

## Áreas Especiais de Interesse Cultural em Porto Alegre (1979-2022): o que resta deste patrimônio

DOI: 10.20396/labore.v16i00.8670072

**Rosilene Martins Possamai**

<https://orcid.org/0000-0002-3353-0089>

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Porto Alegre [RS] Brasil

**André Huyer**

<https://orcid.org/0000-0003-1435-1007>

Instituto Histórico e Geográfico de São Leopoldo / São Leopoldo [RS] Brasil

### RESUMO

Em Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, foi elaborado um robusto e consistente estudo para preservar áreas e lugares com atributos e valores culturais, denominadas Áreas Especiais de Interesse Cultural. Decorrente de exigências da própria legislação municipal de planejamento urbano, bem como de leis superiores, essas áreas foram estabelecidas e protegidas. Porém, em seguida passaram a sofrer um processo de dismantelamento, até voltar à fase anterior, na qual não há proteção alguma. O artigo analisa a demanda legal para determinação das Áreas Especiais de Interesse Cultural, o processo de elaboração das mesmas, e as subsequentes manobras para desfazimento dos instrumentos de proteção, com a consequente perda e descaracterização desse patrimônio cultural.

### PALAVRAS-CHAVE

Patrimônio Cultural. Planejamento Urbano. Direito Urbanístico. Direito Ambiental.

### **Special Areas of Cultural Interest in Porto Alegre (state of Rio Grande do Sul, Brazil, 1979-2022): what is left of this heritage**

### ABSTRACT

In Porto Alegre city, state of Rio Grande do Sul, Brazil, a robust and consistent study was done in order to preserve areas and sites of cultural importance referred to as Special Areas of Cultural Interest. As a result of demands from the city's own legislation of urban planning, as well as abiding to federal laws, these areas were established and protected. However, soon after they started to suffer a process of dismantling, retracting to their previous situation in which there was no protection whatsoever. The present article analyses the legal demand to determine what is an Area of Special Cultural Interest, the process through which one is elaborated, and the subsequent maneuvers to undo their instruments of protection, which, as a consequence, leads to the loss and misrepresentation of cultural heritage.

### KEYWORDS

Cultural Heritage. Urban Planning. Urban Right. Environmental Right.

## 1. Histórico das Áreas de Interesse Cultural nos planos diretores de Porto Alegre

Porto Alegre é uma cidade com população superior a 1.400.000 habitantes, capital do estado do Rio Grande do Sul, nas margens de um extenso lago/rio, o Guaíba. É de 1914 seu primeiro plano urbanístico (Plano Geral de Melhoramentos, também conhecido como Plano Maciel)<sup>1</sup>, devido a esse fato se considera uma das pioneiras no Brasil em planejamento urbano. Em 1959 teve seu primeiro plano diretor de fato como lei (Lei nº 2.046/1959)<sup>2</sup>, o qual foi substituído em 1979, por outro que englobava todo o território do município, não só a área urbana (Lei Complementar nº 43/1979 – 1º PDDU)<sup>3</sup>.

Esse plano já começava a contemplar áreas do município que deveriam ser protegidas, por terem conteúdos de interesse público, urbanístico ou ambiental. Sendo as áreas de interesse ambiental subdivididas em áreas de preservação permanente, e áreas de interesse paisagístico e cultural. Todas elas eram denominadas de Áreas Funcionais.

O 1º PDDU passou por uma ampla revisão em 1999 (Lei Complementar nº 434/1999)<sup>4</sup> quando passou a contar com uma explícita preocupação com questões de patrimônio cultural. Tratamento que não era então opcional, mas obrigatório, visto que a Constituição Federal de 1988<sup>5</sup> assim o exigia. Em seu artigo 216 definiu que “constituem patrimônio cultural” (caput) “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico” (inciso V). Ao encontro da Constituição Federal, a própria Lei Orgânica do Município<sup>6</sup> (de 1990) determinava a obrigação de proteção do patrimônio cultural (art. 196), bem como a Lei Complementar que trata do tombamento<sup>7</sup> (Lei Complementar 275/1992).

O Plano Diretor de 1999, referido pela sigla PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – estipulou que o Patrimônio Cultural faz parte integrante dele (art. 14). E criou o conceito de Áreas Especiais:

*Art. 73. Áreas Especiais são aquelas que exigem regime urbanístico específico, condicionado a suas peculiaridades no que se refere a características locacionais, forma de ocupação do solo e valores ambientais, classificando-se em:*

*I – Áreas Especiais de Interesse Institucional;*

*II – Áreas Especiais de Interesse Urbanístico;*

*III – Áreas Especiais de Interesse Ambiental.*

*§ 1º Nas Áreas Especiais, até a definição do regime urbanístico próprio, por lei específica, será concedido licenciamento para parcelamento do solo, uso e edificação, através de Projetos Especiais, resguardadas as condições ambientais desejáveis, não podendo acarretar prejuízo aos valores ambientais intrínsecos que determinaram a instituição da Área Especial de que se trata.*

*Art. 92. As Áreas de Interesse Cultural são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural que deve ser preservado a fim de evitar a perda ou o desaparecimento das características que lhes conferem peculiaridade.*

*§ 1º As Áreas Funcionais de Interesse Paisagístico e Cultural identificadas na Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, são incorporadas a esta Lei, passando a denominar-se de Áreas de Interesse Cultural, e serão objeto de reavaliação, que poderá alterar seus limites e seus regimes urbanísticos, ou mesmo suprimi-las. (Revogado pela Lei Complementar nº 646/2010)*

*§ 2º A preservação de Áreas, Lugares e Unidades far-se-á pela definição de regime urbanístico específico, por tombamento e inventário.*

*§ 3º Na ausência de regime urbanístico específico para as Áreas de Interesse Cultural, o uso e a ocupação serão autorizados desde que demonstradas as condições desejáveis de preservação, através de Estudo de Viabilidade Urbanística.*

*§ 4º A identificação das áreas e dos bens que constituem Patrimônio Cultural será objeto de estudos específicos baseados no Inventário do Patrimônio Cultural, observados o valor histórico, a excepcionalidade, os valores de representatividade, de referência, arquitetônico, simbólico, práticas culturais, tradições e heranças, levando ainda*

<sup>1</sup> Souza, C. (2010) Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2010.

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1959). Plano Diretor. Lei nº 2.046/1959.

<sup>3</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1979). Secretaria do Planejamento Municipal. 1º PDDU; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre: CORAG, 1979.

<sup>4</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1999). Secretaria do Planejamento Municipal. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental; PDDUA – Lei Complementar 434/99. Porto Alegre: CORAG, 2000.

<sup>5</sup> República Federativa do Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>6</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1990). Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

<sup>7</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1992). Lei do tombamento. Lei Complementar 275/92.

*em consideração as relações físicas e culturais com o entorno e a necessidade de manutenção de ambientação peculiar.* (Porto Alegre, 1999), grifos nossos.

Deve ser ressaltado que após esta revisão do Plano Diretor, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257/2001<sup>8</sup> – Estatuto da Cidade – que regulamentou os artigos do Constituição Federal que tratam de política urbana. Igualmente dela decorre a obrigação dos municípios zelarem pelo seu patrimônio cultural. O artigo 2º obriga a que “a política urbana” deve atender a diretriz de “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inciso XII).

## 2. O primeiro estudo para Áreas Especiais de Interesse Cultural

Inserido no processo de elaboração do PDDUA, ocorreu o projeto para Delimitação e Definição de Regimes Urbanísticos das Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEIC), concluído entre 1999<sup>9</sup> e 2002<sup>10</sup>, que foi realizado em convênio entre a Secretaria Municipal da Cultura (SMC), representada pela Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural (EPAHC), e a então Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis, atual UniRitter. O projeto foi realizado por técnicos servidores da EPAHC e professores da UniRitter em duas etapas<sup>11</sup>.

### 2.1. DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS

A primeira etapa foi a de Delimitação das Áreas Especiais de Interesse Cultural, definindo os conceitos, o método de levantamentos, os critérios de seleção e a delimitação das áreas. O estudo teve como metodologia duas referências:

- a) *as Áreas Funcionais de Interesse Cultural e de Proteção da Paisagem Urbana definidas pelo 1º PDDU; e*
- b) *áreas previamente selecionadas pela Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural – EPAHC – no período de reformulação do 1º PDDU (1995/1997), abrangendo todo o Município.*

*Essas áreas foram consideradas como hipóteses iniciais a serem testadas e confirmadas como objeto de trabalho, mediante critérios de seleção e delimitação posteriormente estabelecidos.* (Porto Alegre, 2001, p. 77).

De posse destas referências, os pesquisadores realizaram a checagem de campo e a documentação das áreas:

*Procedeu-se então a um reconhecimento de campo em cada uma delas com o primeiro registro de localização espacial, complementado por um levantamento fotográfico. Procurou-se também reunir informações em referência bibliográfica e em experiências similares que pudessem contribuir para a aplicação do método de trabalho.* (Porto Alegre, 2001, p. 77).

