

Da história do planejamento ao planejamento ausente: Notas sobre a cidade de Porto Alegre

De la historia de la planificación a la planificación ausente: Apuntes sobre la ciudad de Porto Alegre

Sessão Temática 2: Espaço urbano e regional: análise, planejamento e projeto

MOG, William; Arquiteto e Urbanista, Doutor em Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio Grande do Sul

williammog@hotmail.com

PICCININI, Livia Salomão; Arquiteta e Urbanista, Docente, Doutora em Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio Grande do Sul

livia.piccinini@ufrgs.br

Resumo

Este artigo problematiza o processo de flexibilização do planejamento urbano da cidade Porto Alegre na atualidade a partir do resgate histórico dos planos urbanísticos e diretores. Entende-se que Porto Alegre hoje não apresenta um projeto de cidade como uma totalidade, o que se verifica a partir da ausência de diretrizes reguladoras da produção do espaço urbano, presentes nas outras propostas que o município já teve. Neste sentido, o Estado passa a ocupar um novo papel na produção do espaço urbano, não mais regulatório, mas legitimador das ações do mercado, o que potencializa a reprodução das desigualdades.

Palavras-chave: flexibilização do planejamento urbano, projeto de cidade, produção do espaço urbano.

Abstract

This article discusses the process of flexibilization of urban planning in the city of Porto Alegre today, based on the historical rescue of urban and master plans. It is understood that Porto Alegre today does not present a city project as a totality, which is verified from the absence of regulatory guidelines for the production of urban space, present in other proposals that the municipality has already had. In this sense, the State starts to play a new role in the production of urban space, no longer regulating, but legitimizing the actions of the marketplace, which enhances the reproduction of inequalities.

Keywords: flexibilization of urban planning, city project, production of urban space.

1. Introdução

Este artigo resgata a história do planejamento urbano da cidade de Porto Alegre a partir da relação entre as concepções urbanísticas presentes em cada momento e a expressão destas no território. Para tanto, o trabalho combina uma série de autores que se debruçaram na análise de diferentes momentos deste processo histórico com as representações gráficas a partir dos planos urbanísticos/diretores. Neste sentido, trata-se de uma revisão bibliográfica e cartográfica realizada a partir de um fio condutor crítico fundamentado na relação territorial entre centralidades e periferias.

A cada fase do planejamento, reconhecem-se centralidades e periferias (PESAVENTO, 1991). Esta relação centro/periferia se movimenta no tempo e no espaço a partir de uma estrutura urbana (VILLAÇA, 2001). Verificam-se mudanças locacionais associadas a mudanças formais. Tais mudanças são viabilizadas pelas sucessivas mudanças na legislação de uso e ocupação do solo em Porto Alegre e efetivadas via mercado imobiliário, ao longo de mais de um século de história (ALMEIDA, 2004).

Neste sentido, Trabalha-se com a hipótese de que a interação entre mercado e planejamento na produção da cidade de Porto Alegre iniciada na virada do século XX para o XXI apresenta uma característica que, do ponto de vista do planejamento, era inexistente até então: a ausência de um projeto de cidade e de uma proposta reguladora como posição de Estado, e desenvolvida através do planejamento urbano.

A seguir tal elaboração é desenvolvida com base na tensão entre a história de consolidação do planejamento urbano em Porto Alegre e o período mais recente deste processo marcado pela ausência de uma posição reguladora do território por parte do Estado via planejamento urbano.

2. As mudanças no planejamento urbano: Entre centralidades e periferias

A cidade, como processo espacial e temporal, pressupõe uma história composta por diferentes momentos que configuram uma continuidade que é marcada por períodos de grande transformação social, o que impacta a sua dimensão espacial. Neste sentido, para Pesavento, “[...] falar de cidade é falar de um tempo, de um espaço, de relações sociais, de novos valores e da produção de imagens” (PESAVENTO, 1991, p.7). A cada tempo corresponde um tipo de espaço, base material para as relações sociais o que coloca uma dinâmica ininterrupta de renovação do novo pelo mais novo. Parte desta dinâmica geral, a cidade de Porto Alegre é a capital mais ao sul no território brasileiro e apresenta uma história de consolidação do espaço urbano marcada por fases de urbanização bem caracterizadas (PESAVENTO, 1991; ALMEIDA, 2004; SOUZA; MÜLLER, 2007).

O início da urbanização de Porto Alegre a partir da segunda metade do século XVIII, correspondeu à distribuição das terras para os casais açorianos que haviam chegado recentemente à região (PESAVENTO, 1991). Rapidamente o pequeno núcleo urbano

tornou-se um centro importante de escoamento da produção agrícola que vinha do interior através do porto, o que contribuiu com a formação de uma dinâmica urbana que culminou na elevação do núcleo urbano inicial à capital da Província, em 1773, e à cidade, em 1822.

