antônio Vieira se comprometia a iniciar as obras viárias faltantes 30 dias após a liberação das áreas pelo Município. A planilha de acompanhamento da prefeitura (atualizada até 21 de setembro de 2020) não apresenta o status das obras repactuadas no último aditivo, o que indica que até àquela data a prefeitura não havia realizado as desapropriações necessárias para a finalização das obras.

Em abril de 2014 a empresa Cabreuva Empreendimentos Imobiliários Ltda. assinou TC para viabilizar a implantação do empreendimento misto *Grand Park Lindoia*,

¹⁶⁷ Item 6.1 da Cláusula sexta, do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Associação Antônio Vieira, com número de Registro 53656, datado de 31 de outubro de 2013, para implantação da Sede da UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

na Av. Assis Brasil, 3966. Em dezembro de 2019 o termo foi aditado trazendo três alterações: mudança do empreendedor, que passou a ser a Melnick Even Empreendimentos Imobiliários, prorrogação de prazos para a execução de medidas viárias que dependiam da desapropriação de imóveis por parte da prefeitura, e a substituição da cláusula 3.5 que previa a doação de equipamentos para a CECOMM, no valor máximo de 50.575 Unidades Financeira Municipal (UFM). A referida obrigação foi substituída pela execução das instalações elétricas/luminotécnicas do Terminal de Passageiros Triângulo (Av. Assis Brasil, 4320) no valor equivalente àquele estabelecido no TC, ou seja, 50.575 UFM¹⁶⁸. Conforme o TA, o terminal de passageiros já havia iniciado o processo de recuperação de sua estrutura e cobertura e a substituição da obrigação atendeu à solicitação da Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, sendo que o valor estabelecido para a obrigação pagaria 70% dos custos da obra especificada, orçada em R\$ 303.521,75.

Ao todo foram estabelecidas para este projeto especial 12 medidas de infraestrutura viária, duas medidas de natureza diversa (categoria Outro) – sendo uma delas a reforma do terminal de passageiros – uma medida de desapropriação (elaboração de projeto) e uma medida de infraestrutura diversa (reposição estruturas eventualmente danificadas). Na categoria Outro, a obrigação estabelecida foi a execução de um Memorial com painéis indicativos da historicidade da antiga fábrica de tintas Renner que funcionava no local.

Em janeiro de 2019 a Companhia Zaffari assinou Termo de Conversão em Área Pública para a implantação de empreendimento residencial¹⁶⁹ na Rua Umbu, 805. Como resultado do acordo a compromissária ficou responsável pelo pagamento da reforma da cobertura do Terminal de Passageiros Triângulo (Figura 71), até o valor máximo de R\$ 1.620.000,00 – valor referente à recompra da área de destinação pública do empreendimento. Como a compromissária não configurava empresa construtora ficou estabelecido no termo que ela deveria contratar empresas habilitadas para desenvolver as atividades inerentes à obra.

¹⁶⁸ Em 2014 o valor da Unidade Financeira Municipal (UFM) de Porto Alegre era de R\$ 3,1005 e em 2019, R\$ 4,1771. O valor de 50.575 UFM em 2014 equivalia a aproximadamente R\$ 156.807,78 e em 2019, R\$ 211.256,83.

¹⁶⁹ No TCAP o empreendimento é descrito como Residencial, mas na planilha de acompanhamento da PMPA o empreendimento recebeu classificação Comercial. Imagens de satélite (Google Maps) indicam que o imóvel já pertence ao grupo Zaffari e que ali funciona uma garagem de carga e descarga de caminhões que abastecem o Bourbon Wallig (empreendimento do mesmo grupo, localizado na quadra em frente). Não foi possível apurar o uso futuro do imóvel e assim determinar a real classificação da atividade.



Figura 71 - Obras da cobertura do Terminal de passageiros Triângulo (Av. Assis Brasil, 4320). Fonte: <https://bancoimagemens.portoalegre.rs.gov.br/imagem/37727>

A reforma da cobertura do Terminal Triângulo, que estava danificada desde um temporal ocorrido em dezembro de 2014, ganhou notícias na mídia tanto na ocasião da assinatura do TCAP como na ocasião da entrega das obras: “Após cinco anos sem cobertura, o Terminal Triângulo, na zona Norte da Capital, conta com um novo telhado. A obra de recuperação foi entregue na manhã desta segunda-feira pela Prefeitura de Porto Alegre em parceria com o Grupo Zaffari”¹⁷⁰. A entrega da obra foi celebrada pelo então prefeito Nelson Marchezan Junior que na ocasião revelou (mais uma vez) as dificuldades do Poder Público para a execução da obra e elogiou a modalidade de parceria com a iniciativa privada:

“Quando assumimos, tinha uma empresa vencedora da licitação e eles perguntaram se iam receber em dia. Nós dissemos a verdade e a empresa desistiu. Então, buscamos esse outro formato de contrapartida com a iniciativa privada, onde a empresa vem e entrega a obra resolvida, sem que a Prefeitura precise terceirizar”¹⁷¹.

Na sequência, o prefeito explicou que o passo seguinte em relação ao Terminal seria a melhoria da iluminação. E como visto na análise das obrigações do empreendimento Grand Park Lindoia, em dezembro de 2019, a compromissária Melnick Even assinou um Termo Aditivo, se responsabilizando pelo pagamento das instalações elétricas/luminotécnicas do referido espaço. Assim, as melhorias do Terminal foram viabilizadas por medidas compensatórias decorrentes de dois PE2.

¹⁷⁰ VIEIRA, Aldo. Após cinco anos Terminal Triângulo recebe novo telhado. **Rádio Guaíba**, Porto Alegre, 16 de dezembro de 2019. Disponível em: < <https://guaiba.com.br/2019/12/16/apos-cinco-anos-terminal-triangulo-recebe-novo-telhado/>>. Acesso em 09 de dez. de 2021.

¹⁷¹ Idem.

Em outubro de 2019, a Melnick Even assinou Termo de Compromisso para implantação do empreendimento misto *Carlos Gomes Square*, na Av. Carlos Gomes, bairro Três Figueiras. Ao empreendedor foi exigido um conjunto de 21 medidas mitigadoras e compensatórias, sendo 16 delas relativas à infraestrutura viária, duas relativas à desapropriação, uma medida de infraestrutura de drenagem pluvial, uma de infraestrutura diversa e outra relativa à equipamento público.

Na categoria de infraestrutura viária, 12 medidas foram relativas à abertura, modificação ou manutenção de vias nas imediações do empreendimento, duas medidas foram de sinalização viária, uma medida foi de implantação de ciclovia (construção de 2 metros lineares para cada vaga veicular não residencial) em local a ser definido pela EPTC e por fim, a outra medida foi de doação de equipamentos à CECOMM, no valor máximo de 20.790 UFMs¹⁷².

Em relação às medidas de desapropriação, ficou estabelecido que em caso de necessidade de realização de desapropriações para o cumprimento das medidas viárias fora da gleba do empreendimento, o empreendedor deveria protocolar na Comissão de Análise e Aprovação de Parcelamento de Solo (CTAAPS) projeto de desapropriação e pagar ao Município o valor correspondente aos imóveis desapropriados.

Um aspecto interessante deste TC em relação aos demais até aqui analisados, diz respeito à medida referente a equipamento público, que aparece explicitada na Cláusula Quinta, como Medida Compensatória – Secretaria Municipal de Saúde. Até este momento apenas o Termo de Compromisso da Arena do Grêmio apresentava o termo Medida Compensatória, sendo no caso, especificado “Medidas Compensatórias relativas às áreas de escola, associações e obras sociais”. No projeto da Av. Carlos Gomes, a medida compensatória foi dirigida à Unidade Básica de Saúde (UBS) Vila Jardim (no bairro Bom Jesus), ficando o empreendedor responsável por elaborar levantamento topográfico e executar serviços de cercamento, pavimentação e acessibilidade do passeio público da UBS, no valor total de R\$ 112.992,97.

3.3.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 3

Em comparação às demais macrozonas da cidade, a MZ 3 teve o maior percentual de obrigações relativas à infraestrutura viária (63,6%) e o menor de obrigações relativas a equipamentos públicos (4,7%). O alto número de obras viárias pode ser explicado parcialmente pelo modelo espacial – que institui na macrozona três

¹⁷² Em 2019 o valor da Unidade Financeira Municipal (UFM) de Porto Alegre era de RS 4,1771. O valor de 20.790 UFM equivalia a aproximadamente R\$ 86.841,90.

Corredores de Centralidade – ao mesmo tempo em que reflete e reforça um modelo urbano baseado na matriz automobilística.

Embora predominantes, as obras viárias não impediram a realização de outras categorias de obrigações que contribuíram positivamente para a macrozona. Os dois projetos analisados decorrentes de parcelamento do solo, executaram importantes equipamentos públicos comunitários. No caso do Loteamento Central Park, o centro esportivo e cultural construído ao lado do empreendimento é amplamente utilizado pela população do entorno que compõe o bairro Vila Bom Jesus. E no caso do empreendimento *New Life*, a creche comunitária executada ao lado do residencial, respondeu à demanda local e atende diariamente mais de 100 crianças do bairro Jardim Carvalho e arredores.

O Terminal de passageiros Triângulo, segundo maior terminal de ônibus de Porto Alegre, teve toda a cobertura restaurada e instalações elétricas renovadas a partir de obrigações derivadas de dois projetos especiais aqui analisados, mais especificamente, um TCAP assinado com a Cia. Zaffari, referente a um empreendimento na Rua Umbu, e um termo de compromisso aditivado com a Melnick Even para viabilizar o empreendimento Grand Park Lindoia. Pode-se dizer que as melhorias neste equipamento público respondem parcialmente ao modelo espacial, mais especificamente à proposta de corredor de centralidade (neste caso corredor Sertório-Assis Brasil) que visa entre outros objetivos “tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano e as condições de ingresso metropolitano com a criação de novas alternativas de circulação”. Embora as obrigações descritas não configurem novas alternativas de circulação, trazem mais qualidade à estrutura existente, o que é igualmente importante, especialmente em um modelo urbano que prioriza obras viárias e pretere investimentos em espaços e serviços públicos a soluções baseadas em espaços privados e privatização de serviços. Vale aqui lembrar que na ocasião de inauguração da reforma do terminal o então prefeito enalteceu a parceria com a iniciativa privada na realização da obra, em clara manifestação de desqualificação da gestão pública – morosa e burocrática – em um discurso típico dos defensores do empresariamento urbano (HARVEY, 1996).

Dos seis projetos selecionados para análise na MZ 3, quatro foram aditados para repactuar prazos e/ou obrigações, sinalizando, por vezes, algum tipo de flexibilização nos processos. No caso do loteamento Central Park, as principais flexibilizações foram identificadas na concessão da Carta de Habite-se e na execução da infraestrutura de água – atribuição do loteador que parece ter sido executada pelo poder público. O termo foi aditado quatro meses após sua assinatura substituindo a obrigação de “quitar dívida de recompra decorrente de projeto de desmembramento” pela obrigação de realizar

melhorias em três equipamentos públicos (um centro esportivo e duas praças), mantendo a correspondência dos valores acordados inicialmente. Conforme consta no termo aditivo, a substituição se deu após identificação de interesse público relevante sobre os equipamentos beneficiados, bem como com apresentação de justificativa técnica e legal para realizá-la. No projeto *Grand Park Lindoia*, também houve substituição de obrigação mediante assinatura de termo aditivo, após solicitação da Diretoria Geral de Planejamento para substituir a doação de equipamentos para a CECCOM, pela execução da iluminação do Terminal de passageiros Triângulo, que como visto foi reformado a partir de obrigações derivadas de PE2. Embora tais substituições possam ser classificadas como uma flexibilização dos termos de compromisso, as novas obrigações vão ao encontro da proposta do instrumento – promoção do desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado (Art. 54, inc. II) – revelando um aspecto positivo da flexibilização, qual seja, a possibilidade de atender demandas populares e melhorar infraestruturas urbanas.

No projeto da Unisinos, aditivado cinco vezes, houve prorrogação de prazos para execução das obrigações, substituição de obrigações e, por fim, flexibilização na concessão do Habite-se. O caso evidencia, mais uma vez, a falta de planejamento orçamentário da prefeitura ao se comprometer com desapropriações sem ter a dotação necessária e demonstra a prioridade dada ao empreendimento em detrimento das obras de mitigação de impacto, permitindo que ele passe a funcionar mesmo sem a totalidade das obras viárias prontas. Mais uma vez, o termo de compromisso apresenta-se como uma espécie de “salvo-conduto” à concessão do Habite-se (VIZZOTTO, 2018). Ao permitir que o empreendimento funcione sem a finalização das obras viárias e reconhecer que estas não têm sequer previsão de realização, a prefeitura também demonstra pouca preocupação em atender as diretrizes do modelo espacial, e os objetivos dos seus elementos estruturadores, mais especificamente, dos Corredores de Centralidade, que como já foi visto, têm entre os objetivos tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano e as condições de ingresso metropolitano. A Av. Dr. Nilo Peçanha e adjacências já apresentava congestionamentos em horário de pico antes mesmo da existência do complexo Unisinos e nos últimos anos diversos empreendimentos classificados como polos geradores de tráfego vêm se instalando na região, agravando o problema e indicando que as medidas de mitigação e compensação de impacto que vem sendo estabelecidas nos PE2 da região não têm sido suficientes para resolver o problema.

Ainda sobre esta questão, é importante colocar que como cada projeto especial é analisado individualmente, considerando apenas o lote do empreendimento e sua área

de influência direta, não é possível que um PE2, atendendo estritamente o que prevê o PDDUA, traga soluções para problemas que excedam o entorno imediato do empreendimento. Steigleder (2021) acerca dos PE2 no corredor de centralidade Anita-Nilo, concluiu:

(...) o licenciamento lote a lote dos projetos, localizados em áreas urbanas tidas por consolidadas, mas ainda dotadas de espaços vazios (...), favorece a sobrecarga das infraestruturas públicas, pois não endereça os impactos cumulativos dos diversos projetos urbanos. Cada projeto é tratado de forma isolada e descontextualizada, como se fosse um universo autônomo, com pouca integração com o seu entorno e com os outros projetos (2021, p.392).

O cenário que se apresenta no corredor de centralidade Anita-Nilo ilustra, mais uma vez, o modelo de planejamento baseado no empresariamento urbano (HARVEY, 1996), mais focado no investimento e desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais, do que na melhoria e resolução de problemas urbanos em âmbitos específicos (por exemplo, mobilidade, acessibilidade, segurança pública, adensamento excessivo etc.). Assim, sob o argumento de atrair investimentos e gerar empregos, são liberados empreendimentos diversos, sem que necessariamente as ações mitigadoras e compensatórias tenham sido concluídas. Afinal, sob esta perspectiva, mais importante do que uma via desobstruída para se chegar a um shopping center, é o próprio shopping center estar funcionando, proporcionando a valorização (mesmo que de ordem estreitamente financeira) da área e gerando empregos.

Ainda em relação aos problemas exclusivos do corredor de centralidade Anita-Nilo, é possível que as obras de prolongamento da Rua Anita Garibaldi – obra de mitigação de impacto viário estabelecida ao Shopping Iguatemi em TC assinado em 2013 para ampliação do empreendimento – recém concluídas, amenizem os problemas de congestionamento de tráfego da região, mas certamente não os eliminarão, dada as limitações do instrumento dos Projetos Especiais e o modelo de planejamento urbano praticado.

Pode-se dizer que a MZ 3 deve enfrentar grandes desafios pela frente com relação a implementação de novos projetos especiais e o atendimento das diretrizes do modelo espacial pois, conforme o modelo, recomenda-se a ocupação de vazios urbanos e a formação de novas centralidades – sendo os corredores de centralidade parte da estratégia para atender as diretrizes. Neste contexto a implementação de empreendimentos de grande porte e/ou polos geradores de tráfego se mostra pertinente à proposta espacial, porém a forma como estes projetos são tratados na prefeitura, ou seja, individualmente, na escala do lote, não é capaz de impedir impactos cumulativos

provocados pela implantação contínua de empreendimentos na região. E neste sentido é válido lembrar o que ocorreu em São Paulo, na região do bairro Vila Olímpia, onde foi realizada a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Fix (2007) relata que a concentração de grandes projetos – sem o devido tratamento dos impactos cumulativos, uma vez que cada projeto era avaliado de forma individual – na região levou à saturação da infraestrutura urbana de tal maneira que medidas mitigadoras realizadas individualmente pelos empreendedores, não são mais capazes de resolver a situação de sobrecarga atingida, sendo necessária a realização de um novo patamar de infraestrutura – com construção de túneis, viadutos, pontes etc. – só possível de ser alcançado com investimentos públicos muito altos. A condição atingida por São Paulo revela a falácia do discurso urbano neoliberal quando este defende que a solução para os problemas urbanos virá dos investimentos privados, situação que não se confirma quando os investimentos se tornam muito altos e não se destinam a beneficiar diretamente o empreendimento e o empreendedor alegando estar sendo cobrado em demasia endereça ao poder público a solução.

3.4. Repercussões dos PE na Macrozona 4 – Cidade da Transição

Esta macrozona recebeu 15 PE2, sendo que destes, nove foram viabilizados exclusivamente com assinatura de Termo de Compromisso, cinco foram viabilizados através de Termo de Conversão em Área Pública e um projeto especial (*Golden Lake*) apresentou os dois termos. Todos os projetos constam nas planilhas de acompanhamento da prefeitura, totalizando 153 obrigações analisadas nesta seção. O Gráfico 15 apresenta o total de obrigações por categoria, onde as medidas relativas à infraestrutura viária aparecem na primeira posição, com 59 ocorrências.

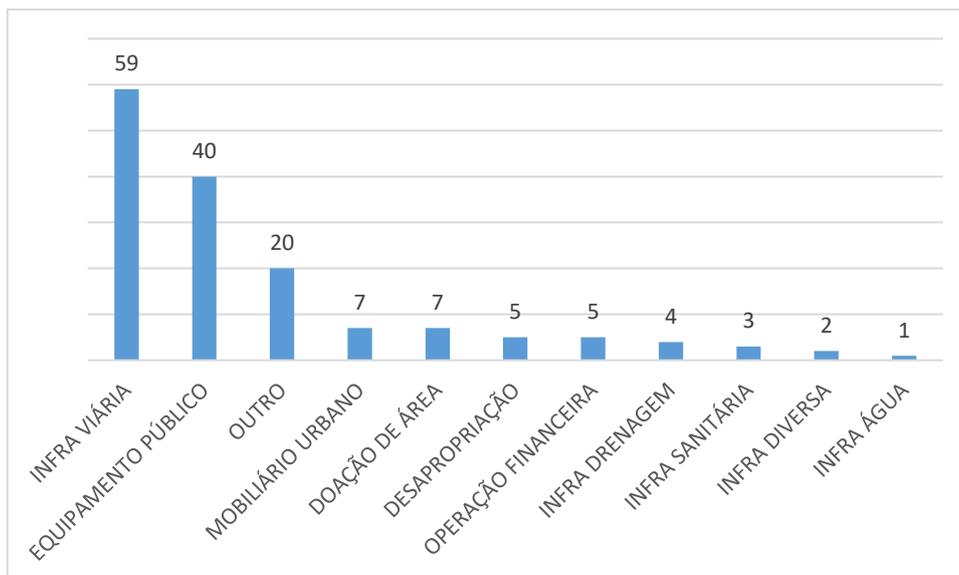


Gráfico 15 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 4. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

A categoria de infraestrutura viária, apesar de figurar como a categoria com o maior número de ocorrências, tal qual ocorre nas demais macrozonas, apresentou uma menor participação (38,6%) no conjunto de obrigações estabelecidas quando comparada à participação que teve nas outras macrozonas, como por exemplo na MZ 1, em que representou 60,5% das obrigações, ou na macrozona 3, onde representou 63,6% das obrigações analisadas. A categoria de equipamentos públicos, por outro lado, teve participação recorde, com 40 ocorrências, o que representou 26,1% das obrigações estabelecidas na MZ 4. Este grande número de ocorrências relaciona-se em parte, ao número também alto de TCAP que viabilizaram PE2 na macrozona e em parte se explica pela existência de projetos de grande impacto urbano, como as três torres da Multiplan e o megaempreendimento Golden Lake, ambos na orla. Quanto maior o impacto dos projetos, maiores são as chances de haver impactos que não podem ser mitigados e, portanto, precisarão ser compensados, entrando em cena, a medidas compensatórias relativas à construção ou melhoria de equipamentos públicos.