Quanto aos critérios de seleção das áreas e lugares especiais de interesse cultural, o trabalho se valeu das instâncias de preservação utilizadas no Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis de Porto Alegre, adotadas pela EPAHC. Os critérios previam quatro instâncias de valoração descritas a seguir:

#### 2.1.1 INSTÂNCIA CULTURAL

Esta instância diz respeito ao significado de uma área ou lugar para o bairro ou cidade, sua herança cultural, testemunho material no imaginário social e na memória coletiva. A instância atualiza o conceito de “valor histórico”, utilizado na preservação do patrimônio cultural em todos os níveis, municipal, estadual ou federal.

A evolução urbana, cronologia e outros fatos associados ao espaço também contribuem para sua valoração e avaliação do quanto a memória da cidade perderia com o eventual descaracterização e desaparecimento dos principais atributos estruturadores de uma área ou lugar em questão. Aspectos como:

- a) *relação de vizinhança, quando a área em questão reunir condições favoráveis à integração dos moradores locais;*
- b) *práticas sociais, quando o uso cotidiano da área em questão ou de elementos nela inseridos reforçar a identidade local;*

<sup>8</sup> Brasil (2001). Estatuto da Cidade. *Lei Federal nº 10.257*, de 10 de julho de 2001.

<sup>9</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis (1999). *Delimitação de Áreas Especiais de Interesse Cultural*; PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis.

<sup>10</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis (2002). *Definição de Regimes Urbanísticos de Áreas Especiais de Interesse Cultural*; PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis.

<sup>11</sup> Membros: Elena Santos Graeff e Helton Estivalet Bello (SMC), Flávio Kiefer, Júlio Celso Vargas, Margot Villas Boas Caruccio (UniRitter) e Maria Teresa Albano (SPM).

- e) *eventos sociais, quando a área em questão ou elementos nela inseridos abrigarem uso ou evento especial para a cidade;*
- d) *significado social, quando a área em questão ou elementos nela inseridos apresentarem significado referencial para o imaginário da comunidade;*
- e) *referência histórica, quando a área em questão ou elementos nela inseridos estiverem associados a fato histórico de interesse para a cidade;*
- f) *reconhecimento oficial, quando a área em questão ou elementos nela inseridos forem considerados patrimônio cultural através de legislação de preservação municipal, estadual ou federal. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 1999).*

## 2.1.2 INSTÂNCIA MORFOLÓGICA

Este critério diz respeito aos aspectos arquitetônicos e urbanísticos das áreas e lugares, sua configuração física, seus elementos estruturais constitutivos, peculiaridades e singularidades do sítio, sua geografia, topografia, conformação de vias, seus elementos naturais e construídos. Outro aspecto importante a se considerar neste critério é o fato de um espaço ter características de modelos consagrados da História da Arquitetura e Urbanismo, tornando-se um documento material de uma época, estilo e forma urbana e arquitetônica. Consideram-se assim os aspectos:

- a) *traçado viário peculiar, quando a área em questão possuir singularidade na conformação das vias;*
- b) *tecido urbano peculiar, quando a área em questão possuir singularidade na relação morfológica entre prédios, lotes, quadras e vias;*
- c) *unidade tipológica, quando a área em questão apresentar conjunto de unidades com mesmas características formais e construtivas;*
- d) *elemento referencial, quando a área em questão apresentar monumento natural ou construído preponderante na morfologia urbana;*
- e) *diversidade tipológica, quando a área em questão apresentar convivência harmônica entre várias soluções tipológicas;*
- f) *referência historiográfica, quando a área em questão apresentar elementos com influência identificável de modelos consagrados da história da arquitetura e do urbanismo. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 1999).*

## 2.1.3 INSTÂNCIA PAISAGÍSTICA

O critério refere-se à qualidade ambiental, à visualização de paisagens urbanas ou naturais notáveis, à integração dos elementos construídos e naturais de forma harmônica. Conjuntos de unidades arquitetônicas que estruturam um dado espaço, o porte e a escala de determinados elementos, naturais ou construídas, também são considerados nesta instância para delimitar uma área ou lugar (Figura 1). Além disso, contribuem para a valoração das áreas e lugares aspectos como:

- a) *elemento referencial, quando a área em questão apresentar monumento natural ou construído estruturador da paisagem;*
- b) *conjunto estruturador, quando a área em questão apresentar conjunto de elementos construídos definidores de paisagem notável;*
- c) *cenário peculiar, quando a área em questão apresentar recinto urbano estruturado por elementos naturais e construídos conformadores de paisagem fechada;*
- d) *panorama peculiar, quando a área em questão possibilitar a visualização de paisagem aberta. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 1999).*



**Figura 1.** À esquerda, vista da AEIC Assunção/Tristeza/Vila Conceição com residência unifamiliar em meio ao verde, típica do modelo urbanístico cidade-jardim e relevante para proteção por inventário. No meio, conjunto de sobrados na Av. Bento Gonçalves, AEIC Rua Tobias Barreto, no Bairro Santo Antônio. À direita, AEIC Rua Nossa Senhora Medianeira, Bairro Medianeira.  
Fotos: Acervo/EPAHC.

## 2.1.4. INSTÂNCIA FUNCIONAL

Este critério avalia a animação de setores urbanos, seu potencial para reabilitação e a sua adaptação com a estrutura urbana atual ou projetada. Para avaliação de uma área ou lugar foram considerados sua vocação, sua identidade assim como:

- a) *compatibilidade, quando a manutenção das peculiaridades da área em questão não acarreta conflitos com a dinâmica do sistema urbano;*
- b) *potencial de reciclagem, quando a área em questão apresenta estrutura urbana passível de readequação funcional;*
- c) *uso tradicional, quando na área em questão ou em elementos nela inseridos houver permanência de usos consagrados;*
- d) *uso peculiar, quando a área em questão abrigar atividade ou equipamento urbano de caráter excepcional na cidade.* (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 1999).

## 2.1.5. ESPACIALIZAÇÃO

Além das instâncias de valoração acima, foram considerados os critérios a seguir para delimitação das áreas especiais pelo grupo de arquitetos encarregados do estudo:

*O princípio geral adotado para a delimitação das áreas selecionadas corresponde à espacialização dos valores anteriormente definidos. Isso permitiu estabelecer um recorte inicial que, em função dos condicionantes impostos por fatores como regime fundiário, topografia, elementos naturais, traçado viário e padrão de ocupação das construções, foi recebendo ajustes. Isto permitiu a definição de limites precisos para o perímetro das áreas. Nesta delimitação também ficaram registradas as incidências de diferentes aspectos relacionados às peculiaridades de cada uma [...]*

- a) *núcleo básico, referente ao local de maior interesse da área delimitada, para o qual deverá ser estabelecido regime urbanístico que garanta a manutenção de suas características principais;*
- b) *área de transição, referente à zona intermediária entre o núcleo básico e o perímetro, em casos em que o regime urbanístico deverá permitir uma adequação entre os padrões urbanísticos do núcleo básico e os do exterior da área;*
- c) *unidades relevantes, referente a elementos construídos ou espaços abertos que contribuem para a caracterização do ambiente local, apresentando potencial para futura inventariação do patrimônio cultural da cidade;*
- d) *unidades relacionadas, referente àquelas unidades que já se encontram identificadas como Patrimônio Cultural pelo 1º PDDU;*
- e) *unidades tombadas, referente àquelas unidades que constituem Patrimônio Cultural, reconhecidas através de tombamento em âmbito municipal, estadual ou federal;*
- f) *vegetação, referente à incidência de elementos naturais que contribuem para a qualificação da paisagem local, podendo constituir-se de arborização ou área verde;*
- g) *vista panorâmica, referente à existência de locais que possibilitam a visualização de paisagem aberta;*
- h) *curso d'água, como elemento operante na estruturação da paisagem da área.* (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 1999).

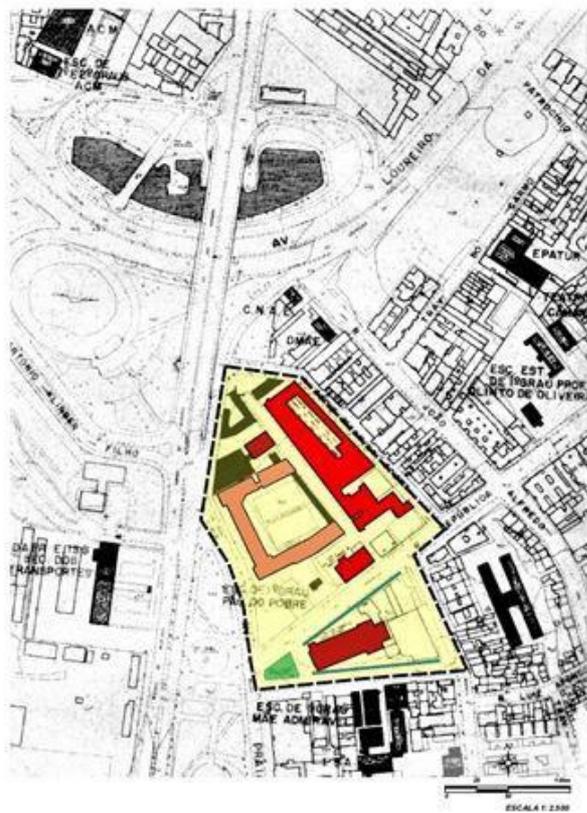
Com estes pressupostos teóricos e metodológicos sobre o que deve constituir o patrimônio cultural representado por áreas e lugares, foram identificadas e delimitadas 80 Áreas e Lugares Especiais de Interesse Cultural em todo o território de Porto Alegre, fazendo parte do Anexo 3 do PDDUA (Figura 2). Estas 80 áreas foram divididas em Centro, correspondendo a 19 áreas inseridas no atual Centro Histórico; Orla, correspondendo a 13 áreas localizadas junto ao Lago Guaíba e Interior, correspondendo a 48 áreas localizadas nos demais bairros da cidade, fora do Centro Histórico e da orla (Figura 3).

