

Report No: AUS0001710  
Project No: P170304

SLCUR – Sustainable Latin America Urban and Resilience

# Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura no 4º Distrito- Porto Alegre

## *Sumário Executivo - Português*

2 de junho de 2020

---

Esta publicação faz parte do estudo “Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura no 4D – Porto Alegre”, elaborado pelo Banco Mundial, em parceria com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), com apoio do Fundo Global para a Redução de Riscos de Desastres (GFDRR - Global Facility for Disaster Risk Reduction). Tem como objetivo fomentar o debate, bem como instrumentalizar a tomada de decisão do Município em torno de uma visão de desenvolvimento, uma estratégia pactuada de transformação para o 4º Distrito e um rol de ações a ela associadas. Seus conteúdos, de caráter fundamentalmente técnico, não podem ser tomados de modo literal e/ou prescritivo, pois não expressam, necessariamente, o posicionamento e a diretriz a ser seguida pela administração municipal na condução de sua política pública.

## Apresentação

08

# 1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura 10

Porto Alegre e o 4º Distrito	10
Objetivos da Assistência Técnica	13
Abordagem metodológica	14

# 2



4D: Território estratégico, porém subutilizado 17

Concertação de Informações	18
Leitura Socioterritorial	21
Visão e estratégia	24

# 3



Plano de Investimento de Capital 30

Mapeamento dos investimentos	32
Análise multicritério e priorização	33
Faseamento dos investimentos	35
Proposta de intervenção integrada ou "Projeto Âncora"	39

# 4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária 42

Recuperação da valorização imobiliária	43
Gestão da valorização imobiliária	50

# 5



Recomendações 54

Gestão e desenvolvimento	55
Segurança pública	56
Desenvolvimento social	57
Saneamento básico	58
Requalificação urbana e mobilidade	59

# 6



Plano de Ação 61

Delimitação e setorização da área de estudo	62
Mobilização político-institucional e comunicação	62
Fortalecimento institucional e participação cidadã	62
Implementação das ações estratégicas e financiamento	63
Monitoramento e avaliação	65

# 7



Lições Aprendidas 67

# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

---

## Apresentação

Esta publicação registra a síntese dos resultados do estudo “Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura no 4D - Porto Alegre”, elaborado pelo Banco Mundial em parceria com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e com o apoio do Fundo Global para a Redução de Riscos de Desastres (GFDRR - *Global Facility for Disaster Risk Reduction*), no âmbito de uma série de trabalhos analíticos e de assistência técnica que visaram a inclusão, o desenvolvimento urbano sustentável e a construção de uma Porto Alegre resiliente.

O objetivo geral da assistência técnica foi instrumentalizar a tomada de decisão da Prefeitura de Porto Alegre em torno de uma visão compartilhada e de uma estratégia de transformação para o 4º Distrito. O trabalho surgiu também como resposta aos desafios e debates atuais – relevantes não apenas para a cidade de Porto Alegre, no Brasil, mas para muitas outras cidades latino-americanas – acerca:

**(i)** da necessidade de se implementar processos estruturantes de adaptação, renovação e/ou transformação de territórios historicamente estabelecidos, que demandam expressivas mudanças

nas formas de uso e de ocupação do solo;

**(ii)** do papel do planejamento urbano e da regulação na busca por cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis;

**(iii)** do financiamento de infraestruturas urbanas, sobretudo no atual contexto da crise fiscal; e

**(iv)** da necessidade de fortalecimento da capacidade dos governos locais para mobilização de recursos próprios para os investimentos em elaboração e implementação de suas políticas urbanas.

Os conteúdos elaborados, de caráter fundamentalmente técnico, não podem ser tomados, de modo literal e/ou prescritivo, como diretriz da administração municipal e/ou como caminho único a ser seguido. Contudo, prestam-se a apoiar o debate e o entendimento do contexto, o processo de pactuação coletiva de uma visão de desenvolvimento e, principalmente, a perseguição da estratégia escolhida e das ações a ela associadas.

# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

---

## Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

### Porto Alegre e o 4º Distrito

Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, possui cerca de 1,5 milhões de habitantes e 495 Km<sup>2</sup> de extensão territorial. Junto com outros 33 municípios, compõe a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) – a 5ª região metropolitana mais populosa do Brasil, com uma população estimada em 4 milhões de habitantes (Porto Alegre, 2019). A região é um polo estratégico de atividade econômica, dada a presença de importantes indústrias, principalmente dos setores automotivo, petroquímico e alimentício.

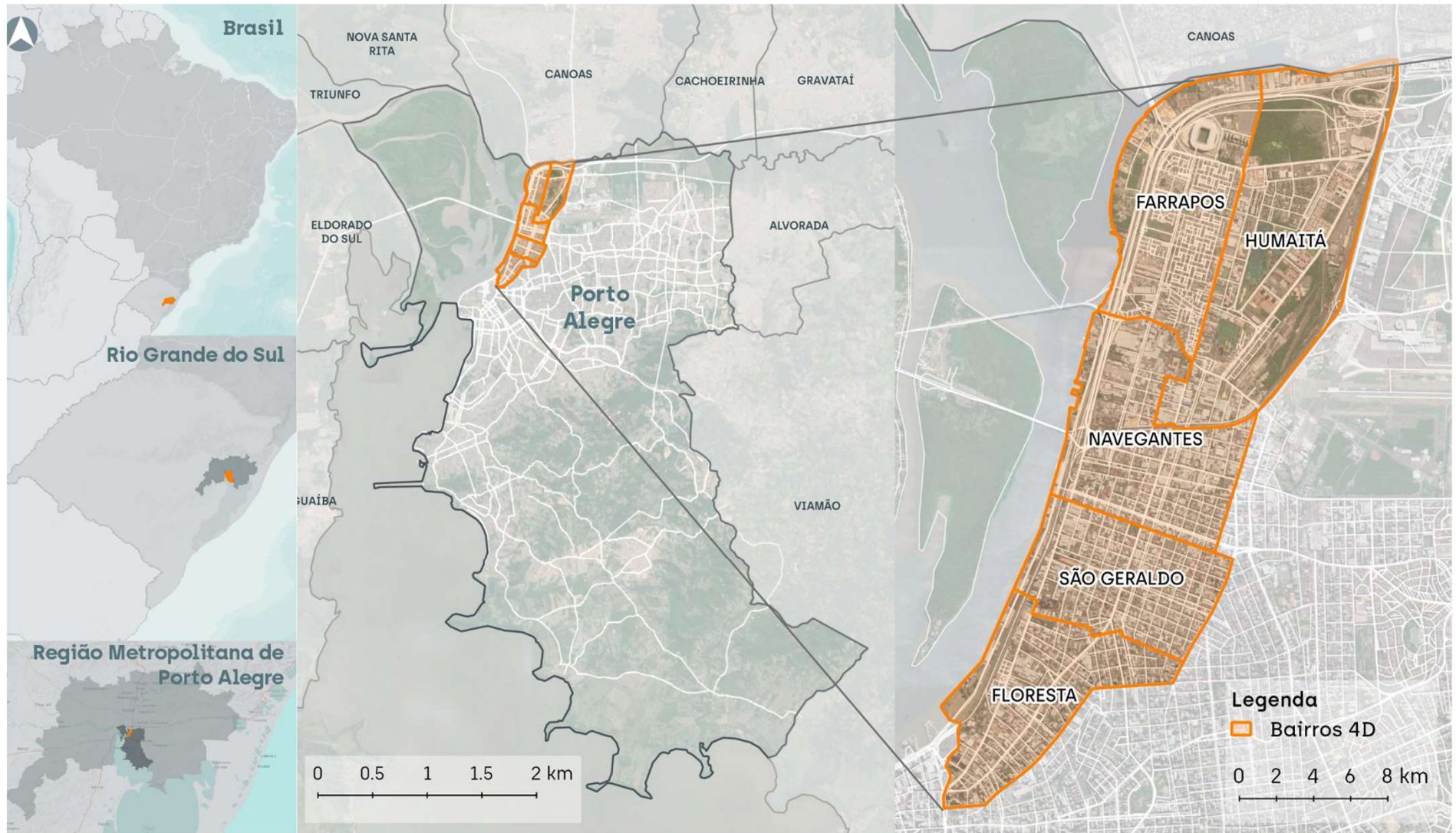
A população do município de Porto Alegre representa 37,5% da população total da RMPA e possui uma densidade demográfica média de 74,2 hab/ha (IBGE, 2019). Seu crescimento populacional vem desacelerando e tem se concentrado em regiões periféricas do município. Até 2035, estimam-se apenas 110 mil novos moradores na cidade (DMAE). Por outro lado, observa-se um déficit habitacional de 38,5 mil domicílios, concentrado na condição "ônus excessivo com aluguel".

---

Ao norte de Porto Alegre está localizado o território chamado 4º Distrito – doravante **denominado 4D – uma região histórica que foi o centro da atividade social e industrial da capital gaúcha até a década de 1970.** Formado pelos bairros Farrapos, Floresta, Humaitá, Navegantes e São Geraldo – que apresentam setores urbanos heterogêneos entre si –, **o 4D é caracterizado por sua localização estratégica, entre o centro da cidade e a saída norte do município, área servida por uma rede intermodal de transportes rodoviário, ferroviário, aeroviário e fluvial, que conectam Porto Alegre com sua Região Metropolitana e com o resto do Brasil e da América do Sul.**

---

Figura 1.1: Localização do 4D



Fonte: Elaboração própria, 2020.



Seus cinco bairros totalizam uma população de 54.382 habitantes (IBGE, 2010), o que corresponde a 3,6% da população e a 7,3% da área urbana de Porto Alegre. Sua densidade demográfica média é de 22,8 hab/ha, um terço da média do município.

Apesar de ter concentrado a atividade industrial da cidade, o território do 4D sofre historicamente com eventos de alagamento e, desde a década de 1970, tem sofrido um ciclo contínuo de perda de dinamismo e de população. Houve uma deterioração incremental de sua infraestrutura e a subutilização de seu rico ambiente construído, de inegável relevância histórica. Desde então, o 4D enfrenta questões crônicas de vulnerabilidade social e de segurança, que se somam aos persistentes problemas de drenagem.

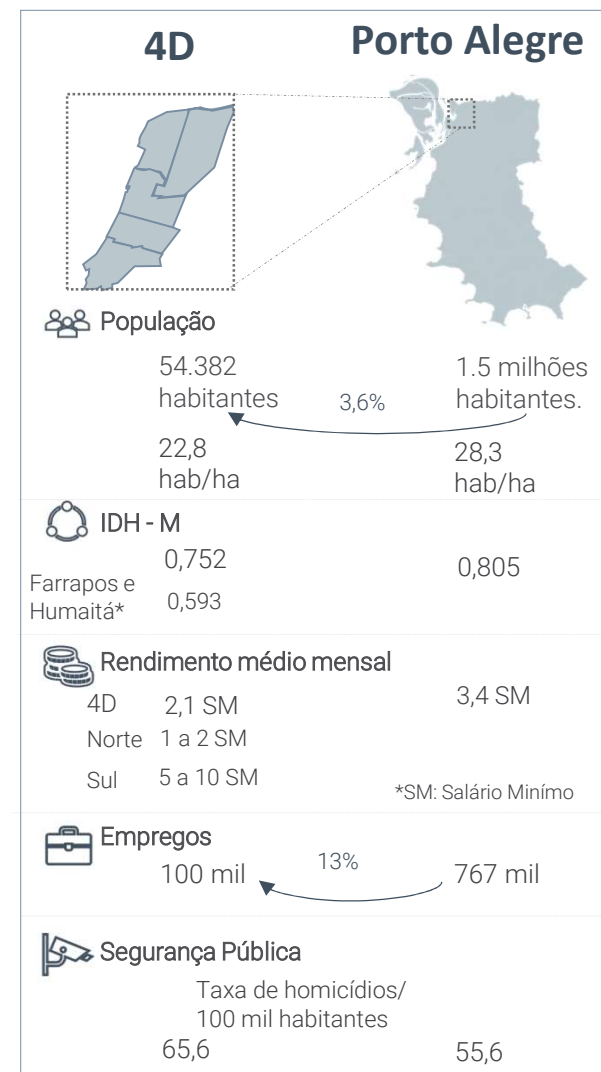
Esse quadro se reflete no IDH médio do 4D (0,752), que tem um desempenho inferior à média municipal (0,805). Quando se avalia as duas porções do território, essa diferença se acentua no norte (Farrapos e Humaitá), em que o IDH (0,593) é quase 30% mais baixo que a média do município. Além disso, o rendimento mensal é outro indicador que comprova os contrastes socioeconômicos mencionados, já que, segundo dados do IBGE de 2010, Porto Alegre apresenta renda média per capita de 3,4 S.M, enquanto a média no 4D é de 2,1 S.M. A diferença entre a porção norte e sul é ainda mais evidente: os

bairros ao sul apresentam uma renda média per capita que varia entre 5 a 10 S.M., ao passo que os bairros ao norte apresentam áreas com um rendimento médio de 1 a 2 S.M.

Apesar de concentrar 13% do total de empregos de toda Porto Alegre, há uma maior proporção de empregos com menor remuneração e menor escolaridade no 4D. Dos 25 mil empregos ofertados com remuneração entre 0,5-1,0 S.M. de Porto Alegre, um quarto (5,9 mil) está no 4D.

Em relação à segurança, o 4D tem uma taxa de homicídios por habitantes 18% maior que a média da cidade. Os bairros do 4D não estão entre os mais perigosos do município em números absolutos. No entanto, devido a sua baixa densidade, apresentam uma taxa de 65,6 homicídios a cada cem mil habitantes, estando acima da média do município.

Figura 1.2: Indicadores sociais



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Objetivos da Assistência Técnica

Em 2016, o Escritório de Resiliência da Prefeitura de Porto Alegre, apoiado pelo Projeto 100 Cidades Resilientes, da Fundação Rockefeller, e pelo Departamento de Gestão de Riscos de Desastres (GRD) do Banco Mundial no Brasil, iniciaram uma parceria, fomentada por múltiplos trabalhos de assistência técnica (AT) do Banco Mundial à Prefeitura, desenvolvidos sucessiva e complementarmente.



### Assistência Técnica 1: Convivendo com as Inundações

A partir da celebração do acordo entre o Banco Mundial e a Prefeitura de Porto Alegre, em dezembro de 2016, iniciou-se o projeto “Convivendo com as Inundações: um Estudo para Construir Resiliência com as Comunidades de Porto Alegre”, que se constituiu em um projeto piloto abrangente sobre os impactos sociais de desastres naturais em comunidades desfavorecidas no Brasil. O estudo teve como objetivo identificar soluções para reduzir os impactos socioeconômicos das inundações e alagamentos, com foco nas regiões do Orçamento Participativo das Ilhas e de Humaitá-Navegantes. O projeto resultou na elaboração de recomendações técnicas para essas duas regiões, que são diretamente impactadas pelo aumento do nível fluvial durante a época das cheias, ou em períodos de fortes precipitações.

Como consequência do trabalho anterior, o Município de Porto Alegre demonstrou interesse na estruturação de um projeto de investimento voltado, principalmente, para o preenchimento das lacunas identificadas na infraestrutura de drenagem do 4D. Infelizmente, na ocasião não houve progresso nas tratativas para viabilização da operação de crédito internacional. As equipes de Desenvolvimento Urbano e GRD do Banco Mundial seguiram perseguindo alternativas de apoio à agenda de resiliência urbana em Porto Alegre e no Brasil, o que foi viabilizado através de trabalhos de assistência técnica subsequentes (a seguir descritos), bem como através da aprovação de uma operação de crédito entre o Banco Mundial e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que possibilitará apoio a municípios do Sul do país que queiram financiar projetos de mitigação de riscos climáticos.



### Assistência Técnica 2: Modelo de Negócios: Desenvolvimento de um Hub de Serviços Municipais no 4D

Em 2018, o Banco Mundial, por meio das equipes de Desenvolvimento Urbano e de Gestão de Riscos de Desastres, coordenou uma segunda atividade de assistência técnica, financiada pelo Programa de Resiliência das Cidades (Cities Resilience Program, CRP), que visou a identificação de ações de curto prazo pela Prefeitura que poderiam acelerar a proposta de

transformação do 4D. As alternativas analisadas incluíram a realocação de setores-chave do governo municipal para a área do 4D, juntamente com oportunidades complementares, específicas do local, para o envolvimento do setor privado. Incluíram também a modelagem financeira para seu financiamento, considerando a mobilização de capital privado.



### Assistência Técnica 3: Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura no 4D

Mais recentemente, em 2019, o Banco Mundial e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre concordaram sobre a necessidade de continuar com as assistências técnicas anteriores, porém a fim de preparar a cidade para alavancar as oportunidades de desenvolvimento do 4D e promover uma transformação estrutural e de longo prazo na área.

Diante do porte da transformação pretendida, que demandará, entre outros, investimentos públicos substanciais em infraestruturas urbanas num contexto de limitações fiscais atuais e projetadas, o trabalho desenvolvido considerou alternativas diversas para a introdução de capital privado em mais larga escala através dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária (do inglês Land Value Capture – LVC).

Teve-se por base o entendimento de que a melhoria da infraestrutura é condição sine qua non para se alavancar o processo de transformação urbana e econômica do território do 4D. Entretanto, tal melhoria precisa estar articulada a uma estratégia de planejamento, implementação e financiamento que envolva a mobilização dos atores públicos e da sociedade civil na consolidação de ações setoriais ora fragmentadas em uma política pública integrada, sem a qual não se pode enfrentar as questões complexas que caracterizam o 4D.

Essa assistência técnica teve como **principal objetivo apoiar a Prefeitura de Porto Alegre na formulação de uma estratégia para orientar a transformação do 4D**, através de ações de curto, médio e longo prazos que permitam alavancar a requalificação da

## região, atraindo novos moradores e empreendimentos para a área.

O objetivo acima foi perseguido por meio da elaboração de análises e cenários, a fim de:

- i. contribuir para que tal estratégia esteja vinculada a uma forte diretriz de promoção da resiliência urbana, social e ambiental/climática no território;
- ii. contribuir para a implementação e a disseminação de práticas alternativas ao financiamento clássico da infraestrutura urbana, por meio de mecanismos de LVC;
- iii. engajar os atores interessados no processo participativo dessa transformação, de modo que possam, efetivamente, contribuir para a identificação dos investimentos estratégicos com potencial de induzir as transformações desejadas; e
- iv. promover a articulação de uma ação coordenada entre os distintos setores da Prefeitura para a elaboração e a implementação da estratégia e dos investimentos públicos necessários à transformação desejada.

### **Abordagem Metodológica**

As opções metodológicas do estudo desenvolvido permitiram aprofundar os

resultados das assistências técnicas anteriores, graças:

- i. à leitura criteriosa do território desenvolvida, que permitiu construir distintas perspectivas de análise;
- ii. à capacidade de concertação das informações, de forma participativa;
- iii. à revelação do conjunto de informações previamente elaboradas pelo poder público, mas ainda desconhecido;
- iv. à participação direta do Prefeito, de seu Secretariado e de uma equipe de técnicos setoriais-chave da Prefeitura, que foi fundamental para assegurar o fluxo das informações, a integração intersecretarial, a tomada de decisão e, em última instância, a qualidade do estudo.

**Esse processo de reenquadramento da questão é uma virtude da abordagem metodológica adotada, que visou à construção coletiva de uma interpretação do 4D junto aos distintos atores locais.**

## Etapas de Trabalho

Inicialmente, foram cumpridas as fases de (1) mapeamento das partes interessadas e concertação de informações, complementada pela (2) leitura socioterritorial. Essas etapas de diagnóstico culminaram com a materialização da visão de desenvolvimento para o 4D, e foram seguidas por três etapas propositivas, que trataram da construção da estratégia de transformação do 4D propriamente dita: (3) Plano de Investimento de Capital; (4) Gestão da Valorização Imobiliária e (5) Plano de Ação. O resultado de cada etapa consecutiva foi apresentado às partes interessadas, em reuniões com o poder público e, em paralelo, com a sociedade civil.

A **Concertação de Informações** buscou compreender melhor a situação atual do 4D, por meio de um ciclo de reuniões para mapear projetos e ações desenvolvidos pelos diferentes atores, bem como para reunir as visões dos técnicos dos diversos setores da PMPA que atuam direta ou indiretamente no território. Essa etapa foi complementada pela **Leitura Socioterritorial**, um levantamento de informações primárias e secundárias sobre os aspectos urbanos, ambientais, sociodemográficos, imobiliários, normativos e financeiros do município, a fim de fornecer os insumos necessários à construção

coletiva de uma leitura diagnóstica e de uma Visão para a Transformação do 4D.