No Gráfico 16 e no Gráfico 17, as categorias de obrigações com maior número de ocorrências na macrozona 4 aparecem discriminadas por subcategorias. Enquanto no primeiro gráfico detalha-se as medidas relativas à infraestrutura viária, com destaque para as medidas de abertura, manutenção e modificação de vias, com 42 ocorrências, o gráfico seguinte apresenta os principais tipos de equipamentos públicos beneficiados por medidas compensatórias na macrozona 4. Alguns tipos de equipamentos públicos tiveram uma única ocorrência, e não foram apresentados no gráfico: Prédio público, centro esportivo, centro cultural, centro de qualificação, clube de mães, Organização

Não Governamental e Biblioteca. Entre os equipamentos públicos mais beneficiados por medidas compensatórias aparecem as escolas, com nove ocorrências, seguidas das associações de moradores, com sete e depois as creches e unidades de saúde, com cinco ocorrências cada.

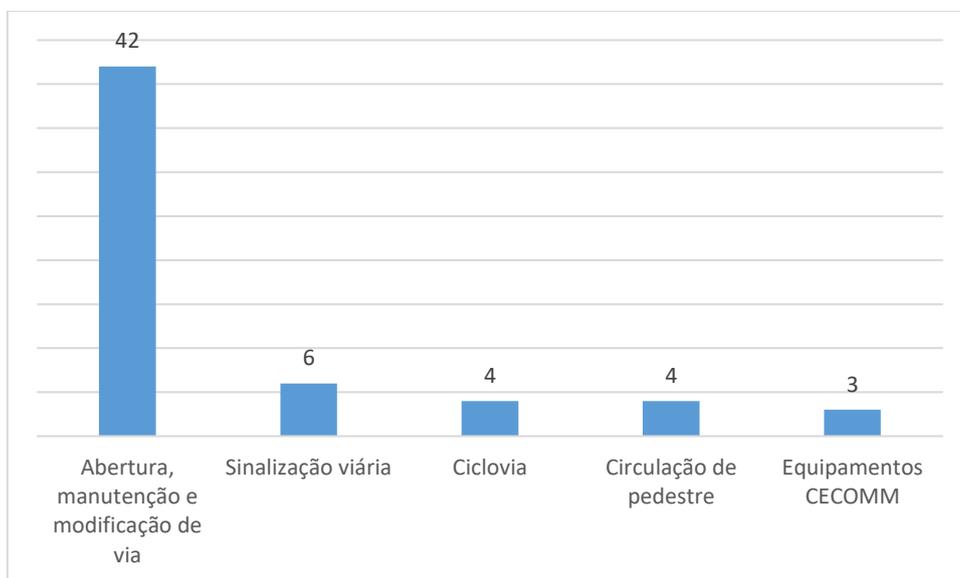


Gráfico 16 - Classificação e participação das obrigações relacionadas à Infraestrutura viária estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) na Macrozona 4. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

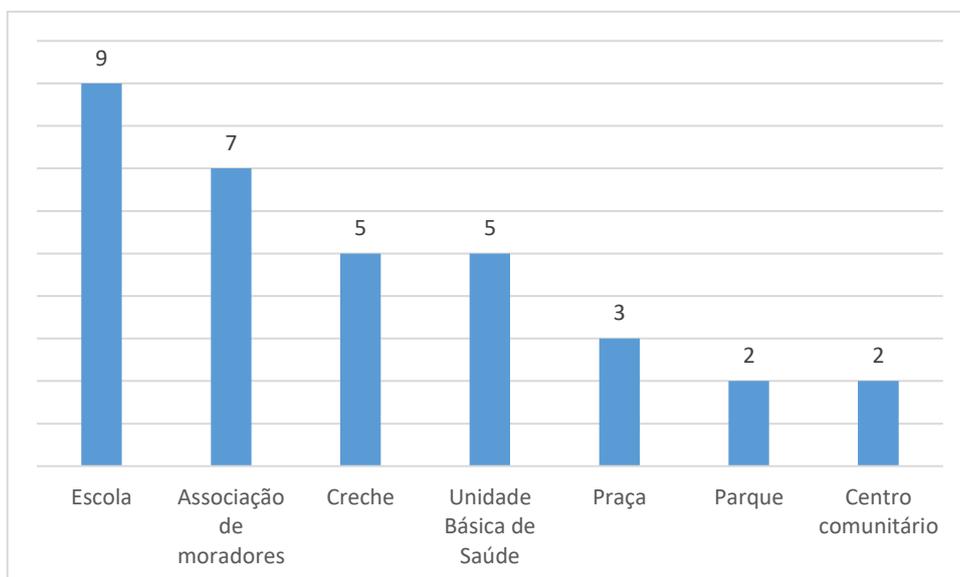


Gráfico 17 - Principais tipos de equipamentos públicos comunitários e número de ocorrências nas obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010 - 2019) na Macrozona 4. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

A seguir, o Quadro 9 apresenta informações básicas de quatro PE2 selecionados na MZ 4 e na sequência, a Tabela 15, apresenta de forma resumida as obrigações estabelecidas em cada um deles. A análise das obrigações de cada projeto é realizada em seguida.

Quadro 9 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ4 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades

EMPREENDIMENTO	ENDEREÇO	DATA	ATIVIDADE
Barra Shopping Sul	Av. Diário de Notícias, 500	TC - 25/03/1997 1º TA - 18/04/2013 2º TC - 31/12/2014	Centro Comercial Serviços Hotel Hotel Residencial
Residencial Cobalto	R. Miguel Couto, 714	TCAP - 25/09/2015 1º TA - 23/08/2017	Residencial
Golden Lake	Av. Diário de Notícias, 1500	TC - 31/05/2016 TCAP - 31/05/2016 1º TA - TC - 08/01/2020 1º TA - TCAP - 31/12/2021	Residencial Comercial
Pontal	Av. Padre Cacique, 2893	TC - 03/05/2018 1º TA - 16/03/2020 2º TA - 23/03/2021	Comercial Serviços

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 15 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ4

EMPREENDIMENTO	Barra Shopping Sul	Residencial Cobalto	Golden Lake	Pontal
INFRA DRENAGEM	0	0	1	1
INFRA VIÁRIA	20	0	16	14
INFRA ÁGUA	1	0	0	0
INFRA SANITARIA	1	0	0	1
INFRA DIVERSA	1	0	0	1
EQUIPAMENTO PÚBLICO	0	2	20	1
MOBILIÁRIO URBANO	1	0	3	2
DESAPROPRIAÇÃO	1	0	1	2
OUTRO	4	0	9	1
OPERAÇÃO FINANCEIRA	0	0	0	0
DOAÇÃO DE ÁREA	1	0	1	1
TOTAL	30	2	51	24

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

O projeto do Barra Shopping Sul é emblemático porque representa a primeira concertação urbanística firmada em termo de compromisso, em 1997, antes mesmo do advento do PDDUA que data de 1999 (STEIGLEDER, 2021). À época, o instrumento

dos Projetos Especiais de Impacto Urbano não havia sido criado e, portanto, concertações urbanísticas aos moldes dos PE não eram tão comuns¹⁷³. No caso em questão, o termo de compromisso explicitava logo na primeira cláusula o objetivo de promover o desenvolvimento urbano através da concertação entre Poder Público e iniciativa privada, algo que mais tarde constará entre os objetivos do instrumento de Projetos Especiais:

O presente termo de compromisso estabelece ajustes e obrigações entre o Município e a Empreendedora, objetivando o desenvolvimento da cidade, através de operações concertadas entre o Poder Público e a iniciativa privada, particularmente sobre a instalação do “Cristal Shopping”, segundo as obrigações definidas neste instrumento¹⁷⁴.

Entre as obrigações estabelecidas aos empreendedores do Barra Shopping – que, na ocasião, chamava-se Cristal Shopping – destaca-se o reassentamento das centenas de famílias que ocupavam a área do projeto – imediações da Av. Diário de Notícias, no bairro Cristal – e que na época pertencia à prefeitura. Conforme o TC os empreendedores deveriam comprar um imóvel para reassentar as famílias, construir as habitações e edificações complementares e na sequência permutá-lo com o Município pelo imóvel onde se localizaria o shopping center. O TC ainda estabeleceu obrigações relativas à implantação de sistema de abastecimento de água e tratamento de esgoto cloacal, além das tradicionais obras de macrodrenagem e infraestrutura viária.

Alguns meses depois, em outubro do mesmo ano, o termo de compromisso foi retificado após a prefeitura constatar, em negociação com as famílias a serem removidas, que o reassentamento deveria ser ampliado e incluir equipamentos complementares. Assim o termo de retificação colocou:

No interesse de elevar a qualidade de vida das comunidades atingidas pelo empreendimento caracterizou-se a importância das partes compromissadas em redimensionar as obrigações anteriormente assumidas quanto aos equipamentos urbanos de infraestrutura privilegiando as condições de reassentamento de um maior número de famílias¹⁷⁵.

¹⁷³ Steigleder (2021) relata que o termo “concertação urbanística” começa a surgir nos pareceres da PGM no final da década de 1980 em referência a projetos com capacidade de promover transformações urbanísticas relevantes para o desenvolvimento de áreas específicas da cidade, mas que não encontravam respaldo nas normas do plano regulador da época.

¹⁷⁴ Cláusula Primeira do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Empresa Multishopping - Empreendimentos Imobiliários S/A e Bozano, Simonsen Centros Comerciais S/A, com Expediente Administrativo 002.288566.802, datado de 25 de março de 1997, para a implantação do empreendimento Cristal Shopping, localizado na Av. Diário de Notícias, nº 500.

¹⁷⁵ Parágrafo terceiro do Instrumento de Retificação e Ratificação ao Termo de Compromisso que entre si fizeram o Município de Porto Alegre e os empreendedores do Cristal Shopping, representados pela Empresa Multishopping - Empreendimentos Imobiliários S/A e Bozano, Simonsen Centros Comerciais S/A em 25 de março de 1997.

No referido termo foram especificadas as condições e procedimentos para o reassentamento de 716 famílias, e incluída a obrigação de construir um posto de saúde na área do reassentamento – além da escola já prevista na assinatura do primeiro termo. Algumas obrigações de infraestrutura viária foram modificadas e as demais obrigações ratificadas. Como as obrigações firmadas nestes dois termos de compromisso não constam nas planilhas de acompanhamento da prefeitura, não é possível assegurar que foram cumpridas integralmente pelos empreendedores. Segundo Steigleder (2021), em 2008, na ocasião de inauguração do shopping center, foi firmado um novo TC para regradar obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos que permaneciam em aberto, mas a autora não especifica quais seriam as obrigações e o documento não se encontra disponível na página da PGM.

Já em 2013, para viabilizar a segunda etapa do shopping center, foi firmado um termo aditivo de compromisso, estabelecendo a construção de um terminal de transporte público e ajustando obrigações pendentes de termos firmados entre 1997 e 2009. É interessante notar que o TC de 2013 não especifica os termos anteriores objeto de ajustes e na página eletrônica da PGM encontram-se disponíveis apenas os documentos assinados em 1997, quedando desconhecido que outros termos foram assinados até 2009, bem como o conteúdo das obrigações neles constantes. Além de três medidas viárias, uma medida de desapropriação e uma medida de doação de área para viabilização das obras viárias – pendências da primeira etapa do shopping – o TC de 2013 estabeleceu ao empreendedor, como obra de mitigação urbanística, a implantação de um terminal de ônibus urbano para as linhas T(s) na Av. Diário de Notícias. O documento, todavia, informa que obrigação similar já havia sido estabelecida em algum dos termos anteriores (não disponibilizados na página da PGM), porém foi substituída:

Considerando que as medidas relativas ao terminal de transporte público das linhas T3, T4, 264 e 286 foram substituídas de acordo com solicitação do empreendedor e aceite da EPTC, tendo em vista a alteração de uso de uma faz. torres residenciais para serviços (aprovação de 2004), conforme consta no expediente único 002.288566.00.2.07880¹⁷⁶.

Em dezembro de 2014, grupo Multiplan e Município assinaram novo TC para ampliação do shopping – adicionando à área do empreendimento duas torres comerciais e uma torre residencial. Além de medidas de infraestrutura viária, foram exigidas novas medidas relativas à infraestrutura de abastecimento de água e sanitária:

¹⁷⁶ Considerações do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Empresa Multiplan - Empreendimentos Imobiliários S/A, com Expediente Administrativo 002.288566.00.2.07880, datado de 18 de abril de 2013, para a implantação da nova etapa do empreendimento Barra Shopping Sul, localizado na Av. Diário de Notícias, nº 500.

Cláusula Quarta – DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO:

4.1. O COMPROMISSARIO devesa projetar e executar a ampliação do sistema de abastecimento de água para viabilizar as ligações prediais do empreendimento, considerando o consumo de água informado e prevendo a aplicação no sistema de abastecimento de água.

4.2. O COMPROMISSARIO devesa projetar e executar a extensão para a interligação dos efluentes com as redes do DMAE próximas ao empreendimento, conforme as diretrizes emitidas por este órgão¹⁷⁷.

O termo também estabeleceu medidas compensatórias ao empreendedor pelo uso da capacidade viária excedente gerada pelas obras da Prefeitura para receber a Copa do Mundo de 2014. Para compensar estes ganhos foi estabelecido ao empreendedor executar a edificação do Centro Popular de Compras - CPC Restinga (Estrada João Antônio da Silveira, 1930) e executar a edificação de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no Loteamento Vila Hípica (Av. Icaraí, 1501). Enquanto a primeira obra foi executada e inaugurada em 2016, a segunda consta na planilha da prefeitura como não executada.

A construção do CPC da Restinga era prevista para acontecer em 2011, sob a responsabilidade da prefeitura, como bem ilustra a reportagem do Jornal Correio do Povo (ed. 13/06/2011):

O contrato para a construção do Centro Popular de Compras da Restinga será assinado nesta terça-feira, às 10h30min, pelo prefeito de Porto Alegre, José Fortunati, e a empresa Portotec Construtora Ltda, vencedora da licitação. As obras devem iniciar em até 45 dias, com conclusão prevista para outubro. O custo do projeto, que vai beneficiar 55 pequenos comerciantes de um dos bairros mais populosos da Capital, que tem cerca de 50 mil habitantes, é de R\$ 600 mil¹⁷⁸.

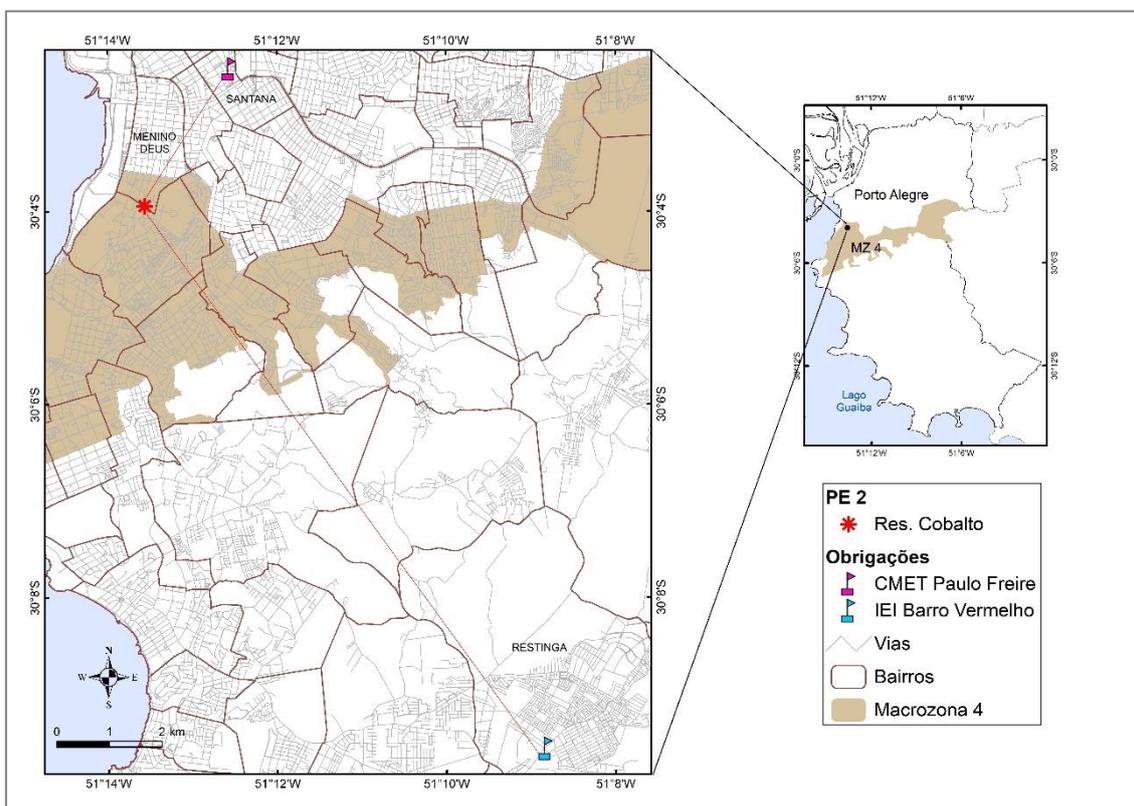
Mas foi apenas em 2016, ao custo de R\$ 2,5 milhões, após tornar-se objeto de medida compensatória para viabilizar a ampliação do Barra Shopping, que o centro de compras ficou pronto. Na ocasião de sua inauguração, o então presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre, vereador Cássio Trogildo (PTB), explicou que o empreendimento foi viabilizado por uma *contrapartida* realizada pela construtora Multiplan: "Este empreendimento magnífico tornou-se possível também graças a um

¹⁷⁷ Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Multiplan Empreendimentos Imobiliários SA com Expediente Administrativo 002.288.566.002.7880, datado de 31 de dezembro de 2014, para implantação da ampliação do Barra Shopping Sul na Av. Diário de Notícias,300.

¹⁷⁸ JUNIOR, Danton. Restinga vai ganhar Centro Popular de Compras. **Jornal Correio do Povo**, Porto Alegre, 13 de junho de 2011. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/restinga-vai-ganhar-centro-popular-de-compras-1.64677>>

acordo com a construtora, que desejava construir um grande shopping center na cidade e aceitou integrar o CPC nas contrapartidas negociadas com a Prefeitura"¹⁷⁹.

Em setembro de 2015, a empresa Pollux SPE Construções e Incorporações Ltda., assinou TCAP com o Município para viabilizar o empreendimento residencial Cobalto, localizado na Rua Miguel Couto, 714. Como resultado do acordo, o empreendedor ficou responsável pela reforma e qualificação de dois equipamentos públicos comunitários: o Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores (CMET) Paulo Freire, no bairro Santana, e a Instituição de Educação Infantil (IEI) Barro Vermelho, no bairro Restinga. Em agosto de 2017, foi assinado um termo aditivo prorrogando os prazos para a execução de uma das obras acordadas. Conforme a planilha de acompanhamento da prefeitura, ambas obrigações foram cumpridas, custando a reforma e ampliação do CMET, R\$ 712.558,71, e a qualificação da IEI, R\$ 148.198,19. Como bem ilustra Mapa 14, os equipamentos públicos beneficiados encontram-se em macrozonas distintas da macrozona do projeto especial:



Mapa 14 - PE2 Residencial Cobalto e equipamentos públicos beneficiados com a assinatura do TCAP. Elaboração da autora.

¹⁷⁹ COLLA, Jonathan. Inaugurado o Centro Popular de Compras da Restinga. **Câmara Municipal de Porto Alegre – Notícias**. Porto Alegre, 23 de junho de 2016. Disponível em: <<https://camarapoa.rs.gov.br/noticias/inaugurado-o-centro-popular-de-compras-da-restinga>> Acesso em 18 de out. de 2021.