## 2.2. DEFINIÇÃO DE REGIMES URBANÍSTICOS

Posteriormente, partiu-se para a etapa de Definição de Regimes Urbanísticos das 80 Áreas Especiais de Interesse Cultural delimitadas.

Esta etapa do estudo propôs os regimes urbanísticos de uso e ocupação para o espaço privado e diretrizes de preservação para o espaço público com base na vocação, peculiaridades e nas potencialidades das áreas e lugares de modo a manter a diversidade cultural e vocação das mesmas e enriquecendo assim, o patrimônio ambiental da cidade<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2002.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis



## DELIMITAÇÃO DE ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE CULTURAL

B.30	PÃO DOS POBRES	LUGAR
	BAIRRO CIDADE BAIXA	

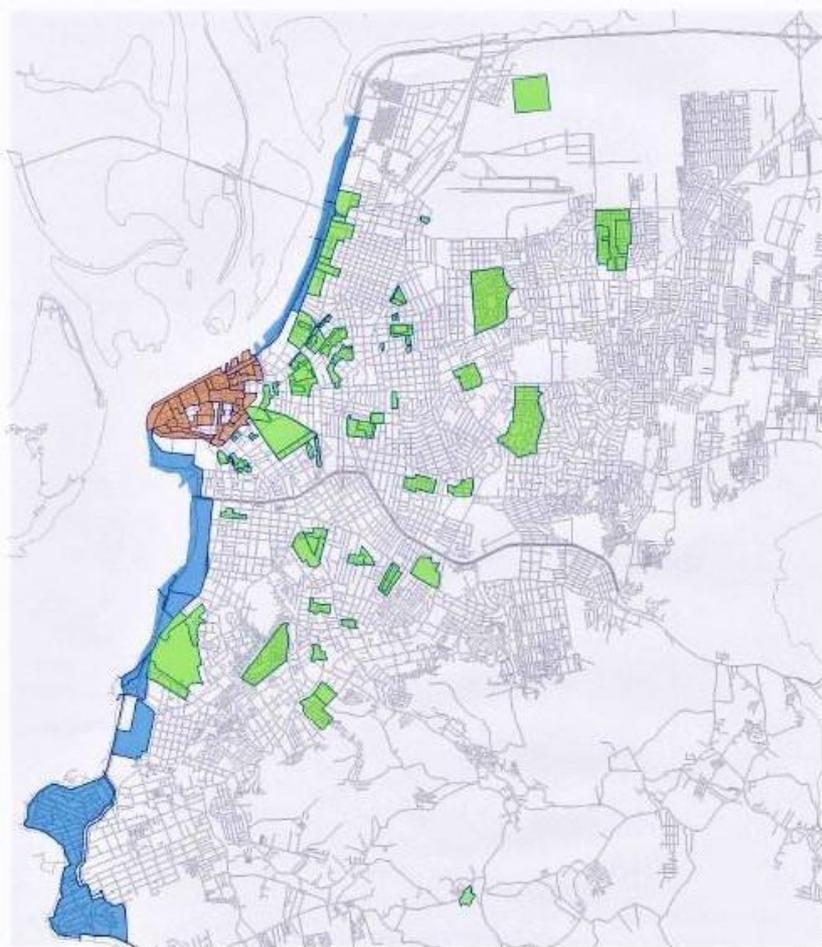
### IDENTIFICAÇÃO DOS VALORES

- O espaço propicia a integração dos moradores das redondezas.
- O espaço abriga uso recorrente pela população.
- O espaço abriga uso especial pela população.
- Significado referencial para a comunidade.
- Fato histórico de interesse para a comunidade.
- Incidência de legislação de preservação cultural.
- Singularidade na relação entre prédios, lotes, quadras e vias.
- Monumento natural ou construído preponderante na morfologia urbana.
- Convivência harmônica entre várias soluções tipológicas.
- Influência de modelo consagrado da história da arquitetura e do urbanismo.
- Elemento natural ou construído estruturador da paisagem.
- Conjunto de unidades estruturador da paisagem.
- Recinto urbano estruturado.
- Delimitação não acarreta conflitos com a dinâmica do sistema urbano.
- Estrutura passível de readequação funcional.
- Permanência de usos originais nas estruturas existentes.
- Presença de atividade de caráter excepcional.

### LEGENDA

Perímetro da Área Especial	Área de Transição
Unidades Relevantes	Vegetação
Unidades Relacionadas pelo 1º PDDU	Curso D'água
Unidades Tombadas	Vista Panorâmica
Núcleo Básico	

**Figura 2.** Exemplo de uma Área Especial de Interesse Cultural, conforme delimitado no primeiro estudo para o Plano Diretor de 1999, com seu perímetro, valores, edificações inventariadas, tombadas e classificação como “Lugar”. Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis. 1999.



**Figura 3.** Mapa geral apontando as AEIC do Plano de 1999: em marrom o Centro, em verde o Interior e em azul a Orla. A imagem não mostra as AEIC da Orla no Extremo-sul. Algumas áreas englobavam bairros cidade-jardim inteiros como IAPI, Vila Assunção, Vila Conceição, Tristeza, Ipanema e Belém Novo. Note-se que as áreas representam pequena superfície do território porto-alegrense. Fonte: Acervo EPAHC.

Tal definição de regimes urbanísticos visava a aplicação de regras claras para edificação nas AEIC, proporcionando mais segurança e precisão aos interessados, além de desburocratização da aprovação e licenciamento municipal. Havia no grupo responsável pelo estudo das AEIC uma convicção:

*Finalmente, há a convicção de que, com esses instrumentos, está-se reforçando o princípio e promovendo o cumprimento da função social da cidade, previsto na Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (1990), na Constituição Federal brasileira (1988), e no Estatuto da Cidade (2001), fundamental para a manutenção e gestão do Patrimônio Cultural. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2002).*

## 2.2.1. CRITÉRIOS GERAIS

Para minimizar desequilíbrios entre os regimes urbanísticos previstos no PDDUA e garantir a preservação dos valores e atributos das áreas e lugares, foram adotados critérios gerais, a saber:

- *utilização, sempre que possível, das quantificações já definidas nas tabelas do plano em vigor, sendo os índices propostos nesta etapa referenciados dentro da mesma sistemática, visando facilitar a elaboração das novas tabelas, bem como a sua consulta e entendimento;*
- *novas construções limitadas ao máximo do regime urbanístico previsto em cada AEIC, sem a possibilidade de incremento por qualquer outro dispositivo (solo criado, projeto especial, etc.);*
- *restrição quanto a operações de agrupamento ou subdivisão de lotes;*
- *adoção de uma Quota Ideal de terreno compatível com a ocupação recorrente na Área em questão;*
- *minimizar o impacto na implantação ou ampliação de atividades já instaladas, cujo porte e/ou funcionamento comprometa a manutenção da qualidade ambiental da Área em questão;*
- *minimizar o impacto na implantação das atividades de ou com garagem e/ou estacionamento, garantindo uma provisão adequada de vagas sem prejuízos na manutenção da qualidade ambiental da Área em questão;*
- *desestímulo a operações de demolição de edificações e criação de terrenos baldios;*
- *estímulo ao caráter residencial unifamiliar existente em alguns bairros ou setores da cidade inseridos nas AEICs, que apresentem ambiências características em relação a este uso específico;*
- *minimização do impacto do traçado viário e dos recuos de jardim já previstos em Lei sobre conjuntos de tipologias e morfologias já estruturadas;*
- *minimização do impacto da instalação de veículos de publicidade;*
- *minimização do impacto da instalação de mobiliário urbano, antenas de telefonia ou demais equipamentos de infraestrutura. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2002).*