Figura 1: Planta da cidade de Porto Alegre referente à ocupação inicial da península histórica.



Fonte: Clovis Silveira de Oliveira, 1983.

A ocupação do território original, que hoje corresponde ao centro histórico de Porto Alegre, apresentava uma relação entre centro e periferia marcada por uma área urbana incipiente murada e uma borda periférica, praticamente rural, articulada por estradas responsáveis pelo escoamento da produção agrícola para o porto (Figura 1). Não havia ainda uma legislação municipal que organizasse a forma de ocupação da cidade, e o “primeiro código de posturas” restrito à área central murada só surgiu em 1831 (PESAVENTO, 1991, p.22), quando o crescimento urbano, em direção à borda rural, foi iniciado.

O século XIX marcou o processo de transformação de tranquila cidade portuária a principal centro urbano da Província. Esta mudança está imediatamente relacionada ao forte movimento comercial que anuncia a formação de uma burguesia local e à formação do maior mercado de trabalho do Rio Grande do Sul (PESAVENTO, 1991). Trata-se de um período em que a cidade passou por um adensamento populacional no seu centro e um crescimento urbano para além dos limites das muradas que delimitavam e protegiam a ocupação original. No entanto, esta dinâmica de expansão caminhava juntamente com a reprodução das contradições sociais da época, referendada pelo poder público. O novo Código de Posturas Municipais, de 1889, é sintomático desta dinâmica. O documento representava o ideal de urbanidade da burguesia contra as ocupações das classes menos abastadas que ainda residiam no centro, naquele período (PESAVENTO, 1991).

Evidencia-se após esta legislação um processo de divisão sócio-espacial entre um centro, transformado e modernizado para a burguesia, e uma periferia em expansão, marcada pelos arraiais, que funcionavam como as novas áreas de ocupação da classe trabalhadora. Desta forma, a relação entre centro e periferia começava a evidenciar no período as contradições da sociedade porto alegreense, e que iriam se consolidar como potência transformadora do espaço urbano ao longo do século XX, através das propostas de planejamento urbano.

No início do século XX, enquanto a periferia se expandia, a área central ganhava o Plano de Melhoramentos de Moreira Maciel de 1914 (Figura 2).

Figura 2: Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre de Moreira Maciel.



Fonte: Souza, 2010, reelaborada pelos autores.

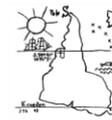
Este foi o primeiro plano da cidade baseado na articulação entre sistema viário, saneamento e embelezamento, a partir da Paris de Haussmann (SOUZA, 2010). Ou nas palavras de Pesavento: “[...] o primeiro esboço de uma planificação de vida urbana local onde a cidade é vista sobre o ângulo de uma totalidade ordenada” (PESAVENTO, 1991, p.43).

O Plano de Melhoramentos trazia como principal contribuição o redesenho da estrutura viária da área central com a abertura e o alargamento de vias e a eliminação dos becos em associação a propostas de inúmeros aterros na orla do Guaíba, além de melhoramentos urbanos pontuais de antigos arraiais (PESAVENTO, 1991). Apesar das melhorias identificadas nos arraiais, evidencia-se uma clara tendência de privilegiar uma totalidade específica, aquela ocupada pela burguesia. Enquanto isso, as áreas mais periféricas cresciam de forma desassistida já que o plano se limitava ao então chamado “Primeiro Distrito” (SOUZA, 2010, p.119). Esta tendência é reafirmada ao longo do século XX a partir de propostas de planejamento que respondiam, sobretudo, ao crescimento e à expansão do emergente mercado imobiliário, como o Plano Gladosch de 1937 (Figura 3).

Figura 3: Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, anteprojeto. Arnaldo Gladosch.



Fonte: Almeida, 2004, reelaborada pelos autores.



Este plano seguiu diretrizes semelhantes ao Plano de Melhoramentos, pois a questão viária foi igualmente determinante para a organização do espaço urbano. No entanto, além desta, outras medidas foram implementadas pelo urbanista Arnaldo Gladosch.

“Ainda que em seus desenhos estejam enfatizados os princípios de um traçado viário que buscava a melhoria na circulação, o descongestionamento da área central, a descentralização de funções, o seu discurso avançava sobre instrumentos de intervenção como o zoneamento, o parcelamento do solo, o controle da ocupação.” (ALMEIDA, 2004, p.84)

Este período do planejamento urbano de Porto Alegre corresponde à fase de verticalização da área central e da finalização de obras viárias (grandiosas) que transformaram a fisionomia da cidade (PESAVENTO, 1991).

Para que as novas edificações verticais substituíssem as edificações do período colonial e ocupassem as margens das novas avenidas foi necessária toda uma reestruturação fundiária da área central. Os lotes estreitos e profundos coloniais deram espaço para novos terrenos (ALMEIDA, 2004). Transformações profundas reorganizaram o espaço urbano, o que representou uma nova modernidade para a cidade, conforme Pesavento (1991):

“Em termos de reordenamento do espaço urbano, a grande questão era como equiparar Porto Alegre aos maiores centros, o que implicava em verdadeiras “cirurgias” que redesenhavam a cidade em termos de uma modernidade. A ideia de modernidade implicava uma reformulação dos territórios em termos da abertura da cidade à franca circulação e articulação das suas partes; na verticalização da área central e na busca de uma uniformidade da paisagem, com a paulatina eliminação de espaços do ponto de vista da sua estrutura física e das sociabilidades aí desempenhadas.” (PESAVENTO, 1991, p.71)

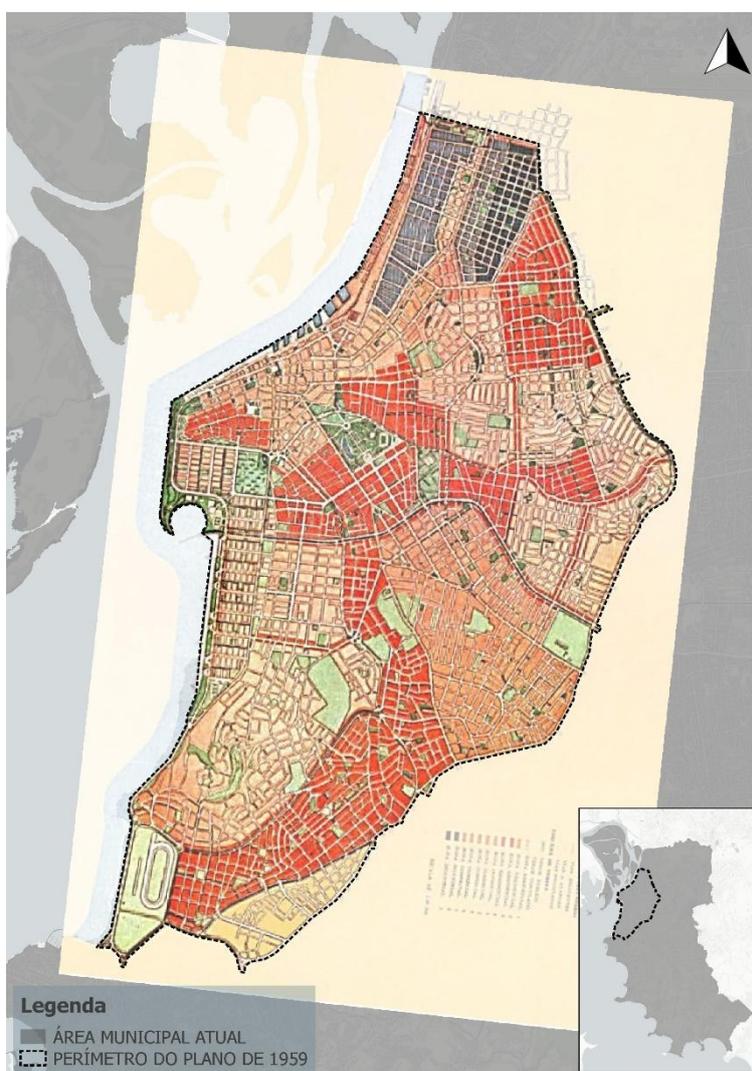
O efeito na urbanização da cidade foi impactante. A partir do entendimento de Almeida (2004), entende-se que o Plano Gladosch, juntamente com as legislações que garantiram sua efetividade, seguiu a tendência do plano anterior ao promover um tratamento exclusivo para as áreas centrais e suas imediações ocupadas pela burguesia, desconsiderando as precariedades que se avolumavam na periferia.

Enquanto o centro se destacava pela implantação de edifícios em altura – o novo produto imobiliário – a periferia se expandia horizontalmente através de novos loteamentos e da comercialização de novas áreas sem serviços públicos adequados (ALMEIDA, 2004). A ideia do planejamento urbano enquanto instrumento estatal de dominação de uma classe hegemônica se confirmava, novamente, na lógica da negociação, como se vê a seguir:

“Neste período em que os planos e projetos foram sendo implementados sob a vigência das normas não-escritas, trabalhava-se sempre na base da negociação direta entre o poder público e o cidadão. Valia o que preconizavam os planos, o bom senso, e a tradição. Valiam também os antigos dispositivos legais sobre a altura das construções em relação à largura das vias, e iam sendo impostos os recuos progressivos e os recuos de jardins.” (ALMEIDA, 2004, p.112)

O próximo capítulo do planejamento urbano de Porto Alegre e seus reflexos na materialidade correspondeu ao período de vigência do primeiro Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 (Figura 4).

Figura 4: Mapa do Plano Diretor de 1959 de Porto Alegre.



Fonte: Abreu Filho, 2006, reelaborada pelos autores.

Porto Alegre foi a primeira cidade brasileira a receber um plano definido por lei, o que pode ser visto nas palavras de Pesavento (1991):

“Porto Alegre ganhou em 1959 o seu Plano Diretor, orgulhando-se de ser a primeira cidade brasileira a contar com um plano deste tipo, definido por lei municipal. Numa tentativa arrojada era buscada a solução para os problemas urbanos de forma global e planificada, atingindo suas áreas centrais e periféricas. Projetando no plano regional as influências do desenvolvimento na construção do urbano, o plano baseou-se na construção de grandes artérias radiais e avenidas perimetrais, em obras de aterro na orla do Guaíba, de canalização e na construção da ponte de Porto Alegre-Guaíba.” (PESAVENTO, 1991, pp.94-95)

Do ponto de vista da regulação do uso e da ocupação do solo, foi adotada uma série de “dispositivos que restringiram e controlaram a ocupação e a densificação do solo urbano” tanto na área central como nas suas imediações (ALMEIDA, 2004, p.144). Tal regulação estava fundamentada em um instrumento de planificação implementado pela primeira vez em Nova York, em 1916: o zoneamento.

“O zoneamento, entendido como a divisão das funções urbanas em áreas diferenciadas, organizadas segundo determinados critérios, visava objetivos de natureza higienista – preservação das condições de habitabilidade para áreas residenciais –, mas, também, aqueles de caráter especulativo, objetivando o lucro imobiliário, a valorização de determinadas áreas, a ampliação da renda da terra.” (ALMEIDA, 2004, pp.158-159)

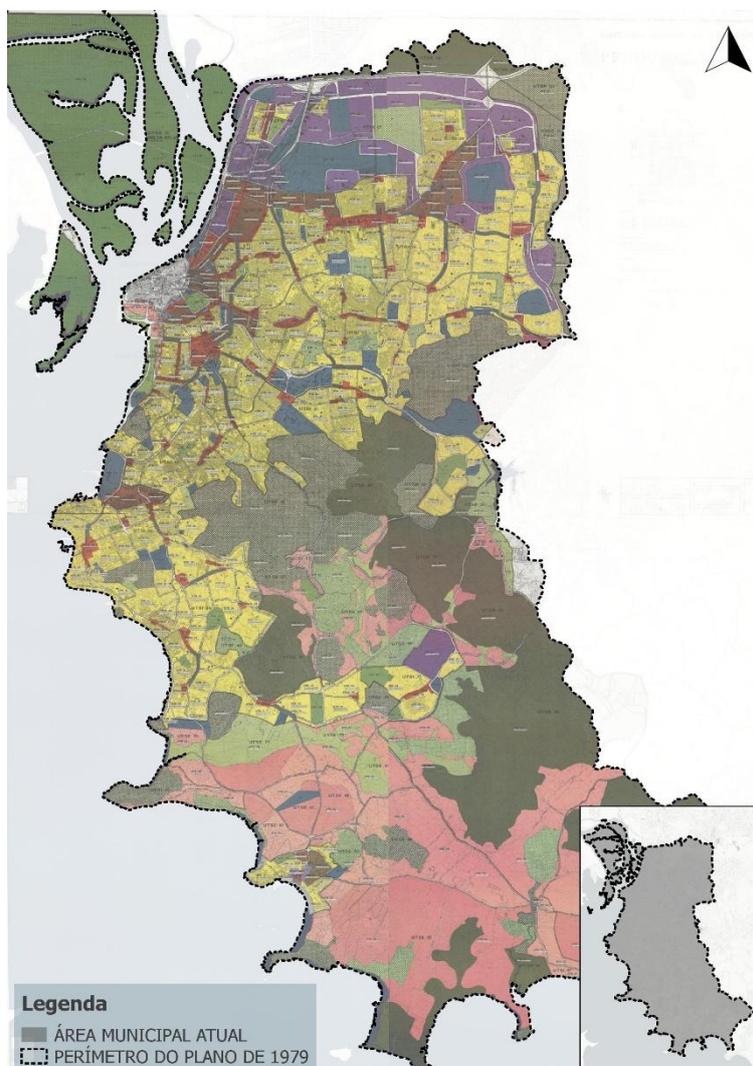
O Plano passou a determinar a organização da cidade em zonas com características específicas e semelhantes definidas pela lei. Segundo Almeida (2004), este princípio estava fundamentado no urbanismo funcionalista preconizado pelo Movimento Moderno e pela Carta de Atenas, que promoveu a cidade “ideal” através de quatro funções: trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito (lazer). Com base nestes princípios, Porto Alegre passou a ser organizada espacialmente via formas complementares de zoneamento: o zoneamento de usos, o zoneamento de índices de aproveitamento, o zoneamento de alturas (Figura 4) e o zoneamento de taxas de ocupação. A combinação destes quatro dispositivos de zoneamento restringiu as formas de ocupação das propriedades resultando em um padrão tipológico até hoje perceptível.

Estas transformações legais produziram uma reestruturação no mercado imobiliário. Este passou a investir em novas áreas da cidade, devido às restrições impostas para as áreas centrais. Destaca-se a produção de edifícios altos, ao longo de eixos radiais importantes para a cidade, como a Avenida Independência (ALMEIDA, 2004), assim como a produção de conjuntos habitacionais voltados para as classes populares em áreas periféricas a partir do surgimento do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964 (PESAVENTO, 1991).

Tratava-se de uma nova formulação para a relação entre centro e periferia. Foi neste período que a burguesia local iniciou seu deslocamento desde o centro para leste, seguindo o espigão Avenida Duque de Caxias/Avenida Independência (VILLAÇA, 2001), com a verticalização nas imediações do centro. As classes populares continuavam a se localizar nas bordas da cidade e nos entremeios da cidade planejada que se estendia a partir das Extensões do Plano Diretor, instituídas nas décadas de 1960 e de 1970 (ALMEIDA, 2004).

A segunda metade do século XX correspondeu à metropolização de Porto Alegre e a um crescimento demográfico acentuado (SOUZA; MÜLLER, 2007). Foi neste contexto que se instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 1979 (Figura 5).

Figura 5: Mapa de usos do solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).



Fonte: PMPA, 1979, reelaborada pelos autores.



Neste plano, o território municipal passou a ser considerado em sua totalidade. Foi desincentivada a ocupação ao longo dos eixos radiais (já adensados) enquanto o entorno das novas perimetrais passou a ser ocupado, originando um novo tipo de mercado imobiliário conforme uma nova lógica de uso de ocupação do solo urbano.

“Criavam-se normas para o parcelamento do solo urbano, além de diretrizes para seu uso e ocupação. A cidade é pensada a partir de áreas com funções definidas: habitação, indústria, comércio, serviços, recreação e lazer, etc. [...] Procura-se a modificação da estrutura de ocupação urbana, até então centrada na força das antigas radiais, com a inserção de perimetrais que redefinem, também, as relações entre os diversos espaços da cidade.” (PESAVENTO, 1991, p.114)

Evidenciaram-se transformações tanto nos antigos bairros tradicionais como na periferia urbana (PESAVENTO, 1991). Os bairros antigos cresceram verticalmente a partir da ocupação dos vazios urbanos, existentes até então, e na periferia surgiram os condomínios horizontais em áreas anteriormente ocupadas por favelas. Estas novas formas de ocupação associadas às diretrizes do Plano produziram uma mudança significativa na maneira como a cidade passou a ser experienciada.

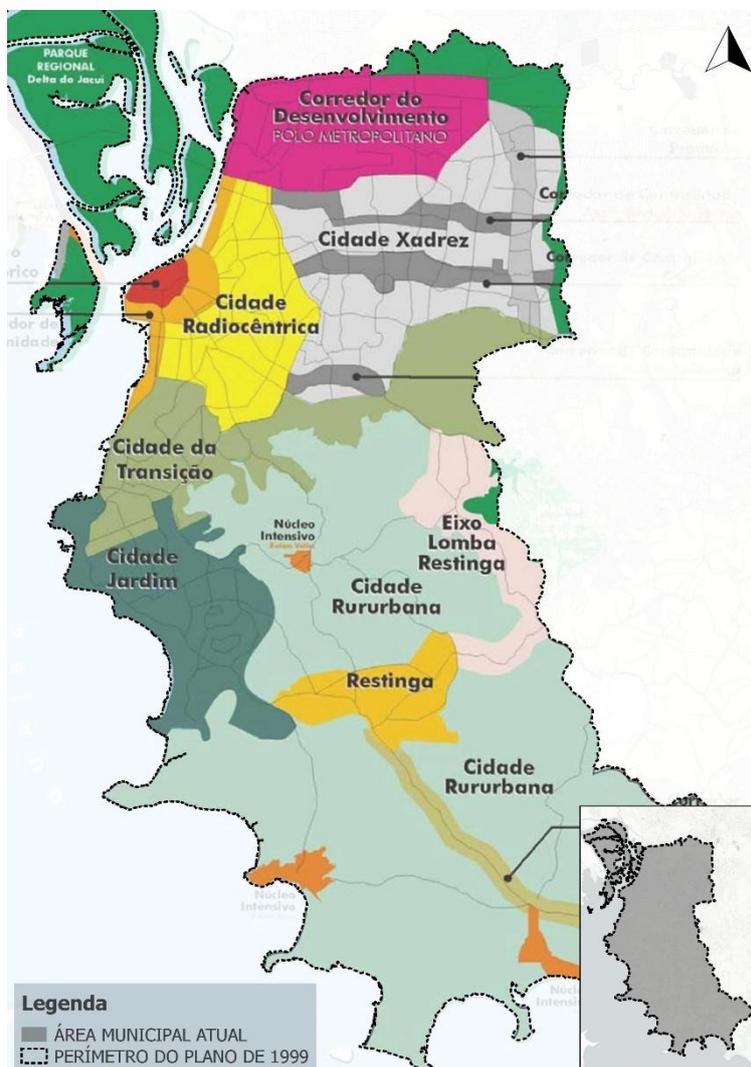
“Esta é ainda a época dos shoppings centers que possibilitam às camadas médias urbanas e às classes abastadas a participação num mercado de consumo sofisticado, em ambiente protegido da marginalidade, cada vez mais presente na área central de Porto Alegre. As atividades comerciais e bancárias se estendem para os bairros que mudam suas feições antigas. A Praça da Alfândega, Praça XV, Praça Dom Feliciano de lugares do espetáculo burguês transformam-se em lugares de prostituição, de desempregados e biscateiros.” (PESAVENTO, 1991, p.116)

Este novo panorama social foi acompanhado e promovido tanto pelo planejamento urbano como pelo mercado imobiliário, que lucra com tais mudanças sociais, transformando-as em alterações espaciais (novos mercados), com grandes reflexos no espaço urbano.

A ideia de descentralização, adotada no Plano de 1979, produziu uma série de espaços exclusivos, do ponto de vista socioeconômico. As policentralidades homogêneas propostas corresponderam a empreendimentos imobiliários desconectados do entorno existente a partir de uma distribuição de equipamentos, atividades e usos profundamente desigual entre os espaços dos ricos e os dos pobres. Os condomínios residenciais dos ricos apresentavam vizinhanças que garantiam a urbanidade, com qualificação espacial, enquanto os condomínios dos pobres não apresentavam tais condições.

O planejamento urbano no século XX, em Porto Alegre, se encerrou com uma nova proposta para a cidade: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), de 1999, sem um modelo físico espacial definido (Figura 6).

Figura 6: Modelo Espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA).



Fonte: PMPA, 1999; 2010, reelaborada pelos autores.

Alguns autores, como Villaça (1995), classificam este tipo de plano como “plano-discurso” ou “plano sem mapa”. A base para este tipo de planejamento está no discurso da flexibilização da regulação com o objetivo de promoção de uma cidade mais inclusiva e acessível. No entanto, as experiências tendem a mostrar que isto não acontece na prática.

Devido à ausência de um mapa que organizasse a cidade de maneira pragmática e da presença de um discurso raso de inclusão social, participação popular e redução das desigualdades, o que se observou foi a criação de um mecanismo intrincado, reprodutor das

iniquidades sociais, por meio de um processo de flexibilização legal, generalizado com fortes traços neoliberais, conforme argumenta Piccinini (2007).

“A realidade urbana passa a ser vista de maneira atomizada, em porções que não permitem uma visão ampla e abrangente, desafiando um único código formal ou padrão unificado, que, portanto, não pode ser instituído, buscado ou esperado que ocorra. A diferença passa a ser a regra. Assim, a opção pela flexibilização apresenta e coloca para a realidade situações de experimentação, como se esta (a realidade) fora, novamente, um enorme objeto de pesquisa de campo, ou laboratório, para diferentes políticas (internacionais e globalizadas, produtos das políticas características do pós-modernismo e da desconstrução), desnudando a contínua confluência/influência dos modelos e das práticas políticas e teóricas internacionais na realidade do país. Passa-se do desenvolvimento de um modelo nacional do “moderno”, que não chegou a se completar como Estado do bem estar social, para uma mutação assentada em outros paradigmas e desígnios do mercado.” (PICCININI, 2007, p.213)

O modelo adotado pelo PDDUA rompe com uma tradição modernista que, embora não buscasse a transformação social e, por consequência, transformações espaciais radicais, pretendia interpretar e ordenar a cidade como um todo, apesar das contradições internas decorrentes de uma sociedade de base capitalista. O PDDUA é um documento baseado em uma política urbana marcada por um descolamento conceitual e material da realidade, a partir da organização do território em Macrozonas (Figura 6), que dissimula a complexidade das contradições sócio-espaciais.

O PDDUA consagra na sua formulação uma coletânea de princípios “indiscutíveis” que, no entanto, não encontram efetividade material devido à ausência de mecanismos legais que garantam a realização destes princípios. Neste sentido, o rompimento com o regramento presente no projeto modernista passa a reforçar a criação de duas cidades, a dos pobres e a dos ricos, abrindo espaço para a ação descontrolada do mercado imobiliário. E, ainda nesta direção, servindo para retirar o Estado (município) do comando de qualquer determinação que homogeneizasse o espaço urbano, com garantia mínima de promoção da “urbanidade” e de uma cidade para todos (PICCININI, 2007).

Se anteriormente o Estado nutria uma associação estreita com o mercado imobiliário no sentido de viabilizar um projeto de cidade a partir de um modelo de planejamento aberto ao capital imobiliário, hoje é diferente. Não há um projeto de cidade e tampouco um modelo de planejamento que a organize. O planejamento urbano que se constituiu age a partir de uma ordem neoliberal que, por princípio, descaracteriza a ferramenta. Esta, originalmente, estava comprometida com uma ordem que via a cidade como uma totalidade. No novo projeto, a lógica de mercado requer espaço para a produção da cidade individualista, competitiva e desigual. O processo de flexibilização da função regulatória do Estado destitui o planejamento urbano da sua função de planejar.

O resultado espacial, da nova ordem, não poderia ser mais impactante. Na medida em que o Estado deixa de organizar a cidade contemplando sua totalidade e a coletividade, a relação entre centralidades e periferias – uma variável determinante para as dinâmicas do mercado – perde igualmente o sentido. A terra urbana passa a ser organizada e ocupada segundo uma lógica sem parâmetros definidos em lei e altamente especulativa, diferente da que vinha sendo instituída até então conforme Villaça (2001) e Almeida (2004). Neste sentido, verifica-se uma mudança de paradigma tanto na lei como no espaço.

3. Considerações finais: A ausência de um projeto para a cidade no século XXI

A história do planejamento urbano de Porto Alegre é um processo que culmina no final do século XX em um novo paradigma de se pensar a cidade, marcado pela ausência de uma proposta de cidade. Esta característica se desdobra em outras três ausências: (i) a ausência de uma lógica de preservação da preexistência, (ii) a ausência de uma lógica de expansão territorial e (iii) a ausência de uma lógica de ocupação territorial. O Estado abandona a regulação destes processos, fundamental para a organização do espaço urbano.

3.1 A ausência de um projeto de preservação da preexistência

O descompromisso do Estado em relação às estruturas edificadas preexistentes, e que representam além do patrimônio uma identidade para a cidade, é parte constituinte desta nova forma de planejar. Tal perspectiva se verifica nas ações municipais, nas quais as iniciativas de preservação estão restritas a intervenções pontuais¹ que não apresentam um impacto real na escala do planejamento da cidade. Neste sentido, preservar, como parte da prática de planejar, tende a se restringir à dimensão da propriedade privada o que descaracteriza a ideia de um projeto de preservação para e da cidade. Esta perspectiva enfraquece os princípios do planejamento urbano e a ideia de preservação do patrimônio.

3.2 A ausência de um projeto de expansão urbana

Ao contrário de períodos precedentes em que havia diretrizes claras de planejamento, direcionando ou indicando áreas para a expansão da cidade, hoje em Porto Alegre, inexistente uma proposta consistente de orientação à expansão urbana. Identificam-se formas fragmentadas de ampliação urbana que não representam, quando observadas em conjunto, um projeto coeso para a cidade que considere as infraestruturas (viárias e de saneamento básico) e os demais equipamentos e serviços urbanos. Trata-se de iniciativas pontuais² do mercado imobiliário no sentido de manter a sua lucratividade, via empreendimentos de

¹ Apesar da temática da preservação do patrimônio estar presente nas legislações pertinentes (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e PDDUA), a efetividade material se mostrou ineficaz em função da falta de uma abordagem sistêmica que considerasse não só a relação do bem com a propriedade, mas, sobretudo, a relação do bem com a cidade (SIMÕES, 2019).

² Estas iniciativas são fragmentadas do ponto de vista do território, porque o que as determina não é a expansão do perímetro urbano a partir da relação de eficiência entre densidade e infraestrutura, mas a variável do preço da terra (GALLINA, 2019).

ocasião, e em função de uma combinação ideal entre o preço da terra, os investimentos com o processo construtivo e o retorno das vendas. Estas ações não apresentam relação alguma com um projeto de expansão da cidade, seja ele capitaneado pelo Estado – como fomentador de políticas de desenvolvimento urbano – seja através de consultas à comunidade – como objeto de direcionamento de suas ações – seja através de uma pauta e do protagonismo do mercado na produção de uma cidade para todos (mesmo que o “para todos” signifique desenvolver positivamente a espacialidade urbana para diferentes nichos de mercado).

3.3 A ausência de um projeto de uso e ocupação do solo

Se a dinâmica da preservação é restrita e a da expansão é fragmentada, as formas de uso e ocupação do solo também apresentam a mesma lógica, que reafirma o afastamento do Estado do compromisso com a construção da cidade tecnicamente eficiente e ambientalmente sustentável. A dinâmica de uso e ocupação do solo não apresenta relação formal e funcional alguma com as preexistências. As novas configurações espaciais podem ser entendidas como áreas excepcionais, que seguem uma normativa própria garantida pelas brechas permitidas na lei³. Exemplos evidentes deste padrão são os condomínios fechados do tipo horizontal, recorrentes na Zona Sul do município, ou os do tipo vertical, mais presentes na Zona Norte de Porto Alegre.

O reconhecimento da ausência dessas lógicas na ação do poder público local, não significa que o Estado esteja ausente do processo produtivo do espaço, mas que este se posiciona segundo uma nova lógica, frente à problemática da cidade. Neste sentido, o Estado continua apresentando importante papel na produção do espaço urbano, no entanto este não é mais o da regulação – o que fica evidente pela falta de um projeto de cidade. O seu papel agora é outro. Assim, os agentes da produção do espaço continuam sendo os mesmos (CORRÊA, 1989): os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, e os grupos sociais excluídos. Contudo, as funções são diferentes, o que repercute na materialidade. Emerge uma nova lógica estatal de planejamento em que planejar não mais significa organizar o uso e a ocupação da cidade a ser produzida pelo capital, mas estabelecer uma relação de parceria com o capital moldada ao longo do tempo segundo a lógica de produção capitalista do espaço. Trata-se de uma inflexão do papel do planejamento urbano, pois se antes este definia a forma como a cidade seria produzida por meio da identificação das centralidades e das periferias, agora este passa a ser definido pela forma como a cidade é produzida legitimando e potencializando esta lógica desigual que pode seguir ou não a relação geográfica centro/periferia, conforme o cálculo do lucro capitalista.

³ As normativas próprias são garantidas no PDDUA, sobretudo, a partir de instrumentos como o Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau que viabiliza formas específicas de ocupação do território fora do que é instituído no zoneamento de uso e ocupação do solo do próprio Plano Diretor (STEIGLEDER, 2021).

Referências:

ABREU FILHO, S. B. **Porto Alegre como cidade ideal**: planos e projetos urbanos para Porto Alegre. 2006. 365 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Arquitetura (PROPAR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

ALMEIDA, M. S. de. **Transformações Urbanas**: atos, normas, decretos, lei na administração da cidade - Porto Alegre 1937/1961. 2004. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais e Urbanas (FAUUSP), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

GALLINA, B. **Legislação urbanística e materialidade**: estudo da relação entre densidade e mobilidade em Passo Fundo/RS. 2019. 240 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

PESAVENTO, S. J. **Memória Porto Alegre**: espaços e vivências. Porto Alegre: Editora da Ufrgs; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1991.

PICCININI, L. S. **A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. 2007. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 2046/1959 alterada pela Lei nº 2330/1961)**. Porto Alegre, 1959.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar nº 43/1979)**. Porto Alegre, 1979.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei Complementar nº 434/1999 atualizada pela Lei Complementar nº 646/2010)**. Porto Alegre, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei Complementar nº 646/2010)**. Porto Alegre, 2010.

SIMÕES, J. D. C. **O tempo do agora**: as transformações da paisagem no percurso Rua Duque de Caxias - Rua Professor Annes Dias. 2019. 415 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

STEIGLEDER, A. M. **Responsabilidade ex-ante, concertação e o planejamento urbano**: fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade.

2021. 501 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

SOUZA, C. F. de. **Plano geral de melhoramentos de Porto Alegre**: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2010.

SOUZA, C. F. de; MÜLLER, D. M. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 45-51, abr. 1995.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.