Em 31 de maio de 2016 o grupo Multiplan assinou Termo de Compromisso e Termo de Conversão em Área Pública para viabilizar o megaprojeto Golden Lake, na Av. Diário de Notícias, 1500. Da assinatura do TC resultou um conjunto de 41 medidas mitigadoras e compensatórias divididas em sete categorias, apresentadas na Tabela 16:

Tabela 16 - Obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso do Projeto Especial de 2º grau Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1.500)

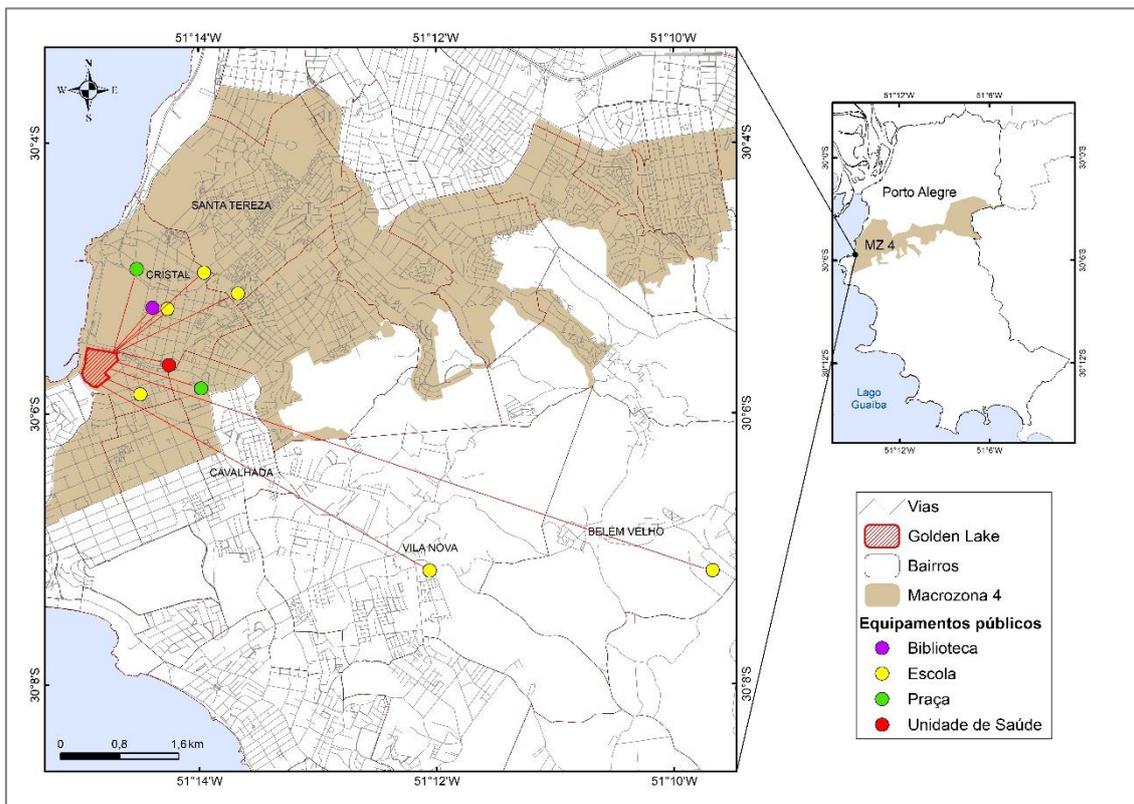
Categoria	Subcategoria	Total
Infra Viária	Abertura, manutenção e modificação de via	11
	Ciclovia	2
	Circulação de pedestres	1
	Sinalização viária	1
	Equipamentos CECOMM	1
Outro	-	9
Equipamento Público	Praça	2
	Escola	6
	Unidade Básica de Saúde	1
	Biblioteca	1
Mobiliário Urbano	Ponto/ Parada de ônibus	2
	Ponto de taxi	1
Doação de Área	-	1
Desapropriação	-	1
Infra Drenagem	-	1
Total		41

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Na categoria Outro foram estabelecidas medidas como: Implantar projeto de urbanização do entorno do empreendimento; Implantar projeto de urbanização da Diretriz 4538 (via próxima ao empreendimento); Destinar o percentual de 0,157% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento à Unidade de Conservação Parque Natural Morro do Osso; Adquirir ambulâncias e equipamentos, conforme especificações da Secretaria Municipal de Saúde, no valor máximo R\$ 330.000,00; e Adquirir equipamentos para reforço na capacidade operacional das instituições de segurança pública, no valor máximo de R\$ 748.000,00.

Na categoria Doação de área ficou estabelecido que o empreendedor deveria doar área de 2.288,81m² para implantação da nova Casa de Bombas 11 do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), de acordo com o estabelecido no EVU aprovado. Já no caso de Desapropriação, o Município ficou responsável pelos eventuais custos, desde que havendo disponibilidade de recursos orçamentários para tal fim. Excepcionalmente, em relação à obra implantação de faixa adicional de tráfego na Av. Icaraí (item 4.1 da Clausula Quarta do TC) a responsabilidade pelos custos com desapropriações – até o valor máximo de R\$ 3.000.000,00 – ficou com o empreendedor.

Em relação a equipamentos públicos comunitários, foram contemplados no TC, com obras de reforma, melhoramentos ou ampliação, seis escolas, duas praças, uma unidade de saúde e uma biblioteca comunitária, quase todos localizados nas imediações do empreendimento (ver Mapa 15).



Mapa 15 - Equipamentos públicos objetos de medidas compensatórias no Termo de Compromisso do Projeto Especial de 2º grau Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1.500). Elaboração da autora.

Em janeiro de 2020 o TC foi aditado, ajustando medidas mitigadoras e compensatórias referentes à drenagem, obras viárias e resíduos. No caso das obras viárias, o Município havia estabelecido ao empreendedor a realização de projetos executivos e posterior realização de obras de pavimentação em distintos trechos de vias na área de influência do empreendimento. Tais obrigações, conforme cronograma físico de obras do termo, estavam previstas para a 6ª Fase do projeto. No termo aditivo, foi ajustado que o Município deveria ratificar ou substituir os trechos de via indicados no TC até o início da 4ª Fase do empreendimento, e o empreendedor deveria entregar os projetos até o final da 5ª Fase, ficando a execução, a critério do Município, a ser prorrogada para a 6ª Fase. Quanto aos resíduos, foi substituída a obrigação de “adquirir, para posterior doação ao Compromitente, imóvel em local próximo, com área de aproximadamente 500 m², e realocar a Unidade de Destino Certo do DMLU

[Departamento Municipal de Limpeza Urbana]”¹⁸⁰ pela obrigação de elaborar projeto e executar as obras de implantação da Unidade de Destino Certo em imóvel da prefeitura, no bairro Tristeza. Conforme consta no TA, essa obrigação foi substituída porque o empreendedor não encontrou imóvel com as condições e localização específicas estabelecidas no TC e, portanto, a prefeitura acabou disponibilizando imóvel próprio em área não muito distante do empreendimento, para implementação da unidade de resíduos.

A título de conversão da área de destinação pública, decorrente do processo de parcelamento do solo, em maio de 2016, a Multiplan assinou TCAP comprometendo-se em executar um conjunto de serviços e obras avaliados em aproximadamente 76.000.000, contemplando equipamentos públicos como associações de moradores, unidades de saúde e parque público. O Quadro 10, adaptado da planilha de acompanhamento da prefeitura, detalha as obrigações firmadas no TCAP e traz o valor estimado de cada obra na ocasião de assinatura do termo (maio de 2016). É importante lembrar que os dados da planilha foram atualizados até junho de 2019 e, portanto, é possível que parte das obras identificadas como “não executadas” tenham sido realizadas.

Ainda em relação ao TCAP e obrigações pactuadas, é pertinente informar que em 30 de dezembro de 2021 (data fora do período abrangido nas planilhas de acompanhamento da prefeitura) foi assinado um termo aditivo ao TCAP, substituindo o item 2.4 da Cláusula Segunda, que estabelecia a reforma da Casa Godoy (prédio tombado da prefeitura situado a Av. Independência), por reformas no segundo pavimento do Mercado Público. Os valores da obrigação também foram atualizados no TA, passando de aproximadamente R\$ 5.000.00, para R\$ 9.410.516,46.

Quadro 10 - Obrigações estabelecidas no TCAP do empreendimento Golden Lake (Av. Diário de Notícias, 1.500)

Obrigação	Situação	Valor da Obrigação
Elaborar projetos executivos e complementares e executar as obras do Centro de Qualificação da Cruzeiro, localizado na Rua Dona Helena, bairro Cruzeiro, conforme projeto e especificações técnicas constantes do Anexo II fornecidos Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE).	NÃO EXECUTADO	1.483.357,50

¹⁸⁰ Cláusula Décima do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A., com Expediente Administrativo 002.325862.00.2, datado de 31 de maio de 2016, para ampliação de empreendimento residencial, comercial e de serviços, localizado na Av. Diário de Notícias nº 1500.

Aplicar em compensações sociais o valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), em projetos e obras de entidades públicas comunitárias da região do Cristal e Cruzeiro: Associação Moradores Vila Parque Santa Anita; Associação Moradores Amigos Vila Tronco; Centro Esportivo Vila Ipê Barracão; Instituto Integração Social; Associação Moradores Vila Mato Grosso; Associação Amigos Vila Arapeí; Associação Moradores União Vila Pedreira; ONG Solidariedade; Centro Comunitário Nossa Senhora das Graças.	NÃO EXECUTADO	6.000.000
Elaboração de sondagens, projetos complementares (estrutural, elétrico, lógica, telefonia, SPDA, hidrossanitário, PPCI) e execução da obra da Unidade de Saúde da Família (USF) Mato Grosso, localizada na Rua Dr. Raul Moreira, 1191.	NÃO EXECUTADO	2.069.262,19
Execução de nova subestação de energia elétrica para o Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul (PACS / CSVC).	NÃO EXECUTADO	2.275.638,53
Execução de cercamento da Unidade de Saúde da Família (USF) Cruzeiro do Sul, localizada na Rua Dona Otília, Travessa A, 195.	NÃO EXECUTADO	65.987,20
Execução de calçamento e adequações para acessibilidade no passeio público do Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul (PACS/CSVS), localizado na Rua Manoel Lobato, 151.	NÃO EXECUTADO	333.738,62
Restaurar integralmente a Casa Godoy, bem tombado e próprio municipal, localizado na Avenida Independência no 456, de acordo com projeto e orçamento fornecidos pela Coordenação da Memória Cultural / EPHAC / SMC.	NÃO EXECUTADO ¹⁸¹	5.014.981,88
O valor equivalente a 70% (setenta por cento) do constante no Laudo de Avaliação da Secretaria Municipal da Fazenda (R\$ 84.210.207,75 – maio 2016), que deverá ser atualizado, será empregado em projetos e obras da Orla do Guaíba, de acordo com o EIA/RIMA, priorizando-se as imediações do empreendimento.	NÃO EXECUTADO	58.947.145,42

Fonte: Adaptado das planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Em maio de 2018 a BM Par Empreendimentos assinou termo de compromisso para viabilizar o complexo multiuso do Pontal, na orla do Guaíba. O empreendedor comprometeu-se em cumprir um conjunto de 24 medidas mitigadoras e compensatórias, onde 14 medidas foram na categoria de infraestrutura viária. O TC também estabeleceu ao empreendedor a implantação de duas plataformas para estação de transporte coletivo, sendo uma próxima Museu Iberê Camargo e outra junto ao Parque do Pontal (que faz parte do empreendimento). Também houve uma medida de infraestrutura sanitária, obrigando o empreendedor a executar as readequações da Estação de Bombeamento de Esgoto que atende a área do empreendimento. Ficou estabelecido também que em caso de ser necessário realizar desapropriações para execução de obras viárias, o empreendedor pagará por elas. Por fim, a medida de maior destaque deste projeto é a execução de um parque público junto à orla do Guaíba (ver Figura 72),

¹⁸¹ Obrigação substituída no Primeiro Aditivo ao Termo de Conversão em Área Pública, firmado em 30 de dezembro de 2021. Contrato registrado SECON Nº 76583 / 2021 - SEI Nº 21.0.000035895-6.

em área permutada com a prefeitura por índices construtivos. Como descrito no capítulo anterior, este parque figura como o primeiro parque público executado inteiramente pela iniciativa privada em Porto Alegre.



Figura 72 - Projeto Pontal com parque público em perspectiva (Av. Padre Cacique, 2893). Fonte: <https://www.rbsdirect.com.br/imagesrc/35546217.jpg?w=1024&rv=2-10-05&safari>

3.4.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 4

Na MZ 4 – Cidade de Transição foram identificados 15 PE2 que resultaram em 153 obrigações analisadas. Como visto anteriormente, a macrozona que tem grande extensão longitudinal (estendendo-se da orla até o limite com Viamão), em comparação às demais macrozonas teve um baixo percentual de obrigações relativas à infraestrutura viária, 38,6% e o maior percentual de obrigações relativas a equipamentos públicos, 26,1%, ficando estes concentrados no bairro Cristal e arredores, já que derivaram, em sua maioria, de projetos realizados na orla do Guaíba e proximidades.

Os empreendimentos próximos à orla representaram os projetos de maior impacto urbano e ambiental e por isso a lista de medidas mitigadoras e compensatórias destes projetos também resultou expressiva, especialmente em número de equipamentos públicos como forma de compensar impactos não mitigáveis ou ainda configurando contrapartidas, ainda que sem a explicitação do termo, uma vez que estas não são regulamentadas e nem previstas em PE2. Sobre esta questão Steigleder (2021, p.336) explica que “A falta de critérios normativos que conceituem e regulem as contrapartidas devidas pelos benefícios propiciados por atos normativos ou

administrativos do poder público enseja a confusão com as medidas mitigadoras e compensatórias”.

Dos quatro projetos selecionados para análise na MZ 4, o projeto do Barra Shopping despontou como a primeira concertação urbanística celebrada via termo de compromisso em Porto Alegre, antes mesmo da institucionalização do instrumento dos Projetos Especiais que ocorreu em dezembro de 1999, com a promulgação do PDDUA. Neste contexto é importante esclarecer que as obrigações firmadas nesta primeira concertação, realizada em 1997, não podem ser consideradas aqui obrigações provenientes de PE2. Esta concertação, entretanto, merece considerações pelo conteúdo revelado nas obrigações instituídas e que não se repetiu em quase uma centena de termos de compromissos analisados neste trabalho: o reassentamento de mais de 700 famílias que ocupavam a área onde se instalou o shopping center. O Município estabeleceu aos empreendedores a obrigação de reassentar todas as famílias, provendo terreno, habitações e edificações complementares¹⁸². O termo chegou a ser retificado para contemplar mais habitações e melhorar a infraestrutura de equipamentos comunitários, medidas que não foram mais vistas ao longo desta pesquisa. É interessante refletir, que à época da assinatura do referido termo de compromisso, o município se encontrava sob a gestão da Administração Popular – sucessão de quatro administrações do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre (1989 a 2008) – que se notabilizou, entre outros aspectos, pela inclusão de pautas da reforma urbana e de interesses de minorias (DAMÁSIO, 2021; STEIGLEDER, 2021).

Em 2013, já sob vigência do instrumento de projetos especiais, a assinatura de um termo aditivo ao termo de compromisso informou a existência de obrigações pendentes da primeira fase de implantação do shopping. De tal informação infere-se que houve flexibilização na concessão do Habite-se, uma vez que o shopping center começou a funcionar em 2008 sem haver concluído, portanto, as obras combinadas nos TC. É possível que também tenha havido flexibilização das obrigações estabelecidas em termos anteriores, uma vez que também consta no documento a substituição da obrigação de implantar um terminal de transporte urbano nas imediações do empreendimento – a obrigação substitutiva, todavia, não foi mencionada no termo. Neste contexto, é pertinente retomar Steigleder (2021) que explica que a confusão conceitual existente na legislação urbanística de Porto Alegre acerca dos termos medidas mitigadoras, compensatórias e contrapartidas, pode facilitar a inserção nos TC de obrigações sem a clareza a respeito do seu fato gerador, “do que decorre o risco de

¹⁸² As famílias que ocupavam a área do shopping center foram reassentadas no bairro Vila Nova, a cerca de 8,7 quilômetros de distância da área em que viviam. Assim, é verdade que houve o reassentamento, mas cabe questionar a estratégia adotada entre as partes (prefeitura e empreendedor) que acabou por excluir a população mais vulnerável dos investimentos da região do bairro Cristal.

os sucessivos aditamentos flexibilizarem as obrigações originais, sem que haja a preservação da proporcionalidade entre os impactos e suas respectivas medidas mitigadoras e compensatórias” (STEIGLEDER, 2021, p.337).

Ainda sobre a obrigação de construir um terminal de ônibus urbano na primeira fase do empreendimento, cabe ressaltar que a solicitação para substituir a obrigação decorreu do empreendedor, fato que revela um processo permanente de concertação – que não fica restrito ao momento de estabelecimento das obrigações, senão que se estende durante toda a execução do empreendimento, possibilitando negociações entre empreendedor e ente público a qualquer momento – bem como o ambiente de discricionariedade em que são estabelecidas as obrigações nos Projetos Especiais.

A falta de acesso ao conjunto de termos de compromisso e aditivos assinados entre 1997 e 2008 dificulta a compreensão da concertação na sua totalidade, em especial, a identificação de flexibilizações das medidas mitigadoras e compensatórias, ainda que haja indícios deste processo devido a assinatura de termos aditivos.

Do TC assinado em 2014, destaca-se aqui a construção do Centro Popular de Compras Restinga (cerca de 20 km de distância do empreendimento) e de um CRAS na Vila Hípica, como medida compensatória pela utilização da capacidade viária excedente gerada por obras do Município. Como bem esclarece Steigleder (2021), estas obras não guardam relação causal com o impacto gerado.

Daí que teria sido mais adequado o seu enquadramento jurídico como contrapartida pelo benefício urbanístico concedido pelo Município, ao executar obras de infraestrutura viária na região, que melhoraram a conexão da cidade com o empreendimento. O Município deveria ter explicitado a motivação da cobrança dessa contrapartida com amparo em critérios técnicos, benefícios concedidos e custos envolvidos, a fim de que não fosse qualificada como abusiva (STEIGLEDER, 2021, p. 357).

Em relação ao PE2 do residencial Cobalto, que teve TCAP assinado em 2015, destaca-se a distância dos equipamentos públicos beneficiados pelo projeto, situando-se os dois equipamentos em macrozonas distintas da macrozona 4. Embora o PDDUA não limite a distância dos equipamentos urbanos a serem beneficiados pela aplicação do art. 138, existe uma proposta da prefeitura (SMAMS, PORTO ALEGRE, 2020a) para que o raio de abrangência das demandas consideradas para o estabelecimento das medidas mitigadoras e compensatórias esteja dentro da área de influência do projeto, o que não ocorre neste caso. Este fato, que não é necessariamente negativo, deve ser levado em conta na análise da escala de abrangência de um PE2 – considerando-se de forma conjunta o empreendimento e as medidas mitigadoras e compensatórias.

Refletindo a complexidade e abrangência dos impactos gerados, o projeto Golden Lake apresentou a maior lista de medidas mitigadoras e compensatórias entre

os projetos analisados na pesquisa. Entre as medidas estabelecidas constam desde as tradicionais medidas viárias na área de influência do empreendimento, até a aquisição de ambulâncias para a Secretaria Municipal de Saúde e aquisição de equipamentos para instituições de segurança pública. Mais uma vez, a falta de critérios claros e parametrizados para o estabelecimento das medidas mitigadoras e compensatórias impossibilita a compreensão dos impactos que visam ser mitigados e/ou compensados pelas obrigações estabelecidas. A variedade de obrigações também sugere, mais uma vez, a ampla discricionariedade no processo de estabelecimento das obrigações.

Entende-se que algumas destas medidas, com finalidades tão variadas e sem relação direta com os impactos causados pelo empreendimento, deveriam ser enquadradas como contrapartidas pelos benefícios concedidos pelo poder público (STEIGLEDER, 2021). A possibilidade de contrapartidas estarem sendo cobradas neste PE2, somada ao tamanho da área do projeto (que poderia configurar em setor da cidade devido às grandes proporções) também sugere que tal projeto deveria ser enquadrado como Projeto Especial de 3º grau – o equivalente à Operação Urbana Consorciada, prevista no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 – o que propiciaria maiores benefícios à cidade já que este tipo de projeto “envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo e de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”¹⁸³. Sob o enquadramento de PE2 – em que o empreendedor tem “apenas” a obrigação de mitigar e/ou compensar impactos decorrentes da proposta, sem haver o reconhecimento de que ele está sendo beneficiado por atos do poder público, neste caso, a flexibilização da norma urbanística – algumas obrigações estabelecidas no TC podem soar como abusivas ao empreendedor, já que não guardam conexão direta com os impactos derivados do projeto, ou então, quando executadas, podem soar como atos de benevolência do empreendedor com o Município, e que ele (ente público) está recebendo mais do que é exigido por lei. Outro aspecto interessante que o enquadramento do projeto como PE3 traria, diz respeito à maior atuação demandada do poder público, visto que sua realização depende da elaboração de lei específica de autoria do Poder Executivo e deve, necessariamente, prever contrapartidas que promovam melhorias sociais. Além disso, a lei que trata de PE3 deve, obrigatoriamente, apresentar um plano de operação que conte, por exemplo, com um programa básico de ocupação da área e um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”¹⁸⁴. Como visto no capítulo anterior, esta área foi objeto de grande disputa com movimentos sociais de luta pela moradia que

¹⁸³ Art. 63 da LC 646/10 (PDDUA).