## 2.2.2. DIRETRIZES GERAIS

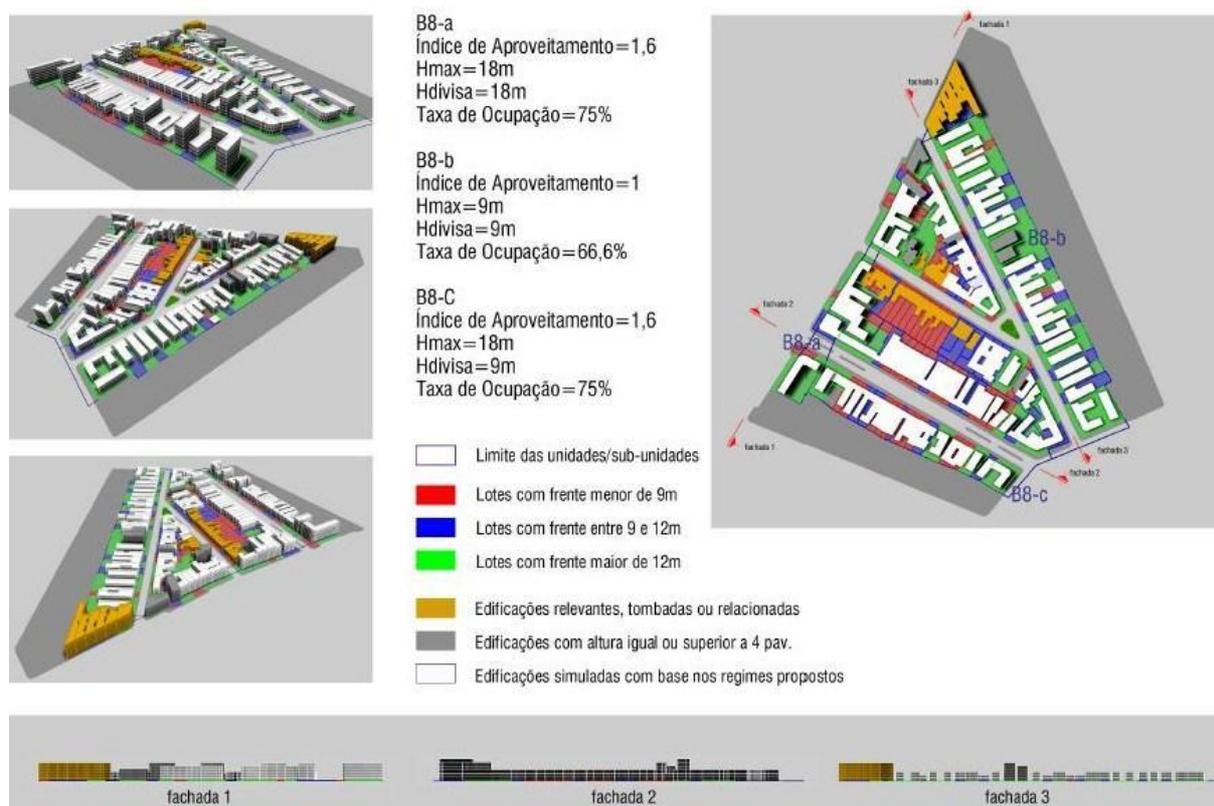
No mesmo sentido dos critérios, foram adotadas as seguintes diretrizes gerais para as AEIC descritas a seguir:

- *vedação de operações com solo criado;*
- *operações envolvendo transferência de potencial construtivo de outras UEUs para o interior de AEICs deverão limitar-se ao limite máximo previsto pelo regime urbanístico da respectiva Área Especial;*
- *operações envolvendo fracionamento, desmembramento e/ou remembramento de lotes mediante aprovação de Estudo de Viabilidade Urbanística – E.V.U. –, prevendo a ocupação desejada nos referidos terrenos;*
- *quota Ideal mínima do terreno por economia limitada a 300 m<sup>2</sup> para construções residenciais e condomínios unifamiliares com altura máxima de 9 m;*
- *desestímulo ao aumento de porte de atividade para novas edificações;*
- *implantação de garagens e estacionamentos precedida de aprovação de E.V.U., atendendo diretrizes específicas de compatibilização de novas intervenções com o entorno e preexistência;*
- *licenciamento para demolição total ou parcial de edificações precedido de aprovação de E.V.U., atendendo diretrizes específicas de compatibilização com o entorno e preexistência;*
- *reavaliação dos alargamentos previstos no traçado viário, visando sua compatibilização com as especificidades de cada Área;*
- *manutenção dos recuos para ajardinamento já previstos somente em vias onde houver predominância dessa situação na estrutura urbana preexistente;*

- *licenciamento para a colocação de veículos de divulgação precedido de análise específica, visando sua compatibilização com as especificidades de cada Área;*
- *implantação de mobiliário urbano, antenas de telefonia ou demais equipamentos de infra-estrutura precedidas de aprovação de E.V.U., atendendo diretrizes específicas de compatibilização com o entorno e preexistência.* (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2002).

Analisados todos estes critérios e diretrizes gerais, somados a outros critérios e diretrizes específicos para cada área e lugar, no Centro, Orla e Interior, foram elaboradas simulações volumétricas para se chegar aos regimes urbanísticos de preservação das características das AEIC (Figura 4) com definição de densidades, atividades, índices de aproveitamento e volumetria.

## B.8 - RUA ZAMENHOFF - BAIRRO SÃO JOÃO



**Figura 4.** Simulação volumétrica dos regimes urbanísticos de preservação para a AEIC B.8 Rua Zamenhoff.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2002.

O Executivo, levando em conta o princípio da precaução, promulgou um decreto com a finalidade de resguardar as áreas definidas como de interesse cultural pelo estudo. Foi o Decreto nº 14.530, de 14 de abril de 2004<sup>13</sup>, que respaldava legalmente a utilização dos regimes urbanísticos, critérios e diretrizes dos estudos na análise e aprovação de Estudos de Viabilidade Urbanísticas (EVU) e pedidos de demolição em imóveis localizados no perímetro das AEIC. Desta forma, a tramitação dos projetos arquitetônicos e de parcelamento do solo passava por análise da EPAHC, que aplicava o estudo para preservação das Áreas e Lugares de Interesse Cultural. Somente em dezembro de 2004, o Executivo<sup>14</sup> apresentou projeto de lei à Câmara para aprovação dos regimes urbanísticos das AEIC<sup>15</sup>.

### 3. A revisão do Plano em 2010 e seu reflexo nas AEIC

No final de 2003, ocorreu a 1ª Conferência Municipal de Avaliação do Plano Diretor, que analisou os três primeiros anos da aplicação do PDDUA de 1999, coordenada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento

<sup>13</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2004). Decreto nº 14.530, 14 de abr. de 2004. *Dispõe sobre as Áreas de Interesse Cultural previstas no art. 92 do PDDUA, explicita parâmetros para aprovação de projetos nas respectivas áreas, bem como dá outras providências.*

<sup>14</sup> Governo do Prefeito Tarso Genro (PT), assumido pelo vice João Verle (PT).

<sup>15</sup> Câmara Municipal de Porto Alegre. Processo nº 5737/04 – PLE 059/04.

Urbano Ambiental (CMDUA). As discussões versaram sobre cinco matérias do Plano organizadas por grupos de Trabalho (GT): GT1 – Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança; GT2 – Estruturação Urbana: Programa Viário; GT3 – Monitoramento do Plano Regulador; GT4 – Compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade; GT5 – Paisagem Urbana: Áreas de Interesse Cultural e alturas (PLCE 008/2007).

Com base na Conferência, em 2005, o novo governo<sup>16</sup> buscou propiciar ampla participação da sociedade na revisão do PDDUA. O projeto das AEIC é retirado da Câmara. Em 2007, o Decreto nº 14.530/2004 é revogado pelo Decreto nº 15.731/2007<sup>17</sup> e é apresentada a proposta de revisão do Plano, iniciando os debates. A mobilização da população foi intensa, foram enviadas 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) sugestões de mudanças na lei, que foram avaliadas pelo corpo técnico da Secretaria do Planejamento Municipal e apresentadas em apenas duas audiências públicas em maio e junho do mesmo ano. A proposta de revisão do PDDUA resultou no PLCE 008/2007<sup>18</sup> e modificou o conteúdo do Plano de 1999 em cerca de 55% (cinquenta e cinco por cento) (PLCE 008/2007). Na Câmara de Vereadores foram apresentadas 432 Emendas para debates<sup>19</sup>. Em 2010 foi aprovada a revisão do PDDUA – LC 434/1999 – atualizada pela Lei Complementar nº 646 de 2010<sup>20</sup>, incluindo a Lei Complementar nº 667 de 2011<sup>21</sup>, estando em vigor atualmente.

O estudo de revisão das áreas e lugares, que resultou nas Áreas de Interesse Cultural (AIC) e Áreas de Ambiência Cultural (AAC) do atual Plano Diretor (2010), foi realizado pelo então diretor da EPAHC e sua assessora direta<sup>22</sup>, ambos cargos em comissão, sem participação nem conhecimento dos servidores de carreira da Equipe – vários dos quais haviam participado na elaboração original dos estudos. Nos documentos disponíveis na EPAHC, em 2007 foram criadas 77 AIC e 24 AAC<sup>23</sup>.