A parte propositiva iniciou-se pelo **Plano de Investimentos de Capital (PIC)**, que visou à priorização, reconceituação e integração dos investimentos já previstos pela Prefeitura no 4D e cuja sinergia, se garantida, poderia promover a mobilização dos atores e dar marcha ao processo de transformação urbana pretendida para o 4D. A etapa seguinte abordou a **Gestão da Valorização Imobiliária** visando os seguintes objetivos: (i) estimar o potencial de valorização gerada no 4D a partir da implementação completa do PIC; (ii) modelar cenários de produção imobiliária para propor alternativas de recuperação da valorização, pelo setor público, através do fortalecimento de instrumentos e mecanismos regulatórios e (iii) antever os potenciais conflitos gerados pela transformação do 4D para propor estratégias de mitigação dos impactos negativos, em especial daqueles decorrentes de uma possível gentrificação. Por fim, a última etapa contemplou a estruturação de um **Plano de Ação**, que definiu uma estratégia de integração e faseamento das ações, o plano de comunicação e a mobilização de atores, além da proposição de uma estrutura de governança para sua implementação e monitoramento.

O estudo apontou que o principal desafio a ser superado para alavancar a transformação do 4D é

combinar as ações estruturais necessárias e ancorar os investimentos públicos com ações não estruturais destinadas a atrair interesse e viabilização da participação do setor privado no desenvolvimento previsto, de maneira ambientalmente sustentável, social e economicamente inclusiva.

# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

---

## 4D: Território Estratégico, porém subutilizado

O 4D está localizado entre a orla do rio Jacuí, o centro histórico e o Aeroporto Internacional Salgado Filho. Ao longo de toda a sua extensão longitudinal oeste, defronta o arquipélago que demarca o delta do Rio Jacuí junto à entrada da Baía Guaíba. Ao sul, o território faz fronteira com o centro histórico e administrativo do município, e a leste, com bairros de média-alta renda, como Moinhos de Vento e Higienópolis. Na sua porção norte, está localizada a Arena do Grêmio, importante equipamento esportivo da cidade.

No eixo norte-sul o território é cortado pela Av. Farrapos, importante eixo de conexão da capital com a Região Metropolitana. Nos anos 1980, a Av. Farrapos tornou-se uma barreira urbana, após ser convertida em um corredor de ônibus, o que acabou consolidando as diferenças socioeconômicas e espaciais entre seus dois lados, decorrentes do processo de perda de dinamismo econômico e de população iniciado na década

anterior. Nos anos 1990 e 2000, esse processo se acentuou e houve um forte crescimento de habitações irregulares e precárias na área, especialmente nos bairros Farrapos e Humaitá, ao norte do 4D.

Essas questões fizeram com o que território passasse a ser considerado pela população da cidade e pelas autoridades como abandonado, demandando um projeto de revitalização vinculado à reconversão econômica da área. A própria Prefeitura de Porto Alegre foi responsável por algumas tentativas para impulsionar a transformação do 4D nos últimos anos, que não alcançaram os objetivos desejados, entre outros motivos, pelos problemas de drenagem e vulnerabilidade socioeconômica da área. Essas questões reforçam o desafio de estruturar e implementar um processo mais estruturante e integral de transformação no território.

---

A iniciativa mais recente foi a elaboração de um Masterplan para a revitalização do 4D. O plano foi elaborado sob a coordenação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Departamento de Tecnologia Urbana) e foi entregue em junho de 2016. Contém uma ampla reflexão sobre a vocação territorial do 4D, além de recomendações sobre estratégias de desenvolvimento a serem perseguidas na área. Tem como principal objetivo preparar os estudos e propostas necessários à proposição de uma Operação Urbana Consorciada na região.

Sua principal estratégia para a revitalização urbana envolve o aumento da densidade demográfica total em até 5 vezes e a criação de clusters de atividades econômicas. O plano não abrange todo o 4D (apenas os bairros Floresta, São Geraldo e parte de Navegantes), tal qual recorte reconhecido neste trabalho. Também não inclui estudos de mercado e de viabilidade econômico-financeira que apontem para o custo-efetividade de suas ações, ou um plano de ação para faseamento dos investimentos propostos.

### Concertação de Informações

Os estudos de assistência técnica para o processo de transformação urbana resiliente do 4D foram iniciados em março de 2019, com um trabalho de concertação de informações. A primeira etapa dessa cooperação buscou compreender melhor a

situação atual, uma vez que, a partir das primeiras conversas com a equipe da própria Prefeitura, percebeu-se diferentes perspectivas sobre o território e sobre a necessidade de estudos específicos que poderiam vir a viabilizar seu processo de transformação.

---

**Foi proposto um ciclo de reuniões de concertação de informações, que tinham como objetivo principal mapear os projetos e as ações desenvolvidos no território pelos diferentes gestores públicos municipais, pelo setor privado e pela sociedade civil. Ademais, visava também a integração dos técnicos dos diversos setores da PMPA que atuam direta ou indiretamente no território.**

---

O primeiro passo foi a identificação dos atores chave envolvidos com o 4D, divididos em setores público e privado, e sociedade civil. Os atores do setor público selecionados eram exclusivamente ligados à Prefeitura e vinculados de alguma maneira ao 4D, uma vez que a assistência técnica foi oferecida para a PMPA. O setor privado foi dividido em dois grupos: os proprietários de novos empreendimentos e os empresários tradicionais da região, organizados por meio de uma associação. Por fim, a sociedade civil foi

inicialmente representada por ONGs e integrantes da academia, sendo posteriormente agregados moradores, associações e movimentos sociais organizados. Para os três setores foi solicitado que os relatórios das reuniões fossem repassados para outras pessoas ou grupos também envolvidos com o 4D e que também fossem convidados a participar dos próximos encontros.

As reuniões de concertação se deram com o uso de técnicas de facilitação grupal com visualização. Havia um moderador, que se concentrou no processo coletivo de elaboração, construção e pactuação colaborativa, fazendo perguntas e trabalhando as respostas do grupo. Ao final foram realizadas sete reuniões, entre abril e outubro de 2019, sendo apenas duas com os técnicos da Prefeitura e todas as demais com os outros setores identificados como chave para o processo. As atividades contaram no total com mais de 200 participações.

---

Ao debruçar-se sobre o 4D, a equipe do Banco Mundial encontrou diferentes realidades dentro da mesma região, formada por moradores tradicionais e outros grupos de atores mais recentes. No que pese o processo de deterioração que sofreu, trata-se de um território de algum modo vivo e dinâmico, que nos últimos anos tem recebido (pelo menos nos bairros Floresta e São Geraldo, ao sul do 4D) **novos investimentos ligados aos setores da gastronomia, da economia criativa e do entretenimento, fazendo com que muitos moradores da cidade e da Região Metropolitana redescubram essa parte da cidade.**

---

Um dos grandes atrativos do 4D, para além da sua localização estratégica, são os imóveis amplos, com grande valor histórico e de baixo custo. A desvalorização da área, nesse caso, gera um ambiente favorável ao surgimento de novos negócios devido ao baixo custo dos aluguéis, o que tem atraído novas atividades econômicas para a região. Além disso, constatou-se a presença de várias empresas e indústrias tradicionais ainda em funcionamento na área.

Há também uma série de projetos da Prefeitura de Porto Alegre (em elaboração ou execução) no

4D, que envolvem diversas secretarias do município, que são pouco ou nada conhecidos pela população e/ou divulgados pela própria PMPA, e que não se articulam em torno de um projeto de ação integrada no território. No total, e durante o processo de concertação de informações, foram identificados pelos técnicos da PMPA 48 projetos e suas ações correlatas e foram localizados 37 empreendimentos no 4D, entre novos e já existentes, pelos empreendedores que participaram das reuniões. Esse levantamento foi essencial para a construção de um novo diagnóstico sobre o território e para a identificação de questões antes não mencionadas por estudos já realizados.

Os problemas mencionados pela população que mora, trabalha e frequenta o território do 4D vão além das questões de drenagem. Há uma importante deficiência na prestação de serviços públicos: iluminação, coleta de lixo, varrição, poda de árvores, manutenção de ruas e espaços públicos, entre outros. Apesar de plana, a área é pouco caminhável, devido principalmente à sensação de insegurança gerada pela deficiência na iluminação pública e pela falta de calçadas em condições adequadas.

Foram muitos os relatos sobre a questão de segurança na região, fato que, inclusive, prejudicou inicialmente alguns novos empreendimentos, pois motoristas de táxi e de aplicativos se negavam a transitar na área. Outros pontos comentados durante as reuniões, tanto com a Prefeitura como com a sociedade civil, são:

(i) a grande quantidade de moradores de rua; (ii) o grande número de assentamentos precários ao norte do 4D, área não incluída no recorte / perímetro definido pelo Masterplan; (iii) os impactos esperados no volume de tráfego em toda a área, consequência da recente implantação da nova ponte sobre o Rio Guaíba.

---

**As reuniões realizadas e as visitas de campo permitiram a elaboração de uma segunda leitura do 4D: trata-se de um território economicamente ativo, porém socialmente vulnerável e urbanisticamente degradado. Para além de um “Business Plan”, falta-lhe uma estratégia clara que articule suas heterogeneidades e complexidades numa visão pactuada de desenvolvimento e em ações e investimentos que apontem em sua direção.**

---



## Definição do recorte de análise do 4D

Há uma variedade de delimitações do perímetro do 4D existentes nos documentos oficiais da cidade. O recorte territorial adotado nesse trabalho, definido junto aos técnicos da PMPA, é coincidente com a delimitação do Plano Diretor e

parte do entendimento que o 4D se constitui por um conjunto de setores urbanos heterogêneos que estão correlacionados. Não se pode resolver nenhum fragmento desse complexo sem levar em conta o seu funcionamento sistêmico, já que questões de estrutura urbana, transporte,

drenagem, segurança e outras tantas de caráter socioeconômico os correlacionam e reverberam nas suas contiguidades.

Figura 2.1: Diferentes recortes existentes



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Leitura Socioterritorial

A Leitura Socioterritorial do 4D teve início em maio de 2019, já com os primeiros resultados da concertação de informações sistematizados. Teve como objetivo realizar um levantamento complementar, com informações primárias e secundárias sobre os aspectos urbanos, ambientais, sociodemográficos, imobiliários, normativos e financeiros do município, para fornecer todos os insumos necessários à construção coletiva de uma leitura crítica do 4D, baseada em evidências, para instruir e qualificar as etapas subsequentes do trabalho e a tomada de decisão.

As análises apontaram que o 4D é um território estrategicamente localizado, relativamente bem infraestruturado, porém subutilizado. Ele é a porta de entrada de Porto Alegre e tem grande relevância para os fluxos regionais. Por estar situado entre o eixo norte/sul da RMPA e o centro de Porto Alegre, cerca de 88 mil pessoas passam diariamente pelo 4D oriundas da região metropolitana, principalmente de municípios como Viamão, Alvorada, Canoas, Guaíba e Gravataí.

Essa condição de acessibilidade confere ao 4D alto valor locacional. Porém, apesar da localização estratégica, a área apresenta baixa densidade populacional. A desconcentração industrial de

Porto Alegre, a partir da década de 1960, ocasionou migração de população, quadro que segue no 4D até os dias atuais, uma vez que a densidade média dos cinco bairros é de 22,8 hab/ha, um terço da média do município, que é de 74,2 hab/ha na sua mancha urbana (IBGE, 2019).

Ainda que os números confirmem essa migração das indústrias e dos moradores do 4D para municípios vizinhos, as atividades econômicas ali instaladas são responsáveis pela oferta de quase 100 mil empregos, cerca de 13% do total da cidade. Isso significa uma relação de dois empregos por habitante, quatro vezes superior à média do município, o que indica que é uma área de destino de viagens e, portanto, com atributos de centralidade.

Muito dessa migração se deve aos alagamentos frequentes na área, decorrentes da baixa capacidade da rede de infraestrutura de drenagem – diques, estações de bombeamento e condutos sob pressão, que é exacerbada em períodos de fortes chuvas.

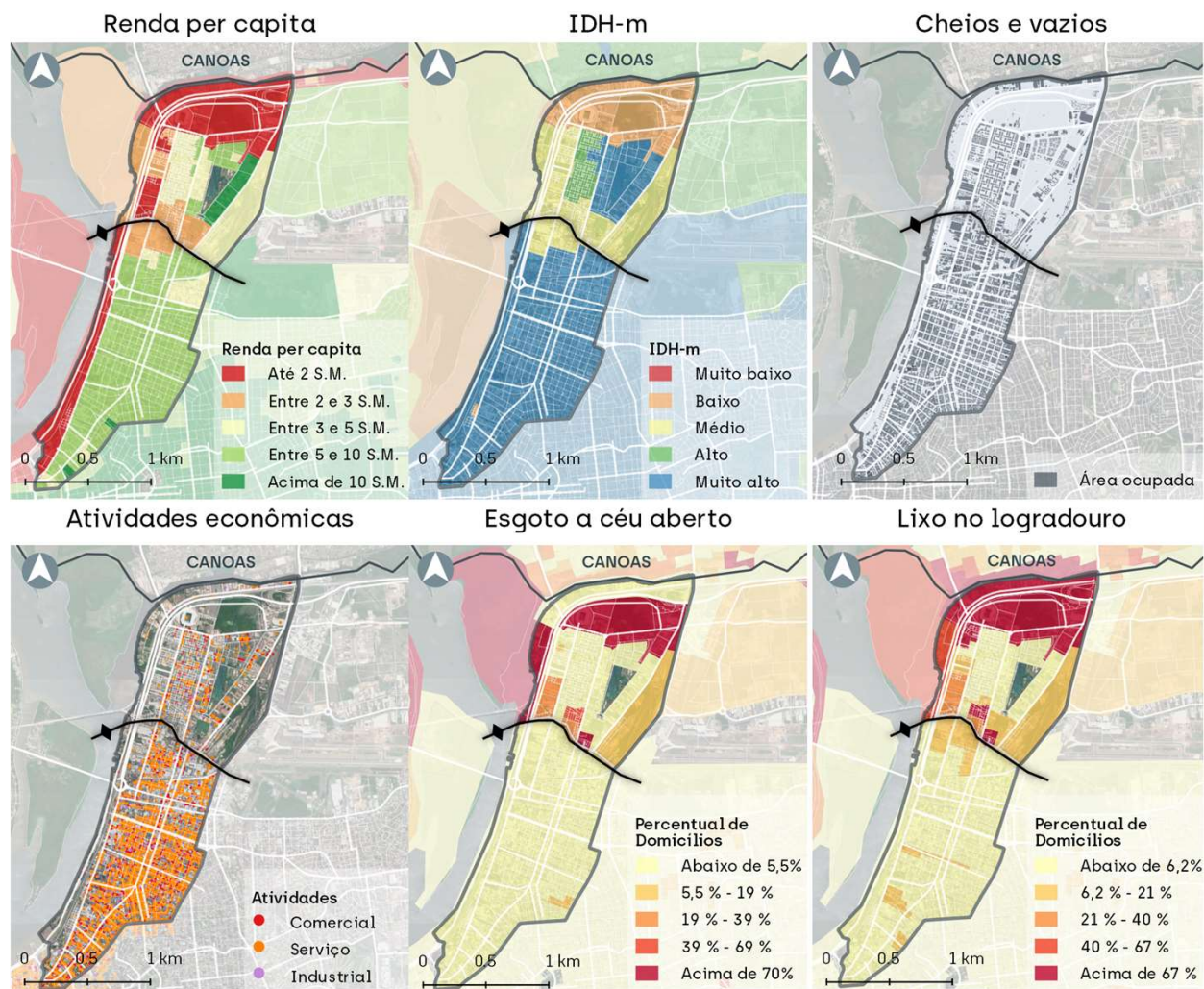
Atualmente, para além de uma distinção entre os dois lados da Av. Farrapos (leste e oeste do território), há padrões divergentes de uso e ocupação do solo, bem como de características socioeconômicas entre as porções norte e sul do 4D. Essa diferença se acentuou entre as décadas de 1990 e 2000, quando houve um forte

crescimento de moradia popular localizada em Farrapos e Humaitá. Hoje em dia, os bairros ao norte do 4D concentram situações de vulnerabilidades socioeconômicas e habitacionais (BARCELLOS, 2004).



Avenida Farrapos. Foto: Sul 21, 2019.

Figura 2.2: Desigualdades entre os bairros ao norte e ao sul do 4D



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Do total de 20 vilas e núcleos irregulares existentes no 4D, 18 estão concentrados na porção norte. São mais de 10,5 mil pessoas em condições de vulnerabilidade social, quase 20% da população total do território (DEMHAB, 2015). Essa população vive em moradias com diferentes graus de consolidação, e parte significativa trabalha com atividades relacionadas a resíduos sólidos e, portanto, em situações precárias de trabalho.

O déficit de infraestrutura nessa região é evidenciado pela concentração de domicílios sem acesso a coleta de resíduos sólidos e com concentração de lixo no logradouro, esgoto a céu aberto e ausência de dispositivos de microdrenagem. Somadas à situação socioeconômica, essas condições aumentam a suscetibilidade da população do 4D aos riscos de alagamentos; ampliam, também, a gravidade dos seus impactos.

O rendimento mensal é outro indicador que comprova os contrastes socioeconômicos mencionados. Segundo dados do IBGE de 2010, Porto Alegre apresenta renda média per capita de 3,4 S.M., enquanto a média no 4D é de 2,1 S.M. A diferença entre as porções norte e sul é ainda mais evidente: os bairros ao sul apresentam uma renda média per capita que varia entre 5 a 10 S.M., ao passo que os bairros ao norte apresentam áreas com um rendimento médio de 1 a 2 S.M.

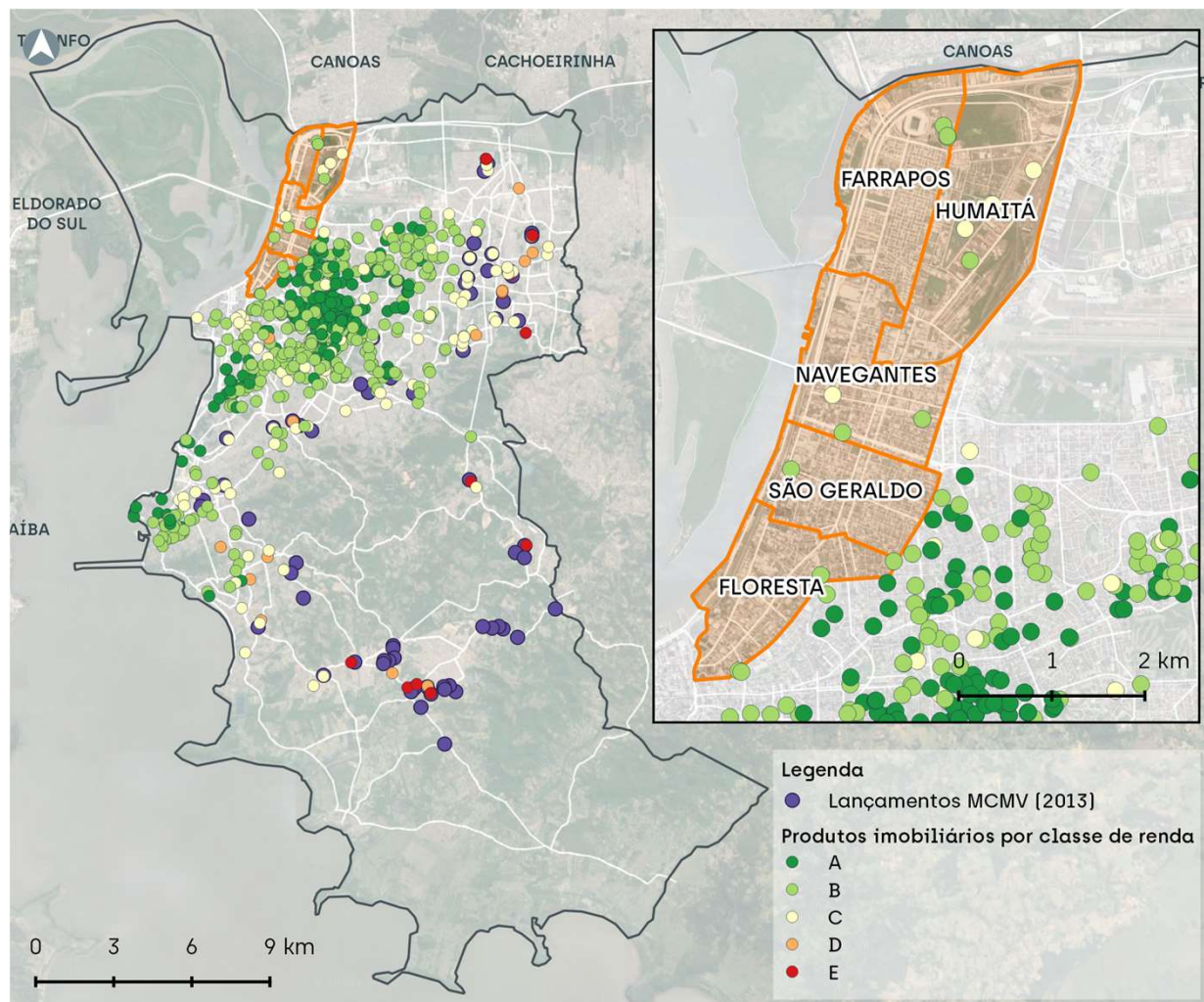
Ademais, há uma maior proporção de empregos com menor remuneração e menor escolaridade no 4D. Dos 25 mil empregos ofertados com remuneração entre 0,5-1,0 S.M. de Porto Alegre, um quarto (5,9 mil) está no 4D.