¹⁸⁴ Art. 64 da LC 646/10 (PDDUA).

reivindicavam a área para reassentar famílias deslocadas em virtude das “obras Copa do Mundo de 2014”. Se o projeto recebesse o enquadramento de PE3, a questão do reassentamento destas famílias teria sido pensada no conjunto do projeto, e poderia haver garantia de recursos para realizar o reassentamento, já que a lei prevê que os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal através das contrapartidas pagas pelos empreendedores da Operação Urbana, devem ser aplicados exclusivamente na própria operação. Ainda sob o enquadramento de PE3, o controle da operação, deve, obrigatoriamente, ocorrer com representação da sociedade civil, o que certamente daria maior transparência ao processo e poderia, inclusive dar mais visibilidade às questões sociais envolvidas. O enquadramento do projeto como PE3, ou Operação Urbana Consorciada, não configuraria garantia de êxito para a cidade, visto o relato detalhado que nos trouxe Fix (2007) sobre a OUC Faria Lima em São Paulo, e os problemas urbanos dela derivados, mas poderia assegurar alguns direitos e garantias à população mais vulnerável que lutava pela área e poderia garantir contrapartidas proporcionais aos benefícios concedidos aos empreendedores.

Por fim, em relação aos serviços e obras executados em decorrência da conversão de área pública no caso do Golden Lake, destacam-se os projetos e obras na orla do Guaíba – avaliados em cerca de R\$ 59.000.000,00 na ocasião de assinatura do TCAP – que devem compor o Parque Orla do Guaíba, na região do projeto. A construção do parque às margens do lago certamente valoriza aquela paisagem, e sob este aspecto é possível afirmar que tal medida compensatória atende às diretrizes espaciais da macrozona. É interessante considerar, todavia, que a orientação estabelecida no documento é para que as obras priorizem as imediações do empreendimento, o que acabará por valorizar ainda mais o próprio empreendimento – que por sua vez já prevê infraestrutura completa de lazer privada.

Situação semelhante ocorre no caso do empreendimento Pontal, em que a principal medida compensatória decorrente do projeto consistiu também em um parque público na orla no Guaíba, junto ao empreendimento. O equipamento público certamente qualificará a área e proporcionará a valorização da paisagem da orla, indo ao encontro das diretrizes de desenvolvimento da macrozona, mas é imperativo levar em consideração, que este mesmo equipamento público contribui com a valorização do próprio empreendimento privado que o viabilizou.

A urbanização da orla do Guaíba através de parcerias público-privadas como vem ocorrendo na MZ 4 é bastante ilustrativa da cidade do empresariamento urbano (HARVEY, 1996) em que promotores imobiliários realizam investimentos no espaço público desde que esses sinalizem retorno ao seu investimentos e valorização aos seus empreendimentos, enquanto outras demandas urbanas que não representam ganhos

econômicos não são realizadas pelo ente privado, como por exemplo, o reassentamento das famílias que reivindicavam a área do Jockey Club, no caso do Golden Lake. Ainda neste sentido pode-se afirmar que a cidade dos projetos especiais é a cidade das soluções pontuais, viabilizadas mediante parcerias público-privadas em que a flexibilização da norma urbanística se apresenta como moeda de troca ofertada pelo Poder Público.

3.5. Repercussões dos PE na Macrozona 5 – Cidade Jardim

A Cidade Jardim recebeu 14 Projetos Especiais no período analisado, sendo que destes, 12 assinaram Termo de Compromisso e dois assinaram Termo de Conversão em Área Pública. Todos os projetos constam nas planilhas de acompanhamento da prefeitura, totalizando 69 obrigações analisadas. O Gráfico 18 apresenta as obrigações por categoria, ficando as medidas relativas à infraestrutura viária na primeira posição, com 24 ocorrências. Equipamentos públicos tiveram 15 ocorrências e medidas de natureza diversa (categoria Outro), 14 ocorrências.

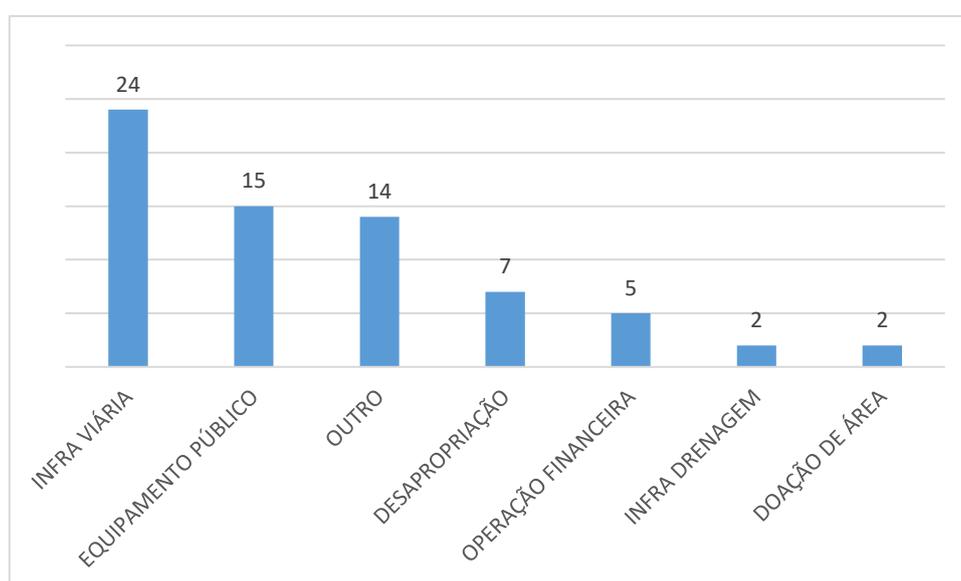


Gráfico 18 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 5. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

O Quadro 11 apresenta informações básicas de três projetos especiais selecionados da MZ 5, e na sequência a Tabela 17, apresenta por categoria as obrigações estabelecidas para cada um deles.

Quadro 11 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau da MZ5 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades

EMPREENDIMENTO	ENDEREÇO	DATA	ATIVIDADE
Shopping Zona Sul	Av. Eduardo Prado, 330	TC - 30/12/2004 1º TA - 25/07/2005 Re-ratificação - 07/07/2007 2º TA - 19/11/2008 3º TA - 09/04/2013 4ª TA - 27/03/2015 Novo TC - 26/09/2019	Loteamento e Edificação: Residencial Comercial Serviços
Alphaville Porto Alegre	Estrada das Três Meninas, 1500	TC - 06/07/2009 1º TA - 31/05/2012 2º TA - 23/08/2013	Desmembramento Condomínio
Res. Porto Minuano	R. Atílio Superti, 2164	TC - 11/12/2019	Residencial

Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 17 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados na MZ 5

EMPREENDIMENTO	Shopping Zona Sul	Alphaville Porto Alegre	Res. Porto Minuano
INFRA DRENAGEM	1	0	1
INFRA VIÁRIA	7	9	0
EQUIPAMENTO PÚBLICO	1	2	0
DESAPROPRIAÇÃO	2	4	0
OUTRO	11	1	0
OPERAÇÃO FINANCEIRA	1	0	1
TOTAL	23	16	2

Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Em 2004, o empreendedor Tilton Brugger e Cia. Ltda. firmou o primeiro termo de compromisso para viabilizar a implantação do Shopping Zona Sul, no bairro Vila Nova. Apesar de estar citada apenas a atividade de shopping center no TC, na planilha da prefeitura constam ainda as atividades de loteamento e edificação para fins residencial, comercial e serviços, e como visto no capítulo anterior, o projeto para o endereço contemplava, de fato, atividades mistas. Este projeto foi aditado e/ou retificado cinco vezes ao longo dos anos até o empreendedor e a prefeitura firmarem um novo termo de compromisso em 2019, suspendendo a execução das obrigações pendentes porque o projeto inicial foi executado apenas de modo parcial, na forma de um hipermercado.

Merece atenção neste projeto, como bem destaca Steigleder (2021), a transformação no teor das obrigações ao longo do tempo, culminando com o desaparecimento de todas as medidas de natureza social. O Quadro 12, extraído da planilha da prefeitura, apresenta as obrigações de natureza social constantes no TC de 2004 e o respectivo Termo Aditivo que o substituiu. Como pode-se observar, era prevista a execução de três creches comunitárias e a contratação de trabalhadores residentes na área de influência direta do empreendimento, tanto na sua fase de instalação quanto de operação. Outras medidas contemplavam o oferecimento de áreas comerciais para pequenos comerciantes da região com abatimento de 20% nos valores de adesão e aluguel.

Quadro 12 - Obrigações de natureza social constantes no Termo de Compromisso assinado entre Tilton Brugger e Município de Porto Alegre em 30/12/2004 para implantação do Shopping Zona Sul (Av. Eduardo Prado, 330)¹⁸⁵

OBRIGAÇÕES	Situação
l) Elaborar projetos, submetê-los a aprovação do MUNICÍPIO e executar obra de construção da Creche Comunitária Monte Cristo, limitadas as obras ao valor de R\$ 246.000 [...].	ALTERADO 2º ADITIVO
m) Elaborar projetos, submetê-los a aprovação do MUNICÍPIO e executar obra de construção da Creche Comunitária Campos do Cristal em até doze meses após a abertura ao público da primeira no empreendimento, limitadas as obras ao valor de R\$ 246.000,00 [...].	ALTERADO 2º ADITIVO
n) Elaborar projetos, submetê-los a aprovação do MUNICÍPIO e executar obra de construção da Creche Comunitária Topázio em até 48 (quarenta e oito) meses após a abertura ao público da primeira atividade no empreendimento, limitadas as obras ao valor de R\$ 43.000,00 [...].	ALTERADO 2º ADITIVO
o) Contratar preferencialmente trabalhadores residentes na Área de influência direta do empreendimento para 17% (dezesete por cento) dos postos de trabalho gerados na etapa de instalação, devendo apresentar justificativa na impossibilidade de o percentual não ser alcançado.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013
p) Contratar preferencialmente trabalhadores residentes na Área de influência direta do empreendimento para 17% (dezesete por cento) dos postos de trabalho gerados na etapa de operação, devendo apresentar justificativa na impossibilidade de o percentual não ser alcançado.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013
q) Contratar preferencialmente trabalhadores com idade superior a trinta e cinco anos para 50% (cinquenta por cento) dos postos de trabalho gerados nas etapas de instalação e operação, devendo apresentar justificativa na impossibilidade de o percentual não ser alcançado.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013
r) Oferecer as Áreas comerciais do empreendimento preferencialmente para comerciantes com origem na Área de influência direta, mediante divulgação de anúncio em jornal de grande circulação ou em jornal de bairro, devendo apresentar justificativa na impossibilidade de cumprir essa medida.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013

¹⁸⁵ O quadro apresenta apenas as obrigações de cunho social, que correspondem às alíneas “l” até “v” da Cláusula 2ª do TC firmado entre Tilton Brugger e Município de Porto Alegre em 30/12/2004.

s) Oferecer abatimento mínimo de 20% (vinte por cento) sobre a taxa de adesão e o aluguel para os comerciantes na situação prevista na alínea anterior quando forem microempresa ou empresa de pequeno porte.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013
t) Ceder Área para comercialização de artesanato e hortifrutigranjeiros a produtores locais, desde que atendidas as exigências para venda no interior do empreendimento, conforme acordo a ser formalizado entre SMIC, empreendedores e comerciantes	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013
u) Doar equipamentos de informática no valor de até R\$ 17.600,00 (Dezes sete mil e seis centos reais) para a instalação de um telecentro na Área de influência direta do empreendimento.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013
v) Repassar ao MUNICÍPIO o aporte financeiro de até RS 230.000,00 (Duzentos e trinta mil reais) para os programas "Extensão Empresarial" e "Redes de Cooperação" desenvolvidos pela SMC.	ALTERADO 3º ADITIVO - ABRIL 2013

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação

As medidas referentes à contratação de trabalhadores, à garantia de espaços para comércio local e ao repasse para Prefeitura de R\$ 230.000 (alíneas “l” até “v” exceto alínea “u”) foram substituídas em 2013, pela obrigação de reformar um prédio no bairro Navegantes para atender o Centro de Apreensões Fiscais. E a obrigação de doação de equipamentos de informática para um telecentro (alínea “u”), foi substituída pela obra de envidraçamento do Centro Administrativo Regional da Região Nordeste. Em ambos os casos os valores remanescentes das obras deveriam ser empregados em obras futuras, a serem definidas pelo Município.

Outras medidas como o plantio compensatório de 1.725 mudas de espécies nativas e a execução de projeto de salvamento e destinação de vestígios arqueológicos eventualmente encontrados na área, também foram substituídas. No primeiro caso, a medida foi convertida em pecúnia no valor de R\$ 95.834,10 para o Fundo Municipal Pró-Defesa do Meio Ambiente e no segundo caso, ficou estabelecido que o empreendedor deveria patrocinar a adoção da Praça da Alfândega e canteiros da Av. Sepúlveda, no Centro Histórico.

Algumas das medidas substitutivas citadas também foram substituídas no TA de 2015 e outras foram suspensas no TC de 2019, quando todas as obrigações até então não executadas – com exceção da manutenção da Praça da Alfândega – foram suspensas em função da não implantação total do projeto.

Steigleder (2021) explica que o caso do Shopping Zona Sul é ilustrativo da ampla discricionariedade dos processos decisórios de estabelecimento das obrigações urbanísticas nos PE2. No caso em questão, salvo as obras de mitigação viária, as demais obrigações não mostravam relação direta com a implantação do shopping, e as

obrigações de natureza social não apresentavam motivação explicitada no TC. Sobre estas últimas, a autora ainda afirma que:

O desaparecimento destas obrigações ao longo dos anos, nos TCs que se seguiram, suscita o questionamento sobre os critérios para a definição das substituições das obrigações de natureza social. Se havia, efetivamente, impacto social identificado em algum estudo prévio, a medida compensatória não poderia ter sido substituída pelo restauro da Praça da Alfândega, pois inexistia pertinência temática e equivalência entre tais obrigações (STEIGLEDER, 2021, p. 362).

Em julho de 2009 foi firmado TC para implantação do condomínio Alphaville, no bairro Belém Velho que, como descrito anteriormente, situa-se em área com características de Área de Preservação Permanente e, conforme o PDDUA, encontra-se em Área de Proteção ao Ambiente Natural. Em conformidade com o art. 36 da Lei Federal nº 9.985/00 – que estabelece que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral e que o montante de recursos a ser destinado para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento – foi estabelecido ao empreendedor compensação ambiental por meio do pagamento no valor equivalente a R\$ 181.909,86 para o financiamento de projetos a serem definidos pelo Poder Público. Cabe destacar aqui que o TC não especifica os projetos beneficiados e a redação da medida indica que tampouco o Poder Público tinha destino certo para a quantia cobrada, o que reforça a constatação de Steigleder (2021) sobre a discricionariedade na decisão das obrigações urbanísticas. O texto também impossibilita que o cidadão faça o acompanhamento da execução da obrigação, pois o destino do pagamento não é informado. Ainda sobre esta medida, a planilha da prefeitura não informa o seu status de execução e, portanto, não é possível saber se o empreendedor realizou a compensação ambiental ou não.

Em relação a equipamentos públicos, o Município estabeleceu que o empreendedor deveria destinar o valor de R\$ 356.000,00 para o pagamento de desapropriação municipal de dois lotes na Av. João Salomoni, subentendendo-se que ali dar-se-ia a implantação de uma praça. Ficou estabelecido ainda a realização de obras de reforma na Praça Nossa Senhora de Belém, no valor máximo de R\$ 215.120,61 e a construção de um *playground* na área conhecida como "Campo do Periquito", na Av. João Salomoni, no valor máximo de R\$ 12.000,00. O TC também acordou um conjunto de 12 medidas de infraestrutura viária, das quais oito foram substituídas em termo aditivo e duas, conforme a planilha de acompanhamento da prefeitura, não foram executadas. Entre as medidas viárias executadas consta uma ciclovia na Estrada das Três Meninas, na frente do Condomínio Alphaville. Quanto às

desapropriações necessárias para realizar as obras viárias, ficou estabelecido no TC que o empreendedor deveria pagar o valor correspondente a 1/3 dos custos das desapropriações assumidas pelo Município, até o limite de R\$ 330.000,00.

Em 31 de maio de 2012, foi assinado o primeiro Termo Aditivo, prorrogando a validade do Termo de Compromisso, que estabelecia duração de 30 meses a partir da data de assinatura. O aditivo revogou a cláusula que tratava da validade do TC, concedendo ao termo validade indeterminada – o que é característica da maioria dos TC.

Em agosto de 2013, foi assinado o segundo termo aditivo, repactuando algumas medidas viárias e de desapropriação. Nesta última categoria, Município e empreendedor acordaram um depósito de mais R\$ 200.000,00 em favor do Município, em decorrência de novas desapropriações que se fizeram necessárias, face a ajustes nos projetos de implantação da Estrada das Três Meninas. Sobre as obras viárias é interessante notar que a Cláusula Quinta do TA, que tratava de “Implantar obras de adequação geométricas e remanejamento de toda infra-estrutura necessária para aumentar a capacidade e a segurança viária, conforme Plano Funcional aprovado na SMT/EPTC”¹⁸⁶ em algumas interseções, consta como não executada na planilha da prefeitura.

Por fim, em dezembro de 2019, a MRV Engenharia assinou TC para a implantação do residencial Porto Minuano, no bairro Vila Nova. Conforme consta no TC, o projeto passou pela Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP), o que indica a sua condição de empreendimento para atendimento de demanda habitacional prioritária. Entretanto, o TC não explicita a condição de projeto para atendimento de DHP e nem apresenta eventuais benefícios urbanísticos concedidos ao empreendedor – como ocorre nos outros termos assinados para projetos dessa natureza. Como resultado da concertação, o empreendedor ficou responsável pela execução da rede de drenagem externa ao empreendimento, conforme projeto aprovado pelo Município e orçado em R\$ 1.679.584,27. A carta de habitação foi desvinculada da entrega da obra de drenagem – única obrigação apresentada no TC – mediante entrega de carta fiança do empreendedor para o Município, no valor correspondente ao orçamento da obra. Não foram cobradas obras viárias ou de qualquer outra natureza.

¹⁸⁶ Cláusula Quinta do Segundo Aditivo e Re-Ratificação ao Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Villa Nova Desenvolvimento Urbano Ltda. com Expediente Administrativo 002.302984.00.0.7880, datado de 23 de agosto de 2013, para implantação de medidas mitigadoras e compensatórias do empreendimento denominado AlphaVille Porto Alegre, localizado na Estrada das Três Meninas, nº 1.400 e 3000.

3.5.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor na Macrozona 5

Os 14 PE2 realizados na Macrozona 5 resultaram em 69 obrigações analisadas, destacando-se, mais uma vez, aquelas relacionadas à infraestrutura viária, com 24 ocorrências, seguidas por medidas relacionadas a equipamentos públicos, com 15 e medidas de natureza diversa (categoria Outro), com 14 ocorrências.

As medidas viárias, embora figurem como a categoria com o maior número de ocorrências, corresponderam a 34,8% das obrigações analisadas na macrozona, o que representa o menor percentual atingido pela categoria entre todas as macrozonas. O que poderia parecer positivo, sinalizando projetos menos enfocados num modelo de cidade baseado no automóvel, se revela preocupante quando lembramos que esta foi a macrozona que recebeu o maior número de projetos para atendimento de Demanda Habitacional Prioritária (DHP) e que estes empreendimentos geralmente são implantados em áreas de menor infraestrutura, onde a terra é mais barata para o empreendedor. Como mostrado no capítulo anterior, a região do bairro Vila Nova (que recebeu a maior parte destes empreendimentos) já vinha apresentando problemas de sobrecarga na infraestrutura viária e a implantação de novos condomínios habitacionais multifamiliares, tende a piorar a situação se não vierem acompanhados das devidas medidas de mitigação de impacto. Deste modo, a baixa proporção de medidas de infraestrutura viária na MZ 5 pode indicar o grande poder de negociação dos promotores imobiliários em relação ao estabelecimento das obrigações urbanísticas nos projetos para atendimento de DHP, relegando ao poder público a responsabilidade de levar parte significativa da infraestrutura urbana necessária até a área do empreendimento.

No caso do empreendimento residencial prioritário Porto Minuano, na Rua Atílio Superti, não foi estabelecida nenhuma obra viária para mitigação de impacto, e sim uma obra de drenagem, orçada à época, em cerca de R\$ 1.670.000,00. A execução da obra, todavia, foi desvinculada da concessão da carta de habitação mediante apresentação de uma carta fiança com o valor correspondente. Tal desvinculação indica a flexibilização na concessão do Habite-se e permite-nos questionar: se tal obra é importante para mitigar os impactos do empreendimento – especialmente em uma região carente de infraestrutura urbana devido a seu passado recente de características rurais – por que foi permitido ao empreendedor receber a concessão do Habite-se do referido empreendimento sem a finalização de tais obras? E ainda, se a região já apresenta diversos problemas de congestionamento de trânsito devido à infraestrutura viária inadequada, não seria apropriado cobrar do empreendedor algum tipo de melhoria na malha viária nas imediações do empreendimento?