No que diz respeito às Áreas Especiais, o PLCE 007/2008 justificava da seguinte forma as alterações:

*Em relação às Áreas Especiais, cria-se a figura das Áreas de Ambiência Cultural, que farão a transição entre as Áreas de Interesse Cultural e o restante da cidade, evitando conflitos de regimes urbanísticos e a descaracterização de pontos significativos da Capital gaúcha. (PLCE 008/2007), grifo nosso.*

Contudo, avaliando o Anexo 3 do Plano (no qual estão os mapas das áreas), se verifica a existência de um total de 134 AIC e AAC, com subdivisões, ou seja, aumentou o número de áreas, mas devido à fragmentação das 80 áreas anteriores. E as alterações não foram somente na denominação das áreas e lugares, mas especialmente na sua delimitação e regime urbanístico, excluindo de proteção setores da cidade com presença de valores culturais, propiciando assim sua perda ou descaracterização.

Em termos práticos, isto significou que algumas áreas que englobavam vários quarteirões e ruas foram reduzidas a um único imóvel<sup>24</sup>; áreas com controle de quota ideal que permitia uma única ou no máximo duas economias por lote passou a permitir condomínios residenciais por unidades autônomas, exemplificados adiante, alterando significativamente a paisagem e os valores das áreas do tipo cidade-jardim (Figura 5); áreas com regime volumétrico de 9 ou 12,5 metros de altura passaram a permitir torres, impactando inclusive as unidades relevantes para proteção por inventário ou tombamento (Figuras 6 e 7), dentre outros impactos.

É importante dizer também que a revisão do Plano Diretor realizada em 2010, não teve a participação de técnicos servidores da SMC que aplicam na prática, diariamente, o próprio Plano e têm, por este motivo, conhecimento suficiente para avaliar as alterações proposta na lei. O patrimônio cultural no Plano ficou em alguns aspectos prejudicado.

<sup>16</sup> Governo do Prefeito José Fogaça (PPS).

<sup>17</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2007. Decreto nº 15.731, 14 de nov. de 2007. *Dispõe sobre as Áreas de Interesse Cultural de acordo com o art. 92 da Lei Complementar nº 434/1999, explicita parâmetros para aprovação de projetos nas respectivas áreas, bem como dá outras providências.* Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2007/1574/15731/decreto-n-15731-2007-dispoe-sobre-as-areas-de-interesse-cultural-de-acordo-com-o-art-92-da-lei-complementar-n-434-de-1-de-dezembro-de-1999-explicita-parametros-para-aprovacao-de-projetos-nas-respectivas-areas-e-da-outras-providencias?q=decreto+15.731>

<sup>18</sup> Projeto de Lei Complementar do Executivo de Revisão do PDDUA – PLCE 008/2007 – Processo 6777/2007. Disponível em [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/89170/067772007PLCE\\_PROJETO\\_112569400\\_602.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/89170/067772007PLCE_PROJETO_112569400_602.pdf). Acessado em 19/5/2022.

<sup>19</sup> Fonte: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/89170>

<sup>20</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010. *Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010.*

<sup>21</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2011. *Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011.*

<sup>22</sup> Osório Queiroz Júnior e Ronice Giacomet Borges.

<sup>23</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2007. *Estudo sobre AIC e AAC.* (Sem autoria)

<sup>24</sup> Como as AIC 3.48 - Hospital Militar, AAC 3.55 e 3.56 – Morro Ricaldone e AAC 3.58 – Praça Maurício Cardoso.



**Figura 5.** À esquerda, a delimitação da AIC B.36, “Rua Guararapes”, do estudo de 1999-2002. As figuras central e da direita exibem as AAC 3.95 e 3.96, “R. Guararapes”, modificada no Plano Diretor de 2010. A rua Guararapes ficou fora da nova delimitação, que fracionou e diminuiu sensivelmente a área anterior, além de excluir a pitoresca escadaria da Rua Camerino. Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 1999 (imagem da esquerda). Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010. Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010 (demais imagens).

Em 2008, por meio da Portaria nº 59, de 23 de abril de 2008, é constituído o Comitê Gestor Específico para Análise das Áreas de Interesse Cultural no Município de Porto Alegre, composto pelo Secretário Municipal da Cultura, Secretário de Gestão e Acompanhamento Estratégico, Secretário do Planejamento Municipal e Titular da EPAHC<sup>25</sup>. O Comitê era presidido pelo titular da SMC e tinha a [...]

*[...] competência decisória balizada e limitada pelo estudo promovido pelos técnicos dos Órgãos competentes da Administração Pública Municipal, em 2007, produto da revisão e atualização do trabalho anteriormente desenvolvido pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (1999 e 2002), dando, desta forma, consecução ao trabalho conjunto preconizado pelo artigo 2º do Decreto 14.530, de 14 de abril de 2004. O referido estudo delimita as AICs existentes em toda a extensão territorial do Município de Porto Alegre e define seus regimes urbanísticos; estando formalizado como decisão administrativa e orientação do Poder Executivo Municipal no Anexo 3 da proposta do novo Plano Diretor (Projeto de Lei Complementar 8/07). A constituição deste Comitê Gestor Específico tem a precípua função de adotar decisões administrativas de comando, que definirão diretrizes para os Atos necessários à viabilização e realização do previsto no artigo 92 do PDDUA. Dessa forma, o Comitê Gestor terá função de reavaliar, alterar limites e regimes urbanísticos das Áreas de Interesse Cultural no Município de Porto Alegre – AICs, de forma complementar ao disposto no artigo 92, § 1º, da Lei Complementar 434, de 1º de dezembro de 1999. Este Comitê Gestor estabelecerá, ainda, critérios a serem utilizados nas rotinas administrativas da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento – CAUGE, Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural - COMPAHC e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA, até a data de promulgação do Projeto de Lei Complementar 8/07, dissolvendo-se este Comitê Gestor. [...]* (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010. Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA – de 24 de abril de 2008, p.2), **grifos nossos**.

Com base na Portaria, foram emitidos centenas de pareceres pelo Comitê Gestor para aprovação de EVU e outras intervenções físicas em imóveis inseridos em AIC e AAC. Dos membros da Comissão somente a direção da EPAHC era profissional com formação em Arquitetura e Urbanismo<sup>26</sup>, fato que deixa questionável a habilitação profissional dos demais para opinarem sobre questões técnicas de patrimônio cultural edificado. Visto o teor da Portaria, conclui-se que o Comitê Gestor decidiu para além do previsto nos estudos de Revisão das AIC de 2007, constantes no PLCE 008/2007 em aprovação na Câmara. Na prática, as decisões podiam ser tomadas sem levar em conta os pareceres técnicos dos servidores profissionais da EPAHC.

<sup>25</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA – de 24 de abril de 2008, p.2*. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu\\_doc/24abril08.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/24abril08.pdf)

<sup>26</sup> Pela Lei nº 12.378/2010, intervenção no patrimônio cultural é atribuição de Arquiteto e Urbanista.



**Figuras 6 e 7.** Vistas da AEIC Rua Guararapes, que excluiu a bucólica Rua Camerino com muros, escadaria e pavimentação em pedra granítica. A área foi impactada por torres em desconsideração ao regime urbanístico de preservação, que tinha volumetria com altura máxima de 12,5 metros. Fotos: André Huyer.

## 4. O Projeto de Lei do Executivo em 2012

Como visto até aqui, os estudos de 2007 sobre AIC e AAC se fizeram constar na Revisão do Plano de 2010 no seu Anexo 3, juntamente com outras áreas aprovadas durante a tramitação na Câmara, com repercussões negativas para o patrimônio cultural.

Em vista do conhecimento da situação, em 2010<sup>27</sup>, por meio do Decreto nº 16.749, de 26 de julho de 2010, é criado o GT para elaboração e encaminhamento de novo projeto de lei das AIC e AAC, com base nos artigos 92, 92A e 142 do Plano Diretor, visando a identificação, delimitação e detalhamento das áreas, bem como o fomento a sua preservação, revitalização e utilização sustentável. Visava ainda analisar as Emendas Parlamentares sobre o tema não apreciadas pelo PLCE 007/2008. O GT era constituído por membros do Gabinete do Prefeito (coordenação), SMC, SPM, Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, CMDUA e Fórum de Entidades<sup>28</sup>.

O GT de estudos das 134 AIC e AAC do Plano dividiu o trabalho em fases de análise, diagnóstico e propostas. A fase de análise definiu quatro etapas<sup>29</sup>:

[...] *definição do método de trabalho e nivelamento de conceitos e critérios entre os membros do grupo(1); avaliação e detalhamento das 35 áreas que sofreram alterações de limites após audiências públicas (2); análise das emendas apresentadas e não apreciadas pela Câmara de Vereadores (3); revisão de solicitações e processos suplementares (4)* (Porto Alegre, 2011).

