



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

PLANEJAMENTO URBANO E CENTRALIDADES COMERCIAIS VAREJISTAS: ANÁLISE ESPACIAL NA ZONA SUL DE PORTO ALEGRE

Juliana Lombard Souza (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) - julianalombards@gmail.com
Formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS. Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS.

Clarice Maraschin (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) - clarice.maraschin@ufrgs.br
Arquiteta e Urbanista, Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Professora do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura / UFRGS e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional PROPUR / UFRGS.

Planejamento urbano e centralidades comerciais varejistas: análise espacial na Zona Sul de Porto Alegre

1. INTRODUÇÃO

As cidades contemporâneas vêm apresentando processos de descentralização e dispersão populacional, crescimento da economia de serviços, novos padrões de mobilidade urbana e a conseqüente tendência para a policentralidade, com vários aglomerados ou subcentros de atividades, relativamente independentes (ANAS; ARNOTT; SMALL, 1998). A noção de centralidade urbana está relacionada com a concentração de atividades, serviços e empregos; em suma, à aglomeração espacial. Em grandes cidades, historicamente, centros de serviços, atividades e empregos não apenas aumentam e diminuem, mas também mudam, diversificam, desaparecem ou se especializam (CHIARADIA *et al.*, 2012).

A atividade comercial varejista, por sua vez, também está apresentando transformações decorrentes de vários fatores, tais como a concentração de capital no setor (fusões, aquisições) e inovações tecnológicas (comércio virtual), afetando o comportamento do consumidor. Nesse sentido, o consumidor, o comércio e o espaço urbano têm uma relação de permanente dinâmica. O espaço urbano é a dimensão que reflete e condiciona essa dinâmica da estrutura espacial varejista.

Do ponto de vista do planejamento urbano, o controle do desenvolvimento das atividades de varejo e serviços no Brasil nunca teve a devida atenção por parte de planejadores e administradores urbanos (VARGAS, 2001). O surgimento dos novos formatos varejistas (shopping centers, hipermercados), a partir da década de 1980, forçou o poder público a criar novos instrumentos de controle sobre a sua implantação no meio urbano. A partir daí, surgem preocupações com os impactos sobre a qualidade dos espaços públicos no seu entorno e a vitalidade das áreas comerciais tradicionais.

O estudo da estrutura espacial das centralidades varejistas e sua transformação ao longo do tempo é fundamental para subsidiar as políticas de planejamento voltadas ao comércio, incluindo incentivos a centralidades e revitalização de áreas comerciais. No entanto, poucos estudos analisam a mudança comparativa das centralidades varejistas ao longo do tempo e, menos ainda, a avaliação da efetividade das políticas públicas destinadas ao comércio.

Tendo esse contexto como pano de fundo, o presente trabalho enfoca a dinâmica das centralidades varejistas na cidade de Porto Alegre/RS, comparando a situação real com a estrutura de centralidades planejadas. O objetivo do trabalho é discutir convergências e divergências entre a situação real e planejada e identificar possíveis fatores atuando nesse processo, tendo como estudo específico a zona sul da cidade. Pretende-se responder à seguinte questão: Quais transformações nas centralidades varejistas da zona sul são detectáveis, comparando-se a situação real e a previsão do Plano Diretor (PORTO ALEGRE, 1979)?

Este artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. Na sequência, apresenta-se uma discussão sobre a localização varejista e também uma reflexão sobre a relação entre planejamento urbano e estrutura espacial varejista. A seção 3 apresenta a metodologia do estudo, incluindo os procedimentos e dados empíricos. A seção 4 traz os resultados do estudo empírico em Porto Alegre, iniciando por uma breve contextualização do desempenho dos centros de atividade comercial frente às previsões do plano diretor de 1979, seguida pela abordagem específica da zona sul. A última seção traz as conclusões permitidas pelo estudo e apresenta as direções futuras de continuidade da pesquisa.

2. COMÉRCIO, CIDADE E PLANEJAMENTO URBANO

As bases da relação entre o comércio varejista e o espaço urbano foram estabelecidas pelos geógrafos ainda no século passado. A Teoria do Lugar Central (CHRISTALLER, 1966) busca explicar as regularidades na distribuição dos centros de diferentes tamanhos e especializações. A ideia principal é que centros de varejo mais especializados requerem uma área de mercado maior para atenderem sua viabilidade econômica. O consumidor, portanto, faria viagens buscando maximizar a acessibilidade e se deslocaria a diferentes distâncias conforme a hierarquia do bem ou serviço procurado. Assim, grandes centros especializados tenderiam a estar mais espaçados, enquanto que pequenos centros estariam mais próximos.

Os pressupostos dessa teoria foram logo sendo questionados, a partir da observação do comportamento do consumidor, da segmentação de suas necessidades e da forma como o sistema varejista foi respondendo a essas mudanças ao longo do tempo. Berry (1967) buscou estabelecer um panorama mais completo dos diferentes padrões espaciais do varejo urbano. As tipologias de Berry incluem uma hierarquia de centros planejados e não planejados, corredores de atividades ao longo de vias arteriais e uma variedade de áreas especializadas em mercadorias específicas.

Brown (1991, p.371) afirma que a noção de hierarquia varejista dominou as políticas de uso do solo no Reino Unido e em muitos outros países por várias décadas. A introdução dos grandes formatos varejistas acentuou a dinâmica das centralidades comerciais nas cidades, desafiando a noção de hierarquia varejista. Devido a seu tamanho, complexidade funcional e padrões de localização, os shopping centers, hipermercados e megalojas vêm alterando o padrão clássico de abastecimento das famílias (CACHINHO, 2011). A conexão entre o nível de especialização dos bens e a distância a que o consumidor está disposto a percorrer vem mudando drasticamente. Fatores como a taxa de motorização da população, o crescimento dos bairros suburbanos e o agrupamento das compras (viagens com múltiplos propósitos) vêm modificando a relação linear entre a especialização dos bens, a frequência do consumo e a acessibilidade requerida.

A realidade mostra um conjunto mais fragmentado e complexo de relações entre centros do que aquele sugerido por uma hierarquia simples de centros. Brown (1991) considera que existe um *continuum* de comportamentos de compra, desde viagens com múltiplos propósitos e viagens com propósito

único (modelo hierárquico) a compras associadas a outros propósitos da viagem (trabalho, estudo, cultura, turismo, etc.). Os centros, por sua vez, abrigam lojas de bens de diferentes ordens (conveniência, comparação).

Mais recentemente, Dolega et al. (2021) observam que o cenário do varejo tem passado por outras mudanças significativas, tanto em função de crises econômicas, mas também como resultado do rápido crescimento do comércio *on-line* e multicanal. Segundo os autores, os clientes estão cada vez mais bem informados, encontrando diferentes formas de atender às suas necessidades de consumo. A forma e a função de muitos espaços comerciais tradicionais vêm se transformando, reduzindo-se a demanda por espaço físico e, em alguns casos, mudando seu uso.

Para estes autores, a oferta de atividades de lazer se tornou um elemento fundamental em quase todos os tipos de centro. O papel dessas atividades era inicialmente visto como complementar; no entanto, cada vez mais é considerado importante para a vitalidade e viabilidade de espaços de consumo. Segundo Dolega et al. (2021), isso aponta que os usos de varejo por si só podem não ser suficientes para definir os papéis emergentes das cidades e de seus centros. Na mesma linha, Cachinho (2011) enfatiza que o consumo está cada vez mais associado a outras práticas sociais, como o lazer, a socialização e o entretenimento. Lojas e espaços comerciais têm buscado oferecer aos clientes experiências de compras mais do que simples produtos.

Do ponto de vista da relação do comércio com o planejamento urbano, Vargas (2001) analisa a evolução das preocupações com o controle das atividades de comércio e serviços no Brasil. A autora identifica algumas fases dessa relação, com base no caso da cidade de São Paulo. Numa fase inicial (1822-1889) existe a preocupação com o controle do comportamento individual, incluindo regras para a qualidade das mercadorias, pesos e medidas, padrões sanitários, horários de funcionamento, entre outros. Na virada do século passado, surgem preocupações com suprimento e distribuição de alimentos e a construção de mercados. No final da década de 1920, já se inicia uma fase de controle de uso do solo, com a definição de zonas exclusivas para residência com centros comerciais de vizinhança. A industrialização e o forte crescimento populacional, ocorrido a partir de 1945, levou ao congestionamento das áreas centrais, indicando a necessidade de adoção de uma política descentralizadora da atividade comercial.

Segundo a autora, na década de 1960 já se iniciavam as políticas de descentralização do comércio e serviços na cidade. Em 1968, o plano diretor recomendava a criação de centralidades ao longo de corredores estratégicos, bem como centros de diferentes hierarquias distribuídos pela cidade. Como instrumentos para a implementação de tal política de descentralização varejista, os planejadores indicavam a realização de intervenções indiretas, através de investimentos públicos em equipamentos, o incentivo à construção de centros comerciais e agrupamentos de pequenas lojas. Havia também a previsão de intervenções diretas, através de normas e regulamentações a respeito do uso do solo para as atividades comerciais.

A autora também observa que a legislação de zoneamento de 1973 praticamente ratifica as zonas já existentes, fato que acaba contribuindo com o

processo espontâneo de descentralização. No entanto, a reserva de áreas para o uso comercial varejista mais intenso, nem sempre foi garantia para que o desenvolvimento destas atividades aí ocorresse, pois para isso o mercado é que ditaria as regras (VARGAS, 2001, p.12). A partir dos anos de 1980, o processo de concentração do capital nos principais ramos do comércio varejista intensificou-se, disseminando-se os grandes formatos de varejo, tais como hipermercados e shopping centers. O planejamento urbano passa a incorporar a ideia de controle de impactos, transferindo ao incorporador os custos de adequação da infraestrutura urbana e de compensação dos impactos previstos.

No caso dos shopping centers, a amplitude dos seus impactos gera efeitos que nem sempre têm sido devidamente analisados. Tais equipamentos alteram a dinâmica de seu entorno, podendo provocar valorização imobiliária, mudança do perfil da população residente, atração de investimentos imobiliários, densificação, entre outras transformações (MARASCHIN, 2008). No entanto, outros efeitos de caráter sistêmico também podem se propagar na estrutura espacial das cidades, como a absorção da demanda e oferta varejista e a consequente perda de vitalidade das áreas centrais ou de polos tradicionais. O shopping center se mostra capaz de influenciar o desenvolvimento de locais, com intensidade e rapidez, exigindo a adequação dos instrumentos de gestão urbana.

Essa breve revisão evidencia que o planejamento e gestão pública dos espaços comerciais apresenta inúmeros desafios, dada a natureza dinâmica dos processos e agentes envolvidos. Daí decorre a importância de avaliar os resultados das políticas públicas voltadas ao comércio.

3. METODOLOGIA

A metodologia deste estudo propõe uma análise espacial das centralidades varejistas planejadas no final da década de 1970 (Plano Diretor 1979), comparando-as com as centralidades existentes (ano de 2010). O ponto de partida para essa comparação é o Plano Diretor de 1979 (PORTO ALEGRE, 1979, 1983) e o estudo dos centros de atividade comercial de 2010 (SOUZA; MARASCHIN, 2021).

Em relação aos polos previstos por parte do planejamento urbano municipal, é importante ressaltar que estes partiram dos resultados de uma pesquisa prévia, elaborada por Castello e Castello (1978). Esta pesquisa visava a identificação e a hierarquização das centralidades de comércio varejista, a fim de subsidiar a elaboração do Plano Diretor. Neste estudo, os centros de atividade comercial foram identificados, a partir de dados provenientes do Cadastro da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio/1977, e delimitados, na unidade de quarteirões, por meio do cruzamento de dados de quantidade de estabelecimentos e da *importância relativa* do uso comercial. O indicador de *importância relativa* identificava a proporção de economias de atividade comercial por quarteirão, classificando-os como centros sub-regionais ou centros locais de bairro aqueles que apresentassem proporção superior a 10% de economias comerciais por quarteirão. Os 37 centros identificados foram, então, hierarquizados conforme um *índice funcional*, desenvolvido a partir da desagregação dos estabelecimentos por tipos (classes de varejo) e cujos dados

foram extraídos da Lista de itens elementares a nível de UEP (Unidades Espaciais de Planejamento), Metroplan/1972. Os centros foram ranqueados e agrupados em cinco níveis de hierarquia.

A partir desse estudo prévio, o Plano Diretor de 1979 (1º PDDU) estabeleceu uma diretriz de descentralização das atividades terciárias, propondo uma estrutura de centralidades organizada em 5 níveis de hierarquia, sendo o nível 1 o mais importante.

Já no que se refere à representação dos polos atuais (2010), estes foram identificados e hierarquizados por meio de uma metodologia semelhante à utilizada por Castello e Castello (1978). A atual pesquisa obteve acesso a um banco de dados de atividade comercial, provenientes do Ministério do Trabalho e Emprego relativo à RAIS, Relação Anual de Informações Sociais, de 2010. Este banco contém um total de 35.817 registros dos estabelecimentos varejistas formais em Porto Alegre, com a informação de seu endereço. A representação desses dados envolveu a identificação, georreferenciamento e geolocalização, na base espacial. Nesse processo, resultaram 35.605 estabelecimentos geolocalizados, representando 99,4% do total dos registros.

A metodologia para a identificação dos centros foi baseada em Souza e Maraschin (2021) a partir da aplicação de um método que estima as densidades de estabelecimentos varejistas. Assim, após a geolocalização dos estabelecimentos varejistas, realizada em ambiente SIG (Sistema de Informações Geográficas) por auxílio do software ArcGIS (ESRI, 2020), foi aplicada a estimativa da densidade kernel (KDE) para fins de identificação de regiões de maior intensidade de atividade varejista. O método KDE é uma técnica não paramétrica que usa suavização espacial e interpolação de pontos dentro de um limite de área estabelecido. Os centros de atividade comercial de 2010 foram, então, delimitados manualmente, na unidade de quarteirões, a partir da sobreposição da densidade comercial KDE e da localização dos estabelecimentos varejistas. Devido ao fato de que, no banco de dados obtido da RAIS (BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2010) não consta a informação do tipo de atividade varejista (classificação), utilizou-se como alternativa o somatório do número de funcionários de cada estabelecimento como um indicador de seu porte para classificação hierárquica dos centros. Os 43 centros identificados no estudo foram também ranqueados e classificados em cinco níveis de hierarquia.

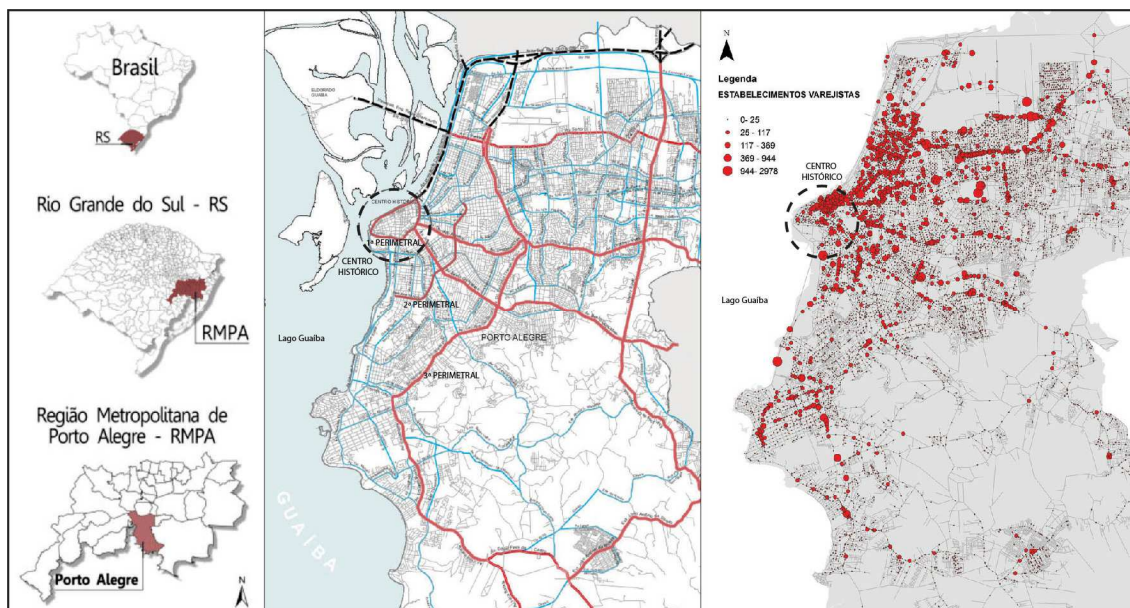
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Contextualização das transformações nas centralidades varejistas em Porto Alegre

Este item busca uma contextualização das mudanças na hierarquia dos centros comerciais (planejados *versus* atuais) para a cidade de Porto Alegre como um todo. Porto Alegre conta com 1.488.252 habitantes (IBGE, 2020) e um total de 35.817 empresas varejistas formalmente registradas no banco de dados da RAIS em 2010, distribuídas em várias categorias.

A Figura 1 apresenta a localização da cidade, do seu sistema viário principal e a distribuição das atividades varejistas.

Figura 1 – Localização de Porto Alegre (esq); rede viária principal de acordo com o Plano Diretor de 2010 (centro); e quantidade de estabelecimentos varejistas para 2010 (dir).



Fonte: elaboração própria com base em Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego (2010) e Porto Alegre (2011).

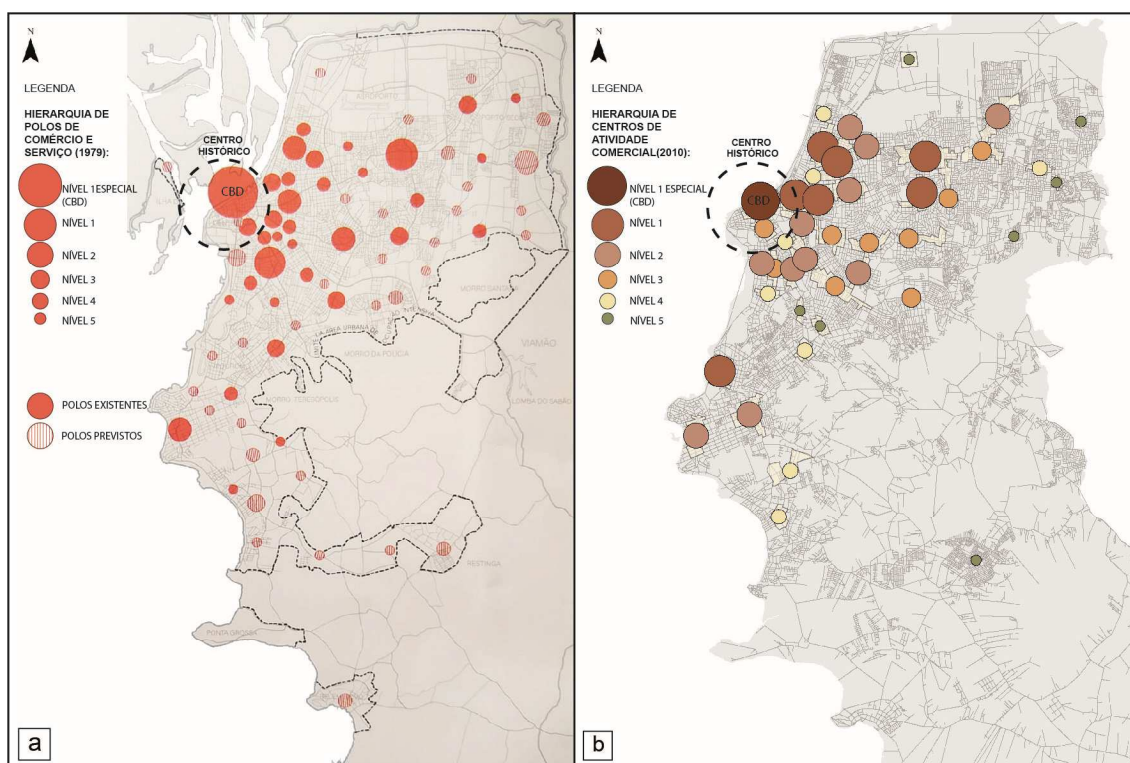
O processo de estruturação espacial urbana em Porto Alegre se iniciou no final do século XVIII, a partir da ocupação da península que avança sobre o estuário do Lago Guaíba, constituindo o que é hoje o Centro Histórico. Nesse processo de desenvolvimento e expansão da cidade por meio de vias radiais e perimetrais, foram se estabelecendo diversos subcentros, aglomerações de comércio e serviços localizados fora do centro principal.

O plano diretor de Porto Alegre à época (PORTO ALEGRE, 1979) estabeleceu uma diretriz de descentralização das atividades terciárias através da definição de uma estrutura de polarização. O Plano definiu, na seção III, os polos e corredores de comércio e serviços com a preocupação de classificá-los em diferentes tipos e níveis. A ideia foi associar a concepção urbanística de policentralidade de comércio e serviços pontual ou distribuída em eixos, com índices de aproveitamento diferenciados por função; diversidade de atividades definida por padrões de deslocamento ou raios de influência igualmente diferenciados. Havia também a preocupação com o controle da diversidade de atividades nas zonas de uso, o que gerou um grande número de "grupamentos de atividade" diferentes para cada tipo de área e para cada nível.

A estrutura de polarização proposta pelo 1º PDDU combinou partes da realidade urbana existente na época, disponível segundo um certo grau de conhecimento empírico, com projeções de desenvolvimento urbano esperados e ainda proposições projetuais advindas da convicção e valores dos autores do Plano. Assim, parte da chamada estrutura de polarização era preexistente e parte era virtual. Ainda, a parte existente tanto poderia estar classificada segundo a sua real importância na época, como ter recebido uma classificação também virtual, ou seja, esperada e desejada (KRAFTA, 1996).

A Figura 2 apresenta os centros de atividade comercial para Porto Alegre previstos no PDDU de 1979 e para a situação atual (2010).

Figura 2 – Polos de comércio de Porto Alegre em 1979 (a) e em 2010 (b)



Fonte: elaboração própria com base em Porto Alegre (1983) e Souza e Maraschin (2021).

Assim, o plano de 1979 reconhecia e incentivava o desenvolvimento de 35 polos de comércio e serviço já identificados previamente no estudo de Castello e Castello (1978). Neste, o Centro Histórico (C.B.D) se constituía no polo de maior hierarquia (Nível 1 Especial) (PORTO ALEGRE, 1979, 1983). Os demais centros eram: dois centros de nível 1 (Assis Brasil e Azenha), localizados em um eixo de expansão radial do centro da cidade; quatro centros de nível 2, ocupando faixas perimetrais; oito centros de nível 3, geralmente próximos a centros de maior nível; dez centros de nível 4 e dez centros de nível 5, distribuídos pelo território urbanizado.

Além desses centros pré-existent, o plano diretor de Porto Alegre também previa o incentivo ao desenvolvimento futuro de outros 35 polos na cidade, visando a descentralização de comércio e serviços. De modo geral, estes polos caracterizavam-se por pertencer a níveis de menor hierarquia e distribuírem-se, em grande maioria, pela zona urbana municipal em expansão. Cerca de 70% dos polos previstos para surgimento futuro localizavam-se nas chamadas áreas de *extensão*, situados externamente ao atual anel viário da 3ª Perimetral. Além de 26 polos de nível 5, o plano previa o incentivo a: seis polos de nível 4, sendo três em áreas da zona sul e três em áreas da zona leste de Porto Alegre; dois polos de nível 3, sendo um deles localizado em região consolidada próxima ao Centro Histórico e outro na zona sul da cidade; e um polo de nível 2, localizado no extremo do eixo centro-leste em expansão, próximo ao município de Alvorada. Observa-se que, além de priorizar localizações próximas aos novos núcleos residenciais, os polos de níveis mais elevados visavam áreas das zonas sul e leste.

A Figura 2-b apresenta os centros de comércio atualmente existentes na cidade (ano de 2010). Para a situação atual, observa-se aumento no número de centros de atividade comercial, contabilizando um total de 43 centros. Dentre estes, o Centro Histórico (C.B.D) manteve-se com o nível de mais alta hierarquia. Ainda, Porto Alegre passou a contar com sete centros de nível 1, incorporando cinco centros no eixo centro-leste e um centro na zona sul; 11 centros de nível 2, expandindo-se em direção às zonas sul, leste e norte; nove centros de nível 3; oito centros de nível 4 e sete centros de nível 5, alcançando a periferia da cidade.

Comparativamente, os resultados apontam o surgimento de quatorze novos centros de atividade comercial em 2010, em relação a 1979. Estes centros distribuem-se pelo território da cidade impulsionados por diversos fatores, tais como, a expansão da área urbanizada, o aumento das densidades fora do centro, a implantação de shopping centers e de grandes empreendimentos residenciais, entre outros. Evidencia-se, ainda, a alternância de hierarquias entre os centros comerciais, no qual alguns centros perderam relevância frente a outros que cresceram mais intensamente.

Dentre os 35 polos de centros de atividade comercial e serviços previstos pelo plano de 1979 para surgimento futuro, mais da metade (18) não chegou a se desenvolver a ponto de configurar um centro de atividade comercial em 2010. Dos demais, seis centros se desenvolveram e se aglomeraram a outros já identificados; dois centros se deslocaram da região prevista; e três apresentaram aumento de nível hierárquico em relação ao prognóstico, sendo dois deles localizados na zona sul e um na zona leste.

O próximo item apresenta a comparação dos centros planejados e existentes com foco na zona sul da cidade, a fim de se observar com mais detalhe as transformações ocorridas.

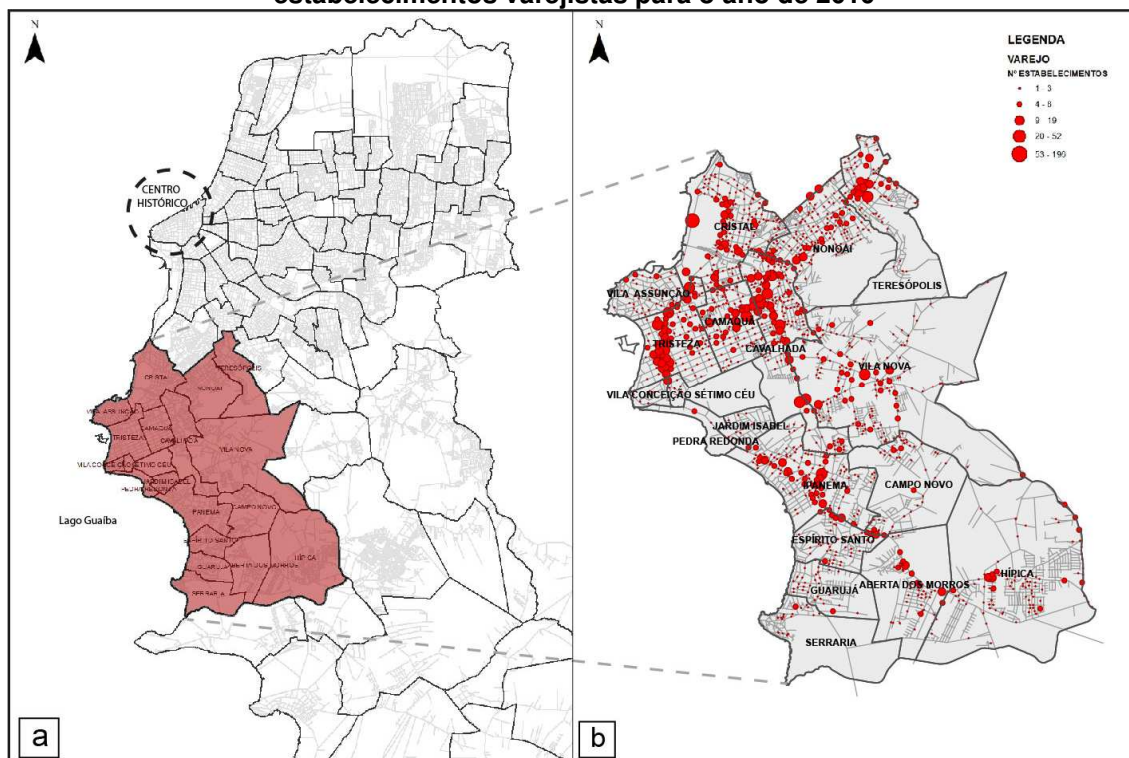
4.2 Transformações nos centros de atividade comercial na zona sul em Porto Alegre

A região da zona sul de Porto Alegre teve sua ocupação vinculada ao potencial paisagístico da região e à balneabilidade do lago Guaíba. Durante a década de 1930, Porto Alegre acompanhava o processo de expansão residencial para além do centro tradicional, e os bairros de alta renda situados junto à orla e em direção à zona sul do município já despontavam como destinos de lazer e aprazibilidade pela população (CABRAL, 1982).

Com o desenvolvimento da região, o comércio foi se consolidando. Em 1979, o Plano Diretor já previa cinco polos de comércio e serviço na região. Atualmente, a zona sul de Porto Alegre vem apresentando uma intensificação de atividades comerciais e de investimentos imobiliários (HUYER, 2010).

A Figura 3 apresenta a localização dos bairros da zona sul da cidade, considerados neste estudo e a localização dos estabelecimentos varejistas.

Figura 3 – Zona Sul: (a) Localização da área de estudo; e (b) Quantidade de estabelecimentos varejistas para o ano de 2010



Fonte: elaboração própria com base em Porto Alegre (2011) e Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego (2010).

A Tabela 2 apresenta alguns indicadores referentes ao perfil da população da zona sul de Porto Alegre em 2010. A análise inclui o Centro Histórico e Porto Alegre agregada para fins de comparação e contextualização dos resultados.

Tabela 2 – Perfil da população na Azenha comparativo a outras áreas da cidade em 2010

Local	População (hab.)	Superfície (ha) ¹	Densidade Populacional (hab./ha)	Renda Méd. Domiciliar (salários mín.)
Área Estudo - Zona Sul ¹	249.345	5.340,06	46,69	7,48
Centro Histórico	39.072	243,31	160,58	8,23
Porto Alegre ¹	1.409.351	32.685,66	43,12	7,56

Fonte: elaboração própria, com base em IBGE, Censo Demográfico (2011).

Verifica-se que a área de estudo da zona sul apresenta superfície equivalente a quase 30 vezes a área do Centro Histórico (5.340 ha), e sua densidade populacional e renda média domiciliar estabelecem-se próximo à média da cidade. Já o Centro Histórico apresenta significativa densidade populacional, quase quatro vezes a média da cidade e renda média domiciliar superior à média.

A Tabela 3 refere-se ao perfil do comércio varejista. Verifica-se que a zona sul apresenta um percentual total de estabelecimentos varejistas semelhante ao

¹ A medida de superfície desconsidera áreas não ocupadas de Proteção ao Ambiental Natural (PDDUA, 2010).

percentual do Centro histórico, 12,25% e 12,5%, respectivamente. No entanto, devido a sua extensa superfície, apresenta baixa densidade de estabelecimentos varejistas. O Centro Histórico responde pela maior quantidade de estabelecimentos e é a área mais densa de comércio (quase 18 estabelecimentos/hectare).

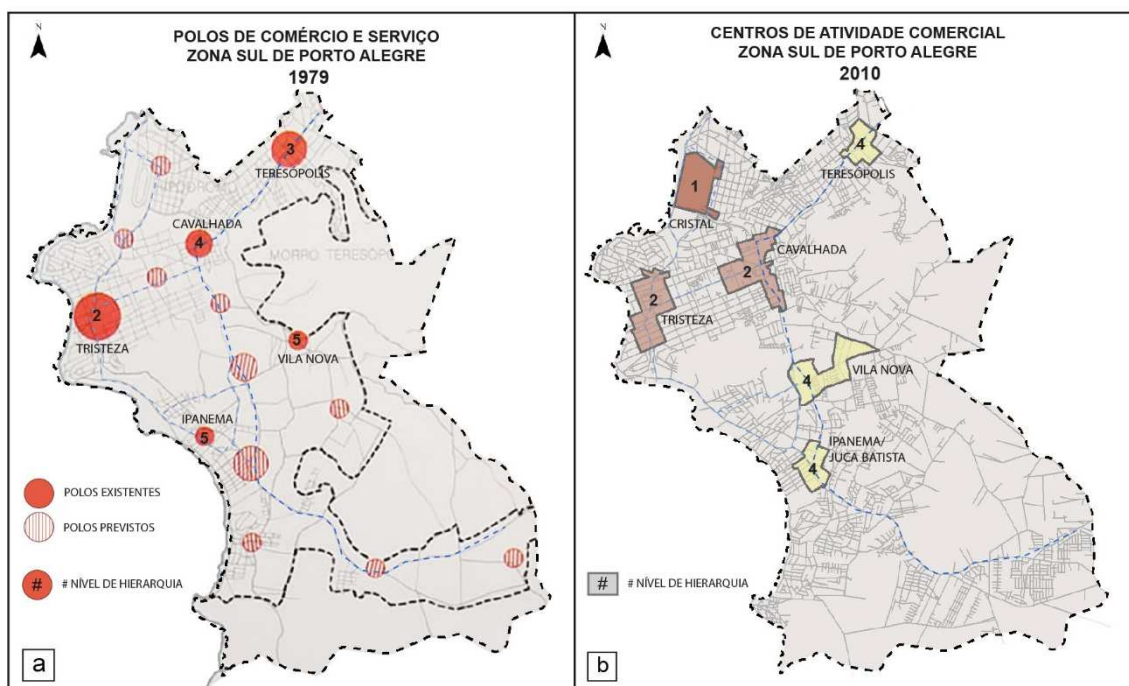
Tabela 3 – Perfil de quantidade e densidade de estabelecimentos varejistas comparativo a outras áreas da cidade em 2010

Local	Número total estabelec.	% sobre o total	Densidade (n. estabelec./ha)
Área Estudo - Zona Sul	4.239	12,25%	0,79
Centro Histórico	4.325	12,50%	17,80
Porto Alegre	34.605	100,00%	1,06

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego (2010).

A seguir, apresentam-se os resultados da distribuição espacial do comércio varejista para a zona sul de Porto Alegre em 1979 e 2010. Inicialmente, são feitas considerações sobre os resultados para cada período em separado e, num segundo momento, estes são comparados. A Figura 4 ilustra os mapas de centros de atividade comercial planejados e atuais.

Figura 4 – Polos de comércio da zona sul de Porto Alegre em 1979 (a) e em 2010 (b)



Fonte: elaboração própria com base em Porto Alegre (1983) e Souza e Maraschin (2021).

Para a área de estudo da zona sul de Porto Alegre, o plano diretor de 1979 reconhecia e estimulava o desenvolvimento de cinco polos pré-existentes de comércio e serviço. Neste, o centro Tristeza era reconhecido como centro de maior nível hierárquico da região (nível 2), localizando-se no encontro de importantes vias conectoras. Os demais centros constituam-se em: um centro de nível 3 (Teresópolis), localizado sobre via perimetral; um centro de nível 4 (Cavalhada), próximo aos centros de maior nível; e dois centros de nível 5

(Centro Vila Nova e Ipanema), atendendo áreas residenciais locais e conformando centros de vizinhança.

Ainda, o plano diretor previa, na região, a indução ao surgimento de outros dez polos de comércio e serviços. Estes polos, de menores níveis hierárquicos, eram incentivados a distribuírem-se junto às áreas de intersecção do sistema viário principal e próximos aos núcleos de moradores de bairros residenciais. Esta previsão visava não só a descentralização das atividades, como também a facilidade de acesso da população ao abastecimento e serviços.

Ressalta-se ainda que a intenção apresentada no plano diretor de estímulo e indução ao surgimento de novos, resumiu-se, em grande parte, à esfera de legislação urbanística. Propostas de alterações de índices construtivos e incentivos fiscais ao desenvolvimento de atividades terciárias foram as principais medidas tomadas visando à descentralização e distribuição espacial de comércios e serviços.

Os centros de comércio atualmente existentes na cidade (2010) são apresentados na Figura 4-b. Em relação à situação prevista no plano diretor de 1979, observa-se que, dos dez centros planejados, apenas um centro desenvolveu-se de fato, o centro Ipanema/Juca Batista. É importante observar que, embora todos os centros planejados em 1979 se situassem próximos a vias de relevante acessibilidade e centralidade local, área do centro Ipanema/Juca Batista apresentou maior potencial para desenvolvimento, visto seu papel de caminho de passagem para as novas áreas em expansão na região sul do município. Dentre os fatores que contribuíram para a o desenvolvimento comercial e concretização deste centro previsto, pode-se citar, além da boa condição de acessibilidade local, a existência de terrenos ainda não ocupados e uma população com perfil de renda média-alta.

Verifica-se, também, mudanças na distribuição espacial de centros comerciais pré-existent, bem como a alternância de hierarquias. Comparativamente, observa-se que: o centro Tristeza aumentou sua área de abrangência, expandindo-se ao longo de vias de acesso à região sul, mas mantendo seu nível hierárquico em relação a 1979; o centro Teresópolis apresentou decaimento de nível hierárquico e pouca alteração em sua área de abrangência; os centros Cavahada e Vila Nova ampliaram suas áreas de abrangência e passaram a aglomerar outros polos previstos no plano de 1979, aumentando seus níveis hierárquicos; e o antigo centro Ipanema deixou de configurar como centro de atividade comercial em 2010, deslocando totalmente a centralidade do bairro para outro polo previsto no plano (Ipanema/Juca Batista), de melhor desempenho de acessibilidade.

Além dessas mudanças, identifica-se, na situação atual, o surgimento de um novo centro de atividade comercial no bairro Cristal, localizado no entorno do BarraShoppingSul, um importante shopping center regional implantado em 2008. O plano de 1979 não previa centro para esse local. Este novo centro passou a representar a maior hierarquia da região (nível 2). Apesar de constatar-se o desenvolvimento de cinco polos previstos no plano diretor de 1979 para surgimento futuro (três deles aglomerados a outros polos), verificou-se que outros cinco polos previstos não se concretizaram durante o período analisado.

A seguir, a Tabela 5 apresenta alguns indicadores socioespaciais dos centros de atividade comercial na zona sul de Porto Alegre para 2010.

Tabela 5 – Perfil socioespacial e número de funcionários varejistas nos centros comerciais da zona sul de Porto Alegre em 2010

Nível 2010	Hierarquia	Centros	Nº Estab. varejistas	Nº funcionários	Densidade pop. (hab./ha)	Renda méd. dom. (salários mín.)
1	7	CRISTAL	247	2.833	32,37	7,44
2	13	CAVALHADA	490	1.845	77,71	7,22
2	19	TRISTEZA	411	1.486	63,74	13,71
4	31	VILA NOVA	124	697	67,72	5,49
4	32	IPANEMA/JUCA	136	612	27,21	12,36
4	34	TERESÓPOLIS	141	490	66,90	8,99

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego (2010) e IBGE, Censo Demográfico (2011).

Observa-se que, para 2010, a zona sul evidencia centros de atividade comercial de características socioespaciais distintas. O centro Cristal, apresenta um número intermediário de estabelecimentos varejistas quando comparado aos demais centros da zona sul. No entanto, em função da presença do shopping center regional e de um hipermercado, a quantidade de funcionários varejistas no centro Cristal supera significativamente os demais centros. O centro Cavahada, por sua vez, sendo o segundo centro de maior nível hierárquico da zona sul, apresenta a maior quantidade de estabelecimentos varejistas da região, bem como a maior densidade populacional. Já o centro Tristeza, que configurava a maior hierarquia da zona sul em 1979, apresenta, atualmente, a maior renda média domiciliar dentre os seis centros de 2010, e configura o terceiro centro de maior nível hierárquico.

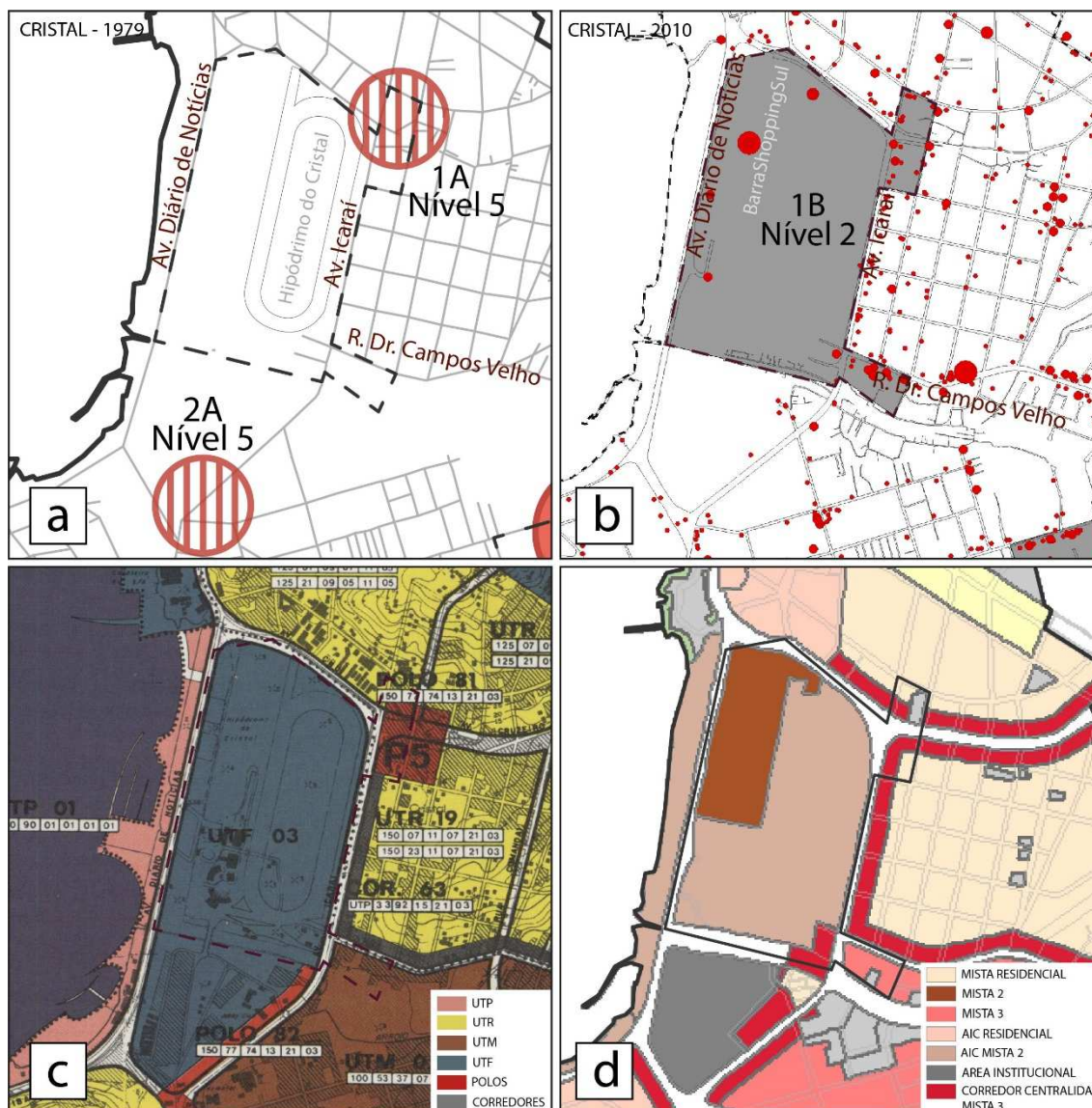
Conhecidas a distribuição espacial e a hierarquia dos centros comerciais na zona sul de Porto Alegre para os anos de 1979 e 2010, pode-se, ainda, analisar as transformações a nível local ocorridas nesse período. O item a seguir apresenta a área do Cristal para análise local.

4.2.1 A área do Cristal

O centro Cristal foi selecionado para esta discussão por se tratar de um exemplo de centralidade que não constava nas previsões do Plano Diretor de 1979, mas que, conforme já mencionado, se estruturou a partir da implantação do BarraShoppingSul em 2008. O bairro Cristal, tradicionalmente residencial, se configurou, já no início do século XX, como um “corredor de passagem” entre as regiões centro-leste e o extremo sul do município. Devido às boas condições de acessibilidade à época, a região do Cristal tornou-se o destino de grandes equipamentos de lazer e de serviços. A instalação do Hipódromo do Cristal, em 1959, impulsionou a valorização e urbanização da região; e a diversificada configuração social e econômica resultante refletiu-se na estrutura espacial desta região, sobretudo nos padrões de parcelamento e edificações.

A figura 5 ilustra os mapas de centros de atividade comercial planejados e atuais para a área do Cristal.

Figura 5 – Centro Cristal: (a) Polos de comércio e serviço previstos para o bairro Cristal em 1979; (b) Centro de atividade comercial Cristal em 2010 e estabelecimentos varejistas; (c) Divisão territorial e Uso do Solo em 1979; e (d) Zonas de uso do solo em 2010



Fonte: elaboração própria com base em Porto Alegre (1979, 1983, 2001, 2011); Souza e Maraschin (2021) e Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego (2010).

Os polos de comércio e serviço previstos pelo plano diretor de 1979 para desenvolvimento futuro (Figura 5-a) localizavam-se em zona urbana de ocupação intensiva, de predomínio de usos residenciais, mistos e funcionais. Neste contexto, previa-se o estímulo a dois polos de nível 5: o Polo-1A, no entorno do cruzamento das avenidas Icaraí e Chuí, e Polo-2A, próximo ao entroncamento das avenidas Icaraí, Diário de Notícias e Wenceslau Escobar, sendo estes conectados por um Corredor de Comércio e Serviços. Conforme proposta do regime urbanístico do 1º PDDU para estes polos, as *construções mistas* ou *construções não-mistas residenciais* poderiam atingir índice de aproveitamento máximo igual a 0,9, enquanto que *construções não-mistas de comércio e serviços* poderiam atingir índices de até 1,8 na região Cristal (PORTO

ALEGRE, 1979). O incentivo à implantação de atividades de comércio e serviços era fundamentalmente baseado em índices construtivos.

Assim, analisando a situação atual do Cristal (2010), observa-se que as áreas previstas para desenvolvimento na década de 70 não foram capazes de atingir a centralidade esperada. Identifica-se o deslocamento de tais centralidades para o entorno do quarteirão do Hipódromo Cristal, no qual se desenvolve um novo centro de alta hierarquia (nível 1) (Figura 5-b). Esta área passou a despertar o interesse imobiliário já no final da década de 1990, resultando na implantação de um hipermercado em 1997, o qual foi complementado com o shopping center BarraShoppingSul, em 2008, e um complexo residencial e de serviços em 2011.

Vários fatores foram importantes para a localização do BarraShoppingSul, tais como: a presença de um terreno de grandes dimensões numa localização estratégica, situada a meio caminho entre o centro e a zona sul da cidade; a alta acessibilidade propiciada por um conjunto de vias arteriais de contorno; o interesse do mercado imobiliário que detectou a viabilidade da demanda, ou seja, população com perfil de renda média-alta e alta; entre outros aspectos. Interessante notar que o shopping center se implantou numa área com baixa densidade populacional (ver Tabela 5). O local contava com alguns grandes vazios urbanos, evidenciando uma capacidade de crescimento futuro. Isso mostra uma diferença fundamental com relação ao comércio convencional, pois o shopping center não necessita contar com densidade populacional prévia, sendo capaz de atraí-la a posteriori, confirmando tendência existente.

Além do papel que o shopping center passou a representar, estimulando a formação e o crescimento de um novo centro, observa-se diferentes impactos relacionados a inserção deste tipo de equipamento, podendo-se citar: tendências de mudança no perfil populacional; melhorias na acessibilidade local, resultante de alterações viárias do entorno; além de incentivo ao desenvolvimento de outros investimentos imobiliários (AVOZANI, 2020).

O caso do bairro Cristal ilustra como a dinâmica das centralidades comerciais é complexa e de difícil previsibilidade. O poder público municipal exigiu um estudo de impacto quando da implantação do BarraShoppingSul e estes impactos esperados já foram contemplados de alguma forma no novo regime urbanístico alocado à área (previsão de corredores e áreas mistas). Este caso mostra a mudança de postura do planejamento municipal, que adotou a ideia de controle de impactos, reconhecendo que o rígido controle de áreas para o uso comercial varejista não necessariamente garante o desenvolvimento desta atividade.

Diferentemente do rígido regime urbanístico do 1º PDDU de 1979, o plano seguinte, PDDUA de 1999, ficou conhecido por ser um plano mais “permissivo”, permitindo o desenvolvimento de grandes empreendimentos no interior dos bairros e formalizando os chamados “projetos especiais”. Analisando a Figura 5-d, observa-se que o plano diretor de 2010 (PORTO ALEGRE, 2011) já passa a reconhecer o entorno do shopping center como uma nova centralidade, estendendo os corredores de comércio e serviços e incentivando novas áreas de uso misto. Tais mudanças também impactaram nos índices de aproveitamento na região, permitindo índice máximo de 1,5 em zonas

predominantemente mistas e de 3 nos corredores de centralidade; ou ainda podendo estar conforme regime urbanístico próprio, quando em áreas especiais.

Segundo Albano (1996), o Plano Diretor de 1979 propôs um modelo de policentralidade e zoneamento de usos com foco normativo e excessivamente detalhado, com difícil capacidade de sustentação e compreensão. Também, a excessiva preocupação com o controle da diversidade de atividades nas zonas de uso - como, por exemplo, as áreas comerciais - e o excessivo número de "grupamentos de atividade", passaram a ser um dos principais problemas de gestão.

A visão do plano diretor seguinte (PDDUA 1999/2010) alterou bastante com relação ao tema das centralidades. A crítica resultante dos anos de implementação do 1º PDDU mostrou ser impossível prever todas as situações que podem ocorrer na dinâmica de uma cidade, desenhando seu futuro de acordo com padrões pré-determinados (ALBANO, 1996). Vinte anos depois, o novo plano diretor buscou maior flexibilidade, clareza e simplificação nesse tema. O modelo espacial, na sua relação específica com a temática dos usos, introduziu os conceitos de cidade miscigenada, policêntrica e descentralizada, numa ótica um pouco diferenciada da adotada pelo 1º PDDU, que, embora contemplando estes princípios, tratou-os dentro de outra formulação.

No novo plano (PORTO ALEGRE, 2001, 2011), a noção de cidade miscigenada admite a convivência da atividade residencial com o maior número de atividades não residenciais, mesmo em zonas com predominância residencial. Avançando em relação ao tradicional zoneamento, que divide a cidade por usos especializados, o PDDUA introduziu a perspectiva de tratar da distribuição espacial das atividades, baseando-a em critérios que avaliam incômodo e impacto. Dessa forma, o planejamento passou de uma lei extremamente normativa, para um outro tipo de ordenamento, mais baseado em critérios e no monitoramento do crescimento urbano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou o processo de transformações das centralidades comerciais varejistas frente às políticas de planejamento urbano. A análise realizada permitiu responder à questão colocada na introdução deste trabalho. As principais evidências do estudo na zona sul de Porto Alegre são destacadas a seguir. Observou-se a importância do fator acessibilidade para a localização varejista, havendo uma tendência de crescimento dos polos a estenderem-se ao longo dos seus eixos de acesso, por linearidade. Cachinho (2011, p.147) afirma que a centralidade e a acessibilidade são os principais fatores de localização varejista, isso foi válido tanto no passado, bem como na atualidade e, provavelmente, continuará num futuro próximo.

De forma geral, os polos planejados em locais que já eram centralidades pré-existentes cresceram mais, evidenciando as dificuldades de fomentar novos polos apenas com a indução via regime urbanístico (VARGAS, 2001). Também, verificou-se que os polos de menor hierarquia, previstos em áreas de baixa densidade e renda da população, não se desenvolveram.

A implantação de um shopping center regional fez emergir um novo centro, fora das previsões do plano diretor. No caso analisado, a polarização do próprio empreendimento superou a localização em bairro de baixa densidade, porém de alta acessibilidade e com potencial de densificação. Isso reitera a capacidade indutora dos grandes formatos varejistas (MARASCHIN, 2008) e a pouca utilidade dos zoneamentos rígidos de hierarquias varejistas.

Este estudo também apontou a mudança na postura do planejamento urbano municipal, de forma similar à detectada por Vargas (2001) para o caso de São Paulo. No caso de Porto Alegre, o planejamento passou de uma visão de zoneamento rígido e hierárquico das centralidades varejistas para uma ideia de cidade mais miscigenada associada ao controle de impactos. Isso representa um avanço no controle das atividades terciárias, a partir de uma visão pós-hierárquica, como defendem vários autores (BROWN, 1991; CACHINHO, 2011).

No entanto, embora o planejamento urbano atual reconheça a capacidade de novos formatos varejistas em influenciar alterações a nível local, observa-se que a aplicação de políticas de controle de impactos enfrenta uma série de desafios. Podem-se mencionar alguns: limitações das análises de impacto por falta de visão sistêmica da cidade, o grau de independência efetiva das equipes técnicas responsáveis pelos relatórios frente aos interesses dos empreendedores, análises de impacto com resultados pouco claros e por vezes dissociados das medidas mitigadoras propostas, a fragilidade da participação da comunidade interessada, as pressões políticas em favor da aprovação dos empreendimentos, entre outros. Destaca-se a importância de o planejamento apresentar uma visão sistêmica do problema das centralidades e de sua inevitável dinâmica ao longo do tempo.

Conclui-se que o estudo dos processos de formação e de transformações na estrutura espacial das centralidades varejistas é fundamental para subsidiar as políticas de planejamento voltadas ao comércio. Nesta direção, o debate apresentado pode servir de suporte à tomada de decisões em diferentes instâncias políticas e executivas e, ao mesmo tempo, abrir novas perspectivas para pesquisas ainda necessárias para o avanço do tema do planejamento do comércio no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo apoio à execução deste trabalho sob forma de bolsa de mestrado.

REFERÊNCIAS

ALBANO, Maria Tereza Fortini. *Policentralidade E Zoneamento De Usos*. Publicação online, 1996. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/15.htm>. Acesso em: 29 set. 2021.

ANAS, Alex; ARNOTT, Richard; SMALL, Kenneth A. Urban Spatial Structure. *Journal of Economic Literature*, Publicação online, v. 36, n. 3, p. 1426–1464, 1998.

AVOZANI, Waleska. *Shopping centers e impactos na estrutura espacial urbana: o caso do Bairro Shopping Sul em Porto Alegre/RS*. 2020. Dissertação de Mestrado (PROPUR) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2020.

BERRY, Brian. *Geografia de los Centros de Mercado y Distribución al por Menor*. Barcelona: Vicens-Vives, 1967.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Relação Anual de Informações Sociais - RAIS 2010*. Porto Alegre: MTE - Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

BROWN, Stephen. Retail location: the post hierarchical challenge. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, Publicação online, v. 1, n. 3, p. 367–381, 1991.

CABRAL, Gilberto Flores. *Distribuição espacial dos usos residenciais do solo - o caso de Porto Alegre*. 1982. Dissertação de Mestrado (PROPUR) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 1982.

CACHINHO, Herculano. Urban Retail Dynamics: From shopping spaces to consumers places. In: BARATA-SALGUEIRO, Teresa; CACHINHO, Herculano. *Retail planning for the resilient city: consumption and urban regeneration*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, 2011. p. 147–168.

CASTELLO, Iára Regina; CASTELLO, Lineu. *Um estudo de centralidade intra-urbana em Porto Alegre para a reavaliação do plano diretor: relatório de pesquisa*. Porto Alegre: PROPLAN, Área Geografia Urbana, 1978.

CHIARADIA, Alain *et al.* Compositional and urban form effects on centres in Greater London. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, Publicação online, v. 165, n. 1, p. 21–42, 2012.

CHRISTALLER, Walter. *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

DOLEGA, Les *et al.* Beyond retail: New ways of classifying UK shopping and consumption spaces. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, Publicação online, v. 48, n. 1, p. 132–150, 2021.

ESRI. *ArcGIS*. Versão 10.6. Redlands, EUA: ESRI - Environmental Systems Research Institute, Inc., 2020. Professional GIS for the desktop.

HUYER, André. *A ferrovia do riacho: um caminho para a urbanização da zona sul de Porto Alegre*. 2010. Dissertação de Mestrado (PROPUR) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2010.

IBGE. *Estimativas 2020*. Brasil, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em: 9 ago. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo Agregados por Setor Censitário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitarios/. Acesso em: 31 mar. 2021.

KRAFTA, Rômulo. *Estudos Configuracionais Urbanos, Policentralidade E Uso Do Solo*. Publicação online, 1996. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/16.htm>. Acesso em: 29 set. 2021.

MARASCHIN, Clarice. Shopping centers e estrutura espacial urbana. *VIII Seminário Internacional de LARES*, Publicação online, Mercados emergentes de real estate: novos desafios e oportunidades, p. 12, 2008.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. *1º PDDU Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre*. 1979.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Regional - PDDUA*. 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Regional - PDDUA*. 2011. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. Acesso em: 6 ago. 2021.

PORTO ALEGRE. *Porto Alegre: Planejar para viver melhor*. Porto Alegre, RS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal, 1983. v. Único

SOUZA, Juliana Lombard; MARASCHIN, Clarice. Descentralização da atividade comercial varejista: estudo em Porto Alegre, Brasil. *VIII Seminário Internacional Cidade, Comércio e Consumo*, Evento online, 2021.

VARGAS, Heliana Comin. O comércio varejista e políticas urbanas: uma difícil conversa. *SINOPSES*, Publicação online, v. 34, p. 20–30, 2001.