Como bem explica Rolnik (2019), os empreendedores imobiliários, sob o argumento de resolver um problema social (construir moradia para os mais pobres) conseguem dissolver as resistências à flexibilização e as desconfianças em relação aos seus objetivos especulativos. Dessa forma, o cenário que se apresenta na MZ 5, em relação à carência de infraestrutura da região e empreendimentos de DHP, é naturalizado por parte significativa daqueles que fazem a gestão da cidade – esta entendida como resultado de um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais e, portanto, não limitada ao governo e à administração urbana (HARVEY, 1996).

O caso do PE2 do Shopping Zona Sul, executado parcialmente na forma de um hipermercado, evidencia questões importantes já discutidas neste capítulo sobre a gestão pública desse instrumento. Inicialmente, constata-se a prática da flexibilização das obrigações, tanto em termos de conteúdo como de prazos, que pode ser verificada a partir dos seus cinco termos aditivos e um termo de compromisso substitutivo. O destaque deste projeto fica, entretanto, com a questão da discricionariedade do processo de estabelecimento das obrigações urbanísticas. O projeto que inicialmente continha mais de uma dezena de medidas de cunho social, teve todas estas substituídas por medidas bem distintas como, por exemplo, a reforma de prédios públicos. E, posteriormente, foi estabelecido ao empreendedor o patrocínio da adoção da Praça da Alfândega (localizada na MZ 1), medida que não guarda relação direta com o projeto do shopping center nem com a medida substituída, de modo que “poderia ser qualificada como abusiva, no sentido de o Município ter se valido do empreendedor para financiar obras de sua responsabilidade” (STEIGLEDER, 2021, p.362).

Por fim, no PE2 do condomínio Alphaville, localizado em área predominantemente natural, destaca-se a falta de planejamento e de informação da prefeitura a respeito dos projetos beneficiados com o pagamento da compensação ambiental estabelecida ao empreendedor. Chama-se a atenção também para o aditamento do termo de compromisso quatro anos após sua assinatura, para alterações de medidas mitigadoras de infraestrutura viária, indicando que, mais uma vez, a finalização das obras de mitigação não foi condicionante para obtenção da carta de habitação, já que à época da assinatura do TA o empreendimento já funcionava.

3.6. Repercussões dos PE nas Macrozonas 7 – Restinga, 8 – Rururbana e 10 – Eixo Lomba-Restinga

Esta seção reúne a descrição das obrigações de três macrozonas da cidade por elas apresentarem poucos PE2 e por consequência, um baixo número de obrigações urbanísticas. Estas macrozonas também apresentam contiguidade espacial e compartilham de certas características comuns já descritas no capítulo anterior. Na Macrozona Restinga foram identificados sete PE2 – três com Termo de Compromisso e quatro com Termo de Conversão em Área Pública – totalizando 31 obrigações e nas macrozonas Rururbana e Eixo Lomba Restinga, apenas um projeto especial em cada – ambos viabilizados por Termo de Compromisso – totalizando cinco obrigações. Na sequência, descreve-se, primeiramente, as obrigações da Macrozona 7 e depois as obrigações das macrozonas 8 e 10.

O Gráfico 19, referente à MZ Restinga, apresenta a distribuição das obrigações por categoria, onde aparece em primeiro lugar obrigações relativas à infraestrutura viária com 13 ocorrências, e em segundo, obrigações referentes a equipamentos públicos, com oito ocorrências, todas originadas em TCAPs. Na sequência, o Quadro 13 e a Tabela 18 apresentam informações provenientes das planilhas da prefeitura sobre quatro PE2, sendo dois selecionados da MZ7, um proveniente da MZ 8 e outro da MZ 10.

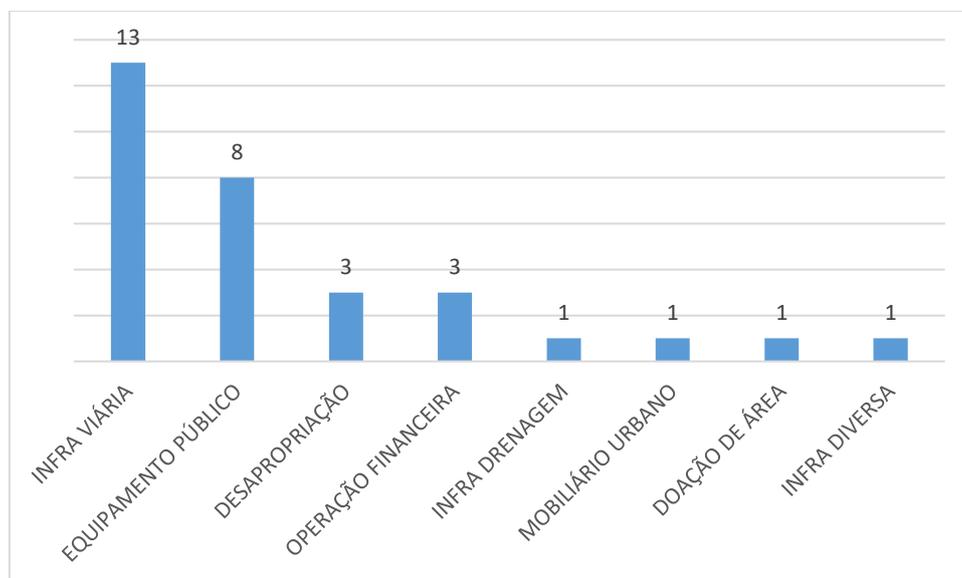


Gráfico 19 - Participação das obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) por categoria na Macrozona 7. Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Quadro 13 - Seleção de Projetos Especiais de 2º grau das MZs 7, 8 e 10 com endereço, data de assinatura dos termos e classificação das atividades

EMPREENDIMENTO	ENDEREÇO	DATA	ATIVIDADE
Província do Porto	Av. Edgar Pires de Castro, 2901 (MZ 7)	TC - 12/03/2012 1º TA - 22/10/2015 TCAP - 22/10/2015	Residencial
Loteamento Restinga (Reserva do Sul II)	R. Peracchi Barcelos, 03 (MZ 7)	28/1/2019	MCMV
Quintas de Sant'Anna	Av. Belém Velho, 4000 (MZ 8)	TC - 15/10/2014	Condomínio Unidades Autônomas
Chácara das Nascentes	Est. João de Oliveira Remião, 3105 (MZ 10)	TC - 06/11/2017	Loteamento

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 18 - Obrigações estabelecidas em Projetos Especiais de 2º grau selecionados nas MZs 7, 8 e 10

EMPREENDIMENTO	Província do Porto	Loteamento Restinga (Reserva do Sul II)	Quintas de Sant'Anna	Chácara das Nascentes
INFRA DRENAGEM	0	0	1	0
INFRA VIÁRIA	0	3	3	0
EQUIPAMENTO PÚBLICO	1	0	0	2
DESAPROPRIAÇÃO	0	2	0	0
TOTAL	1	5	4	2

Fonte: Planilhas de PE2 fornecidas pela PMPA via Lei de Acesso à Informação. Classificação de dados da autora.

Em 2012, a construtora Tenda assinou TC para implantação de empreendimento do tipo MCMV (renda de três a seis S.M.) na Av. Edgar Pires de Castro, bairro Hípica. No termo era acordado que as áreas de destinação pública do empreendimento – no total de 18% da gleba, conforme regulamenta a Lei Municipal 636/10 que institui o Programa MCMV em Porto Alegre – seriam em forma de creche, escola e posto de saúde totalizando 14,51% da área da gleba e que o restante (3,49% de área pública), correspondendo a R\$ 177.918,00, seria transformado em obras para a construção de uma creche no próprio local, o que resultaria em um prédio com 459,74 m² de área construída.

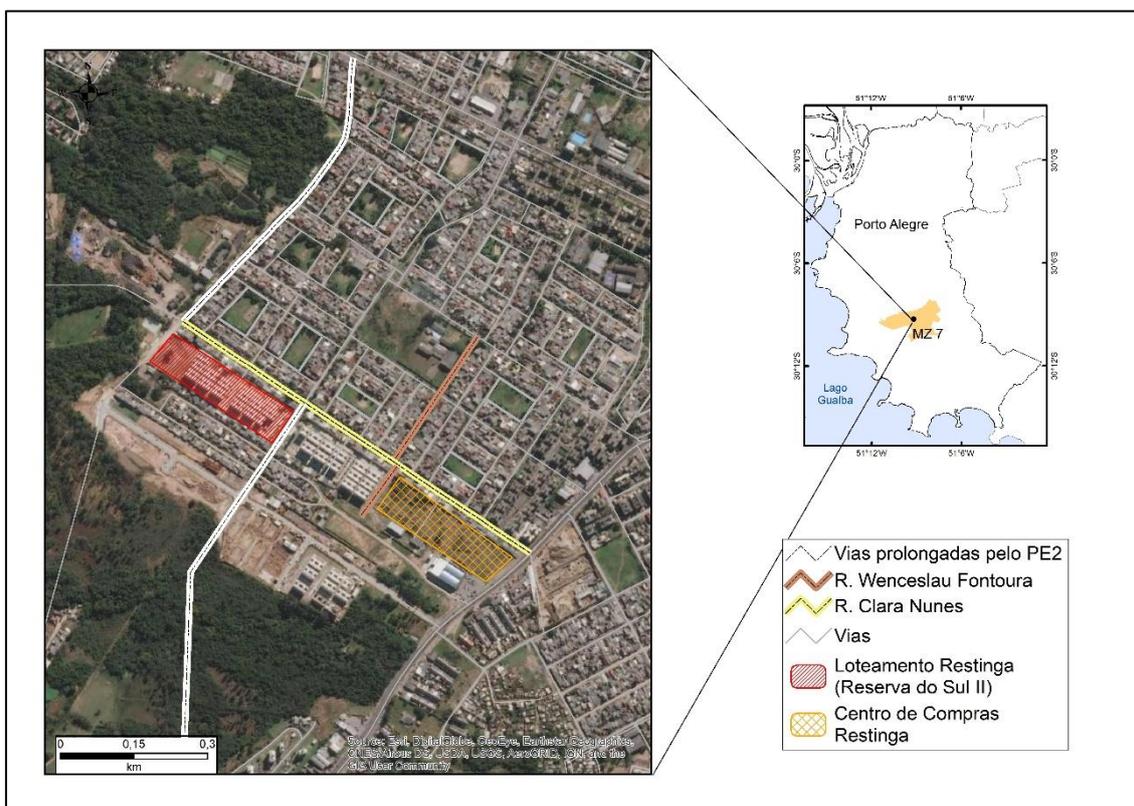
Modificações no projeto inicial do empreendimento – levando a alterações no percentual de área pública a ser doada – somada à constatação de inviabilidade técnica para construção da creche e consequente solicitação da Secretaria Municipal da Educação (SMED) para substituir a obrigação, levaram Município e empreendedor a assinar em Termo de Conversão em Área Pública substituindo a construção da creche

comunitária pela elaboração de Planos de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (PPCIs) para escolas públicas municipais. Com base nos valores atualizados das obrigações do empreendedor – valor correspondente a R\$ 537.631,86 – o Município estabeleceu ao compromissário, a elaboração de 57 PPCIs. Ficou acordado ainda que os planos seriam elaborados em duas etapas: na primeira contemplando 35 escolas já aptas para receber o plano e na segunda, SMED e compromissário realizariam em conjunto o diagnóstico de outras 22 escolas para possível elaboração e aprovação dos planos, gerando um Termo Aditivo especificando o segundo grupo de escolas beneficiadas. Embora tal TA não se encontre na página eletrônica da PGM, consta na planilha de acompanhamento da prefeitura que o empreendedor executou a obrigação. Como exposto anteriormente, o projeto original do empreendedor foi alterado, passando a contemplar além da área residencial, uma área comercial e, portanto, saindo parcialmente das exigências do Programa MCMV. Tal modificação levou a alterações no percentual de área de destinação pública do empreendimento, passando de 18% para 20%. Esta alteração foi registrada em Termo Aditivo assinado no mesmo dia do TCAP. No Aditivo consta ainda que a compromissária (empresa Tenda S.A.) deveria doar ao Município uma área com cerca de 2.270 m² para a execução do traçado viário da Av. Edgar Pires de Castro. É interessante notar que a empresa não ficou responsável pela execução da infraestrutura viária, mas apenas pela doação da área que incidia sobre traçado viário.

Em janeiro de 2019 a construtora Tenda formalizou Termo de Compromisso para implantação de outro empreendimento MCMV (modalidade loteamento), desta vez no bairro Restinga. O TC estabelecia a execução do prolongamento de três vias do entorno do empreendimento e a responsabilização do empreendedor com projeto e pagamento por desapropriações, caso essas se fizessem necessárias na execução das medidas viárias.

O aspecto a destacar-se deste TC é a vinculação de medidas mitigadoras entre projetos especiais, no caso, o PE2 do Centro de Compras da Restinga, TC firmado em 2017 entre Augusto Dall'Oglio e Cia. Ltda. e Município, com localização bem próxima ao empreendimento da Tenda (ver Mapa 16). No TC do centro comercial, o Município estabeleceu que o empreendedor deveria projetar e executar a Rua Wenceslau Fontoura, que dava acesso aos fundos do centro de compras. Conforme o TC, a execução desta obrigação condicionava o licenciamento e o habite-se do empreendimento. Como o empreendedor não executou a obrigação até janeiro de 2019 (data do TC firmado com a Tenda) e a via também se encontrava próxima do empreendimento residencial, o Município passou para a Tenda a obrigação de executar a via até a conclusão do loteamento:

Parágrafo Quarto - A Execução do trecho previsto no item 2.3 [prolongamento da R. Wenceslau Fontoura], dar-se-á de forma subsidiária ao cumprimento do Termo de Compromisso nº 64.539, firmado por Augusto Dall'Oglio e Cia Ltda, sendo que, caso não seja efetivado o referido termo até a conclusão do loteamento objeto deste documento, este COMPROMISSIONARIO assumirá a obrigação, devendo a obra estar concluída para o recebimento do loteamento¹⁸⁷.



Mapa 16 - Loteamento Restinga (R. Gov. Peracchi Barcellos, 03) e vias modificadas pelo PE2.
Elaboração da autora.

Ao empreendedor do condomínio residencial Quintas de Sant'Anna na MZ 8, foi exigido a implantação de reservatório de retenção de águas pluviais e três medidas de infraestrutura viária: projetar e executar o alargamento de um trecho da Av. Belém Velho; elaborar e implantar projeto de sinalização viária em todo trecho da via modificada; e executar o recapeamento do pavimento do trecho modificado em caso de danos provocados durante o processo de implantação do empreendimento.

Para a implantação do loteamento Chácara das Nascentes, na MZ 10, bairro Lomba do Pinheiro, a exigência foi executar obras de revitalização de duas praças nas proximidades do empreendimento. Conforme o TC, a topografia da praça do loteamento

¹⁸⁷ Parágrafo Quarto da Cláusula Segunda, do Termo de Compromisso firmado entre Município de Porto Alegre e Yurgel Obras Civas Ltda. e Tenda Negócios Imobiliários S.A., com Expediente Administrativo 002.337029.00.1, datado de 28 de janeiro de 2019, para implantação do empreendimento localizado na Rua Governador Peracchi Barcellos, 03.

inviabilizava a sua urbanização total, demandando “aterro demasiado e considerável remoção de vegetais no lote”, de modo que a solução mais adequada foi a revitalização de praças no entorno do empreendimento com os equipamentos previstos para a praça do loteamento.

3.6.1. Síntese Analítica das Obrigações do Empreendedor nas Macrozonas 7, 8 e 10

Na Macrozona Restinga, caracterizada como residencial, foram identificados sete PE2 e 31 obrigações urbanísticas. Os dois projetos selecionados para análise, embora muito semelhantes – consistindo em condomínios residenciais para atendimento de DHP, sendo um com 26 blocos e outro com 25 blocos, ambos da empresa Tenda – apresentaram obrigações bem distintas.

O PE2 com TC assinado em 2012, que estabelecia ao empreendedor a construção de uma creche comunitária, após modificações, acabou por entregar à cidade 57 Planos de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (PPCI) para escolas públicas municipais. Embora estes planos fossem uma demanda da Secretaria de Educação Municipal, sua elaboração não está diretamente relacionada com o impacto gerado pelo empreendimento e tampouco trará benefícios diretos à região. O caso, evidencia mais uma vez, a discricionariedade no processo de estabelecimento das medidas mitigadoras e compensatórias, bem como a heterogeneidade de conteúdo destas medidas, suscitadas, muito provavelmente, pela falta de critérios e parâmetros claros para mensurar os impactos.

Ainda cumpre questionar neste PE2 – que resultou em 520 novas unidades habitacionais – a ausência de medidas mitigadoras de infraestrutura viária à cargo do empreendedor, pois embora no TC conste a obrigatoriedade de o empreendedor doar área em que incide o traçado viário, a execução da via parece ter ficado a cargo do Município.

No TC assinado em 2019, verificou-se maior relação entre os impactos gerados pelo empreendimento e as medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas, ficando à cargo do empreendedor o prolongamento das vias para conectar o empreendimento à malha viária existente. Também foi estabelecido ao empreendedor a execução de uma via próxima que constava como obrigação de outro PE2, mas que não havia sido executada. Outro aspecto positivo do projeto foi a responsabilização do empreendedor em pagar por eventuais desapropriações necessárias para execução do traçado viário. Este projeto, embora bastante similar ao anterior, mostrou-se mais

coerente com o estabelecimento das medidas mitigadoras e compensatórias em relação ao impacto gerado pelo empreendimento, mais responsável com o erário e ainda trouxe soluções para obras não realizadas de outro projeto especial. De modo que, quando comparado ao PE2 de 2012, este assinado em 2019, traz aspectos positivos em relação à gestão do instrumento.

Este PE2 mostra que embora o empreendedor privado sozinho não vá resolver os problemas urbanos de infraestrutura e nem promover o desenvolvimento urbano (a despeito do discurso propagado por neoliberais e defensores do planejamento estratégico), é capaz de contribuir na construção do espaço urbano, mitigando impactos de maneira mais adequada e respondendo bem a demandas do poder público que buscam trazer melhorias ao espaço urbano.

É possível dizer ainda que, embora nos dois casos analisados de empreendimentos de DHP o empreendedor tenha executado obrigações urbanísticas que atendiam à demanda pública, no segundo caso, a demanda ia ao encontro da proposta do instrumento de PE¹⁸⁸, enquanto no primeiro caso, apesar da obrigação responder à demanda pública (da Secretaria de Educação) o resultado não respondeu adequadamente à proposta do instrumento dos PE e o empreendimento, pode até ter gerado novos problemas à macrozona, visto que a área é de ocupação urbana recente, decorrente em grande medida do avanço do mercado imobiliário e não de ações planejadas do poder público, de modo que a infraestrutura da área tende a ser precária e insuficiente.

Finalmente, em relação às macrozonas Rururbana (MZ 8) e Eixo Lomba-Restinga (MZ 10) há pouco o que colocar sobre as obrigações estabelecidas, já que houve apenas um PE2 em cada macrozona totalizando cinco obrigações apenas. Nos dois casos, os empreendimentos resultantes foram condomínios residenciais de casas, mas na MZ 8 o objeto regado no TC foi o empreendimento imobiliário em si, e as obrigações estabelecidas foram de mitigação de impacto viário e drenagem, já no caso do empreendimento da MZ 10, o TC regrou o processo de parcelamento do solo, resultando as obrigações em revitalização de equipamento público, no caso, duas praças próximas ao loteamento.

Estas macrozonas ainda guardam características rurais, especialmente a MZ 8, e devem receber mais PE2 à medida que o mercado imobiliário avance sobre elas – processo já iniciado há mais de uma década na MZ 10 e, mais recentemente, na MZ 8 – e identifique áreas com grande potencial imobiliário. Por enquanto, o baixo número de

¹⁸⁸ O Inciso II do Art. 54 do PDDUA estabelece entre os objetivos do instrumento de Projetos Especiais: “promoção do desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado” (PORTO ALEGRE, 1999, p.65).

projetos especiais e conseqüente baixo número de obrigações estabelecidas, não oferece embasamento para análises mais consistentes sobre o tema nestas macrozonas da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese se propôs a analisar os Projetos Especiais em Porto Alegre, à luz das práticas contemporâneas de planejamento urbano, aqui denominadas de planejamento flexível, a fim de avaliar seus impactos no desenvolvimento urbano. Para tanto, o modelo espacial de desenvolvimento urbano apresentado no plano diretor serviu como referência para a discussão buscando-se avaliar se os projetos especiais responderam adequadamente às diretrizes espaciais expressas no modelo, ou não.