Na primeira etapa foram analisados e comparados os três estudos sobre áreas e lugares realizados anteriormente:

- a) *Estudo PMPA/UNIRITTER;*
- b) *Adequação ao PDDUA feita Comissão Técnica da PMPA em 2007;*
- c) *Aprovação na Câmara Municipal após realização de audiências públicas, sendo versão constante na LC 434/99 modificada pela LC 646/10.*

*A partir das comparações efetuadas, verificou-se que a versão B (Comissão Técnica da PMPA) basicamente subdividiu algumas áreas propostas no estudo A (PMPA/UNIRITTER) em função de diferenças existentes em relação aos regimes urbanísticos e que a versão C (aprovada na Câmara Municipal) modificou substancialmente a delimitação de 35 das 134 áreas. As áreas modificadas foram escolhidas para o início do trabalho de reavaliação, com análise e detalhamento tanto em relação aos regimes urbanísticos quanto aos limites (perímetros) estabelecidos* (Porto Alegre, 2011).

Na segunda etapa, o detalhamento das 35 áreas alteradas comparou os valores culturais e ambientais identificados no primeiro estudo (1999/2002) com as justificativas para sua alteração (2010). Foram

<sup>27</sup> O prefeito José Fogaça (PMDB) foi reeleito em 2009, renunciou em 2010, assumindo o vice José Fortunati, ex-Secretário do Planejamento Municipal. Em 2012, Fortunati (PDT) foi reeleito numa coligação de 15 partidos.

<sup>28</sup> Membros: Rosane Zottis Almeida (GP), Luiz Antônio Custódio e Débora Magalhães da Costa (SMC), Antônio Carlos Selmo e Roberto Luiz Cé (SPM), Naiana Maura John e Fernanda Keunecke (SMGAE), Álvaro Steiw e Celso Waldemar (SMAM), José Euclésio dos Santos, Osório Queiroz Júnior, Jorge Larré e Anadir Alba (CMDUA), Izabelle Colusso, Eduíno de Matos, Milton Cruz e Arno Trapp (Fórum de Entidades).

<sup>29</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2011. *Relatório Final do Grupo de Trabalho para Revisão das áreas de Interesse Cultural e Áreas de Ambiência Cultural.*

realizadas visitas *in loco* e formuladas propostas de revisão de limites e regimes urbanísticos pelos representantes do município consensuadas com todo o GT.

Na terceira etapa, a análise das emendas não apreciadas pela Câmara de Vereadores identificou propostas de: criação de novas áreas as quais o GT vistoriou, valorou e justificou o mérito; e proposta de alteração de quota ideal mínima em outras áreas, as quais o GT aceitou ou rejeitou e adequou os limites das áreas aos perímetros originais dos respectivos loteamentos.

A quarta etapa, de avaliação de solicitações suplementares, consistiu na revisão das demais áreas, para verificar a adequação da sua denominação (AIC ou AAC) e de seus limites.

Na fase de diagnóstico verificou-se para cada uma das áreas se as mesmas atingiam os objetivos de preservação deste patrimônio:

*Neste item foi necessário verificar e confirmar, se, em cada área:*

- a) *Existia motivação cultural ou ambiental para definição de uma AIC ou AAC;*
- b) *Os limites (perímetros) de cada área avaliada correspondiam aos limites das ocorrências/ atributos motivadores de interesse cultural ou ambiental e respectiva preservação;*
- c) *Os regimes urbanísticos definidos para cada área (qualidade e quantidade de uso do solo) efetivamente asseguravam a preservação dessas ocorrências ou características.*

*Com base nesses itens, as AICs ou AACs em questão foram objeto de revisão individualizada, com eventual redefinição de limites e/ ou regime urbanístico, para adequação de seu modelo espacial aos propósitos da preservação de suas peculiaridades (Porto Alegre, 2011).*

Na fase de propostas, são apresentados os resultados da revisão da delimitação e regimes urbanísticos das 35 AIC e AAC alteradas (Tabela 1), das emendas (Tabela 2) e quota ideal mínima (Tabela 3), e, das solicitações suplementares com adequação da classificação das 134 áreas como AIC ou AAC, sendo todas as áreas do Centro Histórico mantidas como AIC, e as áreas da Rua Xavier Ferreira e Rua Augusto Pestana mudadas para AAC, criação da AIC da Rua Joaquim Nabuco, mudança de zoneamento de usos para a AIC do IAPI, alteração dos limites da AIC Hipódromo do Cristal e alteração de limites da AIC Assunção/Tristeza/Vila Conceição. (Porto Alegre, 2011).

**Tabela 1.** Áreas com redução de limites.

1	3.29 DC Navegantes	13	3.45 Hospital Militar	25	3.85 Colégio Americano/IPA
2	3.31 Jardim Lindóia	14	3.46 Hospital Militar	26	3.94 Petrópolis
3	3.32 Jardim Lindóia	15	3.47 Hospital Militar	27	3.95 Guararapes
4	3.33 Jardim Lindóia	16	3.48 Hospital Militar	28	3.96 Guararapes
5	3.34 Jardim Lindóia	17	3.55 Morro Ricaldone	29	3.97 Bastian
6	3.35 Neugebauer	18	3.56 Morro Ricaldone	30	3.102 Tobias Barreto
7	3.36 FIATECI	19	3.57 Morro Ricaldone	31	3.103 Tobias Barreto
8	3.40 Zamenhoff	20	3.58 Praça Maurício Cardoso	32	3.104 Tobias Barreto
9	3.41 Zamenhoff	21	3.59 Praça Maurício Cardoso	33	3.117 Trav. Regis Bittencourt
10	3.42 Zamenhoff	22	3.61 Comendador Coruja	34	3.118 Trav. Regis Bittencourt
11	3.43 Couto de Magalhães	23	3.62 Comendador Coruja	35	3.121 Parque Marinha do Brasil
12	3.44 Couto de Magalhães	24	3.63 Comendador Coruja		

Fonte: Porto Alegre. Prefeitura Municipal de. (2011). Relatório Final do Grupo de Trabalho para Revisão das áreas de Interesse Cultural e Áreas de Ambiência Cultural.

**Tabela 2.** Emendas da Câmara.

Sugestão de Criação de AIC	Avaliação do GT
Vila Olímpica	Acatada
Caldré Fião	Rejeitada com recomendação de revisão de regime urbanístico no PDDUA
Presídio Central	Rejeitada

Jardim Isabel	Rejeitada com recomendação de revisão da quota ideal no PDDUA
Largo Zumbi dos Palmares	Rejeitada por ser área pública gravada como praça
Campo do Periquito	Rejeitada por ser área pública gravada como praça
Cidade Jardim gravada no PDDUA	Rejeitada por haver outras áreas cidade jardim
Lomba do Pinheiro (Museu da Lomba)	Rejeitada por não ser uma área, recomendada proteção por outro instrumento
Chácara das Pedras	Rejeitada com recomendação de revisão de regime urbanístico no PDDUA

Fonte: Autores, com base em: Porto Alegre. Prefeitura Municipal de. (2011). Relatório Final do Grupo de Trabalho para Revisão das Áreas de Interesse Cultural e Áreas de Ambiência Cultural.

**Tabela 3.** Áreas com Revisão de quota ideal.

AIC / AAC	Quota ideal
Vila Assunção, Tristeza, Vila Conceição – Sétimo Céu / 1.124, 1.125, 1.126	definição de 300 m <sup>2</sup> para 3.124 – orla alteração para 300m <sup>2</sup> para 3.125a – Vila Assunção e 3.125c - Vila Conceição manutenção de 150 m <sup>2</sup> para 3.125c – Tristeza alteração para 300m <sup>2</sup> para 3.126
Belém Novo e Lami / 3.131, 3.132, 3.133 e 3.134	manutenção de 300 m <sup>2</sup> para AIC 3.13 alteração para 300m <sup>2</sup> para 3.131, 3.133 3.134
Morro Santa Tereza / 3.109 e 3.111	manutenção de 150 m <sup>2</sup> para AIC 3.109 alteração para 300m <sup>2</sup> para AIC 3.111
Rua Dom João VI / 3.107 e 3.108	manutenção de 150 m <sup>2</sup>
Vila dos Comerciantes / 3.112	manutenção de 150 m <sup>2</sup>

Fonte: Autores, com base em: Porto Alegre. Prefeitura Municipal de. (2011). Relatório Final do Grupo de Trabalho para Revisão das áreas de Interesse Cultural e Áreas de Ambiência Cultural.

O produto final dos estudos realizados pelos técnicos do município e validados por todo o GT foi de 136 AIC e AAC, que posteriormente foi apresentado à Comissão de Justiça da Câmara Municipal de Porto Alegre (Porto Alegre, 2011) culminando, em 2012, no PLCE 010/12 - processo 01817/2012 enviado para aprovação na Câmara de Vereadores. Foi efetivado o bloqueio preventivo das áreas no sistema de informações para fins de Declaração Municipal (DM) e passou-se a utilizar o princípio da precaução para a preservação deste patrimônio. Considera-se que este estudo voltou a proteger as áreas especiais e obteve, por meio do GT, a participação da sociedade nas decisões sobre as áreas.