O 4D também é conhecido por problemas de segurança pública. Segundo relatos de comerciantes da área, a sensação de insegurança e a degradação dos prédios antigos aumentaram o número de lojas e negócios fechados na Av. Farrapos em 2018<sup>1</sup>. As más condições de zeladoria, somadas à degradação do ambiente urbano sofrida ao longo dos anos, a baixa ocupação dos edifícios históricos e galpões industriais e, ainda, deficiências na iluminação pública, geram uma sensação de abandono e insegurança no 4D. Essa percepção, que ao longo dos anos foi estigmatizada, compromete o interesse de alguns setores econômicos, dentre eles o setor imobiliário.

Além disso, outro grande desafio ao processo de transformação do 4D se deve às baixas dinâmicas imobiliárias no território, dado o pouco interesse do mercado nessa área da cidade. Entre 2007 e 2019, Porto Alegre lançou 807 novos empreendimentos com valores médios de R\$ 9.823/m<sup>2</sup>. Enquanto isso, para o mesmo período, o 4D lançou somente 11 imóveis, com preços muito diferentes entre si (entre R\$ 6.100,00/m<sup>2</sup> e R\$ 11.370,00). Destaca-se que grande parte dos citados lançamentos imobiliários de Porto Alegre estão vizinhos ao 4D, nos bairros Moinho de Ventos e Higienópolis. Contudo, os vetores de expansão da cidade ocorrem rumo a outras áreas, nos sentidos leste e sul.

<sup>1</sup> Reportagem "Insegurança e crise afugentam negócios na avenida Farrapos". GAUCHAZH, 2019. Publicada em website. Acessado em 10 de fevereiro de 2020.

Figura 2.3: Lançamentos imobiliários em Porto Alegre



Fonte: Elaboração própria, com dados do DataZAP (2019)..

## Visão e estratégia

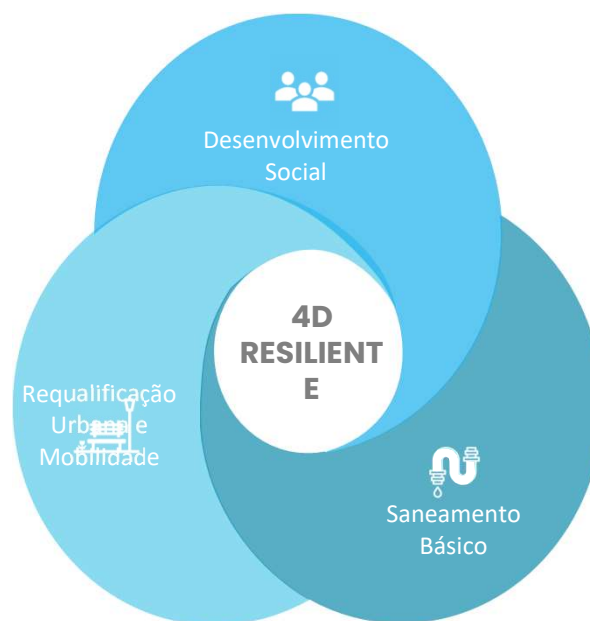
Apesar de ser objeto de debates na cidade há mais de duas décadas, a transformação do 4D não vem se concretizando conforme as expectativas dos atores atuantes no território. Não há dúvida, contudo, de que o aproveitamento da infraestrutura ali instalada contribuiria como alternativa à expansão difusa da cidade.

O 4D representa, portanto, uma **oportunidade de adensar uma área estratégica da cidade e da metrópole**, em proximidade à oferta de transporte público e empregos. O investimento necessário a sua transformação é inferior aos custos sociais e ambientais do crescimento tendencial e difuso da cidade, rumo a áreas distantes e precárias.

O maior desafio é estimular o mercado e o desenvolvimento imobiliário em um contexto de baixa projeção de crescimento populacional e, principalmente, em uma área com problemáticas que afastam o seu interesse. Em grande parte, o baixo interesse é decorrente dos problemas socioeconômicos e infraestruturais crônicos já mencionados. Além disso, a preservação do patrimônio histórico do 4D impõe limitações e complexidades ao processo de licenciamento.

Assim, entende-se que as políticas públicas a

serem implementadas no 4D devem ser posicionadas na interseção entre as dimensões social, ambiental e urbana, que são premissas para a transformação, uma vez que representam aspectos críticos para seu desenvolvimento. Figura 2.4: Tríade Condicionante



Fonte: Elaboração própria, 2020.



Rua do Bairro Floresta. Foto: Steer, 2019.

## Premissas



### Promoção de desenvolvimento social

Parte da população do 4D vive em assentamentos precários concentrados ao norte do território (Farrapos e Humaitá) e trabalha em situações precárias com atividades relacionadas a resíduos sólidos. O acúmulo de lixo dessa atividade corrobora para o mau funcionamento do sistema de drenagem. Portanto, somadas à situação socioeconômica, essas condições aumentam a suscetibilidade da população do 4D aos riscos de alagamentos; ampliam, também, a gravidade dos seus impactos à saúde da população.

As dinâmicas urbanas que ocorrem no 4D estão interrelacionadas. É fundamental, portanto, **enfrentar o quadro de desigualdade socioterritorial e aproximar os índices de desenvolvimento social do 4D à média da cidade.** Delimitar as ações de alavancagem da transformação urbana do 4D apenas às áreas onde há interesse do mercado imobiliário não será suficiente para superar os conflitos e os processos de exclusão que hoje são empecilhos à requalificação desse território.



### Mitigação dos impactos dos alagamentos

Apesar do sistema de proteção contra cheias no 4D existir, ele não protege o território das dinâmicas pluviais, devido a sua insuficiência

hidráulica e à existência de bombas com limitações operacionais. Somem-se a isto as condições geotécnicas das bacias em que está inserido o 4D, que ampliam a sua suscetibilidade a alagamentos, dadas a baixa capacidade de infiltração do solo e a alta compressibilidade.

Em Porto Alegre, além das infraestruturas convencionais de drenagem, conhecidas como “infraestruturas cinzas”, há precedentes para integração de soluções distintas de reservação, por meio de: (i) reservatórios associados a novos empreendimentos ou (ii) reservatórios em espaços públicos. Contudo, a incorporação de dispositivos de drenagem em novos empreendimentos traz resultados para a mitigação dos alagamentos em uma temporalidade distinta da urgência imposta no 4D. A longo prazo, a introdução de regramentos urbanísticos com esse fim pode fortalecer a resiliência do 4D ao prepará-lo, paulatinamente, para taxas de retorno cada vez mais elevadas.

Já a **difusão de investimentos em “infraestruturas verdes e azuis” em áreas públicas, isto é, infraestruturas de microdrenagem que favoreçam a infiltração da água no solo e a sua reservação, podem vir a ser soluções de adaptação climática a serem experimentadas no curto e médio prazos.** Além disso, é inegável sua capacidade de qualificar o sistema de áreas livres e de lazer do 4D e, desse

modo, ser fator de geração de valorização imobiliária. Um processo eficiente de gestão dessa valorização pode oferecer fontes de financiamento auxiliares para as transformações desejadas no 4D.



### Requalificação urbana

O 4D apresenta boa integração em termos de macro mobilidade, sendo um território de passagem. Contudo, apresenta baixa integração local e microacessibilidade. As grandes infraestruturas, como o corredor da Av. Farrapos e a linha férrea da Trensurb, atuam como barreiras urbanas. No entanto, observa-se potencial para estruturar o desenvolvimento do território a partir da requalificação dos próprios eixos infraestruturais.

O desafio para o poder público é promover ações estratégicas que, orquestradas, invertam o atual valor das infraestruturas físicas, garantindo que os principais eixos funcionem não mais barreiras, e sim como elementos de estruturação urbana do território. Dessa forma, reverte o papel desintegrador das infraestruturas de transporte e o processo de degradação do espaço público.

## Questões estratégicas

Para além das premissas, existem questões estratégicas, de carácter normativo, fiscal e económico, que são necessárias para viabilizar a transformação almejada.



### Regulação e instrumentos urbanísticos

O município de Porto Alegre dispõe de um conjunto de instrumentos urbanísticos consolidados. O Índice de Aproveitamento (IA) não é restritivo, mas a inexistência de um índice básico único e unitário aplicado a toda a cidade limita o potencial de mobilização de recursos por meio do solo criado para novos investimentos no território. Há transformações positivas realizadas e/ou em curso nos processos de licenciamento urbanístico e de atividades económicas, como a revisão do inventariado, que seguem a lógica virtuosa da desburocratização e da promoção de melhoria do ambiente de negócios. A superação dos obstáculos para a abertura de novas empresas e para o licenciamento edilício incluem ações administrativas que não implicam em investimentos financeiros significativos. Este processo já em andamento para essa superação oferece incentivos para a atração de investimentos privados para o 4D.



### Fortalecimento da dinâmica económica local

Há forte potencial de transformação urbana no 4D sem renovação edilícia, apenas pela introdução de novas atividades económicas. Ainda que a atividade económica tradicional tenha diminuído em função da desindustrialização histórica na área, a presença de atividades económicas organizadas em associações empresariais ativas é relevante. Também se observa um aumento de novas dinâmicas económicas, principalmente na porção sul do 4D, com atração de estabelecimentos relacionados à economia criativa, setor de bebidas, alimentos e serviços culturais e de entretenimento. O desafio é dinamizar e renovar a economia local para reforçar a sua condição de centralidade. O desenvolvimento económico no 4D deverá ser travado tanto pelo fortalecimento das atividades tradicionais preexistentes, quanto das atividades recém instaladas, assim como pela atração de novos setores económicos que as complementem e colaborem no processo de transformação do território.

### Visão: O 4D será um território fortalecido, inovador, inclusivo e resiliente

À formulação de uma política pública integrada deve preceder a pactuação sobre a visão de futuro para o 4D. Sabe-se que o desejo comum é o de que se alavanque a transformação urbana do 4D, efetivando seu potencial urbanístico, social e económico.

Figura 2.5: Visão para o 4D

Para viabilizar a visão de que o “4D será um território fortalecido, inovador, inclusivo e resiliente”, é preciso:

#### Fortalecido

- promover o 4D como centralidade metropolitana
- fortalecer as atividades económicas locais
- adequar a produção imobiliária às dinâmicas demográficas e à realidade do mercado

#### Inovador

- atrair novas dinâmicas produtivas

#### Inclusivo

- garantir a permanência da população residente
- promover a produção habitacional voltada ao segmento económico

#### Resiliente

- investir na mitigação dos problemas socioambientais de vulnerabilidade e alagamentos

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Figura 2.6: Visão e objetivos



Fonte: Elaboração própria, 2020.



Por um lado, deve-se **fazer coexistir as atividades tradicionais e inovadoras do 4D**; deve-se promover o 4D como centralidade metropolitana dentro de uma visão articulada com o restante do município, com serviços adequados a esta condição, bem como com **as atividades manufatureira e de economia criativa**.

As leituras demográficas e socioeconômicas realizadas demonstraram que, em um cenário tendencial, não haverá população suficiente para atingir as densidades almejadas para o 4D. Assim, **é legítimo que se busque um adensamento moderado**, compatível com as reais demandas habitacionais de Porto Alegre.

Evidências do estudo apontaram que há interesse do mercado de média e alta renda para uma parcela muito restrita do 4D. Assim, há que se ajustar o público alvo da transformação urbana para compatibilizá-lo com os interesses e as possibilidades de produção pelo setor imobiliário. **O segmento econômico do mercado de habitação popular**, caracterizado pela produção imobiliária para rendas de até 10 salários mínimos, constitui uma demanda potencial para o território.

### Definição da Estratégia

Parte da população do 4D vive em assentamentos precários concentrados ao norte do território

(Farrapos e Humaitá) e trabalha em situações precárias com atividades relacionadas a resíduos sólidos. O do espaço público.

Uma estratégia de transformação deverá priorizar os investimentos em ações que considerem as premissas socioeconômicas e estruturais elencadas, buscando garantir a visão proposta por meio de uma integração que viabilize a transformação e fortaleça as sinergias em um cenário de restrição orçamentária.

Recomenda-se nesse caso, a identificação de um **projeto estruturante e integrador, uma ação catalisadora, com capacidade de impulsionar o processo de transformação do 4D** e dar nexos à diversa lista de demandas. De igual maneira, é fundamental que se estabeleçam recortes temáticos levando-se em consideração a leitura socioterritorial, a análise dos processos de gestão pública e os objetivos específicos que se quer alcançar.

A estruturação de um projeto catalizador é importante para o enfrentamento de um processo de urbanização que demanda abordagens multidimensionais. Esse trabalho aposta na estruturação de um projeto integrado que gere sinergia entre as ações setoriais e potencialize os seus impactos. Igualmente importante é a sua capacidade estratégica de configurar-se enquanto instrumento e campo de pactuação de uma

política pública para o 4D, pois congrega grande parte dos agentes interessados. O projeto sugerido tem capacidade de impulsionar a transformação pois aponta para soluções técnicas para um grande conjunto de questões setoriais, assim tornando-o um projeto efetivo. O enfrentamento dos problemas estruturais estratégicos o torna elegível para a obtenção de empréstimos pelo município junto aos órgãos multilaterais. A sinergia identificada entre os investimentos tem capacidade de construir uma imagem mobilizadora, passível de ser veiculada nas estratégias de comunicação.

# Apresentação

1



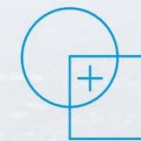
Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

---

## Plano de Investimento de Capital

Como dito acima, foi opção metodológica / estratégica do trabalho de transformação urbana e financiamento para o 4D adotar o Plano de Investimento de Capital (PIC). Trata-se de ferramenta de priorização de investimentos públicos, que visa auxiliar na tomada de decisão pelo município, já que (i) o alcance da visão para este extenso território demandará grandes investimentos públicos, cuja implementação ocorrerá ao longo do tempo, em um horizonte final de 15 anos; e (ii) há um conjunto multisetorial de programas, projetos e ações já em andamento e/ou planejados para o 4D, por parte do poder público, e que precisam ser sistematizados e integrados para que se encontrem as sinergias necessárias.

Dado o atual quadro de limitação da capacidade de financiamento municipal, os projetos de Porto Alegre, levantados a partir de uma matriz fornecida pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), **foram priorizados de acordo com a sua relação de**

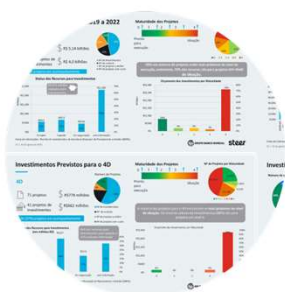
**custo-efetividade e com sua capacidade de atuar como catalisadores das mudanças desejadas.**

Foram desenvolvidas as seguintes etapas na construção do PIC: (i) mapeamento dos investimentos; (ii) análise multicritério e priorização; (iii) consolidação da estratégia e faseamento; (iv) análise crítica dos projetos selecionados; e (v) proposta de intervenção integrada / catalisadora.

Anteriormente, durante o processo de concertação de informações, foram levantados ações, programas e projetos recentemente finalizados, em execução e em fase de elaboração pelas diferentes secretarias e instituições da Prefeitura de Porto Alegre. Ao final foram identificadas 48 ações, bem como atividades decorrentes. Este processo foi replicado, de modo análogo, com os empresários do 4D, que apontaram não somente seus próprios negócios, mas também os novos empreendimentos que estavam em desenvolvimento no território.

Figura 3.1: Etapas do Plano de Investimento de Capital

## Etapa do Plano de Investimento de Capital



Mapeamento dos investimentos



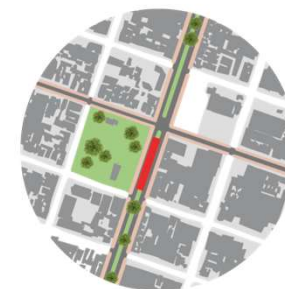
Análise multicritério e priorização



Consolidação da estratégia e faseamento



Análise crítica dos projetos selecionados



Proposta de intervenção integrada

Fonte: Elaboração própria,, 2020.

## Mapeamento dos Investimentos

A construção do PIC iniciou-se pelo **mapeamento e compreensão do histórico de investimentos no 4D nos últimos cinco anos (2015-2019)**, a fim de identificar sinergias com a atual carteira de projetos da PMPA.

### Histórico do Orçamento Participativo

Uma das principais fontes do PIC foi o Orçamento Participativo (OP)<sup>2</sup>, que permitiu avaliar o nível de atendimento, pelo poder público, das principais demandas da população para o 4D. Observou-se que houve uma redução significativa na participação do 4D em relação ao atendimento às demandas totais do município entre 2015 e 2019. Em 2015, cerca de R\$ 18 milhões (28% do total) de investimentos aprovados do OP estavam direcionados ao 4D. Essa participação caiu para R\$ 2,9 milhões (6% do total) em 2017 e para R\$ 630 mil (0,35% do total) em 2018.

Vale ressaltar que durante o intervalo de cinco anos considerado, habitação foi a principal demanda nas duas regiões do OP que englobam os bairros que integram o 4D, totalizando 85% das demandas. As demais demandas eram por saneamento básico (6%), saúde (4%), educação (3%) e assistência social (2%). Nesse processo, foram identificadas apenas três ações concluídas no 4D oriundas de demandas do OP: o sistema de abastecimento de água na Vila Santo André

<sup>2</sup> O Orçamento Participativo é um mecanismo dinâmico de democracia participativa que permite aos cidadãos opinarem de forma direta no planejamento dos orçamentos e investimentos públicos (Prefeitura de Porto Alegre, 2015). Foi reconhecido pela ONU como umas das melhores práticas de gestão pública urbana no mundo, fazendo com que o modelo implementado em Porto Alegre se tornasse referência para outras cidades.

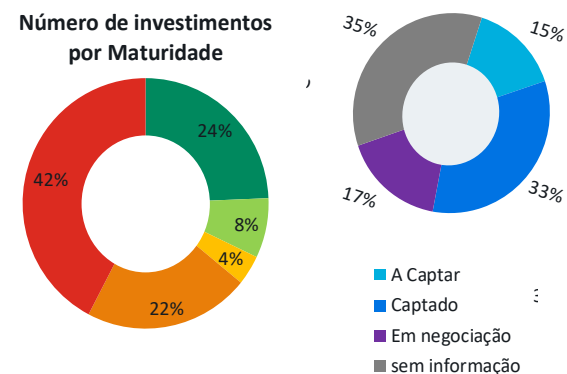
(Programa Consumo Responsável); a construção do centro de atendimento a pessoas em situação de rua e ações de capacitação profissional de carrinheiros (Todos somos POA – carrinheiros); e a construção do Posto da Brigada Militar. No ano de 2018, o OP incluiu apenas as demandas de anos anteriores não atendidas e que ainda apresentavam viabilidade.

### Investimentos públicos previstos no 4D

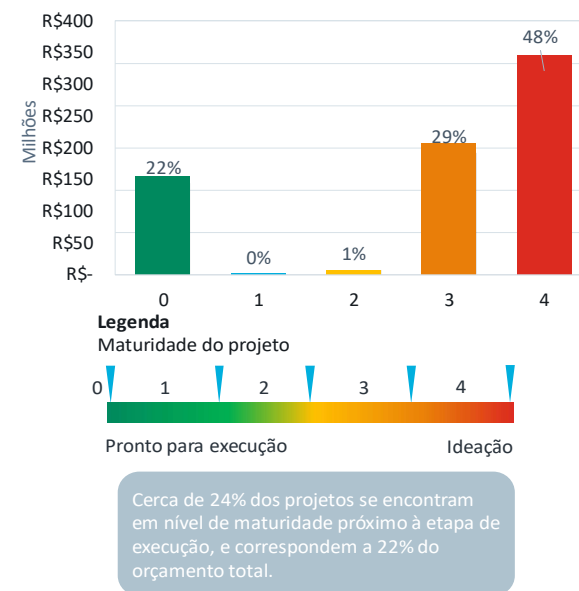
De um total de 78 projetos da PMPA localizados no 4D ou com impacto sobre este território, 43 integram a carteira de investimentos (cerca de 30% do total do município). Em termos de orçamento, somam R\$ 718 milhões, cerca de 17,5% do total previsto para o município. Os principais temas são saneamento básico, com R\$ 344 milhões (44%); infraestrutura viária, com R\$ 204 milhões (29%); e habitação, com R\$ 131 milhões (18%). Desse total, já se encontram captados R\$ 237 milhões, ou seja, 33% do total.

Segundo critério de maturidade definido pela PMPA, 66% dos projetos estão em nível de ideiação, ou seja, ainda muito incipientes. Os investimentos em infraestrutura viária são os projetos que se encontram mais próximos do nível de execução, muitos dos quais com recursos garantidos. A maioria dos projetos de saneamento básico, habitação e desenvolvimento social está em nível de ideiação.

Figura 3.2: Síntese dos projetos de investimentos no 4D



### Orçamento dos Investimentos por Maturidade



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.

## Análise Multicritério e Priorização

Para elaboração do PIC e priorização dos investimentos previstos na carteira de projetos da PMPA e seu faseamento, foi realizada uma análise multicritério – por meio da técnica de Apoio Multicritério à Decisão (AMD), na qual foram adotados critérios qualitativos, subjetivos e objetivos.

Essa atividade possibilitou uma ponderação coletiva sobre a relevância de cada projeto, tendo como foco sua capacidade de catalisar as transformações desejadas. Levando-se em consideração a leitura socioterritorial realizada anteriormente, e para facilitar a sistematização dos dados, **os projetos e ações foram agrupados em cinco eixos temáticos, o que resultou na priorização de 59 projetos.**

Figura 3.3: Critérios de avaliação dos projetos de investimentos no 4D



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.

## Gestão e desenvolvimento

Engloba aspectos de planejamento, gestão e desenvolvimento econômico, abrangendo a discussão da revisão do Plano Diretor, a regulamentação de instrumentos urbanísticos e econômicos, de modo a orientar o desenvolvimento urbano e econômico no 4D a uma demanda mais aderente ao contexto socioeconômico de Porto Alegre.

## Saneamento básico

Engloba as questões de esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana, abrangendo aspectos regulatórios, de oferta e manutenção de infraestruturas e de gestão de resíduos sólidos, para mitigar, os problemas de alagamento, promover resiliência e qualificar o espaço público.

## Desenvolvimento social

Engloba os aspectos de desenvolvimento social, abrangendo as políticas para pessoas em situação de rua, catadores de resíduos sólidos recicláveis e habitação social, visando reduzir as desigualdades sociais existentes e endereçar soluções para o déficit habitacional.

## Segurança pública

Engloba ações que envolvem direta ou indiretamente a segurança pública, por meio da

priorização de ações de iluminação pública, zeladoria e qualificação de espaços públicos, além de defender a promoção de um maior adensamento no 4D, buscando o uso misto equilibrado e espaços ativos e dinâmicos.

## Requalificação urbana e mobilidade

Engloba os aspectos de requalificação do espaço público, mobilidade urbana e infraestrutura viária, de forma a estruturar o território de forma qualificada, com soluções de desenvolvimento urbano orientado ao transporte público, priorizando a mobilidade ativa e promovendo maior integração local.

Além disso, os investimentos também foram classificados em três grupos: **Projetos Estratégicos**

Figura 3.4: Síntese dos projetos de investimentos no 4D



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.

## Faseamento dos investimentos

Para definir **cenários de faseamento** dos projetos no 4D, foram analisados os planejamentos orçamentários de Porto Alegre no intervalo de 2015 a 2019. Considerando a média anual de investimentos executados no município nesse período, de R\$ 306 milhões, **identificaram-se três possíveis cenários orçamentários para investimento no 4D:** (i) ao 4D seriam dirigidos, anualmente, 3% do total de investimentos do município, correspondentes a sua proporção populacional em relação a Porto Alegre; (ii) ao 4D seriam dirigidos, anualmente, 7% do total de investimentos do município, correspondentes a sua proporção territorial em relação a Porto Alegre; e (iii) ao 4D seriam dirigidos, anualmente, 14% do total de investimentos do município. Este

cenário representaria a clara opção por priorização do 4D, com investimentos correspondentes ao dobro daqueles do cenário anterior.

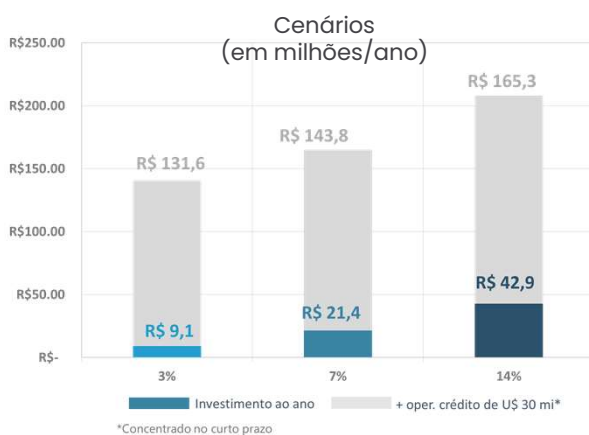
Os mesmos cenários foram calculados considerando a probabilidade aventada pela PMPA de contratação de uma operação de crédito de U\$ 30 milhões junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), concentrados no curto prazo, adicionais ao orçamento municipal, e para investimentos em infraestrutura resiliente e melhorias urbanas no 4D.

O **horizonte temporal** de execução dos investimentos correlaciona-se diretamente com o volume de investimentos anual em cada cenário.

De acordo com os cenários de faseamento, o total de investimentos do PIC (R\$ 436,1 milhões) poderia vir a ser executado em 47, 20 ou 10 anos. Esse horizonte temporal poderia ser reduzido para 34, 15 ou 7 anos, respectivamente, nos cenários que consideram a operação de crédito no valor de U\$ 30 milhões.

Essa análise evidencia que a carteira de projetos para o 4D é complexa e extensa e que os recursos para execução desses investimentos públicos são limitados, justificando a necessidade da priorização desses projetos. Corrobora, ainda, para a conclusão de que a **efetiva transformação do 4D ocorrerá a médio-longo prazo, ainda que haja uma série de investimos de baixo custo e rápida execução que já podem ser executados no curto prazo.**

Figura 3.5: Cenários de Faseamento (em milhões/ano)



3%

Correspondente à proporção populacional

7%

Correspondente à proporção territorial

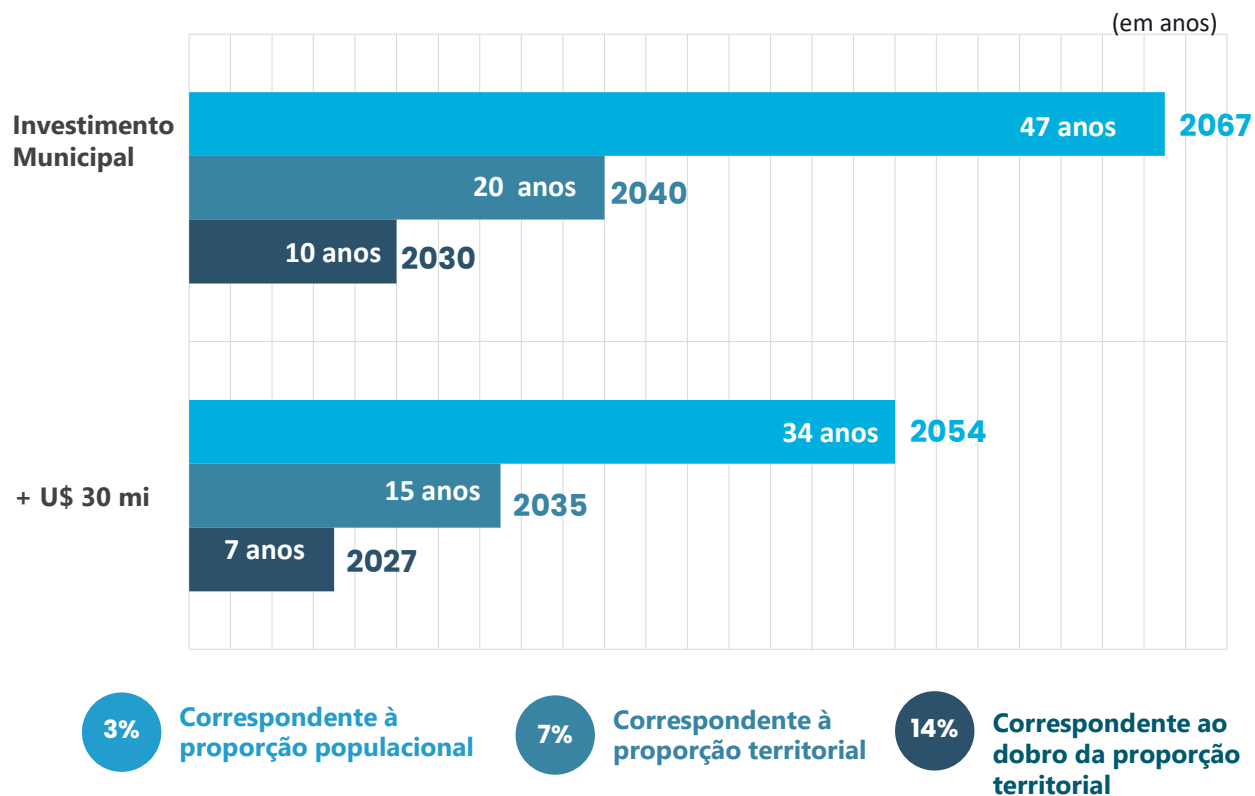
14%

Correspondente ao dobro da proporção territorial

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.



Figura 3.6: Horizonte temporal para execução dos investimentos no 4D (em anos)



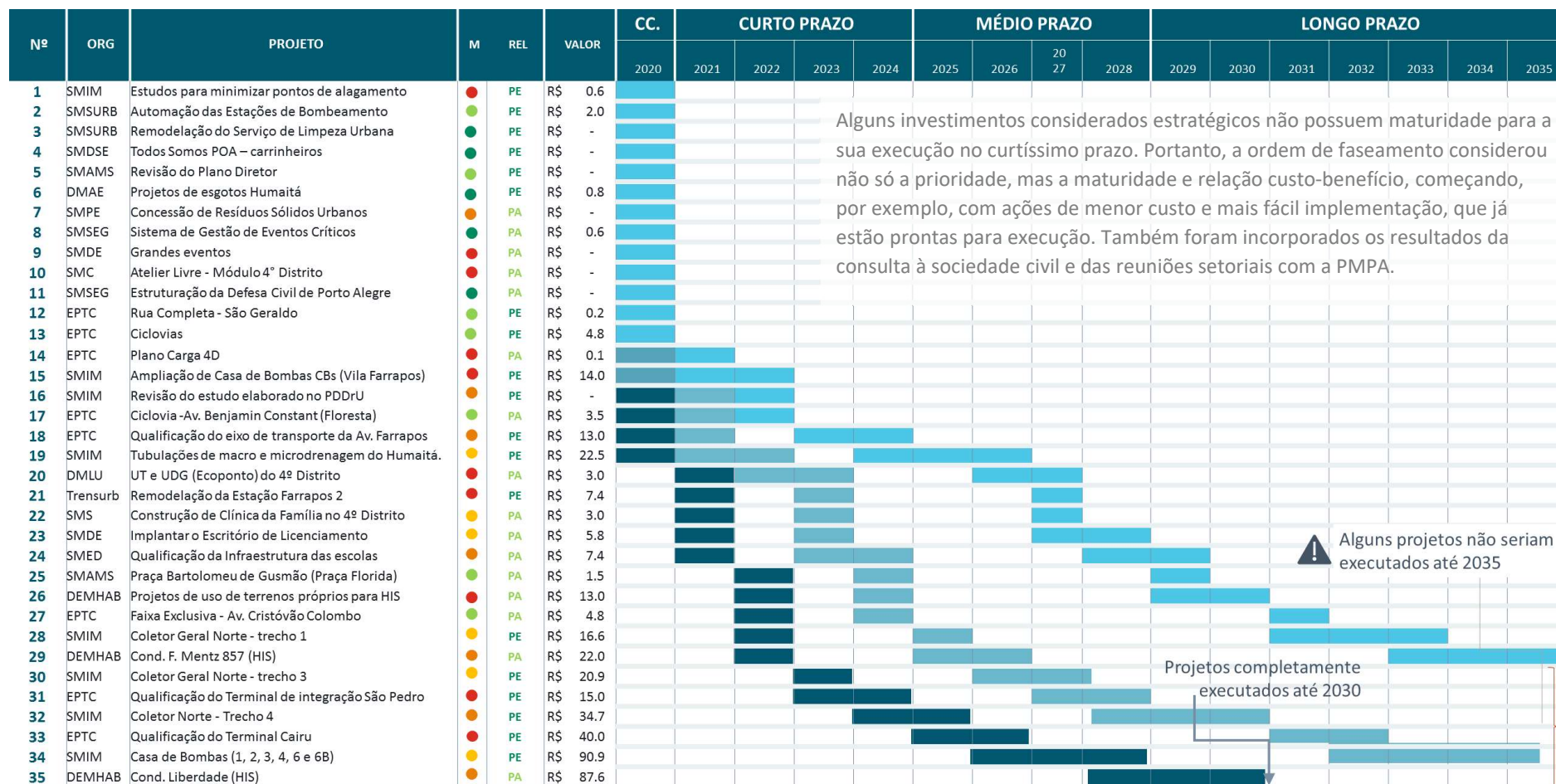
Para a realização do faseamento dos investimentos foram considerados os seguintes critérios: (i) ordem de prioridade; (ii) maturidade; (iii) valor do projeto; (iv) situação de captação do recurso; (v) complexidade; e (vi) relações de interdependência. Alguns investimentos considerados estratégicos não possuíam maturidade para a sua execução no curtíssimo prazo. Portanto, a ordem de faseamento considerou não só a prioridade, mas a maturidade e relação custo-benefício, começando, por exemplo, com ações de menor custo e mais fácil implementação, que já estariam prontas para execução.

Também foram incorporados os resultados da consulta à sociedade civil e das reuniões setoriais com a PMPA. A ordem sugerida de priorização dos projetos refletiu, portanto, não apenas a solução estritamente técnica, mas uma alternativa consensuada entre as múltiplas partes.

Enfatiza-se que o produto dessa etapa de trabalho é muito mais uma proposta de método que uma priorização propriamente dita / definitiva. O PIC surge, portanto, como um meio para se estabelecer uma política pública integrada para o 4D, a ser capitaneada pela gestão municipal, em articulação com os demais atores no território

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.

Figura 3.7: Faseamento dos projetos – Apenas investimento municipal



Alguns investimentos considerados estratégicos não possuem maturidade para a sua execução no curtíssimo prazo. Portanto, a ordem de faseamento considerou não só a prioridade, mas a maturidade e relação custo-benefício, começando, por exemplo, com ações de menor custo e mais fácil implementação, que já estão prontas para execução. Também foram incorporados os resultados da consulta à sociedade civil e das reuniões setoriais com a PMPA.

⚠ Alguns projetos não seriam executados até 2035

Projetos completamente executados até 2030

Total: R\$ 436,1 mi

**Legenda**

Maturidade

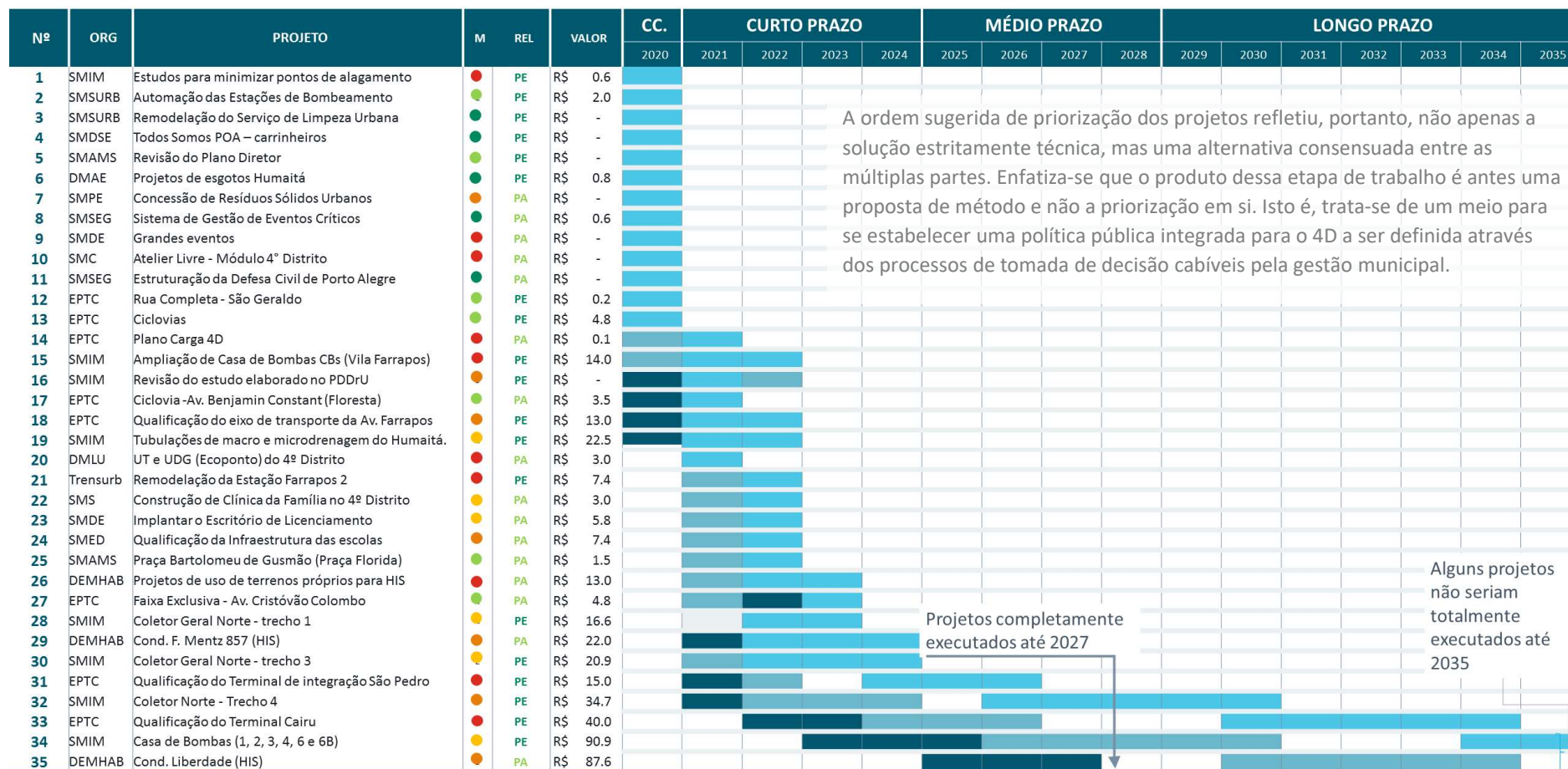
Pronto para execução 0 1 2 3 4 Ideação

● ● ● ● ●

■ Cenário 3%  
■ Cenário 7%  
■ Cenário 14%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.

Figura 3.8: Faseamento dos projetos – Investimento municipal e operação de crédito U\$ 30 milhões



A ordem sugerida de priorização dos projetos refletiu, portanto, não apenas a solução estritamente técnica, mas uma alternativa consensuada entre as múltiplas partes. Enfatiza-se que o produto dessa etapa de trabalho é antes uma proposta de método e não a priorização em si. Isto é, trata-se de um meio para se estabelecer uma política pública integrada para o 4D a ser definida através dos processos de tomada de decisão cabíveis pela gestão municipal.

Alguns projetos não seriam totalmente executados até 2035

Projetos completamente executados até 2027

Total: R\$ 436,1 mi

**Legenda**

**Maturidade**

Pronto para execução: ● 0 ● 1 ● 2 ● 3 ● 4 ● Ideação

● Cenário 3%  
 ● Cenário 7%  
 ● Cenário 14%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SMPG, 2019.

## Proposta de Intervenção Integrada ou “Projeto Âncora”

Finalmente, buscou-se identificar / “empacotar”, entre os investimentos da carteira de projetos da PMPA, **uma intervenção integradora (e integrada)**, com capacidade de dar nexos à diversa lista de demandas, construir as sinergias necessárias, articular os interesses dos múltiplos agentes em torno de uma pauta concreta e, assim, **impulsionar o processo de transformação do 4D.**

O projeto âncora surgiu, portanto, justificado:

- pela complexidade da problemática do 4D, que não pode ser enfrentada a partir de ações isoladas, e que exige a articulação entre os diversos setores que compõem a gestão pública municipal. A adesão dos atores na busca de soluções efetivas demanda a estruturação de um projeto integrado, que tenha visibilidade, que contemple o maior número possível de agendas setoriais, e que dê partida a um processo mais amplo e de mais longo prazo;
- pelas restrições orçamentárias do Tesouro Municipal, que demandam a busca de capital externo. Para se obter os recursos iniciais à transformação do 4D é necessária a estruturação de um projeto elegível dentro dos critérios dos órgãos de fomento; e

— pela finitude dos recursos vis-à-vis a amplitude das demandas. A lógica de estruturação do projeto integrado é a de construção das sinergias geradas entre cada uma das ações nele contidas para propiciar efeitos multiplicados; é também a lógica de sinalização, por parte do poder público e para os atores do setor privado, de que há interesse e um processo de transformação em curso, no qual vale à pena investir.

**O projeto âncora, tal qual o PIC, é apresentado neste trabalho tão somente como exercício, e neste caso como exercício de articulação de propostas elaboradas por distintas secretarias municipais, tomando investimentos já previstos no PIC como partida. Foi realizado a partir dos seguintes critérios:**

- i. endereçamento de soluções para os problemas condicionantes de abrangência social, ambiental e urbana;
- ii. aderência da proposta à eventual linha de crédito a ser disponibilizada pelo BRDE, que privilegia o objetivo de promoção da resiliência;
- iii. fortalecimento dos atributos de centralidade metropolitana do 4D, de forma a dinamizar a economia local e sustentar o desenvolvimento;
- iv. Investimento nas infraestruturas com capacidade de amparo a um processo incremental de transformação do território; e
- v. capacidade de mobilização do setor público e

da sociedade civil, por meio da incorporação da totalidade das agendas setoriais, maior abrangência territorial possível e maior número de habitantes diretamente impactados.

As intervenções integradas propostas partem do projeto de requalificação do eixo da Av. Farrapos e se estendem para Av. A. J. Renner, entendendo ambas como eixos estruturadores que conectam os demais projetos escolhidos. Estima-se um custo total de cerca de R\$ 120 milhões para o projeto âncora, que beneficiaria diretamente 51 mil habitantes (95% do total de habitantes do 4D).

Figura 3.9: Intervenções do projeto integrado:



# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



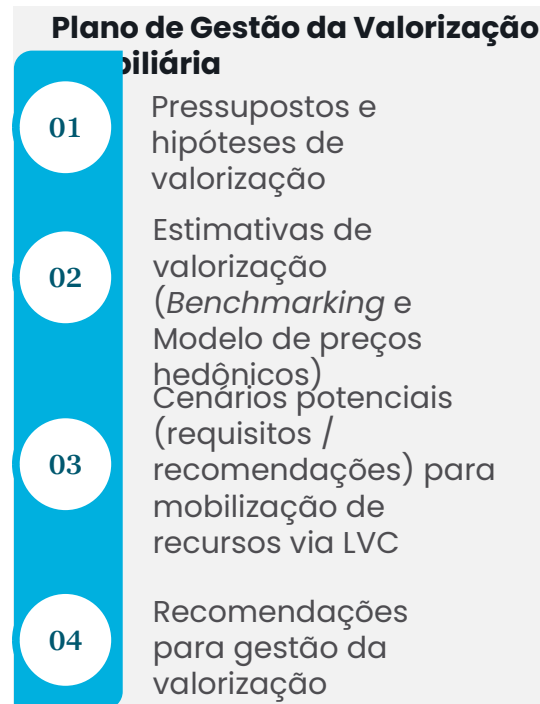
Lições Aprendidas

## Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

A Gestão da Valorização Imobiliária é parte importante da estratégia de transformação sustentável e inclusiva do 4D, já que (i) avalia o potencial de valorização do território do 4D a partir da implementação dos investimentos públicos priorizados; (ii) modela como parte dessa valorização pode ser capturada e/ou recuperada pelo setor público junto ao setor privado através da implementação de instrumentos de LVC; e (iii) antecipa os potenciais conflitos decorrentes do processo pretendido de transformação do 4D, sugerindo mecanismos de como podem ser evitados ou mitigados.

A gestão da valorização mostrou-se, portanto, tão relevante quanto a mobilização de recursos propriamente dita. No caso do 4D, por exemplo, há que se preocupar em evitar ou mitigar impactos adversos potenciais, a exemplo do deslocamento involuntário da população mais vulnerável e da inviabilização de negócios tradicionais por conta do aumento dos aluguéis.

Figura 4.1: Etapas do Capítulo



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Recuperação da valorização imobiliária

Comumente, considera-se que os processos de valorização imobiliária são positivos, especialmente quando associados a dinâmicas de prosperidade e de desenvolvimento. No entanto, muitas vezes a valorização imobiliária é sintoma de um mercado disfuncional (em que não há oferta suficiente de solo urbanizado para fazer frente à demanda) e apresenta-se como importante barreira ao desenvolvimento. Caso se queira adquirir um terreno para viabilizar obras públicas, por exemplo, os preços elevados podem inviabilizar as obras. Adicionalmente, uma cidade cara (tida como “valorizada”) é menos acessível a seus moradores.

**A introdução de uma política de LVC implica, portanto, em uma mudança importante das regras do jogo urbano, recuperando, para a coletividade, esses incrementos de valor.**

Land Value Capture consiste, assim, em “mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo” (Smolka, 2014).

## Hipóteses de valorização imobiliária esperada no 4D

Intervenções fundamentalmente públicas no território resultam na valorização dos imóveis e terrenos adjacentes, valorização esta captada pelos proprietários (privados) através do aumento dos aluguéis ou do valor de venda. Buscando compreender essa dinâmica, foram desenvolvidas hipóteses da valorização esperada para a área do 4D decorrentes da implementação dos projetos de investimentos priorizados na etapa anterior. Em sequência, foi possível estimar o montante que poderia ser recuperado por LVC e direcionado em favor das diretrizes de transformação para a área.

Foi realizado um estudo de benchmarking em diversas cidades que implementaram projetos semelhantes ao que está sendo proposto para o 4D, envolvendo requalificação de espaços públicos, infraestrutura verde e redução dos riscos de alagamentos. Os estudos de caso avaliados mostraram uma valorização imobiliária potencial variável, entre 2% e 26%.

Em seguida, foi desenvolvido um modelo de preços hedônicos para estimar a valorização dentro do contexto de Porto Alegre. O objetivo foi encontrar o impacto que as características extrínsecas ao imóvel exercem sobre o preço do m<sup>2</sup> em Porto Alegre, ou seja, como as

<sup>3</sup> Índice calculado pelo IBGE, que considera se as características urbanísticas do entorno dos domicílios apresentam informações sobre presença de iluminação pública, pavimentação, arborização, bueiro/boca de lobo, lixo acumulado, esgoto a céu aberto, meio-fio ou guia, bem como calçada, entre outras características.

externalidades, como alagamentos, influenciam no preço do solo urbano na cidade. Considerou-se a premissa de que a completa implementação dos investimentos adotados pelo PIC impactaria o 4D nas seguintes condições: (i) intervenções de requalificação urbana zerariam os índices de entorno<sup>3</sup> de áreas sem calçada e sem bueiro; (ii) a implementação de estratégias de desenho urbano para prevenção de crimes (Crime Prevention through Environmental Design – CPTED) geraria redução das taxas de violência urbana; (iii) projetos priorizados de drenagem urbana solucionariam os problemas de alagamento do 4D, mitigando sua suscetibilidade à inundaçãõ; e (iv) melhorias de acessibilidade às estações, requalificação do eixo central e implantação do corredor de ônibus (Bus Rapid Transit – BRT) diminuiriam os tempos atuais de viagem para o centro do município. O horizonte temporal, nesse caso, estaria sujeito à implementação dos projetos priorizados no PIC e dependeria do cenário de faseamento adotado.



Através desse modelo, a valorização potencial estimada para o 4D situou-se entre o intervalo de 5% a 12%, de acordo com o bairro. Essa valorização foi aplicada ao valor de mercado de cada lote, totalizando um incremento de R\$ 928 milhões no valor de todos os imóveis do 4D, ou seja, duas vezes o capital total investido no PIC (R\$ 436 milhões).

### Potencial de mobilização de recursos

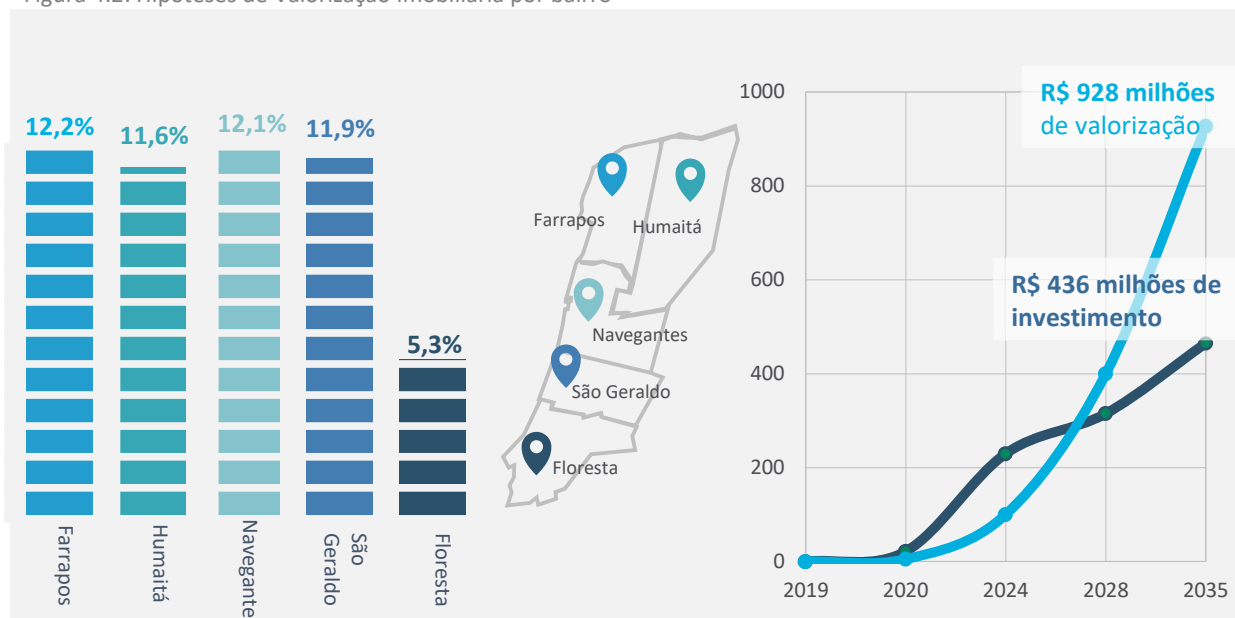
Para recuperar total ou parcialmente a valorização esperada, seria necessário ter regulamentados na legislação urbanística municipal um conjunto de instrumentos de LVC para atuar tanto sobre o fluxo de novos empreendimentos quanto sobre o estoque de imóveis já existentes. No caso de Porto Alegre, apenas o Solo Criado<sup>4</sup> está regulamentado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e

Ambiental (PDDUA) de 2009. Apesar da cidade ter sido pioneira na adoção da outorga onerosa na legislação urbanística municipal, tendo incorporado o Solo Criado desde 1979, o município não avançou na regulamentação de outros instrumentos, mais adiante citados.

### Solo Criado e Desenvolvimento Imobiliário

O solo criado é um instrumento que permite ao município autorizar a construção acima do índice de aproveitamento básico, até o índice de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário. O potencial de arrecadação deste mecanismo depende do potencial construtivo adicional (diferença entre IA máximo e IA básico) e da fórmula de cálculo. Em grande parte do território de Porto Alegre, esses índices variam entre básico 2 e máximo 3, de acordo com os parâmetros de adensamento estabelecidos pelo PDDUA. Mas o Solo Criado não se mostrou instrumento preponderante a ser utilizado no 4D. A região conta com uma ampla oferta de potencial construtivo. Portanto, a mobilização de recursos via Solo Criado no 4D dependeria, essencialmente, da demanda de novos empreendimentos na região nos próximos anos. Contudo, ensaios sobre a produção imobiliária residencial e não residencial no 4D mostraram que, em um cenário tendencial, há

Figura 4.2: Hipóteses de Valorização Imobiliária por bairro



Fonte: Elaboração própria, 2020.

<sup>4</sup> Esse instrumento corresponde à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), regulamentado nacionalmente pelo Estatuto da Cidade em 2001.

uma baixa projeção de desenvolvimento imobiliário nesse território, **consumindo apenas um sexto da oferta de potencial construtivo**, de acordo com a legislação atual. Consequentemente, a arrecadação de recursos através do Solo Criado é bastante tímida, cerca de **R\$ 22,7 milhões até 2035, recuperando apenas 2% da valorização potencial estimada.**

Em um contexto onde a oferta de estoque construtivo é maior do que a demanda, a orientação do processo de transformação do território pelo setor imobiliário exige políticas públicas que direcionem as dinâmicas produtivas da cidade.

**Trilhar o caminho do Solo Criado exigiria, também, que se olhasse para as dinâmicas de toda a cidade.** Ora, sabe-se que o 4D compete (em condições desfavoráveis) com outras localidades da cidade pela atração da produção imobiliária; assim, esperar resultados da utilização do Solo Criado no 4D iria requerer a implementação prévia de uma **política forte de indução-restrição** em todo o território municipal. Isso é, induzir o desenvolvimento imobiliário no 4D através de investimentos públicos e oferta de potencial construtivo, atraindo as dinâmicas produtivas da cidade e, ao mesmo tempo, limitar o potencial construtivo de bairros concorrentes.

Figura 4.3: Cenários de desenvolvimento urbano em m<sup>2</sup>



### CENÁRIO MÁXIMO NORMATIVO

Desenvolvimento imobiliário completamente hipotético, demonstra qual seria o desenvolvimento imobiliário necessário para transformar todos os vazios e subutilizados no 4D.



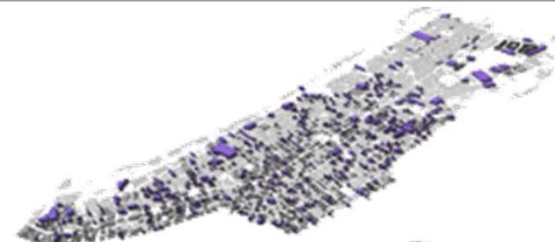
### CENÁRIO INDUZIDO

Atração da produção imobiliária para o 4D a partir das políticas de “indução e restrição”, além de investimentos públicos.



### CENÁRIO TENDENCIAL

Desenvolvimento imobiliário baseado no crescimento vegetativo de população e domicílios. Pressupõe a extrapolação da curva de crescimento, se nada for feito.



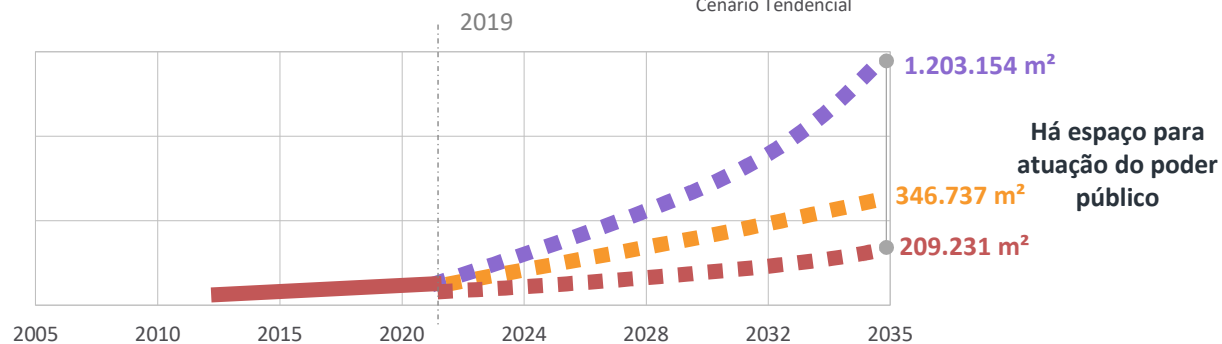
Cenário Máximo Normativo



Cenário Induzido



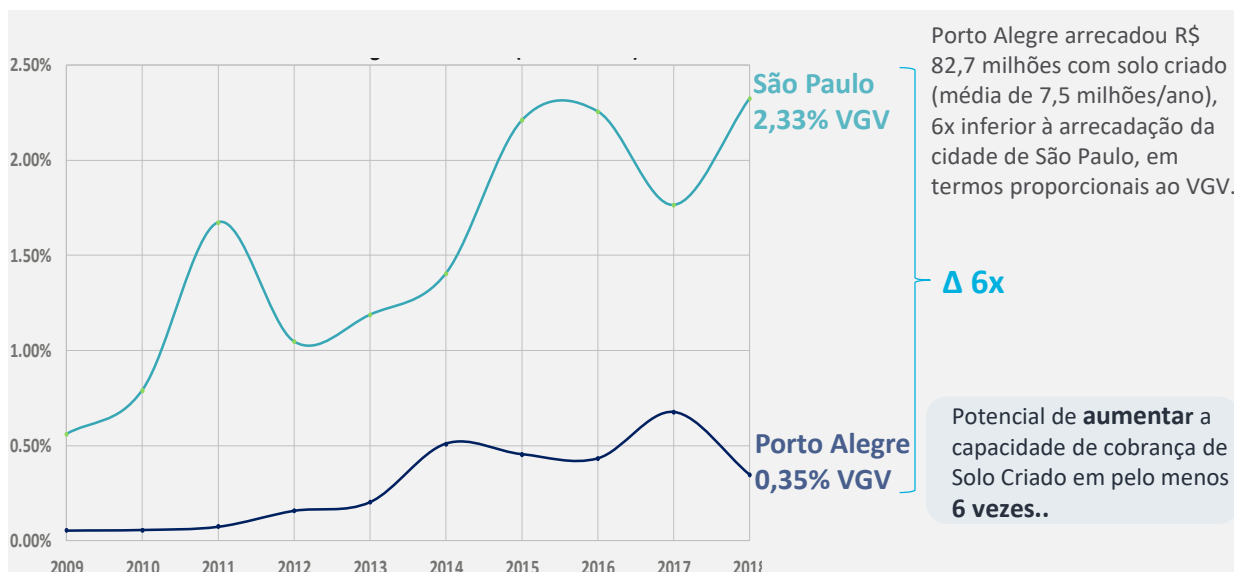
Cenário Tendencial



No **cenário induzido**, considerando a atração da produção imobiliária para o 4D a partir das políticas de “indução-restrição”, além de investimentos públicos e aprimoramento da forma de cobrança do solo criado por meio da atualização do valor base de cobrança pela incorporação da valorização imobiliária, o valor de captura poderia aumentar para **R\$ 54 milhões, equivalente a 6% da valorização**.

Por fim, uma análise comparativa entre Porto Alegre e São Paulo em relação aos dados históricos de arrecadação de solo criado ponderado pelo Valor Geral de Vendas (VGV) ressalta a amplitude

Figura 4.4: Comparação de arrecadação de solo criado/VGV Porto Alegre e São Paulo (2009 – 2018)

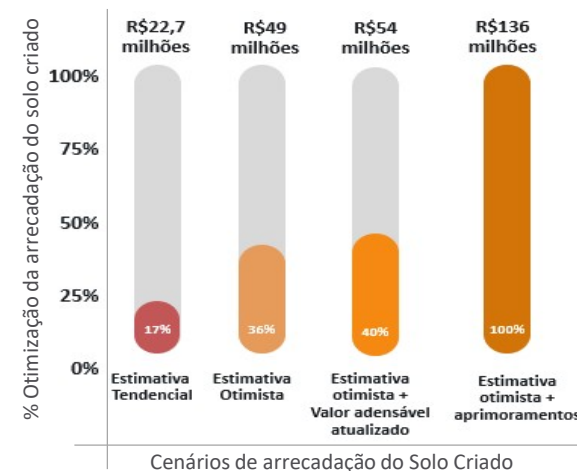


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FUNDURB, Anuário Secovi (São Paulo), Datazap e Prefeitura de Porto Alegre, 2019..

possível para o aumento de mobilização de recursos via Solo Criado. Nos últimos 10 anos, Porto Alegre arrecadou R\$ 82,7 milhões com Solo Criado (média de R\$ 7,5 milhões/ano), valor seis vezes menor que a arrecadação da cidade de São Paulo.

Portanto, se o instrumento fosse otimizado, considerando, cumulativamente, (i) o acréscimo da ampliação do potencial construtivo adicional, (ii) a revisão do valor base de cobrança e (iii) a adoção de índice de aproveitamento básico único unitário, seria possível aumentar a arrecadação do Solo Criado **para R\$ 136 milhões, equivalente a quase 15% da valorização**.

Figura 4.5: Potencial de mobilização de recursos por Solo Criado



Fonte: Elaboração própria, 2020.

### Outros instrumentos de LVC

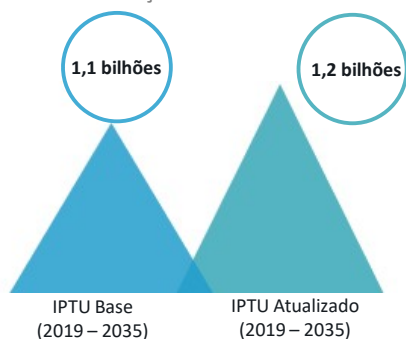
Melhores práticas internacionais mostram que há uma maior efetividade do uso de mecanismos de LVC quando estes são combinados entre si e, principalmente, quando o conjunto de mecanismos incide sobre o fluxo de novos empreendimentos imobiliários e sobre o estoque de imóveis. Ou seja, além do Solo Criado, seria importante que Porto Alegre adotasse instrumentos que incidissem sobre todos os imóveis (novos e usados), através da atualização periódica da planta de valores do município, base de cálculo do IPTU, e da adoção da Contribuição de Melhoria.

O arrendamento de ativos públicos também tem potencial de mobilizar recursos privados através da monetização de potencial não explorado de terrenos públicos sem uso ou subutilizados.

### Atualização periódica do IPTU

O imposto sobre a propriedade imobiliária é capaz de recuperar parcialmente a valorização imobiliária, visto que a alíquota de cobrança incide tanto sobre a parte edificada, como sobre o solo urbano. Já que a sua base de cálculo é o valor venal, a atualização periódica da planta de valores do município é necessária para que se possa recuperar de forma mais substancial o incremento nos valores imobiliários. No caso do 4D, o potencial de arrecadação do IPTU, considerando a incorporação da valorização imobiliária a partir de 2023, é de **R\$ 107,9 milhões adicionais ao cenário base (ou tendencial), o que significa R\$ 8,9 milhões a mais por ano até 2035.**

Figura 4.6: Atualização do IPTU



Fonte: Elaboração própria, 2020.

### Contribuição de Melhoria

A valorização gerada por uma obra tende a ser superior ao seu custo. Para qualquer obra pública que resulte em valorização dos imóveis afetados, é possível aplicar o instrumento Contribuição de Melhoria. Por definição, é uma contribuição ou encargo incidente sobre os proprietários de certos bens imóveis para o custeio de serviços ou melhoramentos públicos dos quais eles se beneficiam especificamente. O objetivo deste mecanismo é a recuperação do valor investido em uma obra pública, que tenha redundado em valorização imobiliária.

Assim, foram realizados alguns ensaios de obras do PIC que poderiam ser financiadas por Contribuição de Melhoria, de modo a exemplificar o potencial da aplicação deste instrumento. As obras escolhidas foram: (i) requalificação de espaços públicos com reservação; (ii) ruas completas; e (iii) obras de macrodrenagem da Baía Almirante Tamandaré. Esses casos são apenas exemplos de obras em que a valorização é superior ao custo da obra e poderia ser 100% financiada por Contribuição de Melhoria. Cabe ao município avaliar que projetos do PIC poderiam ser financiados por esse instrumento.

Figura 4.7: Ex. de aplicação de Contribuição de Melhoria



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Arrendamento de imóveis públicos

O arrendamento de ativos públicos consiste na monetização de potencial não explorado de terrenos públicos sem uso ou subutilizados. Esse mecanismo pode ser viabilizado por simples contrato de locação ou por operações estruturadas mais complexas como PPPs e concessões, dependendo da finalidade do uso do terreno e dos objetivos da operação. Foram identificados seis terrenos com potencial de exploração comercial no 4D, quatro localizados em Floresta e dois situados em Humaitá, com potencial de arrecadação de receita de aluguel de **R\$ 28 milhões até 2035, uma média de arrecadação de R\$ 2 milhões/ano.**

Figura 4.8: Arrendamento de Ativos públicos



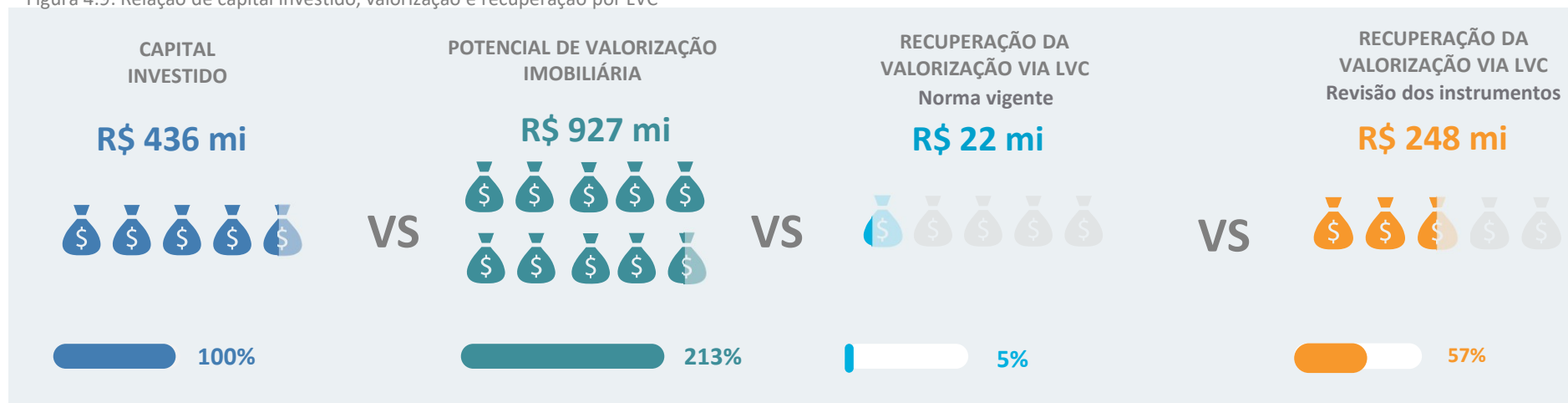
Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Potencial de mobilização de recursos via LVC

Conhecendo-se as limitações em recuperar a totalidade da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos, **a comparação entre valores de investimento, valorização e recuperação dá a ordem de grandeza das possibilidades existentes para se construir uma política consistente de LVC** em Porto Alegre, com impactos sobre o 4D.

A indução de desenvolvimento urbano para o 4D, aliada à otimização dos instrumentos e arranjo entre eles, evidenciam o potencial de recuperação da valorização e motivam a mobilização política para viabilizar a sua adoção.

Figura 4.9: Relação de capital investido, valorização e recuperação por LVC



Fonte: Elaboração própria, 2020.

O total de investimentos apresentado no PIC é da ordem de R\$ 436 milhões; a valorização estimada é de R\$ 927,8 milhões, quase o dobro; já a capacidade de mobilização de recursos via LVC, em um cenário máximo, corresponderia à recuperação de R\$ 248 milhões, isto é, 27% da valorização imobiliária, o que financiaria, potencialmente, 57% dos investimentos necessários para o 4D.

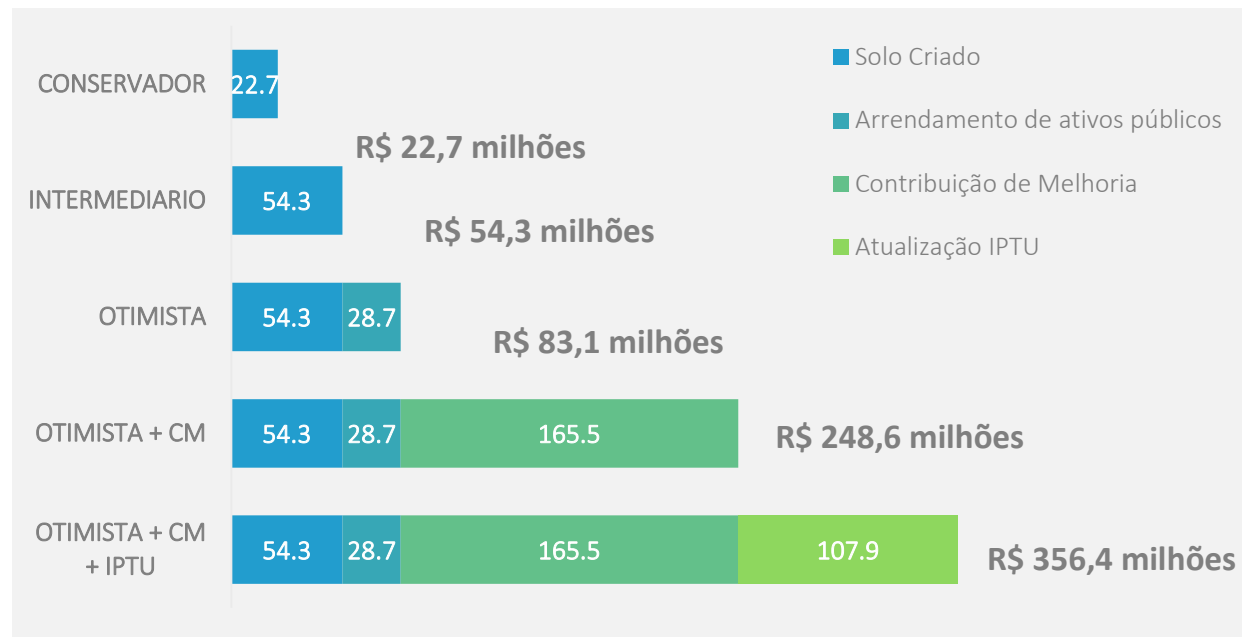
Ressalta-se que para todos os mecanismos há espaço potencial para aumentar a capacidade de mobilização de recursos via LVC, passando a incorporar esses instrumentos como fontes de financiamento não reembolsáveis.

Vale ressaltar que os timings de investimento e de recuperação da valorização são incompatíveis. Logo, não se pode esperar que os instrumentos de LVC financiem a infraestrutura de transformação do 4D no curto prazo.

**O fortalecimento dos instrumentos pode alavancar recursos ao longo do tempo para inúmeras ações de melhoria urbana, progressivamente aumentando a resiliência do 4D. Logo, seu fortalecimento pode vir a desempenhar um importante papel na alavancagem de um ciclo virtuoso de**

**investimento, geração de valor, recuperação da valorização e ampliação da capacidade de investimento do poder público, promovendo uma maior sustentabilidade de médio e longo prazo da saúde fiscal do município.**

Figura 4.10: Potencial de mobilização de recursos via LVC



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Gestão da valorização imobiliária

Os processos de valorização imobiliária a partir de obras públicas e de alterações normativas são inerentes à dinâmica urbana, isto é, tendem a ocorrer sempre que há algum tipo de intervenção pública. A valorização imobiliária gera externalidades positivas e negativas. Fazer frente a seus efeitos indesejados depende de políticas públicas de gestão e controle. Na ausência de gestão, a valorização imobiliária é totalmente apropriada pelos entes privados, inviabilizando políticas de moradia social, expulsando antigos moradores de renda mais baixa e atores de interesse local. Por outro lado, uma boa gestão da valorização imobiliária é capaz de interferir nas dinâmicas territoriais, aplicando mecanismos de LVC e regulação urbanística capazes de gerir conflitos e de aumentar a receita pública.

Dessa forma, é necessário entender a lógica dos processos presentes e dos que serão deflagrados a partir da transformação do 4D. Para isso, foram identificadas no 4D áreas homogêneas, seus principais agentes e interesses no território. Na sequência, elaborou-se uma matriz de riscos e oportunidades e identificaram-se os potenciais conflitos e sinergias, culminando em recomendações para a gestão da valorização imobiliária.

## Setorização das áreas homogêneas

Para identificação dos conflitos territoriais, foram definidas dez áreas homogêneas, com base nos seguintes critérios: morfologia urbana, tamanho das quadras e da testada dos lotes, número de pavimentos, valor venal dos terrenos, cone do aeroporto, presença de Áreas Especiais de

Interesse Social (AEIS), barreiras urbanas, presença de usos não residenciais e áreas livres.

É importante destacar que as características mencionadas são sintetizadas no valor venal dos terrenos, que expressa as diferenças locais. Cada um desses setores é formado por agentes e interesses distintos, conforme sintetizado a seguir.

Figura 4.11 Setores homogêneos



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## Matriz SWOT para o 4D

A análise de cada setor do território permitiu desenvolver uma matriz SWOT para identificar os principais agentes presentes no território, suas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. A oportunidade dada para novos negócios e locatários, pela localização relativamente acessível para a instalação de novas atividades, pode ser ameaçada pela perspectiva de valorização da área. Como síntese desta matriz, chegou-se às forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do 4D:

Figura 4.12: Síntese da Matriz SWOT



Fonte: Elaboração própria, 2020.



## Identificação de potenciais conflitos e sinergias

Os diferentes atores presentes no território possuem o interesse comum na sua requalificação urbana. No entanto, e para além das sinergias, há conflitos explícitos. Os novos negócios podem ameaçar a clientela dos negócios tradicionais, assim como incomodar os moradores com barulho e movimento. Por outro lado, as incorporadoras de alta renda são uma ameaça aos locatários, que podem ser expulsos, mas são consonantes aos proprietários, pois novos empreendimentos valorizam os imóveis existentes. Já com a indústria, estas incorporadoras apresentam incompatibilidade por conta de parâmetros de incomodidade.

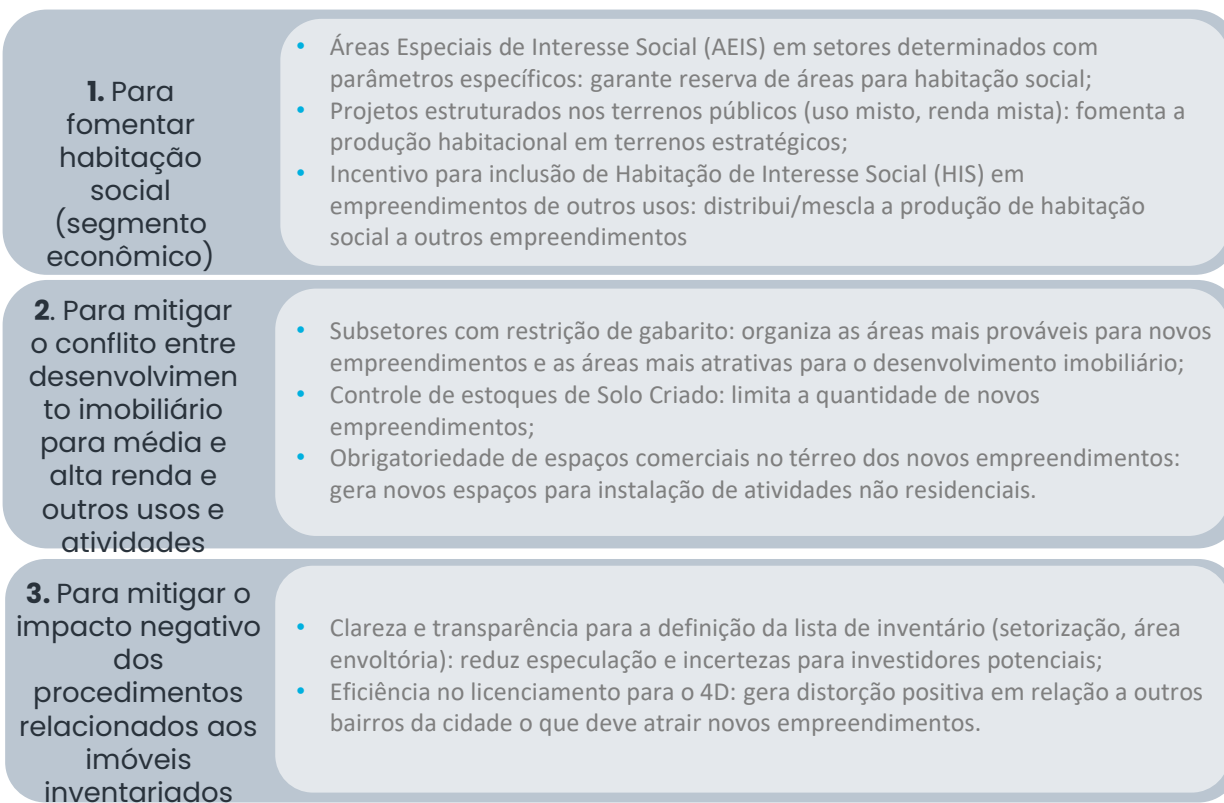
Há uma diferença importante entre locatários e proprietários; os valores relativamente baixos proporcionaram a criação de uma ambiência que pode ser ameaçada pela valorização gerada pelas intervenções previstas.

**Assim, é preciso que os conflitos potenciais sejam levados em conta na definição de estratégias regulatórias para proteger e fomentar usos e atividades considerados aderentes à visão do 4D.**

## Recomendações

Algumas recomendações para a gestão da valorização imobiliária e fortalecimento dos instrumentos de LVC já regulamentados são:

Figura 4.13: Recomendação para gestão de conflitos



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Essa matriz serve de exemplo para que a PMPA venha elaborar análises próprias no processo futuro de tomada de decisão.

# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

## Recomendações

Este capítulo apresenta, de forma integrada, o conjunto de recomendações do estudo, de acordo com os eixos temáticos. As recomendações buscam oferecer concretude para a implementação da estratégia de transformação do 4D.

Figura 5.1: Recomendações de acordo com os eixos temáticos



Fonte: Elaboração própria, 2020.

## A. Gestão e desenvolvimento

As recomendações sobre o eixo de gestão e desenvolvimento estão baseadas em três ações estratégicas:

### i. Revisão do Plano Diretor

Parte da viabilização da transformação do 4D respalda-se pelo regramento e visão de cidade a ser incorporada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Portanto, a revisão do PDDUA é uma oportunidade de incorporar uma série de melhorias na normativa urbana de Porto Alegre, já que:

- a indução de transformação no 4D somente pode ser viabilizada a partir de diretrizes urbanísticas específicas e coordenação / complementaridade entre incentivos no 4D e restrições em demais áreas do município;
- introdução da política de indução-restrição, o fortalecimento dos instrumentos de LVC, o regramento de um desenho urbano que colabore para redução de crimes, o fomento à produção de habitação de interesse social e a drenagem urbana sustentável também devem estar pautadas na revisão do Plano Diretor; e
- além disso, é função do Plano prever instrumentos urbanísticos a fim de evitar, no 4D, os deslocamentos involuntários de negócios e população vulnerável, a descaracterização da ambiência urbana e a

incompatibilidade de usos.

### ii. Fortalecimento e/ou introdução de instrumentos de LVC

O fortalecimento dos instrumentos de LVC já regulamentados e a introdução de novos instrumentos pode dar mais sustentabilidade fiscal a longo prazo para o município, permitindo que parte importante dos investimentos no 4D possa ser recuperada. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- a Planta Genérica de Valores deve ser atualizada periodicamente a cada 4 anos, aproximando-se ao valor de mercado, para recuperar de forma mais substancial o incremento nos valores imobiliários;
- é necessário estudar formas de aperfeiçoamento da fórmula de cobrança do Solo Criado e articular a implantação de um índice de aproveitamento básico unitário;
- a Contribuição de Melhoria é um instrumento com grande potencial de mobilização de recursos. É necessário abrir precedência no uso deste instrumento, comunicando que se trata de mecanismo transparente e com controle social.

### iii. Fomento ao desenvolvimento imobiliário e econômico do 4D

O desenvolvimento econômico do 4D está

relacionado à promoção de um ambiente urbano propício para a atração de novos empreendimentos e negócios, além da permanência dos negócios preexistentes. Para isso, é necessário melhorar os procedimentos atuais, tais como:

- identificar tipologias de projetos de maior interesse para o 4D e implementar fast-track nos processos de aprovação;
- regulamentar a nova lei de inventariado e dar clareza e transparência para a definição da lista de inventário. Recomenda-se não adotar como incentivo a isenção de área permeável e de construção de reservatório, devido ao quadro crônico de problemas com drenagem urbana;
- recuperar imóveis fora de mercado:
  - levantar a situação fundiária no 4D;
  - regulamentar e aplicar o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC);
  - estudar a aplicação da concessão urbanística em subperímetros específicos;
  - usar Fundos de Investimentos Imobiliários como captação de recursos para desapropriação de imóveis fora de mercado;
  - usar arrecadação de abandono de imóvel urbano;
- amparar e multiplicar os investimentos na economia criativa, além da atração de novas atividades que desfrutem da alta oferta de mobilidade e da condição de centralidade metropolitana que se quer reforçar no 4D.

## B.Segurança Pública

As recomendações sobre o eixo de segurança pública estão baseadas em duas ações estratégicas:

### i. Planejamento e desenho urbano

A questão de segurança pública não se trata somente com policiamento, podendo ser promovida a partir de estratégias de desenho urbano. As técnicas de Prevenção do Crime através do Desenho Urbano (CPTED), ao garantir maior qualidade do espaço urbano, maior circulação de pessoas nas ruas e, em decorrência, maior vigilância natural, tem potencial expressivo de inibição de oportunidades para o crime e, portanto, de ampliação da sensação de segurança. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- definir parâmetros urbanísticos (obrigações ou incentivos) que propiciem fachadas ativas, fruição pública e usos mistos, promovendo ambiente urbano seguro e atrativo para pedestres;
- estruturar sistema de recuperação de edifícios abandonados, por meio de incentivos ou sanções urbanísticas, parcerias e atração de moradores e atividades.

### ii. Zeladoria e vigilância

De forma conjunta às medidas de CPTED, os serviços de zeladoria consistem em um dos pontos que impactam na sensação de segurança ou insegurança em relação a um ambiente. Iluminação pública, limpeza urbana e qualidade dos espaços públicos – vias, praças, parques, entre outros – compõem serviços de zeladoria necessários à melhoria da ambiência e aumento da percepção de segurança no 4D. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- agilizar processos da PPP de Iluminação Pública, priorizando o início de intervenções na região do 4D;
- buscar fontes de recursos para universalização de ações de varrição pública e limpeza urbana, assim como de gestão de resíduos sólidos;
- agilizar processos da PPP de Resíduos Sólidos;
- promover a manutenção adequada dos espaços públicos, buscar parcerias com a sociedade civil e com o setor privado e estruturar sistema de gestão comunitária;
- estruturar equipes de vigilância, operações anticrime e capacitar profissionais relacionados à vigilância e segurança pública:
  - Implementar sistemas de segurança pública a

partir de aparatos tecnológicos (SMS denúncia, câmeras de segurança, etc.).

## C. Desenvolvimento social

As recomendações sobre o eixo de desenvolvimento social estão baseadas em três ações estratégicas:

### i. Moradia digna e saneamento

A porção norte do 4D concentra as vulnerabilidades sociais do território, a principal das quais constituída pela precariedade na habitação. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- buscar por outros modos de provisão habitacional, por aumento de recursos para produção habitacional, por produção mista e por aderência aos programas federais de habitação para promoção de moradia digna e redução das vulnerabilidades sociais;
- regulamentar incentivos fiscais e parâmetros urbanísticos para fomentar a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) em AEIS:
  - criar Conselho Gestor das AEIS;
  - definir a obrigação de destinar % de terreno para produção de HIS;
  - destinar parte do empreendimento de média/alta renda a unidades de HIS, por meio de incentivos, como bônus de densidade;
- promover a regularização fundiária:

- manter atualizado o cadastro de domicílios em vilas;
- não adotar concessão de título como única forma de regularização fundiária; promover concessão de título acompanhada de um programa de urbanização integrada.

### ii. Economia da reciclagem

Recomenda-se que um dos pilares para a reversão do quadro de vulnerabilidade social seja o fortalecimento e a dignificação da economia da reciclagem no 4D. Porto Alegre já possui ações nesse caminho; é necessário um processo de avaliação e de fortalecimento dessas ações, acompanhado da priorização dessa população e da promoção de condições adequadas de trabalho. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- atualizar cadastro de pessoas em situação de vulnerabilidade social e em situação de rua:
  - atualizar cadastro de coletores de resíduos sólidos, carrinheiros e carroceiros;
  - elaborar diagnóstico da atual situação dessa atividade no 4D;
- promover capacitação técnica específica para gestão de resíduos sólidos, equipar unidades de triagem, fomentar processos produtivos que aumentem valor agregado e incentivar a mobilização de coletores em cooperativas e

outros arranjos, capacitando-os para sua gestão;

- promover parcerias entre as indústrias locais e as cooperativas e coletores de resíduos.

## D. Saneamento básico

As recomendações sobre o eixo de saneamento básico estão baseadas em três ações estratégicas:

### i. Estudo de otimização da infraestrutura de drenagem

O primeiro passo para definir as necessidades de infraestrutura de drenagem no 4D é a realização de um estudo de otimização, que consiste em uma análise de visão geral com grau de detalhamento técnico que permita orientar, de forma parametrizada, decisões acerca da elaboração de estudos mais detalhados e aprofundados sobre drenagem. A modelagem que compõe esse estudo é uma ferramenta importante para ensaiar o sistema e propor melhorias na maneira como é projetado, de forma a aumentar sua eficiência e as condições de segurança. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- sistematizar as informações existentes, compilando os estudos hidráulicos e alternativas já consideradas pela gestão pública de Porto Alegre no passado:
  - realizar levantamento aprofundado de estudos anteriores e soluções propostas para as bacias Almirante Tamandaré e Humaitá, com detalhes dos aspectos técnicos que embasaram as decisões para, assim, estabelecer, em caráter preliminar, soluções alternativas em drenagem, integradas a outras

propostas de transformação urbana;

- ensaiar diferentes alternativas de infraestruturas cinzas, azuis e verdes, na busca de soluções mais eficientes dos pontos de vista técnico e de custos, com base nos resultados desse estudo;
- adotar o estudo de otimização como subsídio na Revisão do PDDrU.

### ii. Plano de infraestrutura verde e azul

O Plano de Infraestruturas Verdes e Azuis é sugerido para estruturar ações que agreguem valor ao território (tanto valor imobiliário, que por sua vez permite maior recuperação dos investimentos, quanto valor urbanístico), além de colaborar com a mitigação dos riscos de alagamento, condição crônica do 4D. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- a partir do estudo de otimização e das modelagens, elaborar parametrização do custo-benefício de infraestruturas verdes e azuis em relação às infraestruturas cinzas.
- atualizar o cadastro de rede;
- avaliar e propor otimização de infraestrutura existente;
- elaborar e implementar projetos de controle de escoamento superficial, por meio de infraestruturas verdes e azuis;
- institucionalizar o conceito na gestão pública:
  - definir estratégia de implementação e indicadores de avaliação, por meio de soluções piloto, que possam ser monitoradas e servir de

referência e parâmetros para avaliação de desempenho.

### iii. Medidas não estruturais em drenagem

Para além de medidas estruturais – investimentos em obras – recomenda-se que Porto Alegre estude e implemente medidas não estruturais em drenagem urbana, como incentivos fiscais e parâmetros urbanísticos específicos para promover a reservação de maiores volumes, zoneamento restritivo conforme suscetibilidades a alagamento, entre outras ações. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- definir zoneamento com parâmetros restritivos de uso e ocupação do solo em áreas mais suscetíveis a partir da análise de suscetibilidade aos eventos de alagamento;
- definir zonas de interesse de reservação (conforme sua localização e impacto nas dinâmicas hidrológicas urbanas) e instituir parâmetros urbanísticos que incentivem a reservação além da cota mínima definida pelo atual decreto;
- estudar a viabilidade de cobrança de taxa de drenagem, tendo como fato gerador o impacto relativo de cada propriedade sobre o sistema de drenagem – relação com área impermeabilizada e poluição gerada.

## E. Requalificação urbana e mobilidade

As recomendações sobre o eixo de requalificação urbana e mobilidade estão baseadas em três ações estratégicas:

### i. Estruturação do eixo das Avs. Farrapos e A.J. Renner

A integração de projetos – dando prioridade às ações de requalificação do eixo das Avs. Farrapos e A. J. Renner – é uma maneira de estruturar o território do 4D, romper as barreiras urbanas, e promover a superação da divisão entre suas porções sul e norte, promovendo, assim, maior equidade urbana. Independentemente do modelo de transportes, recomenda-se que a estruturação do território esteja pautada por ações integradas no eixo das Avs. Farrapos e A.J. Renner. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- realizar estudo de identificação, articulação e priorização de projetos localizados no eixo das Avs. Farrapos e A.J. Renner;
- promover integração intersetorial para coordenação e execução de projeto âncora;
- contratar a elaboração de Pesquisa Origem e Destino;
- elaborar modelo para avaliação de custo-efetividade de modal de transporte para, então, definir o modal a ser implementado no eixo das Avs. Farrapos e A. J. Renner;
- contratar a elaboração e execução do projeto

executivo das obras prioritizadas e identificadas no projeto âncora como requalificadoras do eixo das Avs. Farrapos e A. J. Renner. Esta recomendação é aplicável, também, com relação às ações estratégicas de Integração Modal e Requalificação Urbana, detalhadas a seguir;

- iniciar o processo de alavancagem de recursos para viabilização do projeto âncora.

### ii. Integração modal

A integração modal é relevante para tornar o território mais acessível por modais de transporte diversificados, fortalecendo a condição de centralidade metropolitana do 4D. A integração decorre de implantação de infraestrutura e de sistemas com integração tarifária. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- ofertar distintos modos de transporte, formando uma rede integrada;
- promover integração tarifária entre os modais de transporte;
- requalificar as calçadas; implantar a rede cicloviária; requalificar estações e terminais de transporte público coletivo; implantar travessias em níveis, infraestrutura de estacionamento de bicicletas integrada a terminais e estações de transporte público coletivo, e sistema de bicicleta compartilhada no 4D; requalificar o entorno de estações e terminais;
- incentivar serviços voltados aos usuários de

bicicletas próximo às estações e terminais;

- planejar integração entre sistema de transporte coletivo e táxis;
- melhorar o conforto dos usuários, principalmente, priorizando os usuários de modos ativos e coletivos de mobilidade.

### iii. Requalificação urbana

A requalificação urbana a partir de intervenções temporárias constitui-se em um meio para catalisar projetos de longo prazo. As principais recomendações estão dispostas a seguir:

- elaborar e executar projetos de urbanismo tático como experimentação e geração de métricas sobre requalificação urbana e comunicador de intervenções pelo poder público no 4D;
- definir estratégia de implementação por meio de soluções-piloto que possam ser monitoradas e servir de referência e parâmetro para avaliação de desempenho, como por exemplo, aumento no uso dos espaços públicos;
- implantar sistema de espaços públicos (ruas, praças, parques), estruturando ações de requalificação e manutenção;
- envolver a sociedade civil e ONG nos processos de tomada de decisão e implantação;
- estruturar, priorizar e realizar investimentos de requalificação de entorno de terminais e estações de transporte público coletivo.



# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

## Plano de Ação

O Plano de Ação, espécie de caminho crítico ou roadmap, consistiu na estruturação das atividades de cunho operacional necessárias para viabilizar a completa implementação da estratégia definida para a viabilização da Visão de Transformação do 4D.

Foi dividido em cinco etapas, a saber:



### 1. DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Definir o recorte de intervenção e área de abrangência do 4D



### 2. MOBILIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Mobilizar e articular agentes da PMPA e estabelecer um plano de comunicação



### 3. FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Aparelhar a máquina pública e instituir governança para o 4D



### 4. IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO

Estabelecer indicadores e mecanismos de financiamento



### 5. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Estruturar um projeto integrado no território, que possa comunicar a transformação no 4D.

## i. Delimitação e setorização da área de estudo

O primeiro passo no plano de ação é a confirmação da setorização da área de estudo, considerando as suas especificidades e demandas e potenciais. Parte-se do pressuposto de que não se poderá resolver fragmento algum do 4D sem levar em conta o seu funcionamento sistêmico – questões de estrutura urbana, transporte, drenagem, segurança e outras tantas de caráter socioeconômico que se correlacionam e reverberam em suas vizinhanças. Assim sendo, as ações e investimentos realizados dentro do perímetro definido para o 4D, sejam de iniciativa pública ou privada, devem ser pensadas de forma sistêmica e específica, avaliando-se os impactos em todo o território e nos distintos setores do 4D.

## ii. Mobilização político-institucional e comunicação

A mobilização política, o desenvolvimento e a implementação de um plano de comunicação interno à gestão e externo (junto à sociedade civil e demais atores no território) são etapas que precedem a estruturação das ações e a definição do roteiro de implementação.

A implantação da estratégia de transformação do 4D dependerá da pactuação entre o poder público e a sociedade. Seu sucesso tem menos relação com a robustez técnica da proposta que com a

efetivação e eficiência do processo de engajamento político-institucional. Logo, o primeiro passo da gestão pública é a mobilização política e a constituição de um ambiente de governança favorável ao desenvolvimento dessa agenda.

A comunicação deve estar estruturada tanto em nível interno na gestão pública, quanto externamente, no estabelecimento de um canal da gestão pública com a sociedade. Atualmente, há uma dissociação entre investimentos públicos realizados nos bairros do 4D e o território do 4D em si, já que muitas vezes apenas os nomes dos bairros são anunciadas pela Prefeitura durante intervenções. Além disso, há uma deficiência na comunicação sobre as ações setoriais planejadas e em andamento. Ambas as condições corroboram para a sensação e a formação da imagem de território abandonado e esquecido pelo poder público.

Para reverter esse quadro, a elaboração de um Plano de Comunicação específico para o 4D deve considerar:

- definir identidade visual para o 4D associada a uma Marca 4D;
- definir canais de comunicação e públicos diferenciados: site, redes sociais e outras mídias;
- promover atividades participativas, a partir da definição e divulgação do calendário com

atividades da governança;

- elaborar documentos de divulgação, relatórios de andamento e prestação de contas;
- estruturar e divulgar banco unificado de dados e informações sobre o 4D; e
- comunicar sobre responsáveis e cronograma de atividades.

## iii. Fortalecimento institucional e participação cidadã

A estruturação da máquina pública está relacionada ao fortalecimento do sistema de informações e análises, à promoção de capacitação técnica e ao fortalecimento do sistema de participação cidadã.

O **fortalecimento do sistema de informações e análises** consiste na compilação e sistematização de dados e informações disponíveis, sendo recomendável a geração de banco de dados único. A sistematização inclui identificar informações faltantes que precisam ser levantadas, como pesquisas de transporte, proprietários de terrenos, situações de matrícula, etc.

A **capacitação técnica** a ser promovida dentro da gestão pública deve estar pautada em promover debates sobre resiliência, infraestrutura verde e azul, LVC, bem como difundir outros conhecimentos específicos relacionados aos eixos temáticos.

Para maior efetividade das políticas públicas no 4D, é necessário o fortalecimento do espaço já estabelecido de interlocução com a sociedade civil para comunicar os processos de implementação do projeto âncora, além de adotar a participação para calibrar a construção dessa estratégia.

De modo a dar continuidade ao trabalho de mobilização e participação cidadã estabelecido durante o desenvolvimento do projeto, foi elaborada uma Proposta de Governança Externa para o 4D, institucionalizando a relação estabelecida.

#### iv. Implementação das ações estratégicas e financiamento

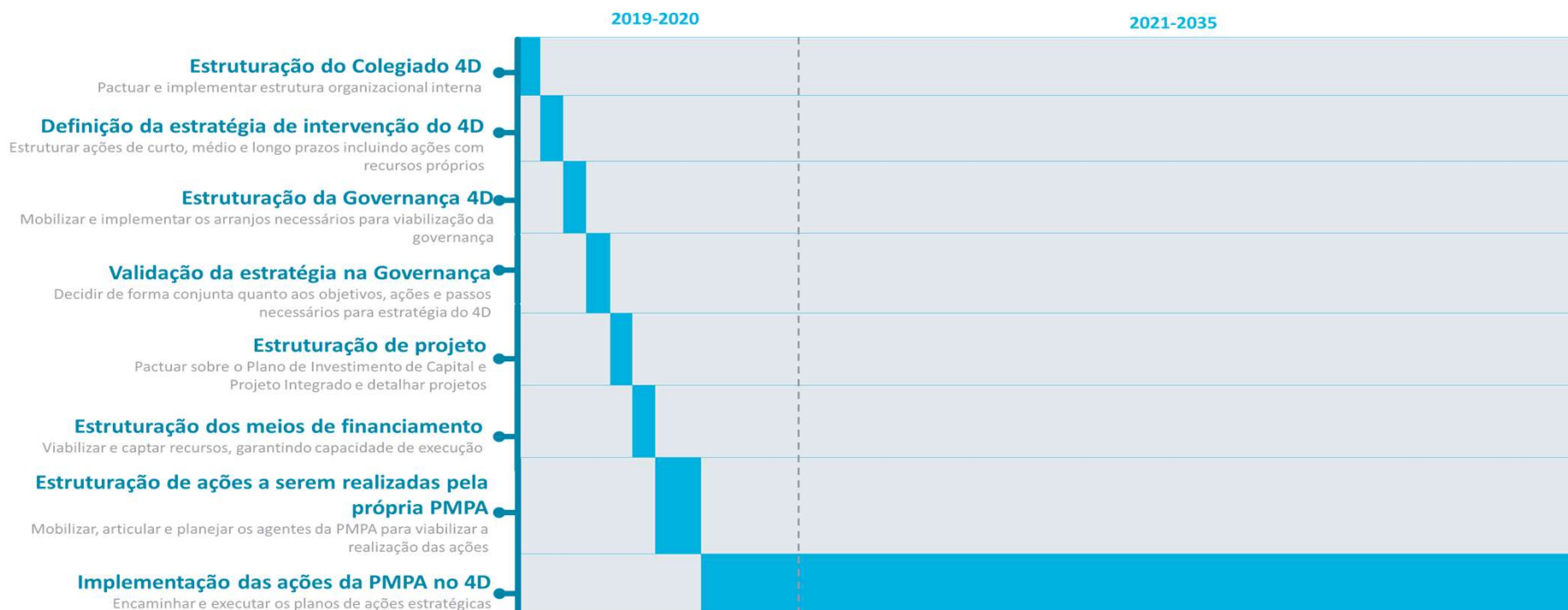
O processo de implementação envolve a definição das ações a serem realizadas ao longo do tempo, atribuição das responsabilidades e busca por fontes de recursos financeiros. Os desafios e oportunidades identificados a partir da leitura do 4D foram traduzidos em ações estratégicas que englobam custeio, aspectos normativos e outros fatores. O plano preocupou-se, também, em apontar um conjunto de ações que são passíveis de execução no curto prazo, ainda no contexto da presente gestão.

Figura 6.1: Recomendação para Governança



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Figura 6.2: Roteiro para implementação para as políticas de transformação do 4D



Fonte: Elaboração própria, 2020.

As atribuições de responsabilidades compõem um passo importante para a implementação das políticas urbanas. Definir a estrutura institucional é uma tarefa complexa e politicamente desafiadora, porém imprescindível. As atribuições e responsabilidades de cada ator devem ser claramente definidas e pactuadas. A identificação dos pontos focais em cada secretaria estabelece a estruturação de fluxo de informações entre os

diversos setores. É importante que o ponto focal tenha acesso fácil com o Gabinete do Secretário(a) da pasta e, caso existam diferentes setores, que seja indicado um ponto focal para cada setor.

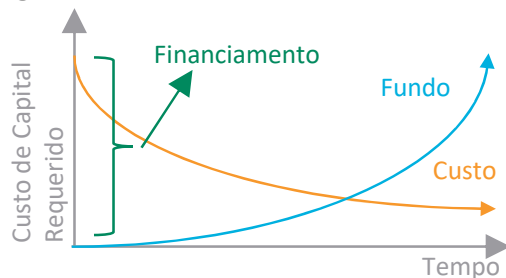
As fontes de financiamento são cruciais como um dos componentes da capacidade de execução de investimentos pelo poder público. Como

identificado no PIC, para os projetos previstos a principal fonte de financiamento é oriunda do próprio orçamento municipal, que é limitado e tende a ficar mais restrito – com ações de custeio tendendo a aumentar com o tempo. Nestas condições, o fortalecimento dos mecanismos LVC tem importância estratégica no médio e longo prazos, para aumentar a saúde fiscal do município.

## Land Value Capture é uma opção de financiamento não reembolsável.

Entretanto, para o curto prazo é necessário buscar outras fontes de recursos que permitam dar início ao ciclo virtuoso de financiamento de projetos, como recursos onerosos e não-onerosos, parcerias com o setor privado e PPPs, bancos de desenvolvimento, agências multi e bilaterais, Trust Funds, entre outros.

Figura 6.3: Financiamento e fundo alocado no tempo



Fonte: Elaboração própria, 2020.

### v. Monitoramento e avaliação

O monitoramento e a avaliação são resultado de um processo de desenvolvimento, especificação e acompanhamento de um Sistema de Avaliação (Indicadores) que cobre os diversos níveis de decisão, sistematizando as necessidades de informação de cada ator, os referenciais de interpretação e os dados necessários para essas avaliações (Gestão Integrada da Mobilidade

Urbana, Ministério das Cidades).

Figura 6.4: Indicadores SMART

**S** **Específicos** – precisam ser específicos e relacionar-se diretamente com as condições que o programa procura mudar;  
**M** **Mensuráveis** – indicadores quantificáveis são mais recomendáveis já que são precisos e permitem uma análise estatística dos dados;  
**A** **Alcançáveis** – deve ser atingível a um custo razoável utilizando um método de levantamento de dados apropriado;  
**R** **Relevantes** – devem ser relevantes para as necessidades do que se deseja dimensionar;  
**T** **Temporais** – precisa ser coletado e reportado no momento certo para que esse possa influenciar as decisões de gerenciamento.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

O acompanhamento dos resultados e impactos da implementação das ações e dos projetos, bem como a sua avaliação, se constituem de outro grupo de atividades que deve ser realizado de forma contínua e frequente.

Os indicadores e todo processo de monitoramento e avaliação devem prover análises e resultados que sirvam de registro da transformação do 4D. É necessário desenvolver um modelo para organização da informação, que inclui a sistematização de dados, análises e resultados.

# Apresentação

1



Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura

2



4D: Território estratégico, porém subutilizado

3



Plano de Investimento de Capital

4



Plano de Gestão da Valorização Imobiliária

5



Recomendações

6



Plano de Ação

7



Lições Aprendidas

## Lições Aprendidas

O aprendizado adquirido ao longo do estudo merece destaque. A partir da experimentação do tema no 4D, em Porto Alegre, foi possível articular um conjunto de lições multidimensionais – de natureza técnica, metodológica e operacional – que são válidas para outros contextos e cidades que buscam processos complexos de transformação do território.





## 1. A formulação de uma política pública de transformação territorial requer o enfrentamento interdisciplinar da questão que a motiva.

As análises apontam que o processo de transformação do 4D se caracteriza no âmbito de problemas reconhecidos como complexos. Seu enfrentamento exige a interpretação crítica da questão motivadora através de uma **abordagem sistêmica, multiescalar e multisetorial**. Sua concretização depende da articulação de um conjunto de ações multidimensionais, de natureza política, técnica e operacional, que viabilizem uma estratégia dentro das restrições financeiras conjunturais e das limitações temporais políticas. Os agentes interessados devem ser co-partícipes do seu processo de formulação.

## 2. A adesão ao processo de transformação demanda ampla mobilização de atores e articulação político-institucional.

O processo de transformação do 4D é uma demanda histórica da cidade, que não tem se concretizado como o esperado. Os motivos são diversos e não podem ser creditados apenas ao contexto econômico. A inexistência de um consenso em torno de uma visão de transformação do território tem dificultado a adesão de um conjunto heterogêneo de atores diretamente interessados nesse processo. Todo

território é sujeito a um complexo jogo de disputas legítimas. O sucesso da agenda de transformação urbana depende da sua mobilização e do seu engajamento político-institucional. **O fortalecimento dos sistemas de planejamento, informações e transparência é importante para capacitar o diálogo entre os agentes políticos, técnicos, cidadãos e empresários, com vistas a qualificar a formulação das políticas.** O tempo transcorrido para dar marcha à transformação do 4D mostra que a adesão dos agentes públicos e privados permanece frágil. Essa agenda não caminhará sem a construção de pactos sociais em torno dela. A construção desse pactos depende da criação de uma estrutura de governança dedicada e empoderada para a tomada de decisões.

A gestão governamental é usualmente fragmentada, sendo que tal fragmentação e dificuldade de articulação ocorre entre as diversas pastas setoriais. Isto prejudica o enfrentamento de agendas complexas. No caso do 4D, a definição de um modelo de governança composto pelos agentes públicos, representantes das universidades, terceiro setor, capital privado e moradores do território permitiu um engajamento inicial. O modelo estabelecido delegou a sua coordenação executiva à Secretaria de Assuntos Internacionais, cujo mandato permitia a articulação com o Banco Mundial (seu interlocutor direto) e a navegação transversa pela estrutura de governo. Esse modelo de governança foi

responsável pela reunião sistemática de todas as secretarias municipais envolvidas com o processo de transformação do 4D. Resultados são tanto melhores quanto maior for a capilaridade no diálogo e a autonomia para a tomada de decisão por parte da agência líder de um processo desta natureza.

## 3. O enquadramento da questão, baseado na articulação entre evidências e leitura participativa do território, antecede à tomada de decisão.

A tomada de decisão consciente necessita do amparo das evidências geradas por análises técnicas do objeto de transformação. Essas análises devem buscar entender os dados primários e secundários disponíveis, as formas de uso do território, o jogo de forças dos seus atores, assim como construir cenários de futuro. O fato de a metodologia adotada no trabalho em Porto Alegre ter sido baseada em um processo participativo de concertação das informações – tanto com os agentes públicos envolvidos, quanto com a sociedade civil organizada – gerou resultados mais valiosos. Permitiu também revelar as ações setoriais em curso e evidenciar que a expectativa inicial de transformação do território era incompatível com as dinâmicas demográfica e do mercado imobiliário ali presentes. **O reenquadramento da questão permitiu redirecionar o raciocínio do trabalho a uma conjuntura tangível.**

## 4. A compreensão da heterogeneidade socioterritorial e a abordagem das suas interrelações sistêmicas são necessárias.

As leituras permitiram reconhecer a complexidade do 4D. Trata-se de um território conformado por setores heterogêneos, com problemáticas e potenciais específicos. A sua transformação exigirá identificar as vocações de cada setor, a serem potencializadas por estratégias distintas para cada um deles. Contudo, não se poderá perder de vista que as questões estruturantes – tais como drenagem, transportes, segurança e desigualdade socioterritorial – só podem ser enfrentadas dentro de uma visão sistêmica. **Essa abordagem deve necessariamente contemplar as interrelações locais, municipais e metropolitanas, que impactam na transformação do território.** Projetos pontuais tem baixa efetividade de transformação de territórios complexos.

## 5. A potencialização dos ativos disponíveis é estratégica.

A transformação de um território com densidade histórica, como o caso do 4D, gerido por um governo capacitado, como o caso da Prefeitura de Porto Alegre, indica que a melhor estratégia é iniciar o processo através da revelação e potencialização dos ativos, dinâmicas, ações e programas já disponíveis. A prospecção de

informações feita durante o trabalho revelou um conjunto substantivo de ações setoriais em curso no 4D. Constatou-se que esse território já se encontra em transformação e que essas ações podem servir de plataforma para o impulso e aceleração do processo desejado. A busca idealizada do novo e do exógeno gera o risco de eclipsar as potências do lugar. A valorização dos ativos disponíveis é mobilizadora, inclusiva e muitas vezes mais viável.

**As formas de comunicação também tem influência no processo de transformação.** O estigma de falta de vitalidade de um território e/ou de seu abandono pelo poder público deprecia o seu valor imobiliário, ora desvalorizando o seu valor de uso, ora atraindo novos agentes pelas oportunidades oferecidas. A indução de um processo planejado de transformação pode se beneficiar pela construção de narrativas mobilizadoras pelas evidências que trazem ao conhecimento público. No caso de Porto Alegre, a articulação entre as ações em curso e a sua divulgação aos demais agentes envolvidos já permitiria acelerar o processo de transformação urbana ao sinalizar o engajamento político a ele. Há uma série de ações e projetos de baixo custo, rápida execução e alto impacto, que poderiam ser implementados no curtíssimo prazo, afirmando a tomada de decisão política pela transformação do 4D.

## 6. A magnitude dos investimentos previstos em projetos territoriais abrangentes exige uma priorização estratégica.

Transformações territoriais abrangentes demandam grande volume de recursos. Usualmente, os governos locais enfrentam grande restrição orçamentária, sobretudo para o financiamento de projetos de infraestrutura urbana. É necessário priorizar de forma estratégica os investimentos. Há diversos métodos e técnicas para a construção de um Plano de Investimentos de Capital (PIC). Esse trabalho inventariou os investimentos já previstos dentro do sistema de planejamento municipal, constatando que a sua plena realização demandaria 47 anos num cenário tendencial, considerando-se a manutenção da média de investimentos executados nos últimos cinco anos pelo município. Portanto, a priorização é imperativa e depende do estabelecimento de uma instância política habilitada à construção dos pactos necessários. **A experiência no 4D demonstra que a estrutura de governança estabelecida precisa estar empoderada para a tomada de decisão; caso contrário os planos não se efetivam.**

## 7. A viabilização demanda a integração de diversas estruturas de financiamento. O volume de investimentos e a temporalidade prolongada de projetos de transformação urbana exigem a composição de múltiplas formas de financiamento.

Cada instrumento tem um papel específico a desempenhar dentro de distintos ciclos políticos de investimento. O conjunto pode ser composto por recursos próprios do tesouro municipal, repasses de outros entes federativos, empréstimos e parcerias público-privadas. As restrições fiscais e orçamentárias dos entes federativos, agravadas pelo impacto da pandemia, limitam o papel indutor do poder público. Os capitais privados, por sua vez, são avessos a risco, e costumam se mobilizar apenas diante de uma clara sinalização do poder público em formas de incentivo e/ou garantias que podem ser bastante onerosos para o governo local. Nesse contexto, **os instrumentos de recuperação da valorização imobiliária (Land Value Capture – LVC) podem desempenhar um papel importante no fortalecimento da capacidade de financiamento dos governos locais.** Conforme demonstrado por esse estudo, seu potencial se eleva quando combinados os mecanismos incidentes sobre fluxo imobiliário, sobre estoque construído e os mecanismos não incidentes sobre solo.

No caso do 4D, os cenários de transformação

imobiliária apontaram uma possível valorização do território da ordem de duas vezes os investimentos previstos pelo PIC. A estimativa de recuperação dessa valorização pelos instrumentos de LVC já regulamentados (num cenário tendencial projetado para 2035) seria tímida, de apenas 5% do capital investido. Porém o fortalecimento desses instrumentos (no contexto de implementação de um cenário de desenvolvimento induzido) poderia gerar uma arrecadação ao longo deste mesmo intervalo de R\$ 248 milhões, equivalentes a aproximadamente 57% do capital investido. Essa **recuperação da valorização permitiria ampliar a capacidade de investimento do poder local**, promovendo uma maior sustentabilidade a médio e longo prazos da saúde fiscal do município. Resultaria na melhoria do ambiente local de negócios, assim facilitando os meios para que o financiamento da transformação pretendida seja partilhado.

## 8. A capacidade de mobilização de recursos dos instrumentos de LVC é limitada e requer tempo.

**Não se pode esperar que os instrumentos de LVC financiem grandes investimentos em infraestrutura no curto prazo, já que a temporalidade de investimento e de recuperação da valorização são incompatíveis.** O fortalecimento dos instrumentos pode alavancar recursos ao longo do tempo para inúmeras ações de melhoria urbana,

progressivamente aumentando a resiliência do território. Logo, podem vir a desempenhar um importante papel na alavancagem de um ciclo virtuoso de investimento, geração de valor, recuperação da valorização e ampliação da capacidade de investimento do poder local. O estudo de caso no 4D reforça que só o Solo Criado não é suficiente para recuperar a valorização imobiliária, principalmente em um cenário de baixas projeções de crescimento. Nesse contexto, onde a oferta de estoque construtivo é superior à demanda, é necessário atrair novas dinâmicas produtivas.

**Para melhorar o desempenho do LVC é necessário ampliar o leque de instrumentos, implementar normativas que direcionem as dinâmicas imobiliárias e gerir a valorização imobiliária.** As melhores práticas indicam que a combinação de diversos mecanismos LVC, em oposição a sua adoção isolada, resulta em maior eficácia desta política. A orientação do processo de transformação do território pelo setor imobiliário exige políticas de indução-restrição que direcionem o desenvolvimento imobiliário de bairros concorrentes para o 4D. A atualização constante da planta de valores do município permite que o próprio IPTU recupere parte da valorização gerada. Além disso, o valor venal é geralmente utilizado como base de cálculo para o Solo Criado e Contribuição de Melhoria, reforçando a importância da atualização periódica do cadastro imobiliário.

## 9. A gestão da valorização é tão relevante quanto a mobilização de recursos.

As leituras das dinâmicas econômicas no 4D permitiram aferir que os novos investimentos realizados pelas atividades gastronômica, cultural e de serviços identificados com a “economia criativa” são impulsionados pela combinação entre valor de localização, existência de patrimônio imobiliário subutilizado e baixo valor de aluguel ou aquisição. Em muitas cidades essas atividades servem de alavancas provisórias para a transformação de territórios análogos. Porém, dado o contexto de tendência à estagnação do crescimento demográfico e de baixa atividade econômica, é necessário preservar e fazer conviver todas as formas de investimento, sem inviabilizar as dinâmicas previamente instaladas. **A gestão da valorização é necessária para evitar um possível deslocamento involuntário da população mais vulnerável, ou a inviabilização de negócios tradicionais e da “economia criativa” por conta do aumento do valor dos aluguéis.**

## 10. A alavancagem da transformação urbana deve partir de um projeto âncora que catalise a transversalidade dos esforços necessários.

**Projetos âncora são estratégicos para**

**alavancar processos complexos de transformação urbana.** A reflexão crítica sobre a problemática específica do 4D sugere que a sua definição busque contemplar a multisetorialidade das questões nele incidentes. Esse trabalho propõe a estruturação de um projeto integrado exemplificativo, que gere sinergia entre as ações setoriais e potencialize os seus impactos. O projeto indicado é a requalificação do eixo das Avs. Farrapos e A. J. Renner. Ele tem capacidade de impulsionar a transformação, pois aponta para soluções a um grande conjunto de questões setoriais, de ordem social, econômica, urbana e ambiental: articula ações estruturais e não-estruturais de macro e microdrenagem; fortalece o sistema de transporte metropolitano e melhora a microacessibilidade local; e promove a requalificação do espaço público, assim ampliando a valorização imobiliária e, como consequência, a capacidade de recuperação gerada.

**O enfrentamento dos problemas estruturais torna o projeto âncora elegível para a obtenção de empréstimos pelo município junto a instituições financeiras nacionais e organismos multilaterais internacionais.** A sinergia identificada entre os investimentos tem capacidade de construir uma imagem mobilizadora, passível de ser veiculada nas estratégias de comunicação. O fato de congregarem grande parte dos agentes interessados, públicos e privados, o habilita enquanto instrumento e

campo de pactuação de uma política pública para o 4D. **A estruturação de um projeto efetivo deverá ser realizada como resultado de um processo colaborativo de ideação e tomada de decisão.**

## Referências

---

## Referências

Ernst&Young. ( 2011). Land Value Capture as a Funding Source for Urban Investment.

Alves. (2011). Modelagem dos Preços de Imóveis.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos . PH3 estudio .

Banco Mundial. (2019). Convivendo com as inundações: um estudo para construir resiliência com as comunidades de Porto Alegre. São Paulo.

BANDEIRA, P. S. (1995). A Economia da Região Sul. Em R. B. AFFONSO, & P. L. SILVA, Federalismo no Brasil (pp. 225-252). São Paulo: FUNAP.

BARCELLOS, T. M. (2004). Região Metropolitana de Porto Alegre: expansão urbana e dinâmica imobiliária nos anos 90. Indicadores econômicos FEE, v.32, 65-90.

Campos, R. (2016). Decomposição Espacial dos

Preços de Imóveis Residenciais no Município de São Paulo. Temas de economia aplicada - FIPE. São Paulo: FIPE.

City of Hoston. (2010).

CNT & Stratus Consulting. (2009). Centre for Neighborhood Technology and American Rivers.

CNT, C. f. (2010). The Value of Green Infrastructure - A Guide to Recognizing Its Economic, Environmental and Social Benefits. Chicago: CNT.

Dias, T. S., & Moura, N. S. (2012). A expansão urbana sobre o relevo do município de Porto Alegre - RS. 9º SINAGEO - Simpósio Nacional de Geomorfologia, (p. 5). Rio de Janeiro.

DMAE. (2015). Plano Municipal de Saneamento Básico. Porto Alegre.

DMAE. (2015). Plano Municipal de Saneamento Básico. Porto Alegre.

DMHAB. (2009). Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Porto Alegre. Fonte: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnostico\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf)

Findlay, S. J., & Taylor, M. P. (2006). Why rehabilitate urban river systems.

Florida Department of Transportation. (2015). Capturing the Benefits Of Complete Streets.

Güell, J. M. (1997). Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

IBGE. (25 de Junho de 2019). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística . Fonte: IBGE Cidades: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>

Jannuzzi, P. d. (2009). Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações. São Paulo: Informática Pública .

Lenglere, C., & Mendes, A. B. (2013). O financiamento da manutenção e operação do sistema de drenagem urbana de águas pluviais no Brasil: taxa de drenagem. Porto Alegre: R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS V.15, N.1, p.201-218.

Ministério do Planejamento. (05 de Agosto de 2019). 6º Balanço 2015-2018 PAC Rio Grande do

Sul . Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais>

Ministério do Planejamento. (28 de Julho de 2019). 7º Balanço PAC 2. Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento: [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br)

Netusil, N. R., Levin, Z., Shandas, V., & Hart, T. (2014). Valuing green infrastructure in Portland, Oregon. Portland.

Observa PoA. (25 de Junho de 2019). Áreas de Vulnerabilidade. Fonte: Observa PoA: <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?ll=30.067379655047255%2C-51.16772041673278&z=12&mid=1H0PfsLkO41tmAnS6HTQpLKISDV8>

Orth, C. A., & Alves, T. W. (2001). O processo de ocupação do espaço urbano em Porto Alegre. Perspectiva Econômica, v. 36, n. 114, (pp. 89-127). São Leopoldo.

PMPA, P. M. (2015). PLANO DIRETOR DE DRENAGEM URBANA. Porto Alegre: DEP - DEPARTAMENTO DE ESGOTOS PLUVIAIS.

Porto Alegre. (25 de Junho de 2019). Demografia: Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA. Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao->

[metropolitana-de-porto-alegre-rmpa](https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa)

Prefeitura de Porto Alegre. (20 de Agosto de 2015). Orçamento Participativo de Porto Alegre - 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade. Fonte: PROCEMPA - Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livro\\_orcamento\\_\\_participativo\\_de\\_porto\\_alegre\\_-\\_25\\_anos.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento__participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf)

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. (2019). Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Fonte: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/crescimento-populacional>

SMDE. (2019). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - Liberação e Baixa de Alvarás de Funcionamento Empresarial em Porto Alegre. Porto Alegre.

# Transformação Urbana e Financiamento de Infraestrutura no 4º Distrito, Porto Alegre

SUMÁRIO EXECUTIVO



Junho, 2020



# Equipe

## Realização

Banco Mundial

Região: América Latina e Caribe (LAC)

País: Brasil

Principal Área Setorial: Desenvolvimento Social, Urbano, Rural e Resiliência (SLCUR)

## Equipe técnica Banco Mundial

Emanuela Monteiro – Especialista Sênior em Desenvolvimento Urbano (Gerente da Assistência Técnica)

Frederico Pedroso – Especialista em Gestão de Riscos e Desastres

Pauline Cazaubon – Consultora em Gestão de Riscos e Desastres

Karina Marcelino – Assistente de Projeto

Patricia Gomes de Araujo Pereira – Assistente de Projeto

Fernando de Mello Franco – Consultor em Desenvolvimento Urbano

Cid Blanco Jr. – Consultor em Planejamento Estratégico e Governança

## Equipe técnica da empresa consultora (Steer)

Mike Nicholson – Diretor do Projeto

Tais Fonseca – Gerente do Projeto

Antônio Carlos do Amaral – Especialista em Legislação Urbana

Camila Maleronka – Especialista em Desenvolvimento Urbano

Danilo Iglori – Especialista em Mercado Imobiliário

Renata Moreira – Especialista em Infraestrutura Urbana

Ricardo Maluf – Especialista Financeiro

Ellen Carulli – Analista Urbano e Ambiental

Gilmara Gonçalves – Analista Urbano e Ambiental

Julia Paiva – Assistente de Desenvolvimento Urbano

## Colaboradores

Toni Solmo – Revisão de texto

© 2020 Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Telefone: + 1 202473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

A versão completa e pública do estudo está disponível, na língua Portuguesa, no website do Banco Mundial. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/101791608667523105/Relatório-Consolidado>>. O acesso a conteúdos específicos e detalhados no âmbito de cada produto deve ser solicitado à equipe do Banco Mundial.

Alguns direitos reservados

Este trabalho é um produto da equipe do Banco Mundial. As constatações, interpretações e conclusões expressas neste documento não refletem necessariamente as opiniões dos Diretores Executivos do Banco Mundial ou dos governos que eles representam. O Banco Mundial não garante a precisão dos dados incluídos neste trabalho. Os limites, cores, denominações e outras informações mostradas em qualquer mapa deste trabalho não implicam qualquer julgamento por parte do Banco Mundial em relação ao status legal de qualquer território ou ao endosso ou aceitação de tais limites.

Direitos e Permissões

O material deste trabalho está sujeito a direitos autorais. Como o Banco Mundial incentiva a disseminação de seu conhecimento, este trabalho pode ser reproduzido, no todo ou em parte, para fins não comerciais, desde que seja dada total atribuição a esse trabalho.

Banco Mundial. 2020. *Transformação Urbana do 4º Distrito - Porto Alegre. Sumário Executivo*. © Banco Mundial.

Todas as consultas sobre direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser dirigidas às Publicações do Banco Mundial, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EUA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).