Iniciou-se o trabalho discutindo o conceito de desenvolvimento urbano e mostrando que no senso comum, bem como no discurso de políticos e empreendedores imobiliários é comum a utilização do termo “desenvolvimento urbano” relacionada a simples expansão do tecido urbano ou à diversificação de atividades no ambiente construído. O desenvolvimento urbano, entretanto, quando concebido desta maneira, acaba gerando mais problemas às cidades do que trazendo soluções, a exemplo do que ocorreu no Brasil nas últimas duas décadas em que, apesar de bilhões de reais investidos em programas de crescimento, os problemas urbanos foram aprofundados (BONDUKI, 2016). Assim, na primeira seção do trabalho apresentou-se o conceito de desenvolvimento urbano que defendemos como o mais apropriado para as cidades, ou seja, um desenvolvimento que leve à conquista de melhores condições e qualidade de vida para um número crescente de cidadãos, em que haja distribuição da riqueza produzida e redução das desigualdades sociais e econômicas.

O passo seguinte foi revisar as bases do planejamento urbano técnico-normativo, surgido em meados do século XIX, mostrando ao leitor os problemas vividos nas cidades daquele período, ocasionados (entre outros motivos) pela ausência de normas e regulamentações urbanísticas, bem como as respostas encontradas pelos Estados para combater os problemas urbanos, resultando em um conjunto robusto de preceitos e técnicas, forjado ao longo de décadas, chamado de planejamento moderno. Na seção também buscou-se mostrar ao leitor o papel do planejamento urbano na melhoria das condições de vida nas cidades (notadamente na Europa e Estados Unidos), e o papel central que o Estado assumiu neste processo. Também foi possível mostrar que uma parte do referencial e das técnicas de planejamento vigentes, surgiram naquele período, como por exemplo, a crença na neutralidade do Estado enquanto agente regulador do espaço e a técnica do zoneamento de usos do solo, largamente utilizada pelos governos locais de distintos países até hoje.

A seção seguinte foi direcionada para as transformações das práticas de planejamento urbano vividas a partir da década de 1970, ocasionadas por um profundo processo de reestruturação econômica e reajustamento social e político. Mostrou-se

que o planejamento urbano, incorporando o discurso neoliberal, passa a advogar a redução do papel do Estado em detrimento de maiores liberdades aos agentes privados na produção do espaço urbano. Buscou-se evidenciar que o atributo da flexibilização da norma urbanística torna-se essencial a partir de então como forma de atrair investimentos privados, pois conforme o discurso neoliberal, o excesso de normas e regulação sobre o espaço urbano limitaria a ação destes agentes. A seção também mostrou que dentre as várias alternativas para retomar o desenvolvimento das cidades, despontou com força o modelo do planejamento estratégico, que traz em seu cerne a noção de flexibilidade, privilegiando a negociação em detrimento da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei e a primazia do mercado no tocante à construção e reconstrução do espaço urbano (VAINER, 2016). Foi ainda mostrado, como no caso brasileiro, as instituições multilaterais – através dos seus empréstimos condicionados a receitas de reestruturação fiscal dos governos – e a própria Constituição de 1988 – ao conferir maiores responsabilidades ao ente municipal sem o necessário aporte financeiro – levaram os municípios a redesenhar suas regulações urbanísticas com o propósito de atrair/facilitar investimentos privados em um contexto de crise econômica e fiscal.

Por fim, na seção 1.4 buscou-se mostrar como os contextos internacional e nacional tiveram reflexo na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, destacando-se o seu enfoque estratégico. Também foi apresentado o instrumento dos Projetos Especiais de Impacto Urbano (PE) com base na lei do plano diretor e bibliografia correlata.

O capítulo 2 foi dedicado à caracterização e espacialização dos projetos especiais em Porto Alegre, em sendo os projetos classificados por tipos de uso e espacializados por macrozona. A análise contemplou 99 projetos que tiveram Termo de Compromisso (TC), Termo de Conversão em Área Pública (TCAP) ou Termo Aditivo (TA) assinados entre os anos de 2010 e 2019, o que permitiu traçar um perfil dos projetos por macrozona, possibilitando considerações muito importantes, retomadas agora.

A Macrozona 1(MZ1) - Cidade Radiocêntrica - recebeu o maior número de PE2, totalizando 29. Predominaram projetos de uso misto e comercial, classificados como de grande porte e realizados pelas principais incorporadoras atuantes na cidade. O destaque da MZ1 foram os empreendimentos de uso misto, direcionados, em sua maioria, para um público de classe média-alta ou para fins de investimento. A pesquisa apontou que, se num primeiro momento, estes empreendimentos parecem fazer sentido na macrozona que incentiva a miscigenação de usos, com uma análise mais criteriosa, constata-se que esses empreendimentos, ao trazerem para dentro de suas

dependências boa parte dos serviços necessários para a realização da vida cotidiana, acabam por interagir minimamente com o restante da cidade. A pesquisa também identificou um forte apelo ao caráter de investimento dos empreendimentos aprovados via instrumento de PE na MZ1, indicando que o pretense desenvolvimento produzido por estes projetos está diretamente relacionado à valorização imobiliária. Os PE na MZ1 contribuíram para densificar ainda mais a macrozona (que já apresentava as maiores densidades da cidade), elevar os preços dos imóveis e fortalecer o modelo de cidade pautado no transporte privado.

Na Macrozona 2 (MZ 2) - Corredor de Desenvolvimento - os projetos especiais responderam adequadamente ao modelo espacial ao caracterizarem, em sua maioria, empreendimentos autossustentáveis de polarização metropolitana, a exemplo da nova sede administrativa do Sistema Fecomercio-RS, a Central de Distribuição Zaffari e a ampliação da fábrica da Vonpar. O destaque da macrozona foi certamente o projeto do Complexo da Arena do Grêmio, que poderia redefinir o perfil de desenvolvimento de toda a zona norte da cidade e consolidar uma nova centralidade de importância regional. O projeto, entretanto, apresentou uma série de problemas, entre os quais a falência da construtora, e conseqüente revisão do projeto e renegociação das medidas mitigadoras e compensatórias, legando diversos problemas à região.

Na Macrozona 3 (MZ 3) - Cidade Xadrez - os projetos de parcelamento de solo foram responsáveis por transformar grandes glebas até então desocupadas em novas áreas residenciais, modificando definitivamente a paisagem da região. A modalidade (PE2 parcelamento do solo) viabilizou até mesmo um “bairro planejado” inteiramente novo, voltado para estratos de média-alta renda. Entre os PE2 do tipo comercial, pode-se destacar o projeto de reforma e ampliação do Shopping Iguatemi, o projeto da Cassol Center Lar e do Shopping Belvedere. Também foram realizados quatro empreendimentos de uso misto, sendo três deles em corredores de centralidade. Enquanto os projetos de parcelamento do solo, de uso misto e residencial corroboraram com o modelo espacial no sentido de preencher glebas e lotes vazios, diminuindo assim os vazios urbanos da macrozona, os projetos de caráter comercial potencializaram as articulações metropolitanas ao criar atividades de comércio e serviços voltados ao atendimento de toda a região. A investigação sobre estes projetos mostrou, entretanto, que vários deles, a exemplo do Shopping Iguatemi, do supermercado Atacadão e da nova sede da Unisinos, não cumpriram integralmente as medidas de mitigação e compensação de impacto, tal qual previstas na assinatura do Termo de Compromisso. Mesmo que a impossibilidade de cumprir todas as medidas firmadas em TC não decorra de circunstâncias criadas pelo empreendedor – pois como visto na maior parte dos casos, os problemas e “imprevistos” decorrem do setor público municipal – é necessário

ponderar os efeitos positivos destes projetos no desenvolvimento urbano se os impactos gerados pelos empreendimentos não são mitigados e/ou compensados conforme o escopo original do projeto.

A Macrozona 4 (MZ 4) - Cidade da Transição - foi palco dos projetos de maior impacto urbano-ambiental analisados na pesquisa, bem como os mais polêmicos: *Golden Lake* e o Complexo Pontal. Outros projetos a destacar-se na macrozona são a ampliação do Barra Shopping Sul, com três torres de 23 andares na orla do Guaíba, e o Grand Park Eucaliptos, implementado na área do antigo estádio dos Eucaliptos, no bairro Menino Deus. Em alguns casos, verificou-se a utilização do instrumento dos Projetos Especiais a priorizar o interesse privado em detrimento do público, a exemplo da área do hipódromo no bairro Cristal, destinado ao Grupo Multiplan para construir o megaempreendimento *Golden Lake*, mesmo sob forte apelo popular para destinar a área para habitação social e regularização fundiária. As características dos projetos analisados permitem afirmar que a Macrozona 4 terá significativo incremento de densidade, bem como significativas transformações na paisagem do entorno, em decorrência das inúmeras torres já implantadas ou aprovadas. Por isso, é possível se afirmar que os PE2 ferem parcialmente as diretrizes do plano diretor que orienta a manutenção das características residenciais, com densificação controlada e valorização da paisagem na Macrozona 4.

Na Macrozona 5 (MZ 5) - Cidade Jardim - destacaram-se os projetos voltados para atendimento de Demanda Habitacional Prioritária (DHP). A macrozona recebeu o maior número destes projetos na cidade e já vinha apresentando problemas de sobrecarga na infraestrutura, de forma que a implantação de novos conjuntos habitacionais pode agravar estes problemas, pois como foi mostrado, é comum estes empreendedores imputarem ao poder público a responsabilidade de prover a infraestrutura necessária a essas áreas. Estes PE, caracterizados pela tipologia multifamiliar e com grande número de unidades, podem provocar alterações importantes na macrozona em termos de densidade e tipologia construtiva, pois conforme o modelo espacial adotado, a macrozona se caracteriza pela baixa densidade e pelo uso residencial predominantemente unifamiliar.

Na Macrozona 7 (MZ 7) - Restinga - a tipologia predominante dos projetos especiais identificados (parcelamento do solo e atendimento de DHP) indicam um avanço do mercado imobiliário para a região. Os PE originaram 1500 unidades habitacionais populares na macrozona, apontando a necessidade de dimensionar o impacto destes empreendimentos na infraestrutura da região para confirmar a adequação destes projetos ao modelo espacial. A situação da MZ 7 é similar a situação

exposta na MZ 5: indicativos de déficit de infraestrutura e empreendimentos que não realizam medidas suficientes para mitigar e compensar os impactos gerados.

A Macrozona 8 (MZ 8) – Rururbana e a Macrozona 10 (MZ 10) – Eixo Lomba-Restinga apresentam características socioespaciais e urbanísticas que limitam a ação do mercado imobiliário e conseqüentemente, o número de projetos especiais. A pesquisa, entretanto, identificou pelo menos dois projetos de lei que buscam alterar o regime urbano da MZ 8, o que propiciaria a atuação do mercado imobiliário e a proposição de projetos especiais. Os dois PE2 analisados nas referidas macrozonas não apresentaram conflitos com o modelo espacial vigente, mas pelo contrário, se utilizam das características naturais da região – as quais trazem condicionantes à ocupação do território – para vender produtos imobiliários “diferenciados e exclusivos” a partir do contato com a natureza.

Após o trabalho de caracterização e espacialização dos projetos especiais, que permitiu traçar um perfil destes projetos por macrozona e confrontá-los com o modelo espacial, a pesquisa foi direcionada para a análise das obrigações firmadas em Termo de Compromisso (TC) e Termo de Conversão em Área Pública (TCAP), entre o empreendedor e o Município. O objetivo do capítulo 3 da tese foi identificar e analisar o que os empreendedores entregaram para a cidade em troca dos impactos urbanísticos e ambientais gerados e dos benefícios urbanísticos concedidos a seus projetos. Foram analisadas 1.211 medidas de mitigação e compensação (obrigações) provenientes de assinatura de TC e 81 obrigações provenientes de assinatura de TCAP. As obrigações foram classificadas em 13 categorias e a análise foi realizada por macrozona, em sendo selecionado para cada macrozona um conjunto de projetos para ilustrar a análise.

Considerando o conjunto das macrozonas, as obrigações relacionadas à Infraestrutura viária corresponderam a 60,6% de todas as obrigações analisadas. Obrigações de natureza diversa corresponderam a 13,6% e obrigações relativas a equipamentos públicos e infraestrutura de drenagem, corresponderam, respectivamente, a 5,9% e 5,5% do total de obrigações contratadas.

Na Macrozona 1, a análise das obrigações mostrou o predomínio de medidas viárias, indicando que os PE estão contribuindo para o reforço e manutenção de um modelo de cidade pautado no transporte privado. A assinatura de termos aditivos em vários projetos, repactuando prazos e obrigações em decorrência de “imprevistos” ou de problemas financeiros do Município, evidenciou a falta de planejamento do ente público para estabelecer medidas de mitigação e compensação de forma adequada às suas próprias capacidades. Em outros casos, constatou-se que foram flexibilizadas as condições para a obtenção da Carta de Habitação, indicando que a prioridade sempre é dada ao empreendimento, em detrimento da mitigação e compensação de impactos

à cidade. A análise temporal das obrigações indicou que elas estão cada vez mais restritas a medidas de infraestrutura viária e drenagem urbana. Neste sentido, até mesmo projetos que anunciavam levar desenvolvimento às áreas de implementação, executaram medidas de mitigação e compensação de impactos bastante restritas a medidas viárias, evidenciando a noção de desenvolvimento urbano estritamente relacionado ao surgimento de grandes empreendimentos imobiliários e ao desenvolvimento econômico.

A Macrozona 2, descrita como região de excepcional potencialidade para se tornar um polo de importância regional, não refletiu nas obrigações analisadas o desenvolvimento deste potencial. A análise de seu principal PE2, a Arena do Grêmio, permitiu identificar a prática da flexibilização em, pelo menos, três modalidades: flexibilização das normas urbanísticas e fiscais, flexibilização das obrigações e flexibilização na concessão da Carta de Habitação. A análise referente às obrigações contratadas no empreendimento da Arena do Grêmio ainda reforçou o entendimento de que os projetos especiais colaboram para um modelo de cidade baseado no automóvel e têm pouco comprometimento com o interesse público, visto que, no caso em análise, o primeiro termo de compromisso previa a execução de um terminal de transporte coletivo. Mais tarde, com a renegociação das obrigações, o empreendedor foi desobrigado de construir o referido terminal, mantendo o problema de mobilidade que já existia na região e que ganha visibilidade a cada evento realizado no estádio. O caso da Arena também evidenciou a prática da gestão da cidade por projetos pontuais, que embora se apresente como alternativa de resposta rápida às demandas de desenvolvimento urbano (GALLACH, 2008), não trouxe respostas satisfatórias às demandas da região. Ainda na MZ2, a análise das obrigações relativas ao projeto da nova sede da Fecomércio, mostrou as consequências da falta de planejamento orçamentário do Município, pois ao não dispor de orçamento para desapropriar os imóveis necessários ao andamento do projeto, transferiu a responsabilidade ao empreendedor e o desobrigou de executar outras medidas compensatórias que beneficiariam a região.

Na Macrozona 3 foram executados importantes equipamentos públicos comunitários, a exemplo do centro esportivo e cultural no loteamento Central Park e da creche comunitária no bairro Jardim Carvalho. A reforma da cobertura do Terminal Triângulo contribuiu positivamente com o modelo espacial, mais especificamente com a proposta dos corredores de centralidade ao qualificar a infraestrutura existente. Foram identificadas duas substituições de obrigações em que as novas medidas visaram atender o interesse público – em um caso foram reformadas três praças e no outro foi executada a iluminação do Terminal Triângulo. Neste sentido, embora as substituições

indiquem a prática da flexibilização, as novas obrigações foram ao encontro da proposta do instrumento ao executar medidas de interesse público. A análise dos PE na região do corredor de centralidade Anita Garibaldi-Nilo Peçanha indica que a região pode ter problemas de sobrecarga de infraestrutura no médio e longo prazo devido à forma com que os PE são analisados na prefeitura, ou seja, de forma isolada, na escala do lote, sem considerar os impactos cumulativos provocados pela implantação contínua de empreendimentos na região. A gestão dos projetos especiais no corredor de centralidade Anita Garibaldi-Nilo Peçanha remete ao modelo de planejamento baseado no empresariamento urbano (HARVEY, 1996), mais focado no investimento e desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais, do que na melhoria de problemas urbanos em âmbitos específicos. Assim, sob o argumento de atrair investimentos e gerar empregos, são liberados empreendimentos diversos, sem necessariamente mitigar e compensar a totalidades dos impactos gerados no entorno.

Na Macrozona 4, o percentual de obrigações relacionados a equipamentos públicos (26,1%) foi considerado alto quando comparado às demais macrozonas. O fato explica-se por dois motivos: alto número de projetos provenientes de TCAP e projetos de grande impacto urbano-ambiental, como as torres do Barra Shopping e o megaempreendimento *Golden Lake*. O Barra Shopping configurou a primeira concertação urbanística firmada via termo de compromisso em Porto Alegre, e à época apresentou medidas de natureza social significativas (reassentamento de mais de 700 famílias) que não foram mais identificadas na pesquisa, sugerindo que tais medidas podem estar relacionadas à gestão da Administração Popular que governava Porto Alegre naquele período e que se notabilizou, entre outros aspectos, pela inclusão de pautas da reforma urbana e de interesses de minorias (DAMÁSIO, 2021; STEIGLEDER, 2021). A análise da totalidade do processo mostrou que houve flexibilização na concessão da carta de habite-se, bem como negociação de medidas mitigadoras e compensatórias ao longo do processo, revelando um processo permanente de concertação. Por fim, é importante colocar que nem todos os termos de compromisso e termos aditivos relativos ao PE do Barra Shopping estavam disponíveis para consulta pública, o que revela dois problemas: um em relação ao desenvolvimento da pesquisa, já que a falta de alguns documentos dificultou a compreensão da gestão destes projetos; e o outro um problema de gestão pública, em que mesmo havendo a obrigatoriedade de publicar tais documentos, por vezes isso não ocorreu.

A análise do projeto *Golden Lake* sugere seu enquadramento como Projeto Especial de 3º grau (PE3). Este enquadramento poderia garantir recursos para o reassentamento das famílias que reivindicavam a área, uma vez que a lei prevê em caso de PE3, que os recursos obtidos pelas contrapartidas pagas pelo empreendedor, sejam

aplicados exclusivamente na área do projeto. Neste contexto, ainda que o empreendedor tenha entregue ao Município uma área revitalizada na orla do Guaíba (Parque Orla do Guaíba), valorizando a paisagem da orla, e portanto, indo ao encontro das diretrizes espaciais da macrozona, fica evidente que, mais uma vez, a concertação privilegiou o interesse privado em detrimento do interesse público, estabelecendo obrigações ao empreendedor que terminam por valorizar o próprio empreendimento, ao passo que problemas urbanos e sociais pré-existentes que poderiam ser contemplados na concertação, quando não beneficiam o ente privado, não são priorizadas. Situação semelhante ocorreu no caso do empreendimento do Pontal do Estaleiro, em que a principal medida compensatória estabelecida ao empreendedor consistiu na execução de um parque público na orla no Guaíba, junto ao empreendimento.

Na Macrozona 5, a análise das obrigações chamou a atenção para o fato do baixo percentual de medidas viárias (34,8%) estabelecidas quando comparada às demais macrozonas. A MZ 5 foi a que recebeu o maior número de PE para atendimento de demanda habitacional prioritária (DHP) e, como foi visto, estas áreas costumam se caracterizar pela baixa infraestrutura pré-existente. Desse modo, a menor proporção de medidas viárias pode indicar o grande poder de negociação dos promotores imobiliários em relação ao estabelecimento das obrigações urbanísticas nos projetos para atendimento de DHP, delegando ao poder público a responsabilidade de levar infraestrutura para as áreas dos empreendimentos. A análise do PE do Shopping Zona Sul (que nunca foi implementado) revelou mais uma vez, através dos inúmeros termos aditivos e substituição de obrigações, a discricionariedade nos processos de estabelecimento das obrigações urbanísticas, bem como a falta de critérios e parâmetros claros para o estabelecimento das obrigações, resultando inclusive em medidas que não guardavam relação direta com o projeto do shopping.

Na Macrozona 7, a análise das obrigações apontou mais uma vez para a discricionariedade no processo de estabelecimento das medidas mitigadoras e compensatórias, bem como para a heterogeneidade de conteúdo das medidas, não permitindo relacionar as medidas estipuladas com o impacto que deveriam mitigar ou compensar. Um dos últimos PE analisados na pesquisa, que teve TC assinado em 2019, apresentou alguns pontos positivos que podem ser considerados como uma qualificação na gestão do instrumento, nomeadamente a responsabilização do empreendedor por eventuais desapropriações que se fizessem necessárias e o estabelecimento de medidas de mitigação que visassem resolver problemas de infraestrutura que já existiam no local, indicando que a aplicação do instrumento pode contribuir para resolver problemas de infraestrutura pré-existentes ao projeto. Por fim, nas macrozonas 8 e 10, o número irrisório de projetos especiais implementados e,

consequentemente, o menor número de obrigações estabelecidas, não possibilita uma análise consistente sobre o tema.

Por fim, a análise da aplicação do instrumento dos Projetos Especiais ao longo de dez anos sobre a totalidade do território indica que os PE contribuem para tornar a cidade mais cara e densa nas áreas já consolidadas, e com maior dependência do automóvel, uma vez que as obrigações se concentram no desenvolvimento de projetos viários. Ao mesmo tempo os PE corroboram com uma cidade mais excludente ao relegar para a população de menor poder aquisitivo, as áreas da cidade com menor infraestrutura sem qualificá-las de maneira adequada.

Após revisar todas as etapas da pesquisa e apresentar a síntese dos resultados encontrados, é possível afirmar que o grande número de projetos especiais executados em Porto Alegre no período analisado está descaracterizando parcialmente o modelo espacial, sobretudo na região de orla do Guaíba, acarretando prejuízos ao desenvolvimento urbano da cidade.

Da mesma forma, a hipótese de pesquisa, de que o grande número de Projetos Especiais efetivados ou em curso em Porto Alegre está descaracterizando o Modelo Espacial proposto e, portanto, acarretando prejuízos ao desenvolvimento do município foi validada, embora a pesquisa também tenha mostrado alguns efeitos positivos destes projetos no desenvolvimento urbano da cidade, sobretudo com a construção ou reforma de importantes equipamentos públicos derivados de obrigações estabelecidas ao empreendedor, a exemplo do centro esportivo e cultural na Vila Bom Jesus e da reforma da cobertura do Terminal Triângulo (ambos na MZ 3) .

Por fim, mostra-se essencial fazer algumas considerações sobre o instrumento dos projetos especiais, sua gestão e efeitos no desenvolvimento da cidade. Quando esta pesquisa foi iniciada, acreditava-se que a flexibilização da norma urbanística era característica presente na maioria dos projetos especiais. Entretanto, com o processo investigatório em curso, constatou-se que estes projetos correspondem apenas a uma parcela dos PE2, e que parte considerável dos projetos classificados como PE2 o são por características inerentes de sua natureza, configurando, conforme o Anexo 11 do PDDUA, PE2 por obrigatoriedade, e não por solicitação do empreendedor para flexibilizar a norma urbanística.

Se, por um lado, a pesquisa empreendida constatou que os projetos que solicitam a flexibilização da norma não são a maioria, ela também revelou que a prática da flexibilização se faz presente em outros momentos da gestão dos projetos especiais, como, por exemplo, na negociação de obrigações entre empreendedor e ente público ao longo da execução do projeto – geralmente porque surgiram obstáculos na execução de uma obrigação e então elas são renegociadas entre as partes – e também em vários

casos em que a Carta de Habitação é concedida de forma negociada, geralmente porque o poder público não conseguiu cumprir com as obrigações acordadas no TC e, para não prejudicar o empreendedor, acaba concedendo o habite-se mediante pagamento de Carta Fiança.

Enquanto a característica da flexibilização está explícita na redação do instrumento dos Projetos Especiais no PDDUA, o que logo foi evidenciado por esta autora, outras características (típicas das novas formas de planejamento) foram se tornando compreensíveis apenas ao longo da pesquisa, destacando-se a negociação permanente entre atores públicos e privados, a ênfase no crescimento econômico a partir da ação de agentes privados, a gestão da cidade por projetos pontuais, o financiamento da infraestrutura urbana por agentes privados e a prática do discurso que busca forjar um cenário de crise fiscal e econômica permanente da cidade aliado ao discurso que desqualifica a gestão pública e enaltece a gestão privada.

Por fim, o longo caminho de pesquisa percorrido até aqui permite-nos afirmar que os Projetos Especiais são, de fato, representativos das novas práticas de planejamento urbano, mesmo que não expressem exclusivamente a prática da flexibilização. Entende-se também que a pesquisa, ao buscar elucidar os benefícios e os prejuízos que estes projetos trouxeram para Porto Alegre, contribui com subsídios para qualificar a gestão pública concernente a este instrumento e auxilia outros pesquisadores a compreender os impactos, não apenas da prática da flexibilização da norma urbanística, mas também do conjunto das novas práticas de planejamento urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 9, N.2, Novembro 2007, p. 25-59.

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

ALBANO, Maria Tereza Fortini. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: entre as intenções e os resultados. In: PANIZZI, Wrana Maria (org.). **Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: Cirkula, 2016. p. 136-156.

_____. **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 de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

ARANTES, Otília B. F. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

_____. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. **Cadernos IPPUR –UFRJ**, ano VIII, N. 1, Abril de 1994, p. 83-96.

BENÉVOLO, Leonardo. **História da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAM, Joseph M. **A arte da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CASTELLS, Manuel. The world has chaged: can planning change? In: **Landscape and urban plannig**, nº 22, set. 1992, p. 73-78.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 45, jul. 1996, p. 152-166.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L. de; SPOSITO, Maria E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014, p.41-51.

DAMASIO, Cláudia Pilla. **A (in)justa distribuição dos benefícios da urbanização: o solo criado em Porto Alegre/RS**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

FAGUNDES, Júlia Ribes, STEIGLEDER, Annelise Monteiro; AGUIRRE, Ana; UTZIG, Elisa Escosteguy; JÚLIO, Roger de Oliveira Borges. Construindo uma visão geral dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau em Porto Alegre. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, nº 21 (Junho 2021). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 34-62.

FAGUNDES, Júlia Ribes. **Promoção imobiliária e geografia de centralidades**: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010). Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS, Porto Alegre, 2011.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

GALLACH, Helena Cruz. **El auge de los planes estratégicos y los proyectos urbanos**: Hacia um planeamiento urbanístico consensuado. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26-30 de Maio de 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/308.htm>

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1995 [1988].

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008 [2005].

_____. **Condição pós-moderna**. 15. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006 [1989].

_____. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Anna Blume, 2005. p. 165-190.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: SILVA, Luís Octávio da; LEME, Maria Cristina da Silva (Orgs.). **Espaço & debates** 39. Revistas de estudos regionais e urbanos. Cidades: estratégias gerenciais. volume 39. 1ª edição, NERU, 1996.

JULIO, Roger de Oliveira Borges. **O déficit de cidade e a expansão urbana e imobiliária na cidade rururbana de Porto Alegre**. In: XXX Salão de Iniciação Científica – SIC, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

JUNIOR, Danton. Restinga vai ganhar Centro Popular de Compras. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 13 de junho de 2011. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/restinga-vai-ganhar-centro-popular-de-compras-1.64677>.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. São Paulo: HUCITEC / EDUSP, 1993 [1941].

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional**: O planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. **Espaço & Debates**, São Paulo, vol. 24 nº 45, jan./jul. 2004, p. 24-33.

MARICATO, Ermínia. **Globalização e Política Urbana na periferia do capitalismo**. Revista VeraCidade – Artigo 7, p.10 – Ano IV, nº 4 – 2009.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

NORMANN, Tássia Coser. **A Arena do Grêmio e o Bairro Liberdade e sua relação com a financeirização da produção da metrópole de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

OLIVIERA, Clarice Misoczky de. **Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: a Copa do Mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

_____. **Projetos Urbanos: uma crítica ontológica**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

OLIVEIRA, Luciele. **Nos escombros da vida: Uma reportagem investigativa sobre a violação de direitos à moradia durante as obras da Copa do Mundo de 2014, na Avenida Tronco (Porto Alegre, RS)**. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Jornalismo, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014. Disponível em: <https://www.ufsm.br/cursos/graduacao/santa-maria/jornalismo/nos-escombros-da-vida/>. Acesso em 20 de nov. de 2020.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

PERES, Deleon Ouriques. **Impactos da urbanização na mobilidade do bairro Vila Nova em Porto Alegre, RS**. 2020. 43 f. Trabalho de conclusão (graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Bacharelado em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020, p. 371 - 418.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 20ª ed. Rio de Janeiro, Record, 2011.

SCHERER, Rebeca. Apresentação. In: LE CORBUSIER (org.). **A Carta de Atenas**. São Paulo: HUCITEC / EDUSP, 1993 [1941].

SMAMS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Avaliação Impacto dos empreendimentos**: Revisão da metodologia. Porto Alegre, 2020a.

_____. GT CMDUA: **Avaliação Impacto dos empreendimentos**: Mitigações – Compensações. Porto Alegre, 2020b.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e urbanização**. 16.ed. São Paulo: Contexto, 2008.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade ex ante, concertação e planejamento urbano**: Fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

VERRAN, Pedro Godinho. **Análise da acessibilidade a equipamentos públicos de educação em áreas de expansão urbana utilizando técnicas de geoprocessamento**: bacia hidrográfica do Arroio do Salso em Porto Alegre/RS. 2014. 62 f. Trabalho de conclusão (graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Bacharelado em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK & SCHIFFER (organizadores). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A distribuição dos ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas**: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

WEISSHEIMER, G.; ALBANO, M. T. F. **Projetos Especiais - Entre as Intenções e os Resultados**. In: Congresso Comemorativo aos 10 Anos do Estatuto da Cidade - II Congresso de Direito Urbano Ambiental, 2011, Porto Alegre. Anais do Congresso Comemorativo aos 10 Anos do Estatuto da Cidade. v. 1. p. 595-608.

Notícias de jornal e outras mídias

ÁVILA, Deivison. Megaempreendimento vai mudar a cara do bairro Cristal. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 16 de out. de 2020. Anuário de investimentos RS 2019. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/especiais/anuario_de_investimentos_2019/2019/05/682804-megaempreendimento-vai-mudar-a-cara-do-bairro-cristal.html. Acesso em 20 de out. de 2020.

BISOL, Carla. Projetos licenciados pela prefeitura somam R\$ 5 bilhões nos quatro primeiros meses do ano. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, Porto Alegre, 05 de

maio de 2022. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/projetos-licenciados-pela-prefeitura-somam-r-5-bilhoes-nos-quatros-primeiros-meses>.

CAMARAPOA. *Cefor avalia problemas no funcionamento do Carrefour/Sertório*. Porto Alegre, 07/04/2009. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/cefor-avalia-problemas-no-funcionamento-do-carrefour-sertorio>. Acesso em 23 de set. de 2020.

COLLA, Jonathan. Inaugurado o Centro Popular de Compras da Restinga. **Câmara Municipal de Porto Alegre – Notícias**. Porto Alegre, 23 de junho de 2016. Disponível em: <https://camarapoa.rs.gov.br/noticias/inaugurado-o-centro-popular-de-compras-da-restinga>. Acesso em 18 de out. de 2021.

COPETTI, Thiago. Idealizado há 25 anos em Porto Alegre, Complexo Belvedere deve sair do papel. **Jornal do Comércio**, 21 de Set. de 2020. Anuário de Investimentos do RS 2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2020/07/748803-shopping-belvedere-ganha-licenca-de-instalacao-em-porto-alegre.html.

ESCOLA Comunitária do bairro Jardim Carvalho inicia atividades. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 26 de mar. de 2018. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999195538&ESCOLA+COMUNITARIA+DO+BAIRRO+JARDIM+CARVALHO+INICIA+ATIVIDADES. Acesso em 09 de dez. de 2021.

ESTALEIRO Só: quase 20 anos de polêmicas e discussões em Porto Alegre até a construção do Pontal. **Zero Hora**, Porto Alegre, 12 de jun. de 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/06/estaleiro-so-quase-20-anos-de-polemicas-e-discussoes-em-porto-alegre-ate-a-construcao-do-pontal-cjica3knh00l01thvuamw8on.html>. Acesso em 01 de dez. de 2020.

FARINA, Jocimar. Aprovada doação de terreno que garantirá ampliação de CT do Grêmio e revitalização de novo trecho da orla do Guaíba. **Zero Hora**, Porto Alegre, 19 de dez. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/coronistas/jocimar-farina/noticia/2019/12/aprovada-doacao-de-terreno-que-garantira-ampliacao-de-ct-do-gremio-e-revitalizacao-de-novo-trecho-da-orla-do-guaiba-ck4cu233m036z01ght6rvcoyb.html>. Acesso em 01 de dez. de 2020.

FAZENDA do Arado: Prefeitura quer liberar aumento de 70% na população de Belém Novo. **Sul 21**, Porto Alegre, 16 de jun. de 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2021/06/fazendo-do-arado-prefeitura-quer-liberar-aumento-de-70-na-populacao-de-belem-novo/>. Acesso em 29 de dez. de 2020.

FECOMÉRCIO-RS. **Sistema Fecomércio-RS/Sesc/Senac inicia mudança para nova sede administrativa**. Newsletter. 16 de jul. de 2020. Disponível em: <https://fecomercio-rs.org.br/2020/07/16/sistema-fecomercio-rs-sesc-senac-inicia-mudanca-para-nova-sede-administrativa/>.

FECOMÉRCIO-RS se muda para nova sede. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 17 de jul. de 2020. Anuário de Investimentos do RS 2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2020/07/748046-fecomercio-rs-se-muda-para-nova-sede.html.

FONSECA, Cauê. Avançam projetos privados que devem mudar a cara de trecho sul da orla do Guaíba. **Zero Hora**, Porto Alegre, 16 de ago. de 2019. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/avancam-projetos-privados-que-devem-mudar-a-cara-de-trecho-sul-da-orla-do-guaiba-cizeqscet03l201qmxwl0sxji.html>. Acesso em 17 de out. de 2020.

FRAGA, Daniel. Unisinos inaugura novo campus em Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 15 de dez. de 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2016/12/unisinos-inaugura-novo-campus-em-porto-alegre-cj5wj5hq91sxmxbj04901mgp5.html>. Acesso em 14 de out. de 2019.

GUERRA, Giane. Começa obra do bairro privado que terá 18 torres na zona sul de Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 19 de nov. de 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane-guerra/noticia/2020/11/comeca-obra-do-bairro-privado-que-tera-18-torres-na-zona-sul-de-porto-alegre-veja-fotos-ckh0qzwhj000i0137yq4w5x4x.html>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

G1 RS. Apresentado projeto final de empreendimento de R\$ 850 milhões em Porto Alegre. 16 de agosto de 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/08/16/apresentado-projeto-final-de-empreendimento-de-r-850-milhoes-em-porto-alegre.ghtml>. Acesso de 22 de set. de 2020.

ISAÍAS, Cláudio. Nova ponte é inaugurada na avenida Ipiranga, em Porto Alegre. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 16 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/noticias/geral/nova-ponte-é-inaugurada-na-avenida-ipuranga-em-porto-alegre-1.359247>. Acesso em 28 de out. de 2020.

KOLLING, Guilherme. Teresópolis terá Hub da Saúde e um Bourbon. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 de jun. de 2017. Economia. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/2017/06/economia/569231-teresopolis-tera-hub-da-saude-e-um-bourbon.html>. Acesso em 21 de set. de 2020.

LAMPERT, Adriana. Obras do Pontal do Estaleiro devem ser entregues em 2021. **Zero Hora**, Porto Alegre, 13 de jun. de 2018. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2018/06/632564-obras-pontal-devem-ser-entregues-em-2021.html>. Acesso em 30 de nov. de 2020.

LIBERADA pela prefeitura a primeira licença de instalação do complexo Belvedere. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 21 de jul. de 2020. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/smams/noticias/liberada-pela-prefeitura-primeira-licenca-de-instalacao-do-complexo-belvedere>. Acesso em 22 de set. de 2020.

MELLO, Carmen. Prefeitura entrega Praça Memorial dos Eucaliptos. **Prefeitura de Porto Alegre**, 22 de dez. de 2015. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_noticia=183501&PREFEITURA+ENTREGA+PRACA+MEMORIAL+DOS+EUCALIPTOS. Acesso em 16 de out. de 2020.

MUÑOZ, Diego. "Crie regras urbanísticas decentes e deixa que o mercado resolve", diz Melo a empresários. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 13 de jul. de 2021. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/politica/2021/07/801457-crie-regras-urbanisticas-decentes-e-deixa-que-o-mercado-resolve--diz-melo-a-empresarios.html>. Acesso em 06 de set. de 2021.

NATUREZA está em alta nos condomínios ao sul de Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 de ago. de 2021. Economia. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/conteudo-publicitario/2021/08/natureza-esta-em-alta-nos-condominios-ao-sul-de-porto-alegre-cksuu3c2k008y013byq54pxrq.html>.

NEXGROUP. Rua em frente ao empreendimento New Life liga as avenidas Ipiranga e Antônio de Carvalho. 15 de jun. de 2018. Disponível em:

<http://site1380654295.tempsite.ws/noticias/305/rua-em-frente-ao-empreendimento-new-life-liga-as-avenidas-ipuranga-e-antonio-de-carvalho>. Acesso em 03 de out. de 2020.

NOVO campus da Unisinos em Porto Alegre investe em interatividade. **Zero Hora**, Porto Alegre, 19 de mar. de 2019. Comportamento. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2017/03/novo-campus-da-unisinos-em-porto-alegre-investe-em-interatividade-9751804.html> Acesso em 14 de out. de 2019.

NUÑEZ, Diego. Porto Alegre altera regime urbanístico na zona sul. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 de fev. de 2019. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/politica/2019/02/671574-porto-alegre-altera-regime-urbanistico-na-zona-sul.html>. Acesso em 29 de dez. de 2020.

OBRAS no entorno da Arena do Grêmio: fechado acordo com o Município de Porto Alegre e a OAS. **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, 2014. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/urbanistico/37447/>>. Acesso em 23 de nov. de 2021.

PORTO ALEGRE. **Audiência Pública para debater os impactos da Copa do Mundo de 2014 no Bairro Cristal**. 27 de abril de 2011. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/audiencias_publicas/89/1571075440.pdf. Acesso em 19 de out. de 2020.

PORTO ALEGRE. **Comissão aprova ampliações de shoppings e de hospital**. Porto Alegre, 14 de fev. de 2014. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_noticia=167367&COMISSA O+APROVA+AMPLIACOES+DE+SHOPPINGS+E+DE+HOSPITAL. Acesso em 26 de nov. de 2020.

PREFEITURA de Porto Alegre faz parceria para recuperação do Terminal Triângulo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 15 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/prefeitura-de-porto-alegre-faz-parceria-para-recupera%C3%A7%C3%A3o-do-terminal-tri%C3%A2ngulo-1.277212>. Acesso em 02 de out. de 2020.

PREFEITURA emite licença que atesta viabilidade do shopping Belvedere. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 19 de set. de 2018. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/prefeitura-emite-licenca-que-atesta-viabilidade-do-shopping-belvedere>. Acesso de 22 de set. de 2020.

PROJETO Golden Lake deve ser lançado ainda este ano. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 19 de out. de 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/economia/2020/07/746008-projeto-golden-lake-deve-ser-lancado-ainda-neste-ano.html>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

QUINTANA, Marco. Zaffari prepara novos empreendimentos em Porto Alegre. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 29 de nov. de 2019. Anuário de Investimentos do RS 2019. Disponível em:

<https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/especiais/anuario de investimentos 2019/2019/11/714463-zaffari-prepara-novos-empreendimentos-na-capital.html>.

SFREDO, Marta. Agora com prêmio inédito no RS, obra do Pontal avança. **Zero Hora**, Porto Alegre, 02 de set. de 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2020/09/agora-com-premio-inedito-no-rs-obra-do-pontal-avanca-veja-imagens-ckelj8kit001a0137ws0bc6wg.html>. Acesso em 26 de nov. de 2020.

_____. Um gigante à beira da freeway. **Zero Hora**, Porto Alegre, 05 de dez. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/12/um-gigante-a-beira-da-freeway-ck3tc1utv034001rzt7hg1zw7.html>.

_____. Novo trecho da orla em Porto Alegre virá de contrapartida para construção de até 19 torres. **Zero Hora**, Porto Alegre, 31 de mai. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/05/novo-trecho-de-orla-em-porto-alegre-vira-de-contrapartida-para-construc%E2%80%A6cjpqzn56m0lol01rx7kri4xid.html>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

_____. Projeto que prevê 19 torres no BarraShoppingSul já pode começar a ser construído. **Zero Hora**, Porto Alegre, 04 de jan. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/01/projeto-que-preve-19-torres-no-barrashoppingsul-ja-pode-comecar-a-ser-construido-ciqia6ek20pf801rxr8iqcbh.html>. Acesso em 20 de out. de 2020.

_____. Projeto de 19 torres em Porto Alegre exige compensações que partem de R\$ 84 milhões. **Zero Hora**, Porto Alegre, 16 de dez. de 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2018/12/projeto-de-19-torres-em-porto-alegre-exige-compensacoes-que-partem-de-r-84-milhoes-cjpqzn56m0lol01rx7kri4xid.html>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

_____. Empresa investe em praça na zona norte de Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 23 de out. de 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2016/10/empresa-investe-em-praca-na-zona-norte-de-porto-alegre-7937156.html>. Acesso em 24 de set. de 2020.

SHOPPING Belvedere ganha licença de instalação em Porto Alegre. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 21 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2020/07/748803-shopping-belvedere-ganha-licenca-de-instalacao-em-porto-alegre.html>.

SILVA, Rithiele. Titton Brugger Presente no Crescimento de Porto Alegre. **Blog da Conjunto**, Porto Alegre, 12 de jan. de 2008. Disponível em: <https://conjuntocomunicacao.wordpress.com/2008/01/12/titton-brugger-presente-no-crescimento-de-porto-alegre/>. Acesso em 15 de dez. de 2020.

SINDIFISCO-RS. Liberada primeira obra do complexo de R\$ 850 milhões com shopping e hipermercado em Porto Alegre. Porto Alegre, 20 de jul. de 2020. Disponível em https://www.sindifisco-rs.org.br/noticia_det.php?secao_id=0&campo=25104. Acesso em 22 de set. de 2020.

VARGAS, Bruna. Parque no Estaleiro Só é aberto ao público e terá telões para Copa no fim de semana. **Zero Hora**, Porto Alegre, 12 de jul. de 2018. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/07/parque-no-estaleiro-so-e-aberto-ao-publico-e-tera-teloos-para-copa-no-fim-de-semana-cjizrqmh0rfi01qog31v91rk.html>. Acesso em 30 de nov. de 2020.

VIEIRA, Aldo. Após cinco anos Terminal Triângulo recebe novo telhado. **Rádio Guaíba**, Porto Alegre, 16 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://guaiba.com.br/2019/12/16/apos-cinco-anos-terminal-triangulo-recebe-novo-telhado/>. Acesso em 09 de dez. de 2021.

WEBER, Jéssica. Complexo na Aparício Borges, em Porto Alegre, reunirá comércio, moradia e saúde. **Zero Hora**, Porto Alegre, 20 de jun. de 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/06/complexo-na-aparicio-borges-em-porto-alegre-reunira-comercio-moradia-e-saude-9821020.html>.

WEBER, Jéssica; FERRAZ, Mateus. Justiça proíbe ocupação de prédios no complexo da Arena. Jornal **Zero Hora**, Porto Alegre, 27 de março de 2017. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/03/justica-proibe-ocupacao-de-predios-no-complexo-da-arena-9757886.html>. Acesso em 12 de jan. 2021.

Legislação Consultada

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei Federal 9.985/2000. Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação.

BRASIL. Lei Federal 10.257/2001. Estatuto da Cidade.

BRASIL. Lei Federal 11.977/2009. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida.

BRASIL. Lei Federal 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação.

BRASIL. Lei Federal 14.118/2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 63/1981. Institui área Funcional de Interesse Ambiental, da categoria de Interesse Paisagístico e Cultural.

PORTO ALEGRE. Lei Ordinária 7524/1994. Autoriza a venda de áreas no Loteamento Parque Industrial da Restinga.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 434/1999. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 470/2002. Cria a Subunidade de Estruturação Urbana 03 da Unidade de Estruturação Urbana 4036.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 547/2006. Dispõe sobre aprovação de loteamentos.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 610/2009. Define regime urbanístico na MZ 2.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 626/2009. Institui o Plano Diretor Cicloviário.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 636/2010. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida – Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar 646/2010. Altera o PDDUA.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 18.431/2013. Regulamenta a destinação de áreas para equipamentos públicos comunitários em parcelamento do solo.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 18.848/2014. Regulamenta o Plano Cicloviário.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 19.383/2016. Trata das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 19.487/2016. Altera o Decreto Municipal 19.383/2016.

PORTO ALEGRE. Decreto 21.393/2022. Regulamenta o licenciamento urbanístico-edifício.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Lei 813/1945. Autoriza a doação de um imóvel ao Jockey Clube do Rio Grande do Sul.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13.093/2008. Altera a Lei nº 4.610, de 21 de novembro de 1963, alterada pela Lei nº 11.622, de 14 de maio de 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13.523/2010. Autoriza doação de imóvel ao Jockey Club do Rio Grande do Sul.

Outros documentos consultados

FOGAÇA, José. **Ofício nº 1012 / Gabinete do Prefeito**. Veto total ao Projeto de lei 006/2008. Porto Alegre, 09 de dez. de 2008.

MATRICIAL, Engenharia Consultiva. **Estudo de Circulação Acesso e Segurança** – Unisinos Porto Alegre. Porto Alegre, 07 de dezembro de 2012. Versão 02.

MELCHIONNA, Fernanda; RUAS, Pedro. **Projeto de lei 190/2011**. Institui como Área Especial de Interesse Social III a área correspondente aos 16 ha em que se encontra instalado o Jockey Club do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Câmara de Vereadores, 30 de set. de 2011.

MELNICK EVEN. **Prospecto resumido** de Distribuição Pública de Unidades Autônomas Imobiliárias Hoteleiras e de Partes Ideais de Unidades Autônomas Imobiliárias Hoteleiras objeto de Contratos de Investimento Coletivo no EMPREENDIMENTO PONTAL. 25 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.melnickeven.com.br/pontal/hotel/pdf/1.prospecto-resumido.pdf>. Acesso em 01 de dez. de 2020.

_____. **Encarte publicitário do empreendimento Grand Park Eucaliptos**. Nov. de 2011. Disponível em: <http://54.236.49.39/empreendimentos/grand-park-eucaliptos>. Acesso em 15 de set. 2022.

_____. **Encarte publicitário do empreendimento Icon Assis Brasil**. Fev. de 2011. Disponível em: <https://www.melnick.com.br/enterprise/icon-assis-brasil-residencial/>. Acesso em 15 de set. 2022.

_____. **Encarte publicitário do empreendimento Terrara**. Nov. de 2013. Disponível em: <https://www.melnick.com.br/terrara>. Acesso em 15 de set. 2022.

_____. **Encarte publicitário do empreendimento Vida Viva Boulevard**. Out. de 2014. Disponível em: <https://www.melnick.com.br/enterprise/vida-viva-boulevard/>. Acesso em 15 de set. 2022.

PORTO ALEGRE. **Audiência Pública para debater os impactos da Copa do Mundo de 2014 no Bairro Cristal**. Porto Alegre, 27 de abril de 2011. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/audiencias_publicas/89/1571075440.pdf. Acesso em 19 de out. de 2020.

Projeto de lei 006/2008. “Classifica como Empreendimento de Impacto de Segundo Nível o projeto de revitalização urbana do trecho da Orla do Guaíba localizado na UEU 4036, denominado Pontal do Estaleiro, e dá outras providências”. Porto Alegre, 10 de abril de 2008.

SANTOS, Eliseu. **Ofício nº 0918 / Gabinete do Prefeito**. Submete à Câmara de Vereadores projeto de lei que “Define regime urbanístico para a Macrozona (MZ) 02, Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 008, Subunidade 02, suprime Área Especial de Interesse Institucional e define o regime urbanístico para a Macrozona (MZ) 01, Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 080, Subunidade 03”. Porto Alegre, 02 de nov. de 2008.

_____. **Ofício nº 0916 / Gabinete do Prefeito**. Submete à Câmara de Vereadores projeto de lei que “Cria a Subunidade 04 na Macrozona (MZ) 04, Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 016, define o seu Regime Urbanístico, e dá outras providências”. Porto Alegre, 03 de nov. de 2008.

SMURB, Secretaria Municipal de Urbanismo de Porto Alegre. **As diferentes caras da cidade**. Porto Alegre, s.d. Disponível em: https://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/default.php?reg=1&p_secao=193. Acesso em 20 de set. de 2022.

ANEXO A

Termo de Compromisso firmado entre o Município de Porto Alegre e a empresa Melnick Even Basalto Empreendimento Imobiliário LTDA para realização de empreendimento na Rua Cabral, 600

	<p>PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO</p>	
<p>Processo nº 002.254912.00.3.07880</p>		
<p>LIVRO: 899 - A FLS.: 106 REG.: 57731</p>	<p>Termo de compromisso que celebram entre si o MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE e MELNICK EVEN BASALTO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO LTDA., relativamente ao empreendimento sito na Rua Cabral, 600.</p>	
<p>O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 92.963.560/0001-96, com sede administrativa nesta cidade de Porto Alegre (RS) na Praça Montevideu, nº 10 – 1º andar, neste ato representado, nos termos do artigo 6º, inciso II, do Decreto Municipal nº 11.762/97, por seu Procurador-Geral, Dr. João Batista Lino Figueira, adiante denominado MUNICÍPIO, e MELNICK EVEN BASALTO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob nº 12.182.033/0001-89, com sede a Rua Carlos Trein Filho nº 551, nesta Capital, neste ato representada por seu Diretor, JULIANO MELNICK, brasileiro, engenheiro civil, RG nº 6051019963 e CPF nº 676.175.650-20 e por seu procurador, MARCOS OBAL COLVERO, brasileiro, engenheiro civil, RG nº 705970692 e CPF nº 684.812.250-53, ambos com endereço profissional na Rua Carlos Trein Filho, 551, nesta Capital, doravante denominada MELNICK EVEN</p>		
<p>CLÁUSULA PRIMEIRA – Do Objeto</p>		
<p>O presente Termo tem por objetivo estabelecer os compromissos advindos das medidas mitigadoras e compensatórias relativas às diretrizes da aprovação do estudo de viabilidade urbanística para a implantação do empreendimento de edifício residencial, lojas e supermercado, na Rua Cabral, 600, nesta Capital.</p>		
<p>Parágrafo único – A recompra devida pelo desmembramento foi paga ao Município em 29/12/2011, conforme documento comprobatório constante nos autos do Expediente n. 002.254912.00.3.07880.</p>		
<p>CLÁUSULA SEGUNDA – Das Intervenções de Mobilidade Urbana</p>		
<p>Trata-se de Empreendimento misto, composto por Ala Residencial com 102 vagas e Ala Comercial (Zaffari e Lojas) com 116 vagas para estacionamento. Para mitigar o impacto à Mobilidade Urbana no entorno e na circulação dos demais usuários do entorno imediato, foi elaborado um estudo de acessos e circulação, que apontou medidas e intervenções viárias, expressas na prancha de EVU do Empreendimento e listadas abaixo:</p>		



107

PREFEITURA MUNICIPAL DO CABRAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



3

2.1. Alargamento da Rua Paraguai de 8 para 12 metros de pista de rolamento no trecho entre a rua Liberdade e a rua Cabral ao Oeste do Empreendimento, conforme projeto planimétrico aprovado pela EPTC (anexo I) e projeto geométrico (anexo II) aprovado pela SMOV.

2.2. Execução da rua Projetada ligando a Rua Cabral à Rua Liberdade, a qual dará acesso à ala residencial do empreendimento, com 7 metros de pista de rolamento, pista única com passeio de 1,5m de cada lado, conforme consta no planimétrico aprovado pela EPTC, ao norte do Empreendimento, executando o prolongamento da rede pluvial até a Av. Goethe (emissário final de aproximadamente 300m);

2.3. Alargamento da Rua Cabral, conforme projeto planimétrico aprovado pela EPTC (anexo I) e projeto geométrico (anexo II) aprovado pela SMOV.

2.4. Adoção de sentido único de circulação na Rua Paraguai (Liberdade-Cabral) com o objetivo de reduzir os conflitos nos cruzamentos;

2.5. Alocação de estacionamentos oblíquos na Rua Paraguai para suprir o incremento da necessidade de vagas no entorno do Empreendimento, conforme projeto planimétrico aprovado pela EPTC (anexo I) e projeto geométrico (anexo II) aprovado pela SMOV.

2.6. Instalação de semáforo na interseção da Rua Paraguai com a Rua Liberdade;

2.7. Construção de prolongamento de passeio para formação de agulha para disciplinar a confluência de fluxos na interseção da Rua Paraguai com a Rua Cabral, conforme projeto planimétrico aprovado pela EPTC (anexo I) e projeto geométrico (anexo II) aprovado pela SMOV;

2.8. Instalação de dois semáforos para pedestres (botoeira) na interseção da Rua Paraguai com a Rua Cabral;

2.9. Vedação da circulação de veículos de carga e descarga, relativos ao atendimento da loja (supermercado) com dimensões diferentes dos utilizados no estudo de acessos (c=6,50; h=3,50);

2.10. Realização de Doca de carga/descarga com espaço para 6 veículos (2 operando e 4 em espera), conforme projeto planimétrico aprovado pela EPTC (anexo I) e projeto geométrico (anexo II) aprovado pela SMOV.

2.11. Desenvolvimento e implantação de projeto de sinalização de disciplinamento, abrangendo todas as medidas mitigadoras de impacto e as modificações decorrentes da circulação proposta na área de influência direta do Empreendimento, conforme projeto a ser aprovado pela EPTC;





2.12. Pavimentação asfáltica, no quarteirão do empreendimento, conforme o plano planimétrico aprovado pela EPTC (anexo I) e projeto geométrico aprovado (anexo II) pela SMOV;

Parágrafo Primeiro – A **MELNICK EVEN** deverá entregar ao Município as matrículas referentes a doação dos recuos viários e do traçado correspondente a nova via, descrita no item 2.2, **no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, contados da assinatura do presente Termo.

Parágrafo Segundo – A implantação de todos os projetos viários será condição para a emissão da carta de habite-se (SMOV).

Parágrafo Terceiro – A **MELNICK EVEN** deverá seguir todas as etapas de aprovação dos projetos executivos e complementares já protocolados e definidos nas diretrizes da CTAAPS nº 714/2013.

Parágrafo Quarto - A **MELNICK EVEN** obriga-se a atender todas as diretrizes expedidas pelos órgãos municipais e a realizar todas as etapas de aprovação dos projetos urbanísticos e licenciamento ambiental, conforme legislação municipal e pareceres aprovados ou a serem aprovados pela CAUGE e CTAAPS, nos prazos legais.

Parágrafo Quinto - A **MELNICK EVEN** obriga-se a executar as obras necessárias para execução das obrigações, conforme projetos aprovados, **em até 60 (sessenta) dias** antes da conclusão das obras, de acordo com o cronograma físico das fases do empreendimento (anexo III), que faz parte do presente.

Parágrafo Sexto: Havendo a necessidade de eventual desapropriação, não constatado no primeiro momento, o empreendedor deverá protocolar junto à **CTAAPS**, em até 60 (sessenta) dias após assinatura do presente Termo de Compromisso, o projeto de desapropriação indicando (conforme a matrícula) a área a ser atingida pelas obras viárias, para que seja encaminhado à Secretaria Municipal da Fazenda - SMF para a devida análise.

Parágrafo Sétimo: No caso do empreendimento ficar pronto antes do prazo constante no cronograma fornecido pelo **MELNICK EVEN**, as obras relacionadas como obrigações do empreendedor e referidas no presente Termo deverão estar concluídas **em até 60 (sessenta) dias** antes da conclusão das obras, de acordo com o cronograma físico das fases do empreendimento (anexo III), que faz parte do presente.



CLÁUSULA TERCEIRA – Do Descumprimento das Obrigações Assumidas

3.1 O descumprimento das obrigações assumidas no presente instrumento acarretará na incidência das penalidades e procedimentos a seguir definidos, sem prejuízo da sua aplicação cumulativa, conforme seu enquadramento no caso concreto.

3.2. A multa contratual pelo descumprimento dos prazos de protocolo previstos no §1º e §6º, do item 2.12 da **CLÁUSULA SEGUNDA**, bem como, pela não observância das diretrizes ou pela execução parcial, a inexecução total ou parcial das obrigações pela **MELNICK EVEN**, previstas neste instrumento, ensejará multa diária de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), aplicável até 90 (noventa) dias após a notificação de inadimplemento ou descumprimento dos prazos; multa diária de R\$ 3.000,00 (três mil reais), aplicável até 180 (cento e oitenta) dias após a notificação de inadimplemento ou descumprimento dos prazos; após este período, multa diária de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), valores a serem reajustados pela taxa SELIC desde o momento em que é devida a multa até seu efetivo pagamento.

Parágrafo Único - As multas incidirão a partir do comprovado inadimplemento, através de notificação na forma da lei, constituindo em mora a **MELNICK EVEN**, até a sua implementação, podendo o **MUNICÍPIO** lançar o valor, devidamente atualizado, em Dívida Ativa e promover a cobrança através do processo de execução, na forma da Lei nº 6830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais).

3.3. Quando a inexecução total ou parcial for decorrente de demanda pública, ou impedimento consubstanciado em situação de caso fortuito, força maior, ou ainda obstáculos e/ou autorizações causados por outras esferas estatais, não incidirá a multa prevista, até que seja transposto o embaraço e reste possibilitado a **MELNICK EVEN** o pleno atendimento aos compromissos assumidos.

CLÁUSULA QUARTA – Do Título Executivo Extrajudicial

O presente **Termo de Compromisso** é firmado com base no disposto no artigo 585, inciso II, do Código de Processo Civil, constituindo-se em título executivo extrajudicial, aplicando-se, no que couber o art. 466-B do mesmo Código.

CLÁUSULA QUINTA – Do Foro

O presente Termo de Compromisso produzirá seus efeitos legais a partir de sua celebração, as Partes elegem o Foro da Comarca de Porto Alegre para dirimir qualquer dúvida decorrente do presente instrumento.





110

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

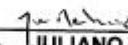


E, estando o **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE** e a **MELNICK EVEN** devidamente acordados, firmam o presente Termo de Compromisso em quatro (04) vias de igual conteúdo e forma, que serão encaminhadas ao setor de registro da PGM para os devidos assentamentos, e após as vias do Município serão anexadas aos expedientes nº **002.254912.00.3.07880** e nº **002.254912.00.3**.

Porto Alegre, de de ..


JOÃO BATISTA LINCK FIGUEIRA
Procurador Geral do Município

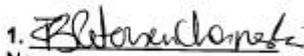
Matrícula nº 108944 - Cargo
Procurador
Rua: João Cabral - 1039 - Maré


JULIANO MELNICK

MELNICK EVEN BASALTO EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO LTDA.


MARCOS OBAL COLVERO

TESTEMUNHAS:

1. 

Nome: Eng.ª Fernanda B. P. Chameski
RG: 8066431266
CPF: 006.324.150-10

2. 

Nome: Alexandra Maria
CPF: 1932.200.640 - 08



ANEXO B

Planilha de Projetos Especiais de 2º grau: acompanhamento da execução das obrigações firmadas em Termo de Compromisso

EMPREENDIMENTO	E.U.	Endereço	Atividade	TIPO TC	Secretaria	OBRIGAÇÕES	Situação
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado	TERMO COMPROMISSO REG 57731 -	EPTC/SMT	CLÁUSULA SEGUNDA - 2.1 -Alargamento da Rua Paraguai de 8 para 12 metros de pista de rolamento no trecho entre a rua Liberdade e a rua Cabral ao Oeste do Empreendimento.	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.2 - Execução da rua Projetada ligando a Rua Cabral a Rua Liberdade, a qual dará acesso a ala residencial do empreendimento, com 7 metros de pista de rolamento, pista única com passeio de 1,5m de cada lado, ao norte do Empreendimento, executando o prolongamento da rede pluvial até a Av. Goethe.	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.3 Alargamento da Rua Cabral	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.4 Adoção de sentido único de circulação na Rua Paraguai (Liberdade-Cabral)	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.5 - Alocação de estacionamentos oblíquos na Rua Paraguai para suprir o incremento da necessidade de vagas no entorno do Empreendimento.	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.6 Instalação de semáforo na interseção da Rua Paraguai com a Rua Liberdade.	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		SMOV	2.7 -Construção de prolongamento de passeio para formação de agulha para disciplinar a confluência de fluxos na interseção da Rua Paraguai com a Rua Cabral.	EXECUTADO

MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.8 Instalação de dois semáforos para pedestres (botoeira) na interseção da Rua Paraguai com a Rua Cabral	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.9 Vedação da circulação de veículos de carga e descarga, relativos ao atendimento da loja (supermercado) com dimensões diferentes dos utilizados no estudo de acessos (c=6,50; h=3,50)	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.10 Realização de Doca de carga/descarga com espaço para 6 veículos (2 operando e 4 em espera), conforme projeto planimétrico aprovado pela EPTC.	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		EPTC/SMT	2.11 Desenvolvimento e implantação de projeto de sinalização de disciplinamento, abrangendo todas as medidas mitigadoras de impacto e as modificações decorrentes da circulação proposta na área de influência direta do Empreendimento	EXECUTADO
MELNICK CABRAL	254912.00.3	Cabral 600	Residencial Comercio Varejista Supermercado		SMOV	2.12 - Pavimentação asfáltica, no quarteirão do empreendimento.	EXECUTADO

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre via Lei de Acesso à Informação (2019).