## 5. O princípio da precaução aplicado às áreas e lugares

A proteção legal do patrimônio cultural pode ser efetivada em diversas modalidades no Brasil (exemplo: tombamento, inventário, registro), cada qual com seu grau de abrangência. Deve ser precedida por estudos técnicos, exame dos órgãos públicos pertinentes, aprovação de conselhos, em processos que demandam um longo período de tempo para efetivação. Como não há um correto entendimento dos efeitos da proteção legal pela população em geral, é usual que proprietários, ao tomarem conhecimento de que seus bens serão tombados ou de alguma forma protegidos legalmente, se lancem precipitadamente em destruí-los. Para evitar essas temíveis atitudes e danos irreversíveis aos bens em estudo existem outros instrumentos jurídicos, que respondem pela denominação de princípio da precaução e da prevenção.

Ante estudos que apontem o interesse público em proteger bens portadores de valores culturais (ou ambientais), o poder público deve acautelar-se, providenciando o “bloqueio preventivo” dos mesmos. Trata-se de uma proteção ou restrição provisória, geralmente efetuada por meio de uma ação administrativa, ou um decreto com essa finalidade específica. É determinado que, até a conclusão dos estudos (que pode ser também para tombamento ou inventário) qualquer intervenção na área estudada deverá merecer análise específica e passar por órgão de preservação, no caso de Porto Alegre a EPAHC. Tanto os pedidos de demolições são restritos, como novas construções são condicionadas aos critérios de preservação. Esse princípio igualmente pode ser aplicado para a proteção do meio ambiente natural, evitando a urbanização, desmatamento, mineração etc. Após o bloqueio cautelar ser imposto, seguem normalmente as etapas de proteção, com conclusão dos estudos técnicos, definição do grau de afetação, comunicação formal aos proprietários – com direito de contestação inclusive.

O Decreto nº 14.530/2004 teve essa função, de fazer a proteção cautelar das Áreas Especiais de Interesse Cultural, até que elas fossem ratificadas em lei pela Câmara de Vereadores.

Em consequência da inércia da Câmara de Vereadores de Porto Alegre em tramitar o novo projeto de lei (PLCE 010/12) referente às áreas de interesse cultural, a Prefeitura determinou o bloqueio preventivo de algumas das áreas. Qualquer licenciamento nelas deveria passar por análise prévia da EPAHC. Como persistiu o descaso da Câmara de Vereadores com o PL, o restante das Áreas Especiais de Interesse Cultural foi igualmente bloqueado preventivamente, no início de 2014. O novo PL ampliava e modificava áreas em relação às modificadas em 2010. O bloqueio visava evitar que essas áreas fossem irreversivelmente descaracterizadas.

Porém, nem a Câmara de Vereadores deu seguimento à análise do PL, tampouco o executivo demonstrou compromisso com ele.

Deve ser ressaltado que o bloqueio preventivo, seja por iniciativa administrativa ou por decreto, é uma praxe para assegurar o princípio da precaução. Além de municípios, ele também é empregado nos níveis estaduais e federal. No estado do Rio Grande do Sul pode ser igualmente requerido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual – IPHAE, e no nível da união pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Assim como no caso das AEIC de Porto Alegre, o princípio da preocupação já foi aplicado para proteger amplas áreas urbanas de outras cidades gaúchas (Bagé, Novo Hamburgo etc.), geralmente no centro histórico delas.

## 6. O abandono das áreas e lugares

Em 2015, com a aproximação do ano eleitoral, o prefeito<sup>30</sup> formalizou pedido à Câmara retirando o projeto de lei, ensejando a queda do princípio da precaução. As autoridades promovem o desbloqueio das áreas do sistema de informações (DM) e com isto a EPAHC não pode mais aplicar o previsto nos estudos por ausência de amparo jurídico.

Como se observa em tantos outros municípios seguiu-se o roteiro de procrastinação. Após a retirada do projeto de lei, é criado um novo grupo de trabalho para reavaliação de tudo que já havia sido estudado. Ao mesmo tempo em que o prefeito determinou o desbloqueio das Áreas Especiais de Interesse Cultural em 17/04/2015, recriou mais um GT para construção de marco legal acerca das AIC em 24/04/2015<sup>31</sup>.

Por sua vez, os técnicos servidores da EPAHC solicitam medidas preventivas para proteção das áreas, a fim de evitar a perda deste patrimônio<sup>32</sup>. No mesmo ano, a Equipe envia ao COMPAHC solicitação de medida preventiva para as áreas Vila Assunção, Vila Conceição e Sétimo Céu (AIC 3.125 e 3.126) e Bairro Belém Novo (AICs 3.131 e 3.133) e utilização do previsto no PLCE 10/12 de quota ideal para preservação das áreas concebidas no modelo urbanístico cidade-jardim. O Parecer do COMPAHC é homologado pelo Prefeito, o bloqueio é reativado e o Princípio da Precaução é reutilizado somente para estas áreas<sup>33</sup>. Todas as demais áreas voltam a ser analisadas com base no PDDUA, cujas previsões causam descaracterização ou perda do patrimônio, como já dito.

Em 2017, muda novamente o governo<sup>34</sup> e, mais uma vez, os técnicos servidores da EPAHC solicitam cautela para preservação das áreas e lugares<sup>35</sup>. Para encerrar o assunto, em 2018, uma Manifestação conjunta é assinada pelo Procurador-Geral Adjunto da PGM, Secretário em exercício da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, Secretário Adjunto da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade, Diretora do Escritório de Licenciamento, Diretora da EPAHC e Assessor da PGM<sup>36</sup>, autorizando o desbloqueio de todas as áreas e aplicação da lei no que se refere à quota ideal (PDDUA)<sup>37</sup>. Desde então, as áreas especiais de interesse cultural não tramitam mais na EPAHC.

Exemplificamos o abandono das áreas com o Bairro Vila Assunção, na orla, implantado no modelo urbanístico cidade-jardim, com vias acompanhando a topografia, residências unifamiliares, de um e dois

<sup>30</sup> José Fortunati (PDT).

<sup>31</sup> Portaria 215 de 24/04/2015. Disponível em:

[https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1395\\_ce\\_20150427\\_executivo.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1395_ce_20150427_executivo.pdf)

<sup>32</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Processo administrativo SEI 001.001046.14.4.00000.

<sup>33</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Processo administrativo SEI 001.001045.14.8.00000.

<sup>34</sup> Governo do Prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB).

<sup>35</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Processo administrativo SEI 001.001046.14.4.00000.

<sup>36</sup> Assinam a Manifestação conjunta: Nelson Nemo Marisco, Leandro Lemos, José Luiz Fernandes Cogo, Maria Cristina Cademartori, Ronice Giacomet Borges e Germano Bremm.

<sup>37</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Processo administrativo SEI 18.0.000036191-3.

pavimentos, com jardins e muita área verde no lote. Quem circula hoje na Vila Assunção, encontrará inúmeros condomínios horizontais, com casas geminadas construídas em fitas, também encontrará edifícios de habitação multifamiliar com até cinco pavimentos. Encontrará edificações cujas atividades e porte são incompatíveis com a “ambiência” da área. Por outro lado, não encontrará mais alguns logradouros públicos, como passagens de pedestres e praças. Alguns alienados pela própria prefeitura. Tudo construído “dentro da lei”, lei que não considerou o patrimônio cultural (Figuras 8 e 9).



**Figuras 8 e 9.** Condomínios por unidades autônomas, sem áreas verdes, descaracterizando a paisagem e modelo cidade-jardim típico da AEIC da Vila Assunção. Fotos: Rosilene Possamai / Acervo DPM e André Huyer.

## 7. A revisão do PDDUA e o futuro deste patrimônio

A sucessão de estudos sobre áreas e lugares de interesse cultural em Porto Alegre nos últimos 20 anos ocorreu sem efetiva proteção deste patrimônio. No vai e vem dos projetos de lei à Câmara de Vereadores, das análises e aprovações sem considerar critérios, diretrizes e regimes urbanísticos de preservação, dos GT e Comitê sem presença de técnicos servidores de carreira, o que resultou foi parcial descaracterização e perda de patrimônio cultural irreversíveis.

Certamente este estado de coisas não considera o interesse público, o meio ambiente equilibrado, culturalmente qualificado, urbanística e juridicamente estável. Não considera aqueles cidadãos e cidadãs que querem poder escolher onde morar, se junto aos arranha-céus ou junto ao lago e ao verde, numa casa ou num edifício etc.

Na realidade, os ataques contra as Áreas Especiais de Interesse Cultural logo se iniciaram, assim que elas foram definidas. O Decreto nº 14.530/2004, que nada mais era do que uma medida cautelar de proteção do patrimônio, foi imediatamente contestado por segmentos<sup>38</sup> da capital gaúcha. Representaram ao Ministério Público estadual seu inconformismo, alegando que o decreto modificava o plano diretor, num claro viés que distorcia o “espírito” do decreto. O Ministério Público estadual tomou uma atitude que não se afinou com outras sistemáticas suas. Ajuizou uma ação civil pública<sup>39</sup> – ACP – contra o decreto. Mas, a causa era tão clara, que não ganhou a liminar, perdeu o agravo e perdeu o mérito da causa. Em diversos outros episódios o Ministério Público do RS agiu pela preservação das Áreas Especiais de Interesse Cultural, vencendo diversas disputas judiciais. Mas, a ACP contrária às AEIC bem demonstra que a preservação do patrimônio cultural é uma luta permanente, diária, desequilibrada, contra a qual estão envolvidos importantes e poderosos segmentos da sociedade.

Este estado de coisas instáveis e indefinidas ou regradas de forma conveniente interessa a quem? O interesse público é atendido por estes ataques à preservação do patrimônio cultural? Talvez a resposta possa ser dada pelos estudos da Dra. Vanesca Buzelato Prestes, procuradora municipal aposentada, que aponta haver *numa troca clandestina entre dois mercados, o político e/ou administrativo e o mercado econômico e social, numa troca oculta pelo fato que viola normas públicas, jurídicas e éticas, sacrificando o interesse geral em prol de interesses privados (pessoais, corporativos,*

<sup>38</sup> Sindicato das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – SINDUSCON/RS, Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS, Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL, Federação Nacional dos Corretores de Imóveis – FENACI, Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – CIERGS, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre – STICC, Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul – SECOVI/RS, Sindicato de Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul – SINDIMÓVEIS, Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul – SERGS, Associação Comercial de Porto Alegre – ACPA, Associação Riograndense de Escritórios de Arquitetura – ASBEARS, Associação dos Comerciantes de Materiais de Construção de Porto Alegre – ACOMAC, Associação da Classe Média do Estado do Rio Grande do Sul – ACLAME.

<sup>39</sup> Ação Civil Pública nº 001/1.05.2339666-3.

*de partidário etc.*) (Prestes, 2018, p. 24). Conclusões que vêm ao encontro dos estudos da arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, apontando que o planejamento urbano no Brasil está sujeito ao patrimonialismo e clientelismo, definidos por ela como o uso da esfera pública e o exercício do favor, ou troca (Maricato, 2015, pp. 67 e 71).

Pouco conhecida por essa denominação, embora muito praticada no Brasil, a corrupção urbanística está muito atrelada à política. Segundo Prestes (2018), a corrupção pode ser identificada por três critérios: o legal, quando uma regra ou lei não é observada; o interesse público, quando o interesse coletivo é transgredido pelo privado; e a opinião pública, quando a sociedade condena um ato como corrupto (Prestes, 2018, pp. 63-64).

O que mais se verifica em Porto Alegre, no caso do patrimônio cultural, é o interesse privado, corporativo e político sobrepujar o interesse público da preservação do patrimônio. Em desrespeito àquilo que é da coletividade e aos recursos não renováveis, mas também em desrespeito às legislações municipais e à Constituição Federal.

Até o envio deste artigo para publicação, a constituição de GT para revisão do PDDUA de Porto Alegre não foi efetuada, em que pese a pandemia de Covid-19 neste atraso. Técnicos servidores de carreira da EPAHC e Diretoria de Patrimônio e Memória, novamente, pedem às autoridades atenção para o patrimônio cultural representado por áreas e lugares no Plano Diretor<sup>40</sup>.

## 8. Conclusões

A trajetória das Áreas Especiais de Interesse Cultural em Porto Alegre segue uma tendência generalizada no Brasil: o retrocesso ambiental. No caso, o retrocesso do ambiente cultural, do patrimônio cultural. Apesar de haver princípios jurídicos que estabeleceriam o “princípio da não regressão”, não é o que se testemunha.

O dismantelamento da proteção às AEIC seguiu o *modus operandi* padrão: criam um Grupo de Trabalho para revisar a norma (ou a elaborar, quando ainda inexistente), elaboram um Projeto de Lei, o enviam para a Câmara de Vereadores, que não dá prosseguimento à análise, demonstrando conluio com o executivo. Após algum tempo, o executivo retira o PL da Câmara, sob qualquer justificativa insustentável, e reinicia o ciclo. Ao ser questionado pela comunidade ou autoridades de fiscalização, o executivo se defende: está com a revisão em andamento. Enquanto isso os bens do patrimônio cultural e ambiental estão desprotegidos, e vão sendo destruídos, um a um.

Além da perda irreversível do patrimônio cultural, essa sistemática resulta em um monumental desperdício de recursos públicos. Todos os trabalhos anteriormente elaborados são perdidos.

O aparelhamento dos órgãos públicos com servidores com cargos não estáveis para tratar do patrimônio cultural, em Porto Alegre, nos últimos anos resultou catastrófico, em efetivo retrocesso com demolições, mutilações, descasos e omissões. A lentidão do comitê de 2008, O dismantelamento da EPAHC na gestão Marchezan, sem previsão de reestruturação atual, é igualmente prejudicial à gestão do patrimônio. A falta de regramento de preservação para as AIC e AAC, ou a análise atual feita por outros órgãos que não a EPAHC, é danosa. Enfim, esta corrosão genérica dos sistemas de preservação do patrimônio cultural (órgão, legislação, gestão etc.) só leva ao perecimento do patrimônio e da qualidade de vida da população.

É urgente reverter este estado de coisas, a fim de não se perder o que ainda resta das Áreas Especiais de Interesse Cultural. É urgente começar a tratar patrimônio cultural e urbanismo como questões de Estado e não de governos.

É necessário enxergar a instabilidade normativa e as aprovações e licenciamentos com base em interesses privados como espaço aberto a práticas de corrupção urbanística<sup>41</sup>. Igualmente é necessário que os órgãos de controle público cobrem respeito aos direitos difusos, atem para os desvios de ritos e regras, aos excessos de morosidade, aos casuísmos legislativos e outros comportamentos questionáveis na gestão pública.

É necessário que a sociedade porto-alegrense como um todo (associações de bairro, coletivos e grupos comunitários etc.) retome seu espaço e exija respeito ao meio ambiente natural e cultural sadio e equilibrado.

<sup>40</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Processo administrativo SEI 22.0.000066756-4.

<sup>41</sup> Prestes. V. B. (2018). *Corrupção Urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte. Fórum.

## 9. Referências

Ação Civil Pública nº 001/1.05.2339666-3

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

Brasil (2001). *Lei Federal nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

Graeff, E. (1999). *Patrimônio Cultural, a Cidade e o Plano Diretor*. Artigo disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/18.htm>. Acessado em 20/05/2022.

Huyer, A. (2016). *Descaminhos do planejamento urbano no Brasil: tendências atuais de afrontar o Estatuto da Cidade, o caso do Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/148767>

Maricato, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (1959). *Lei nº 2.046/1959*. Plano Diretor.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (1979). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano* (1º PDDU). Porto Alegre: CORAG, Secretaria do Planejamento Municipal.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (1990). *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre*.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (1992). *Lei Complementar 275/92*. Lei do Tombamento.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (1999). *Lei Complementar 434/99* – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Porto Alegre: CORAG, Secretaria do Planejamento Municipal.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2001). Secretaria Municipal da Cultura. Delimitação de Áreas Especiais de Interesse Cultural para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. In: Zita Possamai (Org.), *A Memória Cultural numa cidade democrática*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2004). *Decreto nº 14.530*, 14 abr. de 2004. Dispõe sobre as Áreas de Interesse Cultural previstas no art. 92 do PDDUA, explicita parâmetros para aprovação de projetos nas respectivas áreas, bem como dá outras providências.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2007). *Decreto nº 15.731*, 14 de nov. de 2007. Dispõe sobre as Áreas de Interesse Cultural de acordo com o art. 92 da Lei Complementar nº 434/1999, explicita parâmetros para aprovação de projetos nas respectivas áreas, bem como dá outras providências.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2010). *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA* – de 24 de abril de 2008, p.2.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2010). *Decreto nº 16.749*, de 26 de julho de 2010.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2010). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental* (PDDUA) – Lei Complementar 434/99LC atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667 de 2011, incluindo a Lei Complementar nº 646 de 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal (2011). *Lei Complementar nº 667*, de 3 de janeiro de 2011.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal, & Faculdades Integradas Ritter dos Reis (1999). *Delimitação de Áreas Especiais de Interesse Cultural*, In: PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis.

Porto Alegre, Prefeitura Municipal, & Faculdades Integradas Ritter dos Reis. (2002). *Definição de Regimes Urbanísticos de Áreas Especiais de Interesse Cultural*, In: PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis.

Prestes, V. B. (2018). *Corrupção Urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.

Prestes, V. B. (2019). *Corrupção Urbanística: um problema que assola as cidades*. Disponível em: <http://www.justificando.com/2019/06/18/corruptcao-urbanistica-um-problema-que-assola-as-cidades/>. Acessado em 4 jun., 22.

Souza, C. (2010). *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital.