

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL  
TESE DE DOUTORADO

# UMA CRÍTICA À RAZÃO DA PRÁTICA: SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E SUA EXPRESSÃO MATERIAL

AUTORIA: ARQUITETO E URBANISTA WILLIAM MOG  
ORIENTAÇÃO: PROFA. DRA. LIVIA SALOMÃO PICCININI



2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL  
TESE DE DOUTORADO

UMA CRÍTICA À RAZÃO DA PRÁTICA:  
SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO  
URBANO E SUA EXPRESSÃO MATERIAL

AUTORIA: ARQUITETO E URBANISTA WILLIAM MOG

ORIENTAÇÃO: PROFA. DRA. LÍVIA SALOMÃO PICCININI

2022

## CIP - Catalogação na Publicação

Mog, William


Uma crítica à razão da prática: Sobre a flexibilização do planejamento urbano e sua expressão material / William Mog. -- 2022.

300 f.

Orientadora: Livia Salomão Piccinini.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Planejamento Urbano. 2. Legislação Urbanística. 3. Plano Diretor. 4. Produção do Espaço. 5. Mercado Imobiliário. I. Piccinini, Livia Salomão, orient. II. Título.



*“Ocultando a determinação histórica do saber, a divisão social das classes, a exploração econômica e a dominação política, as ideias se tornaram representações abstratas, imagens que a classe dominante possui de si mesma e que se estendem para todas as classes sociais e para todas as épocas. Numa palavra, a ideologia integra a lógica da luta de classes em favor da classe dominante. Isso significa, como explicou Gramsci, que a classe dominante possui “intelectuais orgânicos”, mas significa também que a autonomia racional das artes e do pensamento, entendida como autonomia dos intelectuais e de sua intervenção pública, só pode ser afirmada se for balizada pela tomada de posição no interior da luta de classes contra os dominantes e na redefinição dos universais, compreendendo-os como universais concretos.”*

MARILENA CHAUI, 2006

WILLIAM MOG

## UMA CRÍTICA À RAZÃO DA PRÁTICA: SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E SUA EXPRESSÃO MATERIAL

Essa tese foi apresentada e submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor, no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS), na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional.

### Banca Examinadora

---

Prof. Dra. Livia Teresinha Salomão Piccinini  
Orientadora e Presidente

---

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira  
Examinador Externo da Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP)

---

Prof. Dr. Antonio David Cattani  
Examinador Externo do Programa de  
Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS)

---

Prof. Dra. Maria Soares de Almeida  
Examinadora Interna do Programa de Pós-Graduação  
em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS)

---

Prof. Dra. Wrana Maria Panizzi  
Examinadora Interna do Programa de Pós-Graduação  
em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS)

Porto Alegre  
2022


# UMA TRAJETÓRIA MAIOR QUE UM DOUTORADO

## *DOS AGRADECIMENTOS À DEDICATÓRIA*

Este trabalho é fruto de uma trajetória ampla que durou quinze anos, iniciando em 2007 com o ingresso no curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS concluído em 2013, ano que presto a seleção para o mestrado em Planejamento Urbano e Regional no PROPUR/UFRGS. O mestrado ocorreu entre 2014 e 2016 e foi sucedido imediatamente pelo doutorado na mesma área, que está sendo finalizado neste ano de 2022. Este período caracterizado de forma integral pela busca do conhecimento se confunde com o amadurecimento de um jovem de 17 anos que hoje tem 32. Este processo aconteceu predominantemente em um lugar, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A UFRGS é a minha segunda casa, aquela que me formou como profissional consciente da problemática social. Neste sentido, sou imensamente grato à universidade pública, gratuita e de qualidade, por ter me oferecido um universo de possibilidades que abriu a minha mente e o meu coração para o mundo e suas contradições mais radicais.

Metade deste período transcorreu no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Durante esta fase, tive a oportunidade de conhecer e reconhecer professores e colegas, que contribuíram com a minha caminhada de forma gentil e generosa. Se a UFRGS foi a minha segunda casa, o PROPUR foi o lugar mais frequentado desta casa. Foi no mestrado que decidi seguir carreira docente, o que começou a se materializar no doutorado quando comecei a dar aula no curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, após algumas experiências como estagiário docente. Esta fase foi enriquecedora, pois convergiram atividades de pesquisa, de ensino e de extensão em um mesmo momento a partir de uma mesma questão: a crítica à prática do planejamento urbano. Foi um período de amadurecimento intelectual e político que não só embasou este trabalho como a forma de enxergar a realidade. Fica, portanto, os meus agradecimentos ao PROPUR por esta oportunidade e aos professores e colegas envolvidos, assim como às duas secretárias do programa: Mariluz Grando e Paula Fischer, funcionárias públicas dedicadas e disponíveis para os devidos esclarecimentos burocráticos tão necessários para o bom funcionamento de qualquer setor administrativo de qualquer instituição.


Esta tese não teria se viabilizado da forma como se viabilizou sem o auxílio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a partir da bolsa de doutorado durante os dois primeiros anos do curso antes de iniciar a minha primeira experiência como docente. Foi uma fase de dedicação exclusiva às disciplinas, às leituras e à pesquisa, que resultou em uma primeira produção intelectual apresentada e publicada. Foi em função da bolsa



que tive condições financeiras para passar cerca de um ano em São Paulo, primeiramente como aluno especial na Universidade de São Paulo (USP) e posteriormente como aluno intercambista matriculado nesta instituição. Esta experiência foi um divisor de águas para mim tanto do ponto de vista teórico como metodológico, como descrevo a seguir. Neste sentido, sou grato à CAPES pelo investimento financeiro na formação e na capacitação dos estudantes de pós-graduação.

Finalizo este primeiro bloco de agradecimentos institucionais a partir de um agradecimento especial a uma pessoa que me acompanhou durante estes meus quinze anos de formação, a minha orientadora e, sobretudo, amiga Lívia Salomão Piccinini. Professora exemplar comprometida com a construção de um mundo melhor. Fui seu aluno no início da faculdade, no meio e na diplomação como orientando, aluno no mestrado e, novamente, orientando no doutorado. A sua presença generosa e sua dedicação integral ao ensino marcaram a minha trajetória desde a graduação até o doutorado. Minha principal referência na prática docente, a Professora Lívia proporciona uma relação professor/aluno afetiva com uma troca de conhecimento direcionada para a construção de um mundo menos desigual e mais justo.

Durante os quatro anos de doutorado, o Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos (LEUrb/CNPq), do qual faço parte, representou um espaço de diálogo e de crescimento intelectual e afetivo. Agradeço a todos os seus integrantes, colegas e amigos, que contribuíram de alguma forma com este trabalho, seja com uma crítica contundente ou com um sorriso incentivador. Dentre os seus integrantes, três tiveram uma participação diferenciada que gostaria de destacar aqui. Sou grato à colega e amiga Laura Machado pelos nossos diálogos fervorosos e bem humorados sobre a problemática do planejamento urbano. Nunca vou me esquecer dos nossos almoços após as aulas da manhã no PROPUR. Momentos de debate que me auxiliaram na construção inicial do problema de pesquisa. Esta construção inicial teve um lugar específico, a sala 518 da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. Compartilhei durante aproximadamente um ano algumas tardes neste espaço com uma pessoa especial, o colega e amigo Gabriel Zarth, autor da capa deste trabalho. Quantas longas conversas transcorreram nesta sala entre nós dois. Reflexões sem pressa cuidadosamente elaboradas enquanto interpretações possíveis do real. Foram tardes inesquecíveis que guardo com carinho e saudade na minha mente e no meu coração. Gratidão pela presença generosa apesar do calor de uma sala envidraçada com orientação oeste em pleno verão porto-alegrense. E, por último, o meu atual colega de apartamento Bruno Gallina que foi o responsável pela programação gráfica deste trabalho. Obrigado pela disponibilidade e pelo companheirismo de sempre.




Além do Gabriel, bolsista de iniciação científica naquele momento e colega do mestrado hoje, eventualmente dividíamos o espaço da sala com outras três bolsistas voluntárias de iniciação científica: Franciele Bonoldi, Michelle Leichter e Viviane Garcia. As contribuições à minha pesquisa de doutorado a partir dos trabalhos empíricos de iniciação científica desenvolvidos pela Fran, pela Mia e pela Vivi foram essenciais. Cada uma problematizou as relações entre as mudanças nas legislações de uso e de ocupação do solo e a materialidade construída de Porto Alegre a partir de um ponto de vista distinto, o que me deu subsídios na estruturação de uma pesquisa mais ampla no doutorado. Gratidão a estas participações que, além de terem me auxiliado no meu processo de pesquisa, evidenciam o quão fundamental é a troca entre estudantes da graduação e da pós-graduação na construção do conhecimento.

O desenvolvimento teórico e metodológico da tese ocorreu a partir de uma experiência não planejada inicialmente, mas que representou uma inflexão importante no meu processo de elaboração da teoria e do método. Em função de um workshop organizado pelo LEUrb em parceria com o Grupo de Pesquisa Quadro do Paisagismo no Brasil (Quapá) da FAUUSP em Porto Alegre, conheci dois professores especiais que me convidaram para passar um período de estudos em São Paulo, o Professor Fábio Mariz e o Professor João Meyer. Foram seis meses de atividades intensas entre aulas na FAUUSP e pesquisas no Quapá, que culminaram na formulação do projeto de tese e na banca de qualificação.

Os três professores que compuseram a banca de qualificação foram cirúrgicos nas suas críticas, todas construtivas, que me auxiliaram em um ajuste de rota. Sou grato ao Professor Fábio Mariz pelas suas observações e sugestões sobre a estrutura geral da tese, ao Professor Décio Rigatti pelas suas críticas à base teórica e metodológica do trabalho e à Professora Maria Almeida, minha orientadora no mestrado, pelas suas considerações sobre o objeto de estudo. Foram três críticas contundentes que levaram a uma completa reelaboração do projeto de tese, que começou a se materializar a partir de um novo período em São Paulo na FAUUSP, agora sob a orientação do Professor João Meyer no período sanduíche do doutorado.

O segundo semestre em São Paulo foi transformador para mim e para o projeto de tese. A partir das disciplinas da pós-graduação da FAUUSP e das orientações do Professor João Meyer, o projeto de tese foi reestruturado tanto do ponto de vista teórico como metodológico. As disciplinas dos Professores João Sette e Csaba Deák foram fundamentais para a reestruturação teórica a partir de uma leitura econômica da questão do planejamento urbano enquanto que as longas tardes de conversas com o Professor João Meyer me auxiliaram na reestruturação






metodológica a partir das suas experiências práticas. Neste processo de reestruturação metodológica, um orientando de mestrado do Professor João Meyer na época, o colega e amigo Gustavo Marques do Santos, teve uma participação essencial ao me ensinar as bases do geoprocessamento de dados. Gratidão Gustavo. Após estas reestruturações, retorno para Porto Alegre renovado e agradecido por esta grande oportunidade de troca em São Paulo.

Foi praticamente um ano de estadia no principal centro urbano do Brasil, onde tive a oportunidade de conhecer novas pessoas e novas culturas. As reuniões e as rodas de conversa no Quapá foram trocas multiculturais que enriqueceram não só o meu trabalho como a minha visão de mundo. Sou grato pelo convívio amistoso e carinhoso de todos que me acompanharam durante o tempo que estive na FAUUSP. No entanto, gostaria de destacar a forma generosa como o Professor Silvio Macedo me recebeu no grupo de pesquisa e na sua residência. Surpreendentemente, me senti em casa em função de uma recepção afetuosa e atenciosa do Silvio e da sua esposa Jô (Josefina). Era como se eu já conhecesse os dois há anos. Com o passar do tempo, percebi que este sentimento de pertencimento contagiava a todos no grupo, o que tornava tudo mais interessante e prazeroso. Era gostoso participar das reuniões do Quapá todas as sextas feiras de manhã e não era só por causa da paçoca com café! Mas não foram só os colegas e amigos do Quapá que deixaram saudade. Fiz ótimas amizades com alguns colegas de disciplinas na FAUUSP, em especial os colegas da disciplina Grandes Projetos Urbanos. Amigos queridos que tornaram a minha estadia em São Paulo mais divertida entre as aulas na Cidade Universitária e os bares da Cidade de São Paulo.

Ao retornar para Porto Alegre, comecei a colocar em prática o plano de trabalho desenvolvido juntamente com a minha orientadora a partir dos conhecimentos adquiridos em São Paulo. Este foi o momento de coleta dos dados para a análise do objeto de estudo. Neste sentido, gostaria de deixar os meus agradecimentos a uma série de servidores públicos de Porto Alegre vinculados à prefeitura municipal ou já aposentados. Estas pessoas viabilizaram na prática a elaboração da tese. Fica a minha gratidão à funcionária do ObservaPOA, agora já aposentada, Liane Bayard. De uma gentileza única, Liane me apresentou um banco de dados socioeconômicos público de fácil manipulação que viabilizou os meus estudos comparativos da sociedade porto-alegrense. Além desta contribuição basilar, gostaria de destacar outras duas pessoas vinculadas à Secretaria Municipal da Fazenda: Cristina Lengler e Marco Heinski. Sou grato por ter conhecido a Cristina, servidora aposentada, a partir do amigo José Daniel, citado a seguir, pois a sua participação foi decisiva na organização e no encaminhamento da solicitação de acesso ao banco de dados da



produção imobiliária de Porto Alegre a partir do cadastro do IPTU local junto à Secretaria Municipal da Fazenda, via ofício do PROPUR. Após acessar um extenso banco de dados com milhares de registros desagregados, este precisou ser organizado e devidamente segmentado para se adequar à pesquisa. O Marco, servidor público da Secretaria Municipal da Fazenda foi fundamental neste processo. Não tenho palavras para descrever a minha gratidão por tanta paciência, cuidado e disponibilidade em me atender. Fechando os meus agradecimentos aos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, gostaria de deixar a gratidão ao servidor público Rodrigo de Castilhos. O Rodrigo também é colega no Grupo de Pesquisa LEUrb, mas a sua contribuição ao meu trabalho foi como servidor público da prefeitura a partir de uma série de informações de domínio público relacionadas a empreendimentos aprovados na prefeitura. Tais informações foram fundamentais no fechamento da tese.


Durante o período de desenvolvimento das análises do trabalho, iniciei a minha atividade docente como professor substituto do Departamento de Arquitetura da UFRGS. Não poderia deixar de citar e agradecer aqui o papel que alguns dos meus alunos tiveram na minha trajetória, trazendo questões fundamentais para serem discutidas e debatidas na sala de aula, que me auxiliaram no desenvolvimento da tese. Deixo o meu agradecimento especial aos alunos que me acompanharam na Disciplina de Tópicos Especiais em Introdução ao Projeto Arquitetônico I-C que tratou sobre a relação entre o planejamento urbano e a constituição da arquitetura da cidade. Após as aulas expositivas e de discussão, os alunos escreveram resenhas problematizando a relação entre o planejamento urbano e a arquitetura da cidade produzida, a partir de diferentes pontos de vista. O resultado final desta disciplina contribuiu com a elaboração do capítulo que contextualiza e problematiza o caso de Porto Alegre.

A etapa final de elaboração e escrita da tese foi marcada por uma parceria rara. Deixo aqui a minha gratidão a um colega especial que conheci no doutorado, o amigo e parceiro José Daniel. As discussões teóricas e metodológicas com o Zé em função de artigos que escrevemos juntos ou dos nossos trabalhos de doutorado contribuíram com o refinamento da tese. Foram algumas tardes, normalmente às sextas feiras, de conversas remotas pelo Google Meet, devido à Pandemia do Corona Vírus. Várias delas laboriosas e comprometidas com o rigor acadêmico e outras nem tanto, mas que foram igualmente fundamentais, pois a vida não é só feita de trabalho, mas, sobretudo, de relações de amizade que lhe dão sentido. Obrigado Zé pelo companheirismo e pelo bom humor em tempos pandêmicos.

Agradeço à banca final pela generosidade em ler e avaliar o meu trabalho. Deixo aqui os meus agradecimentos particulares para cada um, pois todos tiveram participação antes deste momento de finalização desta etapa da vida acadêmica. Gratidão ao Professor João Sette pela sua Disciplina Formação Urbana e Condicionantes da Produção do Espaço no Brasil que tive a oportunidade de acompanhar na FAUUSP e que foi essencial para a construção do capítulo teórico que fala sobre o Brasil. Agradeço ao Professor Antônio Cattani pela aula ministrada no Curso de Extensão em Planejamento Urbano organizada pelo LEUrb, a sua participação no curso me auxiliou no entendimento da desigualdade como um elemento estrutural e estruturante da nossa sociedade. Deixo os meus agradecimentos à Professora Wrana Panizzi, por ter sido minha professora na graduação e por ter me apresentado naquele momento um dos textos básicos da Professora Ermínia Maricato, “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, tão essencial para entender as raízes históricas do nosso planejamento urbano. Não tem como esquecer daquele grupo de estudos baseado na leitura comentada deste texto durante a graduação. E, por fim, agradeço à Professora Maria Almeida, minha orientadora no mestrado, por ser parte fundamental na minha formação profissional e acadêmica juntamente com a Professora Lívia.

Encerro esta sequência de agradecimentos sendo grato à minha família. Agradeço ao meu pai, Carlos Alfredo Mog, e a minha mãe, Marcia Rosane Mog, pela compreensão do significado desta etapa na minha vida, que envolve algum sacrifício e certo isolamento necessário. Agradeço também a minha tia Mônica Beatriz Mog pela sua disponibilidade incansável em escutar as minhas elaborações e reelaborações teóricas, sobretudo, na etapa final do doutorado. Compartilhamos o entendimento de que a construção de um mundo menos desigual e mais justo passa necessariamente pela educação pública, gratuita e de qualidade, o que nos motiva a olhar para a prática do ensino com esperança renovada.

Neste sentido, o conhecimento construído na academia não deve ser entendido como algo a ser reconhecido no meio acadêmico, mas como um instrumento de transformação e proteção social, o que tem pautado a minha atuação profissional recente como Arquiteto e Urbanista do Ministério Público do Rio Grande do Sul vinculado à Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística (PJHDOU). Este entendimento, que me motiva do ponto de vista profissional atualmente, me levou ao voluntariado na mesma época em que iniciei o doutorado. Além da atuação no MPRS, atuo como arquiteto prestando assistência técnica na área da moradia para populações marginalizadas e precarizadas na ONG Associação Saúde Criança Núcleo Porto Alegre, instituição voltada para a reestruturação de famílias com crianças que



apresentam um quadro delicado de saúde. Este trabalho de assistência técnica iniciou como qualquer outro trabalho nesta área a partir de diagnósticos, propostas e execuções. No entanto, com o passar do tempo a questão do ensino passou a ganhar relevância na assistência técnica voltada à moradia, a partir da reestruturação das famílias baseada em práticas não assistencialistas, mas formativas. Hoje, o Pilar Moradia, onde atuo como coordenador, está sendo reestruturado no sentido de incluir práticas educativas e formadoras para as famílias vinculadas à instituição. O foco deixa de estar exclusivamente na construção do espaço para as pessoas passando a estar também na construção do conhecimento espacial das pessoas. Neste sentido, gostaria de agradecer a parceria e o envolvimento com as causas sociais de uma pessoa especial, a assistente social Beatriz da Fé Reis. A Bia me apresentou uma realidade social que eu só tinha tido a oportunidade de conhecer academicamente.

O contato com a desigualdade a partir das pessoas é, sem dúvida, mais impactante e transformador do que o contato a partir do espaço. Assim, apesar de não contribuir diretamente com as discussões da tese, a minha relação com a realidade desigual brasileira a partir da vivência cotidiana com a pobreza de Porto Alegre dá sentido e autenticidade para as questões deste trabalho, que é dedicado a estas populações. Dedico esta tese a todos que ainda não possuem uma moradia digna para viver. Estes desconhecidos dão sentido para a minha prática profissional e acadêmica. Prática que envolve simultaneamente indignação pela desigualdade latente da sociedade brasileira e esperança pela sua superação.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	23
INTRODUÇÃO .....	25
PARTE 1 – TEORIA E MÉTODO .....	32
CAPÍTULO 1 RETOMANDO CONCEITOS SOBRE ECONOMIA E ESPAÇO .....	35
1.1 O TRABALHO, A DIVISÃO E OS GANHOS DE PRODUTIVIDADE.....	36
1.2 A GÊNESE DA ECONOMIA DE MERCADORIAS, DA SOCIEDADE COMERCIAL E DO DINHEIRO .....	38
1.3 COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DAS MERCADORIAS E ESTRUTURA SOCIAL DESIGUAL 40	
1.4 DA TERRA FÉRTIL À TERRA BEM LOCALIZADA.....	41
1.5 QUANDO O DINHEIRO VIRA CAPITAL.....	43
1.6 DA CIDADE MERCANTIL FEUDAL À CIDADE INDUSTRIAL CAPITALISTA.....	45
1.7 INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO .....	46
1.8 A LOCALIZAÇÃO COMO CATEGORIA DA ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE .....	47
1.9 TAMANHO, DENSIDADE E HETEROGENEIDADE .....	49
CAPÍTULO 2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NOS MOLDES CAPITALISTAS .....	51
2.1 O PARADOXO DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO.....	52
2.2 CONCENTRAÇÃO, ACUMULAÇÃO E EXPANSÃO GEOGRÁFICA .....	54
2.3 ESTADO, O INSTRUMENTO DE DOMINAÇÃO DE CLASSE.....	56
2.4 A DIFERENÇA ENTRE O LADO DE LÁ E O LADO DE CÁ .....	57
2.5 UMA ECONOMIA QUE NÃO GARANTE A REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO....	60
2.6 CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA E MARGINALIZAÇÃO DE POBREZA.....	63
CAPÍTULO 3 A ESTRUTURA DO ESPAÇO E SUAS CATEGORIAS DE ANÁLISE .....	66
3.1 A PAISAGEM COMO REGISTRO DE UMA PRODUÇÃO .....	67
3.2 O TECIDO URBANO E SUAS LÓGICAS SEGUNDO O MERCADO .....	68
3.2.1 A via .....	69
3.2.2 O parcelamento .....	69
3.2.3 O edifício .....	70
3.3 A TEIA URBANA E A REALIZAÇÃO DAS MERCADORIAS.....	71
CAPÍTULO 4 O MECANISMO FUNDIÁRIO DE REGULAÇÃO DA DESIGUALDADE .....	76
4.1 A INFLEXÃO ENTRE O ESTADO LIBERAL E O ESTADO NEOLIBERAL .....	77
4.2 A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO COMO UMA ESTRATÉGIA METALEGAL.....	80
4.3 DA REGULAÇÃO VIA ZONEAMENTO À REGULAÇÃO VIA ESTRUTURA FUNDIÁRIA.....	84
CAPÍTULO 5 O MÉTODO DE ESTUDO.....	88

5.1	O PASSADO COMO CONDIÇÃO DO PRESENTE.....	89
5.2	A SOCIEDADE EM ANÁLISE.....	91
5.3	A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM ANÁLISE .....	94
5.4	O PLANEJAMENTO URBANO EM ANÁLISE .....	98
PARTE 2 – ESTUDO DE CASO .....		102
CAPÍTULO 6 AS RAÍZES HISTÓRICAS DO PLANEJAMENTO URBANO.....		105
6.1	AS MUDANÇAS NO PLANEJAMENTO E SUAS TERRITORIALIDADES .....	106
6.2	AS VARIAÇÕES FUNDIÁRIAS E AS SUAS MATERIALIDADES .....	123
6.2.1	O lote colonial da Rua dos Andradas (Rua da Praia)	124
6.2.2	O lote lembrado da Avenida Salgado Filho (Avenida 10 de Novembro)	125
6.2.3	O lote de centro de quadra da Avenida Independência	127
6.2.4	O lote dos conjuntos habitacionais dos bairros residenciais	128
6.2.5	O lote condominial dos grandes empreendimentos imobiliários	129
6.3	A INTERAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DO MERCADO EM PORTO ALEGRE PÓS SÉCULO XX.....	131
6.3.1	A ausência de um projeto de preservação da preexistência	131
6.3.2	A ausência de um projeto de expansão urbana	132
6.3.3	A ausência de um projeto de uso e ocupação do solo	132
CAPÍTULO 7 O QUE CARACTERIZA A SOCIEDADE PORTO-ALEGRENSE DE HOJE?.....		134
7.1	CRESCIMENTO E ESTAGNAÇÃO POPULACIONAL .....	135
7.2	CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA DA PORTO ALEGRE DO SÉCULO XXI.....	137
7.3	A METRÓPOLE NÃO CRESCE, MAS MUDA .....	147
CAPÍTULO 8 TRANSFORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL NO MERCADO IMOBILIÁRIO CONTEMPORÂNEO .....		152
8.1	A TIPOLOGIA RESIDENCIAL DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA.....	153
8.1.1	A produção das casas	154
8.1.2	A produção dos edifícios de apartamentos	156
8.1.3	A produção dos condomínios horizontais abertos	158
8.1.4	A produção dos condomínios horizontais fechados	160
8.2	OS PADRÕES CONSTRUTIVOS E A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA .....	163
8.2.1	A produção de padrão precário	163
8.2.2	A produção de padrão popular	165
8.2.3	A produção de padrão médio	167
8.2.4	A produção de padrão fino	170
8.2.5	A produção de padrão luxo	171

8.3	O AJUSTE FUNDIÁRIO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO .....	175
8.3.1	A distribuição das áreas construídas na produção das casas	176
8.3.2	A distribuição das áreas construídas na produção dos edifícios de apartamentos	183
8.3.3	A distribuição das áreas construídas na produção dos condomínios horizontais abertos	189
8.3.4	A distribuição das áreas construídas na produção dos condomínios horizontais fechados	194
CAPÍTULO 9 AFINAL, PARA QUE TEM SERVIDO O PLANEJAMENTO URBANO?.....		202
9.1	O FALSO DISCURSO E A REALIDADE OMITIDA.....	203
9.1.1	Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica	206
9.1.2	Macrozona 2 – Corredor do Desenvolvimento	206
9.1.3	Macrozona 3 – Cidade Xadrez	207
9.1.4	Macrozona 4 – Cidade da Transição	208
9.1.5	Macrozona 5 – Cidade Jardim	208
9.1.6	Macrozona 6 – Eixo Lomba Restinga	209
9.1.7	Macrozona 7 – Restinga	210
9.1.8	Macrozona 8 – Cidade Rururbana	210
9.1.9	Macrozona 9 – Ilhas do Delta do Jacuí	211
9.2	O QUE DEVERIA SER REGULADO PASSA A REGULAR.....	215
9.2.1	De área rural à área urbana: o caso das casas de padrão precário	215
9.2.2	De parque urbano à área edificável: o caso das casas de padrão popular	218
9.2.3	De reversa biológica à área residencial: o caso das casas de padrão médio	221
9.2.4	De reserva ecológica à área residencial: o caso das casas de padrão fino	225
9.2.5	De área residencial à área residencial adensável: o caso das casas de padrão luxo	227
9.2.6	De reserva ecológica à área mista 4: o caso dos edifícios de padrão popular	230
9.2.7	De parque natural à área mista 2: o caso dos edifícios de padrão médio	233
9.2.8	De área comercial à área mista 2: o caso dos edifícios de padrão fino	236
9.2.9	De área residencial à área mista 2: o caso dos edifícios de padrão luxo	239
9.2.10	De área industrial à área mista 1: o caso dos condomínios abertos de padrão popular	243
9.2.11	De área industrial à área mista 3: o caso dos condomínios abertos de padrão médio	246
9.2.12	De área de ambiente natural à área residencial: o caso dos condomínios abertos de padrão fino	249

9.2.13	De área rural e de ambiente natural à área indefinida: o caso dos condomínios fechados de padrão popular	251
9.2.14	De área industrial e de interesse público à área definida em lei específica: o caso dos condomínios fechados de padrão médio	254
9.2.15	De área rural à área de desenvolvimento diversificado: o caso dos condomínios fechados de padrão fino	257
9.2.16	De área rural e de reserva biológica à área de desenvolvimento diversificado e de proteção do ambiente natural: o caso dos condomínios fechados de padrão luxo	261
9.3	A CONSTITUIÇÃO DO MECANISMO FUNDIÁRIO DE REGULAÇÃO DO ESPAÇO.....	264
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	269
	REFERÊNCIAS .....	286
	ANEXOS .....	296
	ANEXO 1 – QUADRO DE FINALIDADES DO CADASTRO FISCAL DO IPTU .....	296
	ANEXO 2 – TABELA DE PREÇOS (M <sup>2</sup> ) DE CONSTRUÇÃO COM FAIXAS DE IDADE .....	297
	ANEXO 3 – ESTRUTURA DO ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO PDDU (1979) .....	298



## RESUMO

Esta tese é uma crítica ao planejamento urbano no contexto do neoliberalismo. Desenvolve-se aqui uma elaboração teórica com base empírica sobre a prática do planejamento urbano na contemporaneidade marcada por políticas neoliberais a partir da relação entre a sua racionalidade e seu efeito material. Entende-se que o neoliberalismo, enquanto plano de fundo das transformações recentes no planejamento urbano, institui uma nova forma de sociedade a partir de novos mecanismos metalegais via Estado, que adquirem uma potência transformadora, sobretudo, nos países subdesenvolvidos, como o Brasil. Um destes mecanismos é o processo, em curso, de flexibilização das legislações urbanísticas, como a legislação de uso e ocupação do solo. Qual é o efeito da flexibilização do planejamento urbano na forma de materialização dos padrões de uso e ocupação do solo previstos em lei? Para responder este questionamento, objetiva-se analisar as transformações na materialização dos padrões de uso e ocupação do solo previstos em lei a partir da flexibilização do planejamento urbano. Compreende-se que a flexibilização do planejamento urbano representa na prática um mecanismo de transferência de poder regulatório da produção do espaço do Estado para o mercado. Esta transferência ocorre a partir de um zoneamento que deixa de restringir as formas de uso e ocupação do solo passando a viabilizá-las a partir da estrutura fundiária, que se torna o parâmetro determinante na regulação de uma materialidade progressivamente mais desigual. Tal elaboração teórica é construída empiricamente a partir da cidade Porto Alegre/RS. Assim como outros grandes centros urbanos no Brasil, na passagem do século XX para o século XXI, o planejamento urbano de Porto Alegre passa por um processo de flexibilização da legislação de uso e de ocupação do solo com a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Este processo desencadeou uma nova fase na produção do espaço urbano local a partir de novos padrões espaciais materializados pelo mercado imobiliário, o que reorganizou a sociedade no território. Analisa-se o caso da flexibilização do planejamento urbano de Porto Alegre a partir de quatro abordagens que se complementam: uma abordagem histórica de contextualização e problematização do planejamento urbano local, uma abordagem social a partir da tendência demográfica correspondente ao período da flexibilização do planejamento urbano local, uma abordagem espacial a partir da produção imobiliária correspondente ao período em análise e uma abordagem legal a partir das transformações ocorridas na legislação de uso e ocupação do solo local que viabilizaram a produção espacial. Com base neste estudo empírico, este trabalho referenda a elaboração teórica de que, se antes a legislação urbanística servia ao mercado imobiliário como um instrumento de regulação fundiária para a acumulação do capital no espaço, agora a flexibilização da legislação urbanística transfere este poder regulatório do Estado para o mercado, instituindo um mecanismo fundiário de regulação para a acumulação do capital no espaço. O resultado na materialidade não poderia ser mais perverso para a construção de uma cidade mais justa e menos desigual, na medida em que o poder de controle do mercado tanto da regulação como da produção do espaço inaugura um processo que culmina com um progressivo esvaziamento do sentido radical da ideia de cidadão, como aquele capaz de exercer a sua cidadania por meio da cidade. Observa-se hoje em Porto Alegre e nos principais centros urbanos brasileiros, sobretudo, a construção de uma sociedade de proprietários sem cidadania, independente da classe social. Reivindica-se, neste sentido, um reposicionamento técnico e político do planejamento urbano a partir do Estado na luta por uma cidade ideal para todos e não só para o capital.

Palavras-chave: Flexibilização do planejamento urbano, transferência de poder regulatório, mecanismo fundiário de regulação.

## ABSTRACT

This thesis is a critique of urban planning in the context of neoliberalism. Here, an empirically-based theoretical elaboration is developed on the practice of urban planning in the contemporaneity marked by neoliberal policies, based on the relationship between its rationality and its material effect. It is understood that neoliberalism, as a background of recent transformations in urban planning, institutes a new form of society based on new metalegal mechanisms through the State, which acquire a transforming power, above all, in underdeveloped countries such as Brazil. One of these mechanisms is the ongoing process of flexibilization of urban legislation, such as legislation on land use and occupation. What is the effect of increasingly-flexible urban planning practices on the materialization of land use and occupation standards provided for by law? To answer this question, the objective is to analyze the transformations in the materialization of the patterns of use and occupation of the land foreseen by law from the flexibility of urban planning. It is understood that the flexibilization of urban planning represents, in practice, a mechanism for the transfer of regulatory power concerning the production of space from State to market. This transfer takes place from a zoning that no longer restricts the forms of use and occupation of the land, starting to make them viable based on the land structure, which becomes the determining parameter in the regulation of a progressively more unequal materiality. Such theoretical elaboration is empirically constructed from the city of Porto Alegre/RS. Similar to other large urban centers in Brazil, at the turn of the 20th to the 21st century, urban planning in Porto Alegre is going through a process of flexibilization of its legislation with regard to land use and occupation at the hands of the Master Plan for Urban Environmental Development institution (PDDUA). This process triggered a new phase in the production of local urban space from new spatial patterns materialized by the real estate market, which reorganized society within the territory. The case of the flexibilization of urban planning in Porto Alegre is analyzed through four complementary approaches: a historical approach of contextualization and problematization of local urban planning; a social approach based on demographic trends corresponding to the period of flexibilization of local urban planning; a spatial approach based on the real estate production corresponding to the period under analysis and a legal approach based on the legislative changes regarding local land use and occupation, ultimately allowing for spacial production. Based on this empirical study, this work supports the theoretical elaboration that, if before the urban legislation served the real estate market as an instrument of land regulation for the accumulation of capital in space, now, the flexibility of urban legislation transfers this regulatory power from State to market, instituting a land regulation mechanism for the accumulation of capital in space. The result in materiality could not be more perverse for the construction of a fairer and less unequal city, as the market's power to control both regulation and production of space inaugurates a process that culminates in a progressive emptying of meaning radical idea of the citizen, as one capable of exercising their citizenship through the city. It is observed today in Porto Alegre and in major Brazilian urban centers, above all, the construction of a society of owners without citizenship, regardless of social class. In this sense, a technical and political repositioning of urban planning based on the State in the struggle for an ideal city for everyone, and not just for capital, is demanded.

Keywords: Flexibility of urban planning, transfer of regulatory power, land regulation mechanism.

## Lista de Figuras

Figura 1: Planta da cidade de Porto Alegre referente à ocupação inicial da península histórica.	107
Figura 2: Planta da cidade de Porto Alegre do final do século XIX.	109
Figura 3: Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre de Moreira Maciel.	110
Figura 4: Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, anteprojeto de Arnaldo Gladosch.	112
Figura 5: Mapa do Plano Diretor de 1959 de Porto Alegre.	114
Figura 6: Mapa das extensões do Plano Diretor de 1959.	116
Figura 7: Mapa de usos do solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).	118
Figura 8: Modelo Espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).	121
Figura 9: Recorte do município de Porto Alegre com a estrutura fundiária e os perímetros dos planos.	124
Figura 10: Estrutura fundiária e imagem do observador da Rua dos Andradas.	125
Figura 11: Estrutura fundiária e imagem do observador da Avenida Salgado Filho.	126
Figura 12: Estrutura fundiária e imagem do observador da Avenida Independência.	127
Figura 13: Estrutura fundiária e imagem do observador do Bairro Passo d'Areia.	128
Figura 14: Estrutura fundiária e imagem do observador do empreendimento Jardim Europa.	130
Figura 15: % de empregadores do total da população ocupada com 18 anos ou mais.	138
Figura 16: % de empregados, com carteira, do total da população ocupada com 18 anos ou mais.	139
Figura 17: Renda per capita média por domicílio em reais.	140
Figura 18: % da população ocupada com o ensino superior completo.	141
Figura 19: % de pessoas da força de trabalho que estão desempregadas (taxa de desocupação).	142
Figura 20: Taxa de fecundidade ou número de filhos em média por mulher.	143
Figura 21: Taxa de envelhecimento ou o número de pessoas com 60 anos ou mais a cada 100 com menos de 15 anos.	144
Figura 22: As 50 UDHs que tiveram os maiores acréscimos de renda entre 2000 e 2010.	145
Figura 23: Índice de Gini em 2000 e 2010.	146
Figura 24: Diferenças de população e de densidade por UDHs entre 2000 e 2010.	148
Figura 25: Mapeamento das áreas que ganharam e perderam densidade com a base fundiária.	149
Figura 26: Mapeamento das quatro tipologias residenciais entre 2000 e 2019.	153
Figura 27: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de casas 2000/2019.	154
Figura 28: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de edifícios de apartamentos 2000/2019.	156
Figura 29: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de condomínios horizontais abertos 2000/2019.	158
Figura 30: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de condomínios horizontais fechados 2000/2019.	160
Figura 31: Localizações e concentrações da produção de padrão precário 2000/2019.	164
Figura 32: Localizações e concentrações da produção de padrão popular 2000/2019.	166
Figura 33: Localizações e concentrações da produção de padrão médio 2000/2019.	168
Figura 34: Localizações e concentrações da produção de padrão fino 2000/2019.	170
Figura 35: Localizações e concentrações da produção de padrão luxo 2000/2019.	172
Figura 36: Localizações da produção de casas padrão precário por área construída.	178
Figura 37: Localizações da produção de casas padrão popular por área construída.	179
Figura 38: Localizações da produção de casas padrão médio por área construída.	180
Figura 39: Localizações da produção de casas padrão fino por área construída.	181
Figura 40: Localizações da produção de casas padrão luxo por área construída.	182
Figura 41: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão popular por área construída.	185
Figura 42: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão médio por área construída.	186
Figura 43: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão fino por área construída.	187
Figura 44: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão luxo por área construída.	188
Figura 45: Localizações da produção de condomínios abertos padrão popular por área construída.	191

Figura 46: Localizações da produção de condomínios abertos padrão médio por área construída.	192
Figura 47: Localizações da produção de condomínios abertos padrão fino por área construída.	193
Figura 48: Localizações da produção de condomínios fechados padrão popular por área construída.	196
Figura 49: Localizações da produção de condomínios fechados padrão médio por área construída.	197
Figura 50: Localizações da produção de condomínios fechados padrão fino por área construída.	198
Figura 51: Localizações da produção de condomínios fechados padrão luxo por área construída.	199
Figura 52: Modelo Espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).	204
Figura 53: Localização na Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica.	206
Figura 54: Localização na Macrozona 2 – Corredor do Desenvolvimento.	207
Figura 55: Localização na Macrozona 3 – Cidade Xadrez.	207
Figura 56: Localização na Macrozona 4 – Cidade da Transição.	208
Figura 57: Localização na Macrozona 5 – Cidade Jardim.	209
Figura 58: Localização na Macrozona 6 – Eixo Lomba Restinga.	209
Figura 59: Localização na Macrozona 7 – Restinga.	210
Figura 60: Localização na Macrozona 8 – Cidade Rururbana.	211
Figura 61: Localização na Macrozona 9 – Ilhas do Delta do Jacuí.	211
Figura 62: Mapa de usos do solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).	212
Figura 63: Mapa de usos do solo do PDDUA com a localização dos casos selecionados (capítulo anterior).	214
Figura 64: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	216
Figura 65: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	218
Figura 66: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	219
Figura 67: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	221
Figura 68: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	222
Figura 69: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	224
Figura 70: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	225
Figura 71: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	227
Figura 72: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	228
Figura 73: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	230
Figura 74: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	231
Figura 75: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	233
Figura 76: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	234
Figura 77: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	236
Figura 78: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	237
Figura 79: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	239
Figura 80: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	240
Figura 81: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	242
Figura 82: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	243
Figura 83: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	245
Figura 84: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	246
Figura 85: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	248
Figura 86: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	249
Figura 87: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	251
Figura 88: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	252
Figura 89: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	254
Figura 90: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	255
Figura 91: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	257
Figura 92: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	258
Figura 93: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	260
Figura 94: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).	261
Figura 95: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.	263

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Relação dos dados gerais da produção imobiliária por tipologia entre 2000 e 2019.	162
Tabela 2: Relação dos dados da produção de padrão precário por tipologia entre 2000 e 2019.	165
Tabela 3: Relação dos dados da produção de padrão popular por tipologia entre 2000 e 2019.	167
Tabela 4: Relação dos dados da produção de padrão médio por tipologia entre 2000 e 2019.	169
Tabela 5: Relação dos dados da produção de padrão fino por tipologia entre 2000 e 2019.	171
Tabela 6: Relação dos dados da produção de padrão luxo por tipologia entre 2000 e 2019.	173
Tabela 7: Relação da produção das casas a partir da área construída.	177
Tabela 8: Relação da produção dos edifícios de apartamentos a partir da área construída.	184
Tabela 9: Relação dos dados da produção dos condomínios abertos a partir da área construída.	190
Tabela 10: Relação dos dados da produção dos condomínios fechados a partir da área construída.	195
Tabela 11: Classificação segundo o padrão construtivo utilizada nos registros do Cadastro Fiscal do IPTU.	297

## Lista de Quadros

Quadro 1: Síntese da construção do método para o desenvolvimento do Estudo de Caso.	101
Quadro 2: Periodização das funções econômicas de Porto Alegre e do crescimento populacional.	136
Quadro 3: Crescimento populacional e formação domiciliar entre 2000 e 2010 em Porto Alegre.	136
Quadro 4: Síntese da análise demográfica a partir dos dados do IBGE (2000/2010).	151
Quadro 5: Síntese da análise da produção imobiliária a partir dos dados do IPTU (2000/2019).	201
Quadro 6: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	217
Quadro 7: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	220
Quadro 8: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	223
Quadro 9: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	226
Quadro 10: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	229
Quadro 11: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	232
Quadro 12: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	235
Quadro 13: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	238
Quadro 14: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	241
Quadro 15: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	244
Quadro 16: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	247
Quadro 17: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	250
Quadro 18: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	253
Quadro 19: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	256
Quadro 20: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	259
Quadro 21: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.	262
Quadro 22: Síntese da análise da legislação de uso e ocupação do solo a partir do PDDU e do PDDUA.	268
Quadro 23: Classificação segundo o tipo morfológico utilizada nos registros do Cadastro Fiscal do IPTU.	296
Quadro 24: Usos do solo previstos no PDDU e forma de representação do regime urbanístico.	298

## Lista de Gráficos

Gráfico 1: Comportamento da produção imobiliária por padrão construtivo em Porto Alegre.

174

## Lista de Siglas

AF – Área Funcional  
APA – Área de Proteção Ambiental  
BNH – Banco Nacional da Habitação  
CAADHAP – Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento  
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CUB – Custo Unitário Básico  
EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística  
GERM – Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre  
IA – Índice de Aproveitamento  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
IR – Índice Residencial  
LEURB – Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos  
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano  
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental  
PDM – Plano de Desenvolvimento Metropolitano  
PJHDOU – Promotora de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
PROPUR - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional  
QUAPÁ – Grupo de Pesquisa Quadro do Paisagismo no Brasil  
RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre  
SC – Solo Criado  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
TO – Taxa de Ocupação  
TPC – Transferência de Potencial Construtivo  
UDH – Unidade de Desenvolvimento Humano  
UEU – Unidade de Estruturação Urbanas  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
USP – Universidade de São Paulo  
UTF – Unidade Territorial Funcional  
UTI – Unidade Territorial Industrial  
UTP – Unidade Territorial de Planejamento  
UTR – Unidade Territorial Residencial  
UTS – Unidade Territorial Seccional  
UTSE – Unidade Territorial Seccional Extensiva  
UTSI – Unidade Territorial Seccional Intensiva  
UTSR – Unidade Territorial Seccional Rural



## APRESENTAÇÃO

### *O QUE NOS TROUXE ATÉ AQUI COMO CIVILIZAÇÃO*

*“O capital mudou de natureza – ele era a terra e se tornou imobiliário, industrial e financeiro –, mas não perdeu nada de sua importância.”*

THOMAS PIKETTY, 2014

A cidade, como a maior e mais importante invenção do homem, é um artefato que acompanhou o desenvolvimento da civilização a partir das técnicas de produção do espaço, oriundas da ocupação e da concentração das pessoas no território (SANTOS, 1980)<sup>1</sup>. Neste sentido, o que nos trouxe até a condição de cidadãos, habitantes da cidade, foi a busca por melhores condições de vida. Esta seria a gênese da cidade enquanto lugar da civilização. No entanto, o que influenciou a gênese da cidade ainda na Antiguidade e sobretudo a sua retomada no início da Era Moderna, após a Idade Média, não tem permanecido como o principal motivo para a sua reprodução na contemporaneidade, sobretudo, nos países não desenvolvidos. A busca por melhores condições de subsistência é paulatinamente substituída pela busca pelo lucro (POLANYI, 2000). O que nos leva a permanecer juntos nas cidades, hoje, não é mais o que nos levou a esta união no passado. As condições e as motivações mudaram.

A inflexão nas formas e maneiras de existência da cidade e dos seus habitantes ocorreu em função da ascensão do capitalismo, enquanto modelo social hegemônico, a partir da virada, do século XVIII para o século XIX, marcada pelo processo gradual de industrialização (BENEVOLO, 2009). O capital, valor em movimento, encontra na cidade e na sua dinâmica de funcionamento uma forma eficaz de se reproduzir e de se revalorizar. Entretanto, este casamento econômico entre cidade e capital só é possível a partir da separação, igualmente, econômica entre cidade e sociedade. A lógica de reprodução e de revalorização capitalista é incompatível com a busca por melhores condições de vida para a sociedade, em sua totalidade.

A desigualdade se torna a condição social basilar para a reprodução do capital (MARX, 2017a). Logo, pensar na melhoria das condições de vida de toda a civilização contemporânea é impensável para os capitalistas, que são os responsáveis por controlar o sistema capitalista a partir da propriedade dos meios de produção e da exploração da força de trabalho. Acabar com

---

<sup>1</sup> As noções de território e de espaço são utilizadas neste trabalho a partir do entendimento do geógrafo Milton Santos. Para este autor, território é uma parcela de terra imutável em seus limites, uma linha traçada de comum acordo ou pela força enquanto espaço é o resultando do trabalho desenvolvido por um povo a partir da ocupação de um território (SANTOS, 1980, p.189).

a desigualdade estrutural e histórica entre capitalistas e trabalhadores significaria acabar com a hegemonia do capitalismo enquanto modelo societário. Assim, enquanto houver capitalismo vai existir desigualdade.

Segundo a lógica da desigualdade, o capital sempre vai precisar do trabalho para se reproduzir, mesmo em condições de alta tecnologia empregada (SANTOS, 2014a). Trata-se, portanto, de um equilíbrio frágil entre um lado que explora e o outro que é explorado, sendo que ambos os lados precisam se reproduzir para a máquina capitalista continuar funcionando. Neste sentido, as transformações periódicas do modelo capitalista objetivam ajustar o equilíbrio tênue que tende para a desigualdade e produz crises cíclicas que arrasam a organização social.

O que nos trouxe até aqui foi uma combinação contraditória entre uma origem com um sentido de construção civilizatória e um processo que no caminho desta construção distorceu seu sentido original, a partir do capitalismo. As cidades, hoje, vivem esta contradição, principalmente no subdesenvolvimento, com a ascensão, em particular, do neoliberalismo que aguça a violência contra os princípios civilizatórios humanistas e iluministas (HARVEY, 1992). É preciso, portanto, mergulhar em uma análise pormenorizada do que é a cidade hoje, como reflexo de sucessivas transformações do capital, ao longo do tempo, e compreender o que precisa ser mudado a partir de uma leitura relacional que considere as condições do presente, seu processo histórico de constituição e suas tendências futuras. É neste sentido que se desenha este trabalho.

## INTRODUÇÃO

### APRESENTAÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DA TESE

Intelectuais, engajai-vos! Este trabalho é uma contribuição ao estudo crítico da materialidade e, portanto, um resgate da ideia de “intelectual engajado”, como aquela figura que intervém criticamente na esfera pública a partir da transgressão da ordem, da crítica do existente e, sobretudo, da crítica da forma e do conteúdo da própria atividade (CHAUI, 2006). Vivenciamos, hoje, um tempo histórico em que esta figura é ofuscada, desacreditada e, por vezes, silenciada a partir de uma construção ideológica alimentada pelas classes hegemônicas que determinam o dito e o não dito (GRAMSCI, 2016). Torna-se fundamental, portanto, uma tomada de posição por parte dos “intelectuais engajados” contra este modelo opressor de sociedade e para a construção de uma nova racionalidade em busca da autonomia comprometida com a transformação social por meio da prática política (FREIRE, 1987).

Parte deste contexto, esta tese é *uma crítica* no sentido de uma interpretação minuciosa, mas que não pretende esgotar o assunto problematizado, contribuindo com mais uma leitura sobre o mesmo. Esta interpretação se direciona à *razão de uma prática* com a intenção de problematizar uma racionalidade que apresenta um efeito prático no mundo real. Tal interpretação crítica diz respeito à *flexibilização do planejamento urbano e sua expressão material*. Por flexibilização do planejamento urbano, se entende o processo de redução da capacidade regulatória do Estado sobre a produção do espaço enquanto que, por expressão material, se entende o efeito na materialidade resultante deste processo a partir das ações do mercado. Assim, esta tese é uma interpretação da racionalidade do processo de desregulamentação estatal do planejamento urbano a partir da materialidade.

Na atualidade, ainda existe o campo disciplinar do planejamento urbano? Se sim, para que e para quem este campo serve? Qual é a sua funcionalidade prática e como esta se expressa na materialidade? Ao caminhar por esta materialidade que é a cidade, é possível observar não só um espaço social, mas um tempo social com todas as suas contradições. O planejamento urbano na contemporaneidade é uma destas manifestações que ocorre na paisagem e no espaço. O que é percebido nesta realidade e qual é o sentido disso? O ato de perceber a realidade e de refletir sobre ela nos dá o seu sentido. Por isso, para desenvolver uma crítica à razão da prática do planejamento urbano é preciso ir do geral ao particular e, após, retornar em um movimento dialético crítico com o objetivo de compreender o sentido geral da flexibilização do

planejamento urbano a partir do que foi percebido no particular que se expressa materialmente na cidade.

Neste sentido, este trabalho tem um compromisso acadêmico, técnico e político ao desenvolver uma interpretação da razão da prática do planejamento urbano na contemporaneidade para a construção do conhecimento, aprimoramento da técnica e resistência política em tempos de desmonte do Estado. A partir da realidade desigual, sobretudo no subdesenvolvimento (SANTOS, 2008), o neoliberalismo emerge como uma nova racionalidade (DARDOT; LAVAL, 2016), o que tem reconfigurado a realidade e a correlação de forças (desigual e historicamente construída), retomando a reprodução do capital em tempos de crise.

O planejamento urbano na contemporaneidade e sua racionalidade, inseridos na lógica neoliberal, exigem uma nova interpretação sobre os seus efeitos na materialidade. Planejamento estratégico (VAINER, 2000) e planejamento mercadófilo (SOUZA, 2011) são adjetivações presentes na literatura que objetivam classificar estas novas formas de planejar as cidades. A proposta aqui não é se fixar em um termo específico, mas buscar uma interpretação, a partir da materialidade resultante deste modelo flexibilizado de planejamento urbano (PICCININI, 2007) como temática desta tese<sup>2</sup>.

A flexibilização é entendida aqui como parte da racionalidade neoliberal que, no entanto, busca ser aplicada ao planejamento urbano de forma generalizada por meio de um discurso democrático pautado na inclusão social, via participação popular, o que justifica tal inflexão com base em uma construção ideológica do planejamento (REZENDE, 1982). No entanto, a realidade materializada dissolve este discurso raso ao escancarar a ampliação das desigualdades sócio-espaciais pós-flexibilização do planejamento urbano, em particular no mundo subdesenvolvido. Neste sentido, a relação contraditória entre o discurso ideológico que defende a flexibilização do planejamento urbano e a materialização de suas propostas na realidade é o problema a ser abordado por este trabalho.

Entre o geral flexibilizado e o particular materializado, há uma legislação urbanística que varia no espaço urbano segundo zoneamentos de uso e ocupação do solo (VILLAÇA, 1999). Esta legislação é o ponto de encontro desta relação contraditória, na medida em que evidencia, na prática, a

---

<sup>2</sup> Ressalta-se que o tema deste trabalho não é a flexibilização dos padrões reguladores que diferenciam “duas cidades”, a dos pobres e a dos ricos, investigada por Piccinini (2007) em sua tese de doutorado, mas a flexibilização generalizada da regulamentação dos padrões no âmbito da cidade formal apesar das duas temáticas fazerem parte de um mesmo modelo neoliberal de planejamento urbano.

flexibilização do planejamento urbano como um processo de desregulamentação legal do uso e da ocupação do solo, impactando a materialidade. Esta associação encaminha a questão geral de tese:

Qual é o efeito da flexibilização do planejamento urbano na forma de materialização dos padrões de uso e ocupação do solo previstos na legislação urbanística?

Tal questionamento se desdobra em uma tríade de investigações específicas:

1. De que maneira a sociedade se reproduz no espaço pós flexibilização do planejamento urbano?
2. De que maneira o mercado reproduz o espaço a partir da flexibilização do planejamento urbano?
3. De que maneira o Estado viabiliza a reprodução do espaço via flexibilização do planejamento urbano?

Estes questionamentos aprofundam e problematizam o tema da pesquisa a partir de uma abordagem que questiona as atuais relações entre sociedade, mercado e Estado. A flexibilização do planejamento urbano é entendida como uma condição relacionada à ampliação das desigualdades sócio-espaciais. Assim, a análise realizada se insere em um contexto social e temporal, o que garante às investigações seriedade e compromisso com a história.

Para desenvolver esta perspectiva de análise com a intenção de responder aos questionamentos acima referidos, propõe-se o seguinte objetivo geral de tese:

*Analisar as mudanças na forma de materialização dos padrões de uso e ocupação do solo que, previstos na legislação urbanística, demonstram a flexibilização do planejamento urbano.*

Este objetivo geral se desdobra em um conjunto de objetivos específicos, como segue:

1. Identificar e analisar os padrões sociais territorializados pós flexibilização do planejamento urbano.
2. Identificar e analisar os padrões espaciais materializados a partir da flexibilização do planejamento urbano.
3. Identificar e analisar os padrões legais gerados a partir da flexibilização legal que passa a determinar as ações do planejamento urbano.

Neste caminho, investiga-se a racionalidade que fundamenta a flexibilização do planejamento urbano a partir das relações entre sociedade, mercado e Estado, com uma hipótese, que é guia e norte para o desenvolvimento metódico da análise:

*Com a flexibilização do planejamento urbano, as diferenciações entre os padrões de uso e ocupação do solo materializados deixam de estar associadas ao zoneamento e passam a estar associadas à base fundiária da propriedade privada, o que transfere, do Estado para o mercado, a regulação da reprodução da cidade, promovendo uma materialidade desigual determinada pelo capital a partir de localizações específicas do território.*

Esta hipótese é elaborada a partir de discussão teórica fundamentada em um arcabouço composto por críticas teóricas, ao longo da história do capitalismo, como regime hegemônico social e econômico. São elas: as críticas à economia política da cidade, à formação do espaço urbano no Brasil e à instituição da razão neoliberal no mundo.

A partir desta base teórica e conceitual, formula-se a tese defendida pelo presente trabalho que é elaborada considerando a interpretação sobre a *transferência da função reguladora da produção do espaço do Estado para o mercado*. Com a intenção de atestar empiricamente esta elaboração, desenvolve-se uma construção metodológica baseada em quatro passos complementares introduzidos, a seguir, em função da construção teórica:

- *Primeiro passo:* Contextualização e periodização dos recortes espacial e temporal de análise correspondente ao processo de flexibilização do planejamento urbano por meio de pesquisa documental e histórica com a intenção de justificar a escolha dos mesmos;
- *Segundo passo:* Identificação e caracterização da sociedade correspondente aos recortes de análise por meio de dados demográficos mapeados com a intenção de territorializar a problemática da tese;
- *Terceiro passo:* Caracterização e interpretação da produção imobiliária correspondente aos recortes de análise por meio de dados espaciais mapeados para o levantamento de casos representativos da dinâmica imobiliária, associada à problemática da tese;
- *Quarto passo:* Análise da materialidade a partir da comparação entre os padrões de uso e ocupação do solo previstos na lei anteriormente e após a flexibilização, por meio do estudo dos casos selecionados, com o objetivo de fundamentar empiricamente a tese.

Este quadro metodológico é construído à luz do objeto empírico do trabalho: as mudanças nas formas de materialização dos padrões de uso e ocupação do solo previstos em lei. Este objeto apresenta com recorte espacial de análise, o município de Porto Alegre/RS. O município experiencia no ano de 1999 a instituição de um novo plano diretor, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). O novo plano apresenta um discurso de viés estratégico em oposição ao plano anterior, de caráter regulatório, que age por meio de um processo de flexibilização do regramento urbano. Neste sentido, as duas primeiras décadas do século XXI em Porto Alegre foram marcadas por uma política urbana flexibilizada, o que acarretou uma produção imobiliária que, embora tenha reafirmado as mesmas desigualdades historicamente constituídas, se diferencia do padrão vigente até então a partir de novas formas localizadas e materializadas no espaço.

Este quadro introdutório da tese avança e é expandido ao longo do trabalho a partir de uma estrutura organizada em duas partes que se dividem em nove capítulos, juntamente com os seus respectivos tópicos, além da introdução e das considerações finais.

A Parte I trata do embasamento teórico da tese (três primeiros capítulos), a elaboração teórica da tese (quarto capítulo) e a construção metodológica da análise (quinto capítulo). No embasamento teórico, desenvolve-se, em três capítulos complementares entre si, a fundamentação teórica. Primeiramente, no Capítulo 1, realiza-se uma revisão teórica e histórica do processo de ascensão do capitalismo como regime hegemônico a partir da relação entre a função social da terra para a economia política clássica e a função social da localização para a economia urbana. No Capítulo 2, aprofunda-se a discussão teórica sobre a produção do espaço urbano enquanto forma de concentração e acumulação do capital, a partir da diferenciação entre o modelo produtivo no desenvolvimento e o modelo produtivo no subdesenvolvimento, considerado para o caso brasileiro. E por fim, no Capítulo 3, trazemos uma elaboração que advoga uma interpretação sobre o efeito material da produção do espaço urbano a partir de uma série de categorias de análise, a qual coloca a abordagem dada à problemática investigada.

Na elaboração teórica da tese, correspondente ao Capítulo 4, esta é contextualizada, desenvolvida e elaborada à luz da teoria abordada nos capítulos anteriores. Parte-se de uma interpretação histórica da inflexão neoliberal contemporânea, no mundo e no Brasil, com repercussões sobre as políticas públicas urbanas marcadas pela flexibilização de padrões regulatórios e por impactos sócio-espaciais. Neste sentido, a construção se fundamenta na flexibilização dos princípios, diretrizes e regramentos historicamente erigidos pelo planejamento

urbano materializados em novos padrões de uso e ocupação do solo que são absorvidos pela política neoliberal de Estado e legalmente adotados pelo mercado. Trata-se do capítulo reservado à contribuição teórica do presente trabalho.

Na construção metodológica da análise, correspondente ao Capítulo 5, o método para a análise empírica é organizado a partir de um passo a passo estruturado nas quatro etapas já citadas: contextualização e periodização dos recortes espacial e temporal de análise; identificação e caracterização da sociedade correspondente; caracterização e interpretação da produção imobiliária associada; e análise da materialidade a partir da comparação entre os padrões de uso e ocupação do solo previstos na lei anteriormente e após a flexibilização. Esta construção é realizada a partir de um “diálogo metodológico” com o pensamento teórico do geógrafo Milton Santos, no sentido de construir os elementos e os procedimentos de análise em cada uma das etapas.

A Parte II trata do desenvolvimento do estudo empírico no sentido de fundamentar, na prática, a construção teórica da tese. Esta parte está dividida em quatro capítulos, organizados metodologicamente, dando continuidade à sequência anterior. Assim, no Capítulo 6, apresentam-se as raízes históricas do planejamento urbano de Porto Alegre/RS e o que é produzido a partir de uma leitura que relaciona as fases do planejamento urbano com a organização fundiária do município. A intenção, aqui, é evidenciar a problemática adotada pela tese a partir da identificação da relação entre o momento atual do planejamento urbano local e os seus momentos anteriores.

O Capítulo 7 aborda as diferenças ocorridas na sociedade a partir de uma interpretação demográfica que busca identificar, analiticamente, o modelo adotado pela sociedade porto-alegrense no século XX na organização do seu território. O objetivo aqui é identificar tendências demográficas associadas aos padrões sociais de ocupação do solo no período atual do planejamento urbano local.

No Capítulo 8, é investigada a produção imobiliária do século XXI em Porto Alegre considerando as transformações sócio-espaciais promovidas pelo mercado imobiliário. A intenção neste momento é identificar os padrões espaciais da produção imobiliária, decorrentes do período atual do planejamento urbano local, em relação às localizações.

O Capítulo 9 problematiza-se a flexibilização do planejamento urbano local. Aqui a produção imobiliária é tomada nas suas diferenças entre a legislação anterior à flexibilização e a legislação



pós flexibilização. O objetivo é apresentar e discutir os resultados empíricos identificados relacionando-os com a intenção de produzir uma síntese analítica a partir das bases empíricas apropriadas para a presente tese.

Estas análises serão sintetizadas nas considerações finais sob o entendimento de que a reprodução da desigualdade é um processo intrínseco ao planejamento da cidade, com impactos na vida dos habitantes da cidade segundo a interpretação de Lefebvre (2001), o que influencia na capacidade dos habitantes de exercerem a sua cidadania. Brevemente, interpreta-se que, se no passado os habitantes moravam em uma cidade, em um bairro, em uma vizinhança e havia um sentimento de pertencimento ao lugar, hoje o que pauta a escolha de um bem imobiliário não parece mais estar na ideia de pertencer ao lugar, mas na ideia de diferenciar-se dos demais lugares. Trata-se da busca por um ideal de vida urbana exclusivo (e excludente) em um contexto no qual o neoliberalismo, o consumo e a flexibilização das legislações urbanísticas determinam, junto com o uso e a ocupação da terra urbana, onde e como os habitantes da cidade moram ou deixam de morar.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Inserida na linha de Planejamento e Espaço Urbano e Regional do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), esta tese é o resultado de um trabalho coletivo desenvolvido no Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos (LEUrb/CNPq). Entende-se que o convívio acadêmico e a troca de saberes são fundamentais para se desenvolver uma interpretação consistente sobre a realidade. Neste sentido, espera-se que esta tese contribua com a construção do conhecimento ao problematizar a sociedade, a cidade e o seu planejamento.

Uma vez introduzida a tese, a seguir desenvolve-se o trabalho.

PARTE 1  
TEORIA E MÉTODO

## UM BREVE PREÂMBULO FILOSÓFICO

Os diálogos platônicos do livro “A República” representam verdadeiros tratados sobre o ser e suas relações sociais. Neste sentido, optou-se por iniciar a problematização teórica deste trabalho a partir de um diálogo entre Adimanto e Sócrates no Livro IV da referida obra. Nesta conversa, Sócrates constrói a ideia da busca por uma cidade ideal entendida como aquela considerada em sua totalidade e administrada na sua diversidade. “Ora, presentemente estamos a modelar, segundo cremos, a cidade feliz, não tomando à parte um pequeno número, para os elevar a esse estado, mas a cidade inteira” (PLATÃO, 2000, p.112).


Esta busca, que se aproxima da melhor forma de governo idealizada por Morus (2012) em “A Utopia”, se coloca em oposição à cidade como ela é, na sua materialidade, marcada pelas desigualdades. Adimanto, logo no princípio da conversa propõe a questão central do debate ao problematizar o fato de que, apesar de todos estarem na cidade, apenas uma parcela da sociedade pode usufruir deste espaço.

“Que dirás em tua defesa, Sócrates, se alguém afirmar que não tornarás estes homens felizes, precisamente por culpa deles, uma vez que a cidade lhes pertence de fato, mas sem que eles usufruam qualquer bem da sua parte, como os outros, que possuem campos e constroem casas bonitas e grandes, para as quais adquirem mobiliário à altura, que fazem os seus sacrifícios aos deuses, recebem hóspedes e que têm, em especial, aquilo que há momentos referias, o ouro e a prata e quanto se julgue que constitui a felicidade?” (PLATÃO, 2000, p.112)

Esta questão mostra que os problemas econômicos associados às cidades daquele período permanecem até nos dias de hoje. Para pensar a cidade como um todo, é fundamental entender as suas diferenças, pois este é o primeiro passo na busca por uma cidade feliz em sua totalidade. Neste sentido, uma única cidade pode ser várias ao mesmo tempo em função das diferenças socioeconômicas historicamente construídas. Sócrates compreende este aspecto como algo determinante nesta busca e que, portanto, deve ser ampliado.

“É mais amplo – respondi – o nome que deve dar-se às outras cidades. Porquanto cada uma delas é, como diz o provérbio, não uma cidade, mas muitas. São pelo menos duas, inimigas uma da outra, uma dos pobres e outra dos ricos! Em cada uma destas duas há muitas outras. Se as tratares como sendo uma só, enganas-te redondamente; [...]” (PLATÃO, 2000, pp.115-116)

Para Sócrates, o reconhecimento das diferenças é condição *sine qua non* para o tratamento e enfreitamento das mesmas na busca de uma cidade de habitantes felizes, em sua totalidade, e



entendida como uma cidade justa. A busca pela condição de justiça social envolve compreender a cidade em uma relação complementar com as demandas da sociedade. Este deveria ser o foco dos “guardiões” da cidade”. “- Por conseguinte, imporemos ainda outro preceito aos guardiões: que velem com todo o empenho para que a cidade não seja pequena nem grande só de aparência, mas suficiente e unida” (PLATÃO, 2000, p.116).

Na atualidade, esta questão ainda se apresenta, sobretudo, para os “guardiões” entendidos aqui como quem vela e guarda pela cidade. Como pensar e construir uma cidade mais justa e feliz quando a produção e a reprodução das cidades se fundamentam nas injustiças e nas desigualdades? Este trabalho objetiva elaborar a respeito desta problemática a partir do entendimento de que a desigualdade é a força motriz da sociedade contemporânea e que, para promovermos mudanças de rumo na produção e reprodução das cidades, é preciso que estas estejam associadas a mudanças sociais por meio de uma “república utópica”, como um desejo a ser alcançado e não esperado (MORUS, 2012).

Esta parte da tese corresponde a três momentos organizados em cinco capítulos. Os três primeiros capítulos apresentam a revisão teórica, que dão embasamento histórico e teórico para a elaboração da tese, no quarto capítulo, configurando o segundo momento. E, em um terceiro momento, correspondente ao quinto capítulo, desenvolve-se o método de análise.

# CAPÍTULO 1 RETOMANDO CONCEITOS SOBRE ECONOMIA E ESPAÇO

## *DA TERRA (DA ECONOMIA POLÍTICA) À LOCALIZAÇÃO (DA ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE)*

Neste primeiro capítulo, retoma-se uma série de conceitos de economia e de espaço a partir da relação teórica entre a terra, da economia política clássica, e a localização, da economia política da cidade. Para tanto, é estabelecido um diálogo entre um conjunto de autores selecionados. Inicialmente, apresenta-se a divisão do trabalho e o conseqüente ganho de produtividade, a partir de Smith (1981), como um campo aberto para a ampliação da exploração da força de trabalho, a partir da Idade Moderna (1453-1789). Este contexto ganha materialidade com a constituição de uma economia de mercadorias como base para o funcionamento de uma sociedade comercial, regulada pelo mercado (POLANYI, 2000). Esta sociedade é economicamente hierarquizada em função da distribuição desigual dos rendimentos da produção em salário, lucro e renda entre os trabalhadores, os capitalistas e os proprietários de terra, respectivamente (SMITH, 1981). Esta sociedade desigual se reproduz também desigualmente.

A variável renda da terra é entendida como a condição determinante para tal reprodução, no entanto, tal condição não está restrita à fertilidade da terra como defendia Smith (1981), mas está associada também à localização da terra, o que origina a noção de renda diferencial como a primeira elaboração teórica que pondera a importância econômica da localização (RICARDO, 1965). Esta noção vai ganhar relevância com a ascensão do capitalismo como regime hegemônico e da cidade como o lócus da civilização capitalista em função do processo de industrialização, no período entre os séculos XVIII e XIX, sobretudo na Europa, a partir da leitura de Marx (2017a), retomada por Lefebvre (2001).

As cidades já existiam antes mesmo da Idade Média, mas é nesse momento histórico que elas passam a ganhar relevância econômica como o local da produção, da distribuição, do consumo e da reprodução social (WEBER, 1987). A industrialização é acompanhada por um crescimento urbano desordenado gerando uma condição de vida precária para a classe trabalhadora que ameaça a própria produtividade capitalista. Esta situação dá emergência às primeiras experiências de urbanização e de planejamento urbano, que ao organizar a cidade, garante a produtividade capitalista (BENEVOLO, 2005). Tais experiências promoveram não só a retomada

do modelo produtivo capitalista ao buscar condições mínimas de vida para os trabalhadores, mas também desencadearam um massivo processo de valorização das localizações das áreas urbanas. Este processo transformou a própria produção da cidade em um negócio lucrativo e fundamental na dinâmica de circulação e acumulação da economia capitalista (HARVEY, 2014).

## 1.1 O TRABALHO, A DIVISÃO E OS GANHOS DE PRODUTIVIDADE

### *Um caminho aberto para a exploração*

A cidade, como conhecemos hoje, apresenta a sua gênese na Idade Moderna (1453-1789). Este período foi marcado pelas grandes navegações como o primeiro processo de globalização, apresentando o mercantilismo como regime econômico e o absolutismo como regime político hegemônico. Foi neste contexto que Adam Smith (1723-1790) escreveu a *Riqueza das Nações* (1776), onde trata, como um representante da burguesia em ascensão, do processo de enriquecimento de algumas nações de forma pormenorizada, enfatizando um modelo econômico fundamentado na regulação exclusiva da economia pelo mercado: a sua ideia da *mão invisível* do mercado.

Tal construção teórica se apresentou quase como um manual a ser seguido, na medida em que a realidade é descrita de forma acrítica. No entanto, aquele autor trouxe um arcabouço conceitual que embasa a discussão teórica do presente trabalho. A teoria de Adam Smith se estrutura a partir da identificação de uma mudança social historicamente significativa que ocorreu naquele momento: a divisão do trabalho.

Segundo Smith, “a divisão do trabalho [...] tanto quanto possa ser introduzida, ocasiona em toda técnica um proporcional aumento das forças produtivas do trabalho” (SMITH, 1981, p.2). Assim, no momento em que o processo de trabalho é dividido em etapas, as técnicas de produção se transformam quantitativamente e qualitativamente. Passa-se a produzir mais artefatos em um período menor de tempo adotando a técnica em que cada trabalhador se torna responsável por uma pequena porção da produção e não mais por sua totalidade. A fábrica de alfinetes<sup>3</sup>, descrita

---

<sup>3</sup> Na fábrica de alfinetes descrita por Smith (1981, p.2), o trabalho é uma atividade especial dividida em vários ramos sendo que para cada ramo há um operário: primeiro um estica o arame, depois outro endireita, na sequência o arame é cortado por um terceiro e assim por diante. Desta maneira, há um aumento de produtividade tendo em vista que cada operário pode se dedicar a uma única atividade dentro de uma cadeia produtiva maior. Ao final do ciclo produtivo, o mesmo número de operários, dividido em ramos distintos, produz um maior número de alfinetes do que o mesmo número de operários produzindo individualmente e independentemente o mesmo produto.

por Smith na sua obra, exemplifica a transformação da lógica do trabalho como enfatiza Sennett (2014).

A divisão do trabalho garantiu uma maior produtividade, o que significou produzir mais, com menos, após o período da Idade Média. Segundo Smith (1981, p.4), este aumento de produtividade a partir da divisão do trabalho se deve a três circunstâncias: o aumento da destreza de cada operário; a economia de tempo e a invenção de um grande número de máquinas. Neste sentido, tratar-se-ia de algo benéfico para o desenvolvimento social da humanidade na medida em que os trabalhadores poderiam trabalhar menos e ganhar mais considerando o retorno do excedente da sua produção. No entanto, para que isso acontecesse, seria preciso que houvesse uma distribuição igualitária dos rendimentos da produção entre os participantes desta divisão. Caso contrário, o trabalhador tenderia a ser explorado ao deixar um modelo econômico fundamentado na garantia da sua subsistência a partir do seu trabalho próprio, passando a ser uma parte de um processo produtivo, baseado na divisão do trabalho (POLANYI, 2000, p.60). Os fatos históricos evidenciam o que ocorreu.

Há um ganho de produtividade por parte do trabalhador, mas há também exploração a partir da divisão do trabalho. Trata-se, portanto, de um caminho que poderia levar ao desenvolvimento da humanidade a partir de um modelo econômico pautado na distribuição das riquezas, ou à exploração, a partir de um modelo econômico pautado na concentração das riquezas. Tendo em vista a desigualdade estrutural que se estabeleceu no mundo capitalista, verifica-se que a escolha foi pela segunda opção.

O que vivenciamos hoje, do ponto de vista da economia, na divisão social do trabalho inicia-se no período de Adam Smith. Historicamente tal inflexão representou a ampliação de um processo de exploração da maioria por uma minoria. Na contemporaneidade, enquanto alguns grupos ou empresas concentram a maior parte da riqueza produzida no planeta, há uma parcela populacional considerável que passa fome (CASTRO, 1984). Neste sentido, aumentar a produtividade a partir da divisão do trabalho não significou melhorar a distribuição da produção e nem um consumo mais equitativo. Observa-se exatamente o contrário, quando verificamos a desigualdade com que estão organizadas as populações nos grandes centros urbanos, tendo a divisão do trabalho como motor da vida social e da diferenciação espacial (SANTOS, 2014a, p.129).

Este panorama que se fundamenta a partir da divisão do trabalho é intensificado com a ideia de mercado como figura reguladora da economia a partir da Idade Moderna (POLANYI, 2000).

## 1.2 A GÊNESE DA ECONOMIA DE MERCADORIAS, DA SOCIEDADE COMERCIAL E DO DINHEIRO

### *Um modelo excludente*

Por mais que houvesse exploração nos regimes políticos anteriores ao capitalismo, como no caso do feudalismo, em que os senhores feudais controlavam a produção agrícola e exploravam o trabalho dos servos e dos camponeses, em princípio, todos tinham o que comer. Estes sistemas econômicos estavam baseados num processo de redistribuição mínima dos ganhos de produção como maneira sócio-política de garantir a estabilidade social, no caso do feudalismo e nos demais regimes também (POLANYI, 2000, p.72). Com a divisão do trabalho e a institucionalização de um regime econômico fundamentado no mercado, o trabalhador continua sendo explorado, mas, neste novo contexto, que permanece até os dias de hoje, a garantia da subsistência da força de trabalho se torna uma questão significativa, pois passa a depender do acesso, ou não, ao mercado.

“Estando a divisão do trabalho bem estabelecida, é apenas pequeníssima parte das necessidades de um homem que é suprida pelo produto de seu próprio trabalho. Ela satisfaz à maioria delas trocando aquela parte em excesso do produto de seu próprio trabalho que está muito acima de seu próprio consumo, pelas partes do produto do trabalho dos outros de que necessitar.” (SMITH, 1981, p.13)

Para Smith (1981, p.13), o processo da divisão do trabalho leva inevitavelmente a uma economia baseada em mercadorias tendo em vista que o trabalhador não produz mais para a sua subsistência, mas para abastecer um mercado que o mesmo acessa (ou deveria acessar) para suprir as (suas) necessidades a partir da compra e venda de mercadorias. A sociedade deixa de ser de subsistência e passa a ser comercial, pois todos, em maior ou menor medida, se tornam um mercador. Nesta esteira, também surge o dinheiro como instrumento universal do comércio, o que otimiza e facilita a troca de mercadorias intensificando o processo de transformação social (SMITH, 1981, p.17).

Com a instituição da economia de mercadorias (SMITH, 1981), ou de mercado (POLANYI, 2000), tudo e qualquer coisa, passa a ser obtido através do mercado. As demandas sociais se descolam definitivamente da organização econômica que passa a estar a cargo do mercado. Neste modelo econômico, o que determina o que será produzido, ou a forma como será produzido, é o mercado em função da possibilidade de auferir um retorno financeiro com esta produção, a



partir da regulação da economia pelos preços e não mais pela sociedade, o que representou uma mudança na história da humanidade.

“Uma economia, de mercado significa um sistema auto-regulável de mercados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços de mercado. Um tal sistema, capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente mereceria ser chamado auto-regulável. Essas condições preliminares devem ser suficientes para revelar a natureza inteiramente sem precedentes de um tal acontecimento na história da raça humana.” (POLANYI, 2000, p.62)

Assim, surge a ideia de *Homo Economicus*, o ser especializado que agiria e se movimentaria dentro de uma sociedade regida pelo mercado, explorando as possibilidades ofertadas por este sempre a um preço a ser pago (SENNETT, 2014, p.262): quem estiver fora desta lógica, está fora da economia e da sociedade de mercado. Segundo Polanyi (2000, p.63), a raça humana foi impactada não apenas nas suas atividades econômicas, mas nas suas buscas políticas, intelectuais e espirituais.

O questionamento que se apresenta aqui diz respeito à incapacidade de alguns indivíduos em acessar o mercado para suprir as suas necessidades, fato corriqueiro quando se trata de uma sociedade estruturalmente desigual e, portanto, excludente. Este modelo de economia concebido teoricamente no final da Idade Moderna (1453-1789) por Smith e hegemônico na atualidade é a causa da ampliação da desigualdade social no mundo, caracterizada pela intensificação do lucro por parte de quem detém os meios de produção e pela precarização das condições de vida por parte de quem detém a força de trabalho.

No modelo atual de sociedade e de cidade, para que uma pequena parcela da população do planeta enriqueça é necessário que a outra parte – muito maior – se torne mais pobre e miserável. Pode-se falar, portanto, que há um enriquecimento planejado acompanhando por um empobrecimento planejado (Santos, 2009, p.132). O mercado viabiliza e naturaliza esta dinâmica de desigualdade econômica que tem sua representação espacial mais evidente nas cidades, a partir da relação desigual entre o salário do trabalho, o lucro do capital e a renda da terra, fruto da divisão do trabalho.

### 1.3 COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DAS MERCADORIAS E ESTRUTURA SOCIAL DESIGUAL

#### *A relação desigual entre salário, lucro e renda*

O preço das mercadorias (valor de troca), enquanto monetarização do valor de uso das mercadorias, em uma sociedade regida e regulada pelo mercado não é apenas a principal barreira ao atendimento das necessidades básicas, mas a própria representação da estrutura da sociedade. Cada parcela da sociedade está representada na composição final dos preços das mercadorias, em valores distintos.

“O valor real de todas as partes componentes do preço, deve-se observar, é medido pela quantidade de trabalho que podem, cada uma delas, comprar ou ordenar. O trabalho mede o valor não só da parte do preço que se resolve em trabalho, mas aquela que se resolve em renda, e daquela que se resolve em lucro.” (SMITH, 1981, p.33)

No contexto histórico de Adam Smith (1981), a sociedade podia ser entendida do ponto de vista econômico a partir de três estratos bem definidos: os trabalhadores, os capitalistas e os proprietários de terra. Todos participando do modo de produção vigente, mas de diferentes formas e recebendo diferentes rendimentos a partir do preço pago pelas mercadorias produzidas. Os trabalhadores entram no processo produtivo com sua força de trabalho para receber o salário, os capitalistas com seus investimentos na forma de capital para receber o lucro e os proprietários de terra com o terreno a ser cultivado para receber a renda da terra, em um modelo de economia ainda agrário, mas que já apresentava os traços organizacionais característicos de uma economia de mercado comum à indústria nascente (POLANYI, 2000).

“Uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado. Chegamos a esta conclusão, de uma maneira geral, em nossa análise do padrão de mercado. Podemos especificar agora as razões desta nossa afirmativa. Uma economia de mercado deve compreender todos os componentes da indústria, incluindo trabalho, terra e dinheiro. [...] Acontece, porém, que o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado.” (POLANYI, 2000, p.93)

A participação do trabalho e da terra em uma economia de mercado significa que cada elemento passa a ter um mercado específico: o mercado de trabalho e o mercado de terras. Assim, os seres humanos, a partir do trabalho, e o ambiente natural, a partir da terra, passam a ter um preço. Esta subordinação da sociedade ao mercado envolve necessariamente uma reprodução desigual desta sociedade: os trabalhadores ganham menos através do salário do que os

capitalistas através do lucro, e estes, menos, através do lucro, do que os proprietários de terra, através da renda da terra.

Segundo Marx (2017b, p.679), a renda da terra ou fundiária é uma soma de dinheiro paga ao proprietário da terra pelo capitalista que, com isso, passa a ter o direito de explorar o terreno em questão a partir do investimento do seu capital no trabalho assalariado. Esta elaboração vai ao encontro da elaboração desenvolvida por Adam Smith. Contudo, Marx vai criticar esta estrutura social denunciando o viés exploratório do trabalho e a sua consequente precarização, sobretudo com a industrialização da economia, a partir da ideia de *mais-valia* como o excedente que não é pago para o trabalhador (MARX, 2017a). Esta temática é abordada por Marx, na segunda metade do século XIX, na sua crítica à economia política (MARX, 2017a) e por marxistas, como os geógrafos David Harvey (2005) e Milton Santos (2014a), em função de uma leitura espacial da teoria marxista, a partir da segunda metade do século XX.

A desigualdade econômica, que se evidencia na composição do preço das mercadorias, reverbera na organização da sociedade, o que impossibilita o acesso de todos ao mercado, produzindo uma desigualdade social estrutural, comum à sociedade de mercado, na medida em que a riqueza e a pobreza são as duas faces da mesma realidade social.

“O problema da pobreza se concentrava em torno de dois termos estreitamente relacionados: pauperismo e economia política. Embora abordemos separadamente o impacto de ambos sobre a consciência moderna, eles formaram parte de um todo indivisível: a descoberta da sociedade.” (POLANYI, 2000, p.128)

Assim, a sociedade moderna segue uma linha de pensamento pautada na economia política de Adam Smith em associação à extrema miséria, como resultado deste modelo de produção e elemento central para a sua própria reprodução. A economia é operada através de uma estrutura social desigual que se manifesta tanto na produção das mercadorias, em função da desigualdade na distribuição dos rendimentos, como no consumo, em função da desigualdade no acesso ao mercado.

#### 1.4 DA TERRA FÉRTIL À TERRA BEM LOCALIZADA

##### *A renda diferencial e o princípio da discussão sobre localização*

Como visto até aqui, o modelo de economia e de sociedade proposto por Smith (1981) no final da Idade Moderna (1453-1789) e criticado desde Marx (2017a; 2017b), passando por Polanyi (2000) e Sennett (2014) e chegando em Harvey (2005) e Santos (2014a) tende a produzir

desigualdade a partir da concentração de renda e da precarização do trabalho em uma economia de mercado. Tal panorama é identificável quando analisamos a forma como a renda da terra entra na composição do preço.

“A renda, deve-se portanto observar, entra na composição do preço das mercadorias de uma maneira distinta dos salários e do lucro. Salários e lucros altos ou baixos são as causas dos preços altos ou baixos; a renda alta ou baixa é o seu efeito (SMITH, 1981, p.106).”

Esta distinção caracteriza a renda da terra como um preço de monopólio (SMITH, 1981, p.105). Enquanto o trabalho e os investimentos capitalistas materializam a produção, a terra é a base para esta e, portanto, a condição indispensável para a sua materialização. Neste sentido, é o proprietário de terra que controla a produção em uma sociedade regida pelas leis do mercado, segundo o modelo de sociedade apresentado por Adam Smith (1981). O que vai ser produzido e a forma de produção a ser desenvolvida na terra dependem do retorno que o proprietário de terra terá no mercado, a partir da renda da terra.

Como toda produção se dá na terra e esta é escassa e finita, a renda da terra simboliza a desigualdade da estrutura social tendo em vista que se trata do maior rendimento resultante do preço pago no mercado pelas mercadorias embolsado pelo proprietário de terra sem o esforço do trabalho e o sem risco do investimento capitalista. Ou seja, o proprietário ganha a maior parcela, porque possui a terra ao contrário do trabalhador que trabalha e do capitalista que investe o seu capital. Este modelo se torna ainda mais desigual quando se considera o papel da localização da terra, além da fertilidade, na determinação da renda da terra, segundo a leitura de Ricardo (1965).

“Não é pois evidente que é a fertilidade relativa da terra que determina a parcela da produção que se pagará como renda, do mesmo modo que a riqueza relativa das minas determina a parte da produção que deverá constituir a sua renda?” (RICARDO, 1965, p.381)

A ideia de relatividade no texto de Ricardo se relaciona com a noção de localização (relação de distância entre o local da produção e o local do mercado consumidor) quando este autor utiliza, como exemplo, o caso da extração de minério. Não basta apenas extrair o minério. É preciso levá-lo até o mercado e este deslocamento apresenta um custo que deve ser considerando na cadeia produtiva (RICARDO, 1965, p.380). Neste sentido, não basta que a terra seja fértil. É preciso também que ela esteja bem localizada (próxima de um mercado consumidor), pois uma parte dos rendimentos esperados é comprometida com o custo de deslocamento da produção até o

mercado consumidor. A partir desta leitura, duas parcelas territoriais com a mesma fertilidade podem representar rendas distintas em função das suas respectivas localizações, originando a ideia de renda diferencial (RICARDO, 1965). Este conceito foi trabalhado por Marx (2017b), posteriormente, quando este abordou os tipos de renda diferencial dentro do seu recorte histórico de análise (segunda metade do século XIX), marcado pelo incremento tecnológico industrial. Estas elaborações foram aprofundadas espacialmente por Harvey (2013), mais de um século depois.

O ponto central desta discussão, que nos interessa para o desenvolvimento da tese, é a ideia de localização como fator determinante da renda diferencial e, conseqüentemente, da desigualdade territorial. Neste sentido, a localização pode inviabilizar a produção mesmo que a terra seja fértil, o que lhe garante uma importância central neste modelo econômico de produção, sobretudo, quando a riqueza deixa de estar no campo e passa a estar nas cidades, a partir do processo de industrialização, que marcou o século XIX. Assim, a ideia de renda associada à capacidade produtiva *da terra* (fertilidade) perde força econômica e significado social na medida em que a produção industrial passa a estar *na terra* (enquanto base territorial localizada na cidade) e os proprietários de terra perdem a sua fonte diferencial de rendimento primário, segundo a interpretação histórica de Deák (2016, pp.21-46). O século XIX, portanto, se caracteriza pelo final da hegemonia do estamento rentista dos proprietários de terra, vinculado a uma aristocracia decadente, e o início da hegemonia da classe capitalista (burguesia ascendente), que assume o controle da economia estabelecendo uma sociedade de opostos, a partir de um momento histórico marcado pela Revolução Industrial (1760) e pela Revolução Francesa (1789). De um lado os capitalistas, burguesia, e do outro os trabalhadores, operários, reafirmando a lógica histórica baseada no antagonismo de classes (MARX; ENGELS, 2010).

## 1.5 QUANDO O DINHEIRO VIRA CAPITAL

### *Como o meio se torna o fim*

A transição de regimes econômicos observada entre o século XVIII e o XIX, a partir da Revolução Francesa, se consolida no mundo ao longo do século XIX, em função da ascensão do capitalismo como forma hegemônica de reprodução da sociedade. O capitalismo reorganiza a economia e o modo de vida dos habitantes ao reconfigurar a cadeia produtiva das mercadorias com o objetivo de fazer circular e acumular o capital (MARX, 2017a).

No modelo econômico anterior, as mercadorias eram produzidas através do trabalho para serem vendidas no mercado em troca de uma quantia de dinheiro que era utilizada para a compra de

outras mercadorias igualmente produzidas pelo trabalho e necessárias para a sobrevivência de cada indivíduo. Neste sentido, mercadoria e dinheiro não são invenções do capitalismo, mas este ressignifica ambas as categoriais, sobretudo a partir do processo de industrialização.

“Comprar para vender, ou, mais acuradamente, comprar para vender mais caro, D-M-D’, parece ser apenas um tipo de capital, a forma própria do capital comercial. Mas também o capital industrial é dinheiro que se transforma em mercadoria e, por meio da venda da mercadoria, retransforma-se em mais dinheiro.” (MARX, 2017a, p.231)

No capitalismo, a lógica produtiva inicia e acaba no dinheiro (D-M-D’) e não mais na mercadoria (M-D-M). O dinheiro, ou valor, é investido na produção de mercadorias que garantem o retorno da *mais-valia* não paga ao trabalhador quando se realizam no mercado. Neste sentido, o atendimento das demandas sociais através da comercialização das mercadorias deixa de ser o fim da produção e passa a ser o meio enquanto o dinheiro deixa de ser o meio de facilitar a troca e passa a ser o fim em si mesmo (WEBER, 2004). Esta inversão dos elementos no processo produtivo assegura a hegemonia do capital como “valor em movimento” (MARX, 2017a, p.227).

O processo de valorização do capital que caracteriza o regime capitalista depende da exploração do trabalho e da reprodução das desigualdades, do contrário, não seria capitalismo. Segundo Marx (2017a, pp.289-296), este processo inicia com um investimento de capital (C) na produção de mercadorias entendido em duas partes: capital constante (Cc), ou os meios de produção, e capital variável (Cv), ou a matéria prima e o salário dos trabalhadores. No primeiro ciclo produtivo, o capitalista vai investir em ambos enquanto que nos posteriores o seu investimento substancial será na matéria prima e no trabalho, já que os meios de produção são capital constante e apenas exigem uma manutenção periódica. Quando a mercadoria é realizada no mercado, o resultando desta equação é capital valorizado (C’) em função do trabalho. No entanto, esta valorização não é distribuída de forma igualitária entre os envolvidos no processo. Como visto anteriormente, o lucro dos capitalistas será maior do que o salário dos trabalhadores, o que significa que parte do rendimento que deveria ir para os trabalhadores é expropriado. Marx (2017a) chamou este excedente do trabalho não pago aos trabalhadores de mais valor ou *mais-valia* (m).

Nesta lógica, a cada novo ciclo o capitalista, acumula uma quantia cada vez maior de mais valor enquanto os trabalhadores permanecem com o mesmo salário, de acordo com a seguinte formulação:  $C = (C_c + C_v) + m^N = C^N$ , onde N corresponde à concentração crescente de capital resultante da *mais-valia*. Este processo de valorização desigual do capital por meio da

exploração do trabalho assalariado é potencializado a partir dos ganhos tecnológicos e/ou de localização relacionados à produção gerando um excedente não pago aos trabalhadores ainda maior chamado por Marx de *mais-valia relativa* e por Harvey de lucros excessivos (HARVEY, 2013). Trata-se, portanto, de um mecanismo progressivo de reprodução de desigualdade. Este modelo de produção capitalista ganhou potência nas cidades, que passaram a ser o lócus da industrialização, da concentração e da acumulação do capital (LEFEBVRE, 2001).

## 1.6 DA CIDADE MERCANTIL FEUDAL À CIDADE INDUSTRIAL CAPITALISTA

### *Onde é produzida a riqueza é onde está o capital*

Durante o período de transição do modelo de produção e concentração de riqueza entre o século XVIII e o século XIX, a riqueza deixou de ser produzida no campo, em uma economia agrária e passou a ser produzida na cidade, em uma economia fundamentada na indústria nascente. A cidade passou a ser o local de uma sociedade que deixou de ser feudal e mercantil e se tornou capitalista e industrial, gradualmente (WEBER, 1987).

“Falaremos de “cidade” no sentido econômico quando a população local satisfaz uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, outra parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a povoação dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado. Toda cidade no sentido que aqui damos a essa palavra é um “local de mercado” [...]” (WEBER, 1987, p.69)

A cada etapa do processo histórico, a cidade assume formas, características e funções distintas (CARLOS, 2015). Neste sentido, o que diferencia a cidade mercantil do século XVIII da cidade industrial capitalista do século XIX é exatamente a dimensão mercadológica de ambas, na medida em que a mudança social promovida pelo regime industrial capitalista impactou e ressignificou o papel da cidade também na economia.

Segundo Weber (1987, p.77), antes deste processo a cidade mercantil era apenas o local físico onde as mercadorias produzidas no campo eram comercializadas, mas com a industrialização a cidade se tornou o local da produção, da distribuição, do consumo e da reprodução social. Surge, portanto, a cidade capitalista que além de apresentar o espaço físico da troca e do comércio (como na cidade mercantil) também passa a apresentar um outro mercado, o mercado imobiliário, fato que se consolidou a partir do século XIX.

Esta nova cidade, que carrega o capital, trouxe consigo a ideia de urbanização constituindo uma sociedade urbana (LEFEBVRE, 2008). Segundo Rolnik (1995), com o processo de industrialização, a cidade passou a abrigar grandes contingentes populacionais constituindo um enorme

mercado de mão-de-obra como sustento da economia industrial. No entanto, este processo gerou uma série de problemas sociais devido às péssimas condições urbanas e sanitárias da classe trabalhadora.

## 1.7 INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO

### *Da desigualdade improdutiva à desigualdade produtiva*

A lógica econômica capitalista, intensificada com o processo de industrialização, se manifesta nas cidades, originando a urbanização como modo de vida (WIRTH, 1987). A cidade já existia antes do capitalismo, como já visto, mas a urbanização é sua invenção.

“[...] a cidade não somente é, em graus sempre crescentes, a moradia e o local de trabalho do homem moderno, como é o centro iniciador e controlador da vida econômica, política e cultura que atraiu as localidades mais remotas do mundo para dentro de sua órbita e interligou as diversas áreas, os diversos povos e as diversas atividades num universo.” (WIRTH, 1987, p.91)

A urbanização enquanto resultado do capitalismo é um processo desigual. Assim, a lógica da urbanização capitalista pressupõe o enriquecimento de uma parcela da cidade e o empobrecimento da outra. Esta desigualdade oriunda do próprio modelo capitalista alcança um limite quando tende a inviabilizar a reprodução da força de trabalho, fato que ocorre com a chamada cidade liberal (BENEVOLO, 2009).

“Este ambiente desordenado e inabitável – que chamaremos de cidade liberal – é resultado da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não-reguladas e não-coordenadas. A liberdade individual, exigida como condição para o desenvolvimento da economia industrial, revela-se insuficiente para regular as transformações de construção e urbanismo, produzidas justamente pelo desenvolvimento econômico. As classes pobres sofrem mais diretamente os inconvenientes da cidade industrial, mas as classes ricas não podem pensar em fugir deles por completo.” (BENEVOLO, 2009, p.567)

A urbanização caótica e desordenada observada no princípio da industrialização das cidades gerou condições precárias de vida urbana para os trabalhadores, promovendo uma desigualdade improdutiva. É neste contexto que surgiu o planejamento urbano como uma medida da administração pública (Estado) em associação com os interesses privados (mercado). O objetivo era o de retomar a produtividade a partir das primeiras legislações urbanísticas que regularam as formas de ocupação do território, originando a cidade pós-liberal (BENEVOLO, 2009, pp.573-574). No entanto, apesar das melhorias no meio urbano e nas habitações, a questão social oriunda da exploração da classe trabalhadora pela burguesia industrial não se altera. As propostas que emergem não representam uma mudança social significativa como fica claro na



elaboração de Engels (2015), ao fazer a crítica aos modelos de cidade dos socialistas utópicos ou dos representantes do pré-urbanismo progressista, segundo Choay (2011):

“[...] não é a solução da questão da moradia que leva simultaneamente à solução da questão social, mas é pela solução da questão social, isto é, pela abolição do modo de produção capitalista que se viabiliza concomitantemente a solução da questão da moradia.” (ENGELS, 2015, p.80)

Resolvendo apenas a questão da moradia, é solucionada apenas a queda na taxa de lucro da burguesia industrial em função de uma melhoria na condição de sobrevivência do trabalhador, que continua sendo explorado. A desigualdade entre o capital e o trabalho, essência do capitalismo, permanece, o que muda é a produtividade do sistema que é retomada a partir da reorganização das cidades e das desigualdades no território, por meio do planejamento urbano, como um braço do capital.

Segundo Santos (2009, p.111), a cidade é um jogo complexo que coloca em oposição o funcionamento do capital e o funcionamento do trabalho. Esta interação contraditória pode ser espontânea ou regulada a partir da relação não menos contraditória entre o mercado, que produz a cidade, o Estado, que a planeja. O espaço guarda nos seus interstícios a história destas interações a partir das relações entre o trabalho acumulado nas infraestruturas e máquinas ao longo do tempo, o que produz uma configuração geográfica, e o trabalho presente, que se sobrepõe ao acumulado transformando-o.

A relação entre o trabalho acumulado e o trabalho presente origina o espaço geográfico que é organizado a partir das localizações, entendidas como pontos específicos e delimitados no espaço.

## 1.8 A LOCALIZAÇÃO COMO CATEGORIA DA ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE

### *A mercadoria da produção do espaço urbano*

A reorganização das cidades a partir do planejamento urbano é uma via de mão dupla, porque se, por um lado, as ações do Estado objetivam a reprodução da força de trabalho e, portanto, a manutenção da produtividade do modelo capitalista, por outro lado, estas ações impactam o mercado imobiliário das cidades. Neste sentido, a organização espacial nutre uma relação direta com a organização econômica da cidade em função da divisão do trabalho.

Para Park, “a cidade não é apenas uma unidade geográfica e ecológica; ao mesmo tempo, é uma unidade econômica. A organização econômica da cidade baseia-se na divisão do trabalho”

(PARK, 1987, p.27). Esta interação entre unidade geográfica e unidade econômica gera a produção, ou transformação, do espaço geográfico originando novas localizações que passam a fazer parte do mercado imobiliário como mercadorias, reorganizando o mesmo e a configuração geográfica precedente. Neste sentido, a cidade não é apenas o lugar da produção, da distribuição, do consumo e da reprodução capitalista segundo uma leitura weberiana, mas uma parte desta produção que está organizada de forma desigual no território, a partir das localizações das propriedades imobiliárias segundo uma leitura weberiana. Assim, uma economia política da cidade vai trazer, além dos conceitos clássicos como a divisão do trabalho, as relações entre capital e trabalho, entre capital constante e variável e entre natureza e sociedade, as noções de meio ambiente construído e de socialização capitalista reformulando a relação entre valor de uso e valor de troca (SANTOS, 2009, p.116).

“A economia política da cidade seria outra coisa diferente, porque seria a forma como a cidade, ela própria, se organiza, em face da produção e como os diversos atores da vida urbana encontram seu lugar, em cada momento, dentro da cidade.” (SANTOS, 2009, p.114)

Se a economia política clássica estava fundamentada na terra agrícola e na sua fertilidade, a economia política da cidade está fundamentada na terra urbana e na sua organização a partir das localizações, enquanto a principal categoria de análise desta disciplina em função do seu papel valorativo. Quando se fala em valor de uso e valor de troca na cidade, está se falando de localização. Cada um destes pontos no espaço vai apresentar uma utilidade para um determinado agrupamento social, um valor de uso. Em contrapartida, esta utilidade vai condicionar o seu potencial de comercialização para um determinado agrupamento social, um valor de troca (DEÁK, 2016, pp.53-54). Estes valores vão variar de localização em localização, de agrupamento social em agrupamento social e de tempo em tempo a partir de uma base territorial infraestruturada (DEÁK, 2016, pp.53-57). Assim, a cidade se transforma e se revaloriza a partir de uma determinada organização espontânea ou planejada.

“[...] a planta da cidade estabelece metas e limites, fixa de maneira geral a localização e o caráter das construções da cidade, e impõe aos edifícios levantados pela iniciativa privada bem como pela autoridade pública uma arrumação ordenada dentro da área citadina.” (PARK, 1987, p.29)

Mapear, ordenar e transformar a cidade terá sempre três dimensões: espacial, econômica e social. A dimensão espacial é a mais imediata, pois visível em sua materialidade. A dimensão econômica é a dimensão da produção e da comercialização dos diferentes lugares a partir do preço. E a dimensão social é a dimensão da realização da produção a partir de um mercado

consumidor. Estas três dimensões se encontram na localização, que se expressa de forma concreta através das propriedades.

“No mundo concreto em que as sociedades vivem, tanto as localizações como as relações entre as mesmas – que constituem o espaço econômico – precisam se materializar, e para tanto, precisam ser produzidas. As localizações de “pontos”, se transformam em extensões finitas, delimitadas, de território, cuja expressão elementar é a forma jurídica de propriedade [...]” (DEÁK, 2016, p.48)

Neste sentido, esta categoria apresenta uma potência explicativa dos diferentes processos que ocorre no espaço urbano e que acabam por modificar o mesmo, segundo uma lógica capitalista.

## 1.9 TAMANHO, DENSIDADE E HETEROGENEIDADE

### *Cidade é gente concentrada e diferente em movimento*

Estar localizado significa ocupar uma posição relacionada com todas as outras no espaço por meio das infraestruturas (DEÁK, 2016). Trata-se, portanto, de um elemento essencialmente diferenciador na medida em que nenhuma localização será exatamente igual às outras. A cada localização está vinculada uma vizinhança que influencia a determinação do seu valor em função de uma externalidade social configurando uma convenção urbana (ABRAMO, 2007)<sup>4</sup>.

Segundo Abramo, “[...] a externalidade social (devido à interação das decisões de localização) torna-se a variável por excelência em que os indivíduos baseiam a formulação de suas escolhas residenciais” (ABRAMO, 2007, pp.45-46). Neste sentido, o espaço urbano se configura a partir das suas diferentes localizações que apresentam diferentes vizinhanças com externalidades sociais específicas. Esta organização espacial se fundamenta na reprodução da estrutura estratificada da sociedade a partir da ideia de “viver entre os seus” enfatizando e reproduzindo a distinção social através da produção de novas espacialidades (BOURDIEU, 2012). Cada vizinhança vai apresentar um tamanho, uma densidade e uma heterogeneidade característica sendo que este substrato está em constante transformação.

“Presumivelmente algumas das características das cidades são mais expressivas do que outras no condicionamento da natureza da vida urbana, e podemos esperar que os fatores predominantes da cena urbano-social variem de acordo com o tamanho, densidade e diferenças no tipo funcional das cidades.” (WIRTH, 1987, p.95)

<sup>4</sup> Este entendimento, de caráter iminente social, do valor relacionado à localização no espaço urbano se contrapõe à rigidez formal dos modelos neoclássicos da economia urbana como o Hexágono de Christaller (1966) e o Cone de Demanda de Losch (1944), a partir da crítica de Santos (2008).

Cada parcela da cidade apresenta características que a distinguem das demais tornando-a única. Assim, é necessário se questionar em cada localização qual é o tamanho do local, quantas pessoas habitam o local e qual é o grau de heterogeneidade perceptível no local. Estes três questionamentos viabilizam um entendimento espacial e social de cada localização. No entanto, esta leitura não pode ficar restrita a um momento no tempo. É fundamental abordar o processo histórico que originou cada localização e suas tendências futuras a partir de uma periodização na medida em que no capitalismo o processo de transformação de cada localização se intensifica com o objetivo de fazer circular e acumular o capital, a partir de novas formas de divisão do trabalho que se expandem a partir de novas aglomerações urbanas (SINGER, 1973).

“A cada nova divisão do trabalho corresponderá uma nova funcionalização das atividades e dos lugares, com a disfuncionalização de alguns lugares e atividades. Quanto mais intensas e mais rápidas as mudanças (tecnológicas, organizacionais, etc.), maiores os riscos de disfuncionamento.” (SANTOS, 2009, p.125)

Segundo Santos (2009, p.125), trata-se de um processo de valorização seletivo que irá impactar de forma diferenciada a cidade produzindo um mosaico de mundos sociais distintos segundo a interpretação de Wirth (1987, p.103). Algumas áreas são valorizadas enquanto outras depreciadas a partir de uma lógica pautada no lucro, independente se estas ações contribuem com a melhoria ou com a eficiência da cidade. A acumulação é o objetivo, o espaço (oferta) e a sociedade (demanda) são os meios para isso.

Neste sentido e tomando como base as elaborações de Harvey (2005), a produção capitalista do espaço é uma parte do sistema capitalista profundamente dinâmica e lucrativa, pois capaz de fazer o capital circular e acumular através da cidade em função da promoção de localizações com características sócio-espaciais distintas e distintivas, a cada momento no tempo.

“A urbanização, como venho argumentando há tempos, tem sido fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. Tem uma função muito particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e a longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído.” (HARVEY, 2014, p.92)

No entanto, a produção do espaço irá apresentar algumas especificidades que a diferenciam de todas as outras produções em função da localização, a sua mercadoria (HARVEY, 1980; HARVEY, 2005).

## CAPÍTULO 2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NOS MOLDES CAPITALISTAS

### *DA SOCIEDADE CAPITALISTA À SOCIEDADE CAPITALISTA SUBDESENVOLVIDA*

Neste segundo capítulo, aprofunda-se a discussão da produção do espaço das cidades pós industrialização a partir da sua caracterização, apresentando suas especificidades gerais assim como as particularidades desta produção no contexto subdesenvolvido de uma sociedade como a brasileira. O capítulo inicia com a problematização da mercadoria da produção do espaço, a localização, a partir de duas características que a diferenciam de todas as outras mercadorias capitalistas, a sua fixidez no espaço e a sua durabilidade no tempo (HARVEY, 1980). Trata-se de um paradoxo que imobiliza o capital, tanto no espaço como no tempo, após sua produção, o que impõe para o mesmo a necessidade de uma mudança geográfica por meio da intensificação da produção em determinada localização ou expansão da produção para novas localizações no sentido de criar novos mercados, garantindo a sua circulação (HARVEY, 2005). Com base em Harvey (2005), entende-se que para viabilizar estes ajustes na produção e a consequente retomada da circulação do capital no espaço, o Estado ocupa um papel central.

O Estado é entendido aqui como uma infraestrutura de dominação da classe hegemônica no capitalismo que viabiliza a reprodução capitalista do espaço por meio do planejamento urbano e das legislações de uso e ocupação do solo (DEÁK, 2016). Busca-se evitar a queda na taxa de lucro via produção do espaço por meio de uma reorganização desta produção caracterizada pela concentração e acumulação de riqueza e pela marginalização de pobreza no território (SANTOS, 2009). Esta dinâmica vai apresentar especificidades no contexto da periferia do capitalismo ou dos países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil. Apesar de algumas conquistas civilizatórias significativas, entende-se que estes países não se encontram em um processo evolutivo em que o fim é o desenvolvimento, mas em uma condição de subdesenvolvimento em decorrência da sua formação histórica e do seu papel na economia global (SANTOS, 2008). Tal conjuntura vai resultar em uma economia incompleta ou entrvada que não garante a reprodução da força de trabalho (DEÁK, 1999).

Neste sentido, a estabilidade do modelo de produção depende de acordo com Santos de uma articulação desigual entre dois circuitos econômicos, o superior e o inferior (SANTOS, 2008). Esta relação desigual entre os circuitos se evidencia tanto no tipo de produção como no tipo de consumo. No circuito superior, as relações de produção são capitalizadas, promovendo o

enriquecimento de uma pequena parcela da sociedade, que possui acesso a um mercado de consumo exclusivo e restritivo, enquanto, no circuito inferior, as relações de produção tendem a ser descapitalizadas, caracterizando o empobrecimento de uma grande parcela da sociedade, que encontra na informalidade uma solução alternativa para a sua sobrevivência, já que o mercado de consumo formal lhe é inacessível. No entanto, apesar das desigualdades existentes entre os circuitos, há uma relação dialética entre ambos na medida em que o enriquecimento da parcela associada ao circuito superior e o empobrecimento da parcela associada ao circuito inferior são duas faces de uma mesma realidade de exploração do trabalho (concentrado no circuito inferior) pelo capital (concentrado no circuito superior).

Este panorama assinala que a estabilidade da economia capitalista é garantida em função da ampliação das desigualdades em um processo crescente de acumulação do capital em uma pequena fatia da sociedade (OLIVEIRA, 2013). O capital circula, no subdesenvolvimento, em uma parcela reduzida da população que possui uma alta taxa de renda e que é capaz de manter o funcionamento da economia de mercado. Esta conjuntura econômica impacta na forma como as cidades se materializam, gerando altas concentrações de riqueza em algumas localizações e marginalização de pobreza em outras (SANTOS, 2009). A paisagem das cidades, no Brasil, evidencia este contraste e suas contradições, assim como a manutenção da circulação do capital a partir da reorganização das desigualdades no espaço, o que é interessante para o capitalismo na medida em que a taxa de lucro permanece estável.

## 2.1 O PARADOXO DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO

### *A imobilização do capital e o ajuste necessário*

Ao contrário de todos os outros setores produtivos no capitalismo, a produção do espaço apresenta um paradoxo espaço-temporal resultante do seu tipo de mercadoria: o bem imobiliário. A mercadoria imobiliária possui uma localização fixa no espaço e é durável no tempo, ao contrário de todas as outras mercadorias, que se movimentam no espaço e são perecíveis no tempo (HARVEY, 1980).

“O solo e as benfeitorias não podem deslocar-se livremente, e isso os diferencia de outras mercadorias, tais como trigo, automóveis e similares. O solo e as benfeitorias têm localização fixa. A localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que tem os direitos de determinar o uso nessa localização. É atributo importante do espaço físico que duas pessoas ou coisas não possam ocupar exatamente o mesmo lugar, e este princípio, quando institucionalizado como propriedade privada, tem ramificações muito importantes para a teoria do uso do solo urbano e para o significado do valor de uso e do valor de troca.” (HARVEY, 1980, p.135)

A fixidez, no espaço, e a durabilidade, no tempo, apresentam dois desdobramentos significativos para o processo de produção do espaço (HARVEY, 2005): um desdobramento local e outro global. O local diz respeito ao fato de que o lugar da produção é o mesmo do consumo da produção do espaço, o que ressignifica a ideia de localização como a própria mercadoria em si. Enquanto o global diz respeito ao fato de que todo novo ciclo de produção do espaço envolve necessariamente um processo de intensificação/expansão espacial tendo em vista a impossibilidade de reutilização, por um tempo, da localização resultante da produção anterior. A seguir, estes dois pontos são aprofundados.

O lugar da produção é diferente do lugar do mercado em todos os tipos de produção capitalista com exceção da produção do espaço. Esta característica é perceptível, tanto na produção agrícola como na industrial, na medida em que o lugar em que o produto é cultivado, ou fabricado, não corresponde ao lugar em que este é consumido. Isso quer dizer que as localizações, enquanto lugar da produção, entram na fórmula do capital como capital constante já que estas são reutilizadas em um novo ciclo produtivo. No entanto, na produção capitalista do espaço, as localizações correspondem tanto à dimensão da produção como à do consumo, entrando na fórmula do capital como capital variável. Nas duas produções anteriores, a localização é meio de produção enquanto, na produção do espaço, a localização é simultaneamente meio de produção, “matéria prima” e a própria mercadoria tendo que ser repostas a cada ciclo produtivo.

Neste sentido, após a produção do espaço e a comercialização dos imóveis produzidos, para iniciar um novo ciclo produtivo é necessário buscar uma nova localização, pois o bem imobiliário é fixo e duradouro no tempo. Esta busca por novas localizações para dar continuidade a novos ciclos produtivos é comum apenas ao espaço na medida em que, uma vez ocupada a localização com um bem imobiliário, esta não pode ser mais explorada mercadologicamente pelo menos por um tempo. Neste sentido, quando se trata de produção do espaço, está se falando de um processo que é inevitavelmente transformador no território, o que acarreta uma série de impactos sociais e ambientais, em função de novas ocupações urbanas em áreas rurais ou naturais, de forma extensiva, ou em áreas já ocupadas, de forma intensiva.

“A acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista. O sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente expansível; esse sistema cria uma força permanentemente revolucionária, que, incessante e constantemente, reforma o mundo em que vivemos.” (HARVEY, 2005, p.41)

Estes dois desdobramentos da fixidez e da durabilidade dos bens imobiliários representam uma barreira para a circulação espacial do capital e para a adequação espacial às mudanças da sociedade capitalista. O capital e a sociedade capitalista se tornam imobilizados depois de um ciclo produtivo em uma paisagem geográfica (HARVEY, 2005, p.51). Neste sentido, o que viabiliza a concentração e a acumulação do capital imobiliário e da sociedade no espaço também é o mesmo elemento que inviabiliza as suas reproduções.

“Em consequência, podemos esperar uma luta contínua, em que o capitalismo, em um determinado momento constrói uma paisagem física apropriada à sua própria condição, apenas para ter de destruí-la, geralmente durante uma crise, em um momento subsequente. As crises temporais do investimento de capital fixo, [...] são, portanto, normalmente expressas como reformas periódicas do ambiente geográfico, para adaptá-lo às necessidades da acumulação adicional.” (HARVEY, 2005, p.52)

Assim, estas reformas periódicas do ambiente geográfico se expressam como ajustes espaciais necessários a cada ciclo produtivo para que a reprodução do capital continue acontecendo a partir da reprodução da sociedade e das suas contradições no espaço. Entende-se, portanto, a localização na produção capitalista do espaço como algo dinâmico tanto do ponto de vista histórico como geográfico, em função da própria lógica de concentração e acumulação capitalista fundamentada em processos cíclicos, que demandam uma infraestrutura física para o capital utilizar (HARVEY, 2018).

## 2.2 CONCENTRAÇÃO, ACUMULAÇÃO E EXPANSÃO GEOGRÁFICA

### *A lógica multiescalar da produção capitalista do espaço*

Quando o paradoxo da produção capitalista do espaço se evidencia e a acumulação se torna inviável, o capital irá buscar uma nova localização. Neste sentido, além da concentração e da acumulação, o capital precisa se expandir geograficamente para garantir a sua reprodução a partir da reprodução da sociedade. A ideia é produzir para acumular a partir das estruturas espaciais ora intensificado a produção ora expandindo a produção através da ocupação do território.

Para Harvey, “quanto mais difícil se torna a intensificação, mais importante é a expansão geográfica para sustentar a acumulação de capital” (HARVEY, 2005, p.46). Após a intensificação do processo de concentração e acumulação do capital em uma determinada área do espaço (localização), o capital se expande geograficamente. Esta expansão pode ser multiescalar desde processos como a colonização (no âmbito global das grandes navegações do século XVIII) até processos como a alteração do perímetro urbano (para a produção de loteamentos



habitacionais em antigas áreas agrícolas no âmbito local das cidades). Estes movimentos expansivos acontecem em função da necessidade de concentração e acumulação do capital em novas localizações viabilizando a sua reprodução através da reorganização da sociedade no território.

Durante este processo de intensificação ou expansão do uso do solo, o cálculo do lucro precisa ser cuidadoso para assegurar tanto um excedente de mão-de-obra (trabalho) como os meios de produção e um mercado consumidor de forma que não haja um excesso de produção de mercadorias (oferta) em um contexto marcado por um mercado consumidor (demanda) limitado (HARVEY, 2005).

“O desenvolvimento capitalista precisa superar o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital na construção do ambiente e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para a acumulação.” (HARVEY, 2005, p.52)

Este procedimento delicado se baseia na noção de destruição criativa (HARVEY, 1992), que corresponde à destruição do trabalho acumulado do passado e à criação de novas espacialidades a partir do presente.

“A essência eterna e imutável da humanidade encontrava sua representação adequada na figura mítica de Dioniso: “Ser a um só e mesmo tempo ‘destrutivamente criativo’ (isto é, formar o mundo temporal da individualização e do vir-a-ser, um processo destruidor da unidade) e ‘criativamente destrutivo’ (isto é, devorar o universo ilusório da individualização, um processo que envolve a reação da unidade)” (loc. Cit.). O único caminho para a afirmação do eu era agir, manifestar a vontade, no turbilhão da criação destrutiva e da destruição criativa, mesmo que o desfecho esteja fadado à tragédia.” (HARVEY, 1992, pp.25-26)

Independentemente da tragédia enfatizada aqui e destacada também por Berman (2007) na crítica à modernidade como um processo marcado por uma “unidade de desunidade”, trata-se de um processo que faz o capital se movimentar e, portanto, se valorizar. No entanto, a conta capitalista precisa fechar para que a tragédia possa ser lucrativa, apesar de destrutiva. Se a conta fechar em função da superação dos investimentos no passado pela sua destruição no presente, o desenvolvimento tende a ser desimpedido através de novas formas construídas e novas formas de consumo, o que reconfigura o espaço e a sociedade. Parte deste processo, o Estado ocupa um papel central na viabilização deste ajuste equilibrado como um instrumento a serviço da reprodução do capitalismo (HARVEY, 2005; DEÁK, 2016).

## 2.3 ESTADO, O INSTRUMENTO DE DOMINAÇÃO DE CLASSE

### *A aliança entre capital e estado na cidade*

O Estado é o ente regulador da sociedade capitalista que assegura a sua reprodução juntamente com a sua estrutura desigual, funcionando como uma “infraestrutura do capital” (DEÁK, 2016).

“O Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho. Se fosse diferente, o capitalismo não se sustentaria por muito tempo.” (HARVEY, 2005, p.82)

Para Harvey (2005, p.83), como o sistema capitalista é incapaz de expressar o interesse de classe coletivo, é preciso uma infraestrutura externa de intervenção, o Estado, para garantir a reprodução do sistema. Para tanto, o Estado terá funções específicas no sentido de garantir a igualdade e a liberdade de troca, o direito da propriedade, o controle dos contratos, a manutenção da mobilidade e a regulação da competição para o bem da acumulação capitalista. Neste sentido, o Estado é uma ferramenta de exercício do poder através da manipulação da lei com o objetivo de evitar a queda da margem do lucro capitalista, sobretudo, nos períodos de crise do capital.

Entende-se que os períodos de crise do capital significam a crise de uma parcela da sociedade, aquela que é detentora dos meios de produção, ao deixar de obter os retornos lucrativos que vinha adquirindo até então, a partir da exploração do trabalho. É preciso, então, retomar, a partir de novas formas, estes retornos durante estes períodos de crise quando os conflitos de classe se evidenciam (GRAMSCI, 2016). Para Gramsci, “a crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados” (GRAMSCI, 2016, p.187). Entre a morte do velho e a espera do novo, o Estado entra em ação no sentido de garantir novamente a hegemonia da classe dominante por meio de uma nova relação entre dominantes e dominados segundo a interpretação gramsciana, evitando os conflitos, ou patologias, prejudiciais para a estabilidade da reprodução capitalista. O desafio está em chegar no consenso que irá viabilizar o ajuste necessário do sistema e a consequente retomada das taxas de lucro esperadas sem comprometer a reprodução social do sistema durante a crise.

A busca do “ajuste espacial” passa pela acomodação no espaço da crescente polarização entre capital e trabalho e do progressivo empobrecimento dos trabalhadores na medida em que a abolição da pobreza, do desemprego e do excedente de mão-de-obra eliminaria a base social de reprodução do capital (HARVEY, 2005, p.111). Esta é mantida, o que muda é a sua forma de se

materializar, encobrendo a problemática principal. Segundo Harvey, “[...] o recurso ao ajuste espacial mascara a irracionalidade do capitalismo, pois permite atribuir à desvalorização, por meio da destruição física ou da guerra global, fracassos puramente políticos” (HARVEY, 2005, p.124). No âmbito da cidade, este ajuste contraditório entre capital e trabalho é viabilizado a partir do planejamento urbano e das legislações urbanísticas por meio do zoneamento de uso e ocupação do solo<sup>5</sup> (VILLAÇA, 1999, p.177), como uma engrenagem fundamental para que o capital continue circulando no espaço a partir da sua lógica de concentração e acumulação de riqueza e de marginalização de pobreza no território (SANTOS, 2009).

“A expansão da produção, portanto, coincide com o declínio no padrão de vida da massa abaixo de “um certo nível de subsistência” e na privação relativa, até um ponto em que são incapazes de “sentir e desfrutar as liberdades mais amplas e, especialmente, os benefícios intelectuais da sociedade civil”. A “concentração de riqueza em poucas mãos” se associa “à criação de uma turba de pobres”.” (HARVEY, 2005, p.98)

Neste sentido, as mudanças ocorridas no planejamento urbano são mudanças que visam a manutenção da reprodução da sociedade capitalista e, portanto, da lógica acumuladora e/ou expansionista do capital que a cada ciclo produtivo precisa de um ajuste espacial, aceleração contínua da criação de novos recursos produtivos. Este panorama vai se verificar em toda a parte do mundo capitalista, pois é inerente ao modelo de produção e reprodução social. No entanto, estas desigualdades adquirem uma vestimenta perversa nos continentes e nos países capitalistas subdesenvolvidos, como é o caso da América Latina e do Brasil, respectivamente.

## 2.4 A DIFERENÇA ENTRE O LADO DE LÁ E O LADO DE CÁ

### *O subdesenvolvimento como uma condição social*

Este modelo de reprodução social que conjuga capital e Estado é recorrente em todo o mundo capitalista. No entanto, o modelo vai apresentar especificidades em função da posição ocupada na lógica global da economia capitalista. É importante esclarecer que o capitalismo, em um contexto de desenvolvimento, é distinto do capitalismo em um contexto de subdesenvolvimento, marcado por raízes e heranças históricas diferentes do primeiro, como se verifica na América Latina (GALEANO, 2017) e no caso brasileiro (FAORO, 1984; 1985). Os países desenvolvidos tiveram um processo de desenvolvimento histórico que os países subdesenvolvidos não vislumbram, pois o subdesenvolvimento é uma condição econômica que

---

<sup>5</sup> O zoneamento de uso e ocupação do solo é um dos mais importantes instrumentos do planejamento urbano e se fundamenta na organização e diferenciação do espaço urbano em zonas caracterizadas por diferentes parâmetros de controle do uso e das formas de ocupação do solo urbano (VILLAÇA, 1999; ALMEIDA, 2004; DEÁK, 2016).

ocupa um papel na engrenagem desigual da economia global capitalista assim como o desenvolvimento.

Neste sentido, o subdesenvolvimento não é entendido como uma fase de um processo evolutivo que leva ao desenvolvimento, apesar de algumas experiências progressistas ao longo da história em contextos subdesenvolvidos. Para Santos, “Não se trata de um mundo em desenvolvimento, mas de um mundo subdesenvolvido com suas características próprias e seus mecanismos fundamentais que será necessário demonstrar” (SANTOS, 2008, p.19). Estas características e seus mecanismos de reprodução social se originam a partir de uma sociedade de classes sociologicamente particular que se constituiu a partir de relações sociais e econômicas específicas que não podem ser descoladas do seu contexto histórico, a partir da leitura de Fernandes (2008).

“O ponto central para a caracterização sociológica das classes sociais em sociedades subdesenvolvidas está, naturalmente, no modo pelo qual os processos de estratificação social se vinculam com a ordem econômica, criada pela existência de uma economia de mercado de bases capitalistas.” (FERNANDES, 2008, p.32)

A formação da sociedade brasileira se insere nesta elaboração. Segundo Fernandes (2008, p. 22), a sociedade brasileira se constituiu em um momento marcado pelas etapas finais da crise do mundo medieval, na Europa, resultando no florescimento de novas formas sociais, com o início da Idade Moderna. No entanto, este novo modelo de sociedade não é implantado na sociedade brasileira nascente. O que se observa aqui com a colonização portuguesa e a chegada da família real portuguesa em 1808 é a reprodução de um modelo estamental em função da relação entre grandes plantações, trabalho escravo e expropriação colonial que alimenta a economia da metrópole portuguesa num primeiro momento e posteriormente o centro de poder do imperialismo econômico nascente, a Inglaterra. Desta forma, surge a sociedade capitalista brasileira que apresenta um tipo de regime econômico entendido mais como uma ideologia de dominação do que como uma ciência. Trata-se, portanto, de uma política econômica que se impõe à economia política segundo Santos (1979, p.6).

“A serviço do planejamento a economia perdeu seu status científico e se tornou simples ideologia, cujo fito é persuadir Estados e povos das vantagens daquilo que passou a ser chamado desenvolvimento: a venda da ideologia do crescimento aos Estados, a imposição de uma ideologia de sociedade de consumo às populações. Ambas combinadas induzem ao capital estrangeiro e à aceitação de um só parâmetro aplicável à economia, à sociedade, à cultura, à ética; em suma, à dependência e à dominação; à dominação através da dependência.” (SANTOS, 1979, p.6)

O contexto social e econômico, historicamente construído a partir do período de colonização e viabilizado pelas grandes navegações, resulta, ainda hoje, em uma relação de dependência econômica dos países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 1977; FERNANDES, 2008). Dependentes das diretrizes impostas pelos países desenvolvidos originam uma economia capitalista incompleta e entravada<sup>6</sup>, coordenada por uma elite local que concentra historicamente terra e capital e que se submete à dependência externa, a partir da expatriação dos excedentes da produção interna em troca de benefícios exclusivos (DEÁK, 1999; 2016).

“O Brasil vem reproduzindo sua sociedade de origem colonial, uma *sociedade de elite*, sustentada em uma organização da produção também de origem colonial (permanentemente sustada, atrofiada, aleijada e acéfala), a *acumulação entravada*. É um desenvolvimento que anda de freio de mão puxado [...]” (DEÁK, 2016, p.187)

Como o dinamismo de uma economia capitalista dependente não conduz à autonomia, a articulação dependente com as economias capitalistas avançadas ocorre estritamente no nível dos interesses lucrativos do capital. A partir deste quadro geral, o cálculo capitalista associa uma estrutura arcaica com uma moderna, favorecendo este modelo dependente, assim como assume a impossibilidade de romper com ele na medida em que o lado moderno viabiliza e coordena a produção dos excedentes expropriados, enquanto o lado arcaico inviabiliza o salto para um regime capitalista avançado e autônomo (SAMPAIO JUNIOR, 2001). Este modelo imposto de fora para dentro apresenta, portanto, um regime de classe que reproduz as desigualdades e a estratificação social, assentado em uma burguesia interna dependente que aceita a supremacia do capital internacional, conforme a interpretação de que “somos uns desterrados em nossa terra” (SCHWARTZ, 2014).

Trata-se de uma desigualdade global entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que materializa e intensifica uma desigualdade local, particular ao caso brasileiro, entre uma elite burguesa exclusivista e uma massa de trabalhadores precarizados, despossuídos de uma base

---

<sup>6</sup> A economia entravada se fundamenta em uma *acumulação entravada*, caracterizada pela primazia da expatriação de excedente sobre a acumulação interna (DEÁK, 2016, pp.144-145). Neste sentido, uma parcela considerável do excedente produzido é constantemente enviada para o exterior deixando de ser incorporada na economia interna, que se reproduz a partir da acumulação da parcela restante do excedente produzido, que é condição para a expansão do excedente expatriado. Assim o próprio modelo econômico representa um entreve para a sua reprodução e ampliação, uma economia entrava.

econômica mínima para a sua sobrevivência em função dos baixos salários e das altas taxas de desemprego.

## 2.5 UMA ECONOMIA QUE NÃO GARANTE A REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

### *A estabilidade econômica dos circuitos superior e inferior*

A principal diferença do capitalismo no subdesenvolvimento diz respeito ao fato de que a economia formal não garante a reprodução da força de trabalho em função da combinação de duas circunstâncias, os baixos salários e as altas taxas de desemprego. Os salários são baixos porque há uma pressão de quem não possui salário (desempregado) e que está pronto para ocupar o lugar de quem questionar o seu baixo salário. Quanto maior a desigualdade, maior a estabilidade deste padrão exploratório. Origina-se, portanto, uma economia de baixos salários, baseada na precarização do trabalho (MARICATO, 2000).

“[...] o espaço dos países subdesenvolvidos é marcado pelas enormes diferenças de renda na sociedade, [...]. Essas disparidades de renda são menos importantes nos países desenvolvidos e influenciam muito pouco o acesso a um grande número de bens e serviços. Ao contrário, nos países subdesenvolvidos, a possibilidade de consumo dos indivíduos varia muito. O nível de renda também é função da localização do indivíduo, o qual determina, por sua vez, a situação de cada um como produtor e como consumidor.” (SANTOS, 2008, p.21)

Neste sentido, a informalidade econômica é uma necessidade no modelo subdesenvolvido do capitalismo, pois sem a economia informal os trabalhadores não conseguiriam se reproduzir enquanto força de trabalho, o que resultaria na ruptura de todo sistema econômico. O resultado é a configuração de dois circuitos econômicos no subdesenvolvimento, um superior e outro inferior, que funcionam simultaneamente interagindo na manutenção da economia capitalista subdesenvolvida (SANTOS, 2008, p.39).

O circuito superior é marcado por relações econômicas que originam um mercado formal fundamentado na intensificação do capital enquanto o circuito inferior é marcado por relações econômicas que originam um mercado informal fundamentado na intensificação do trabalho (SANTOS, 2008, p.43).

“No circuito superior, trata-se de acumular capitais indispensáveis à continuidade das atividades e à sua renovação em função dos progressos técnicos. No circuito inferior, a acumulação de capital não constitui a primeira preocupação ou simplesmente não há esta preocupação. Trata-se, antes de tudo, de sobreviver e assegurar a vida cotidiana da família, bem como tomar

parte, na medida do possível, de certas formas de consumo particulares à vida moderna.” (SANTOS, 2008, p.46)

Ao contrário do modelo desenvolvido de economia que se fundamenta num mercado unificado, o modelo subdesenvolvido se organiza a partir de um mercado restrito do ponto de vista do consumo. Apenas uma parcela da sociedade possui acesso irrestrito a este mercado em função dos baixos salários do circuito inferior e das altas concentrações de renda no circuito superior. Segundo Oliveira (2013), este panorama é historicamente comprovado, no caso brasileiro, na medida em que os ganhos de acesso ao mercado formal conquistados por estratos de renda mais baixos, eventualmente, não são proporcionais ao acúmulo crescente de renda na faixa mais privilegiada da sociedade brasileira. Este modelo de sociedade inibe o surgimento das crises de realização do capital. Para Oliveira, “uma crise de realização do tipo clássico existiria se, mantendo-se altos os preços dos produtos nacionais, a distribuição da renda fosse mais igualitária, e não o contrário” (OLIVEIRA, 2013, p.96). Neste sentido, as crises de realização do capital, no seu sentido clássico, não vão acontecer no subdesenvolvimento, que vai apresentar estratégias distintas das dos países desenvolvidos na busca da estabilidade econômica.

Ao longo da história, as economias desenvolvidas enfrentaram os períodos de crise de realização com a inserção no mercado de consumo das parcelas menos favorecidas economicamente para viabilizar a circulação do capital e o escoamento da produção a partir de elevações reais no poder de compra dos salários, como no período do Estado de Bem Estar Social pós Segunda Guerra Mundial (HARVEY, 1992, p.130). No entanto, as economias subdesenvolvidas costumam seguir um outro caminho, que tende a evitar a crise de realização do capital promovendo a ampliação da desigualdade entre os dois circuitos da economia e seus atores sociais, a partir de uma acumulação monopolista historicamente constituída (OLIVEIRA, 1977). O processo brasileiro de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização é sintomático deste modelo de economia que objetiva em primeiro lugar as necessidades de acumulação de uma parte da sociedade e não as de consumo propriamente dito (OLIVEIRA, 2013, p.50). Este panorama é decisivo para a estabilidade da economia capitalista no subdesenvolvimento.

Sem embargo, a repressão salarial é um fato. Onde vai parar, pois, o superexcedente arrancado aos trabalhadores e a que fins ele serve dentro do sistema? Aqui se pré-esboça sinteticamente a resposta: o superexcedente, resultado da elevação do nível da mais-valia absoluta e relativa, desempenhará, no sistema, a função de sustentar uma superacumulação, necessária esta última para que a acumulação real possa realizar-se.” (OLIVEIRA, 2013, p.,100)

A estratégia adotada é aumentar ainda mais as taxas de lucro para que a circulação e a expansão do capital possam se realizar no circuito superior da economia as custas da precarização do circuito inferior da economia, promovendo uma perspectiva ainda mais desigual sobretudo nos mercados de bens duráveis, como os bens imobiliários. Neste sentido, os setores mais capitalizados da economia tendem para uma homogeneização monopolística enquanto os menos capitalizados perdem espaço no mercado formal, o que é acelerado pelo sistema financeiro via mercado de capitais (OLIVEIRA, 2013, pp.101-102). Este modelo econômico transforma os grandes centros urbanos em “máquinas de crescimento” (LOGAN; MOLOTCH, 1987) e de concentração de capital a partir da ampliação da desigualdade entre países centrais e periféricos e entre dominantes e dominados nos centros urbanos da periferia do capital (FIX, 2007). Diferentemente das economias desenvolvidas, no subdesenvolvimento o capital não viabiliza a sua reprodução a partir da inclusão da parcela da sociedade que precisava consumir e não podia até então, mas a partir da concentração de renda na parcela da sociedade que sempre pode consumir. No desenvolvimento, a saída tende a estar na demanda não atendida enquanto no subdesenvolvimento a saída tende a estar na oferta de novos produtos para quem sempre foi atendido (OLIVEIRA, 2013, p.115). Esta perspectiva se evidencia no Brasil, sobretudo, através da realização das mercadorias mais duráveis, como a produção imobiliária formal. Os estratos de mais alta renda são historicamente o principal foco desta produção no caso brasileiro, o que tende a evitar a tendência de crise de realização neste setor da economia.

“Os setores de produção que dependem da demanda dos estratos de rendas altas não apresentam tendência a crises de realização, pelas razões já enunciadas, que se podem resumir brevemente repetindo que a produção se apoia exatamente num mercado estreito em termos de tamanho da população nele contida, mas grande em termos da renda disponível e, portanto, em termos do excedente intercambiável.” (OLIVEIRA, 2013, p.114)

Este panorama marca e estrutura uma economia partida em dois circuitos, o superior cada vez mais restrito e exclusivo do ponto de vista da população, mas amplo e promissor do ponto de vista do capital, e o inferior cada vez mais inchado do ponto de vista da população, mas precarizado e descapitalizado. Ambos, no entanto, se relacionam e se complementam fundamentando a estabilidade econômica no subdesenvolvimento. Esta articulação entre os circuitos superior e inferior que sustenta de forma precária a economia no subdesenvolvimento vai ter um reflexo sobre o espaço a partir de uma organização desigual, mas necessária para a manutenção da máquina capitalista. Se a sociedade está dividida e se sustenta entre quem



participa do circuito superior e quem participa do inferior, o espaço também estará dividido e se sustentará nesta divisão.

## 2.6 CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA E MARGINALIZAÇÃO DE POBREZA

### *As duas faces necessárias da mesma realidade social*

É em função desta distinção entre os dois circuitos do ponto de vista do consumo das mercadorias que a cidade subdesenvolvida apresenta uma organização também desigual no tocante à distribuição das infraestruturas e dos serviços urbanos. Esta organização se dá em função de uma urbanização dependente, como expressão de uma dinâmica social específica, marcada pelo crescimento urbano acelerado caracterizado pela superconcentração nos aglomerados principais e geração de populações desempregadas, oriundas das áreas rurais (CASTELLS, 2020, pp.83-90).

O resultado espacial é a manifestação de uma sociedade de classes marcada pela diferença que é transportada para o território materializando duas cidades: a dos ricos e a dos pobres. Os ricos localizados em zonas urbanas intituladas “iluminadas” enquanto os pobres localizados em zonas urbanas intituladas “opacas” (SANTOS, 2014a, p.325). As primeiras se destacam enquanto áreas em que os investimentos privados e públicos são realizados, já as segundas, se caracterizam como áreas invisibilizadas e esquecidas, opacas.

“A socialização capitalista é, pois, e sobretudo, um processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas. Trata-se, como dito antes, de um processo seletivo, que atinge diferentemente os atores econômicos, o que faz do Estado um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações.” (SANTOS, 2009, p.118)

A partir da articulação entre as legislações urbanísticas, sobretudo as correspondentes aos loteamentos e ao zoneamento de uso e de ocupação do solo, e as esferas imobiliárias e fundiárias, encoberta pelo discurso ideológico do planejamento urbano, o Estado se configura como um instrumento do capital que promove uma cisão social no espaço (VILLAÇA, 1999, p.232). Quem pode pagar está na formalidade da cidade legal e quem não pode vai para a informalidade da cidade clandestina. Esta organização apresenta uma materialidade diferente para cada uma de suas faces, segundo cada momento no tempo, mas a tendência que atravessa a história e conecta os momentos é sempre a mesma: a crescente concentração da riqueza nas mãos de um número cada vez mais reduzido de capitalistas em associação com a crescente

marginalização da pobreza nas mãos de um número cada vez maior de trabalhadores precarizados.

Esta ampliação da desigualdade social se reflete na cidade e na forma como as concentrações de riqueza e as marginalizações de pobreza se comportam e se relacionam no território ao longo tempo, caracterizando um processo de espoliação urbana (KOWARICK, 1979), por meio da pilhagem e da destruição das condições de produção do espaço (FIX, 2007). Em uma cidade existem várias e cada uma terá um valor socialmente construído e economicamente realizado a partir de diferentes mercados imobiliários.

“A cidade constitui-se, em si mesma, o lugar de um processo de valorização seletivo. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis, portadores de técnicas e de capital menos exigentes.” (SANTOS, 2009, p.125)

Apesar da ideia de circuitos econômicos pressupor movimento e dinamismo, gerando as valorizações seletivas, a articulação entre ambos irá produzir a cidade subdesenvolvida que irá se manifestar a partir de diferentes localizações, caracterizadas pela fixidez e pela durabilidade já destacadas aqui. Isso quer dizer que cada localização, ou conjunto de localizações, representa uma espécie de um “retrato” de um momento histórico do processo de reprodução desigual da sociedade capitalista no subdesenvolvimento. Este “retrato” não é representativo do momento seguinte, mas ele permanece no espaço em função da sua fixidez espacial e da sua durabilidade temporal, o que o torna parte de uma paisagem (SANTOS, 2014b).

“[...] suscetível a mudanças irregulares ao longo do tempo, a paisagem é um conjunto de formas heterogêneas, de idades diferentes, pedaços de tempo históricos representativos das diversas maneiras de produzir as coisas, de construir o espaço.” (SANTOS, 2014b, pp.74-75)

Neste sentido, toda a paisagem conta uma história que reflete a organização espacial de determinada sociedade. No caso do subdesenvolvimento, esta história é contraditória na medida que o comportamento espacial e temporal das localizações, resultantes da produção do espaço (DEÁK, 2016), é incompatível com a constante reprodução desigual da sociedade subdesenvolvida que tende à concentração de renda e à desvalorização dos salários. Surge um paradoxo comum à produção capitalista do espaço no subdesenvolvimento, mas que justifica o processo necessário de intensificação/expansão do capital como saída para o paradoxo do capital imobilizado (HARVEY, 2005). Um paradoxo acaba anulando o outro e promovendo um

dinamismo particular no subdesenvolvimento que alimenta a máquina de acumulação capitalista, através da desigualdade.

Esta relação paradoxal é identificável nos principais centros urbanos do subdesenvolvimento a partir de uma lógica estrutural e estruturante que se materializa em uma paisagem característica. A seguir, apresenta-se uma base teórica que irá possibilitar a identificação desta lógica na materialidade.

## CAPÍTULO 3 A ESTRUTURA DO ESPAÇO E SUAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

### *DA PAISAGEM À TEIA URBANA*

Neste terceiro capítulo, que encerra a revisão teórica, objetiva-se construir uma abordagem interpretativa das relações contraditórias das sociedades e da materialidade resultante, no processo da produção do espaço das cidades, no subdesenvolvimento. São apresentadas brevemente três categorias de análise da materialidade construída: a paisagem, o tecido urbano e a teia urbana. Mais uma vez alguns autores são trazidos com o objetivo de estabelecer uma elaboração teórica. Em função da fixidez e da durabilidade do espaço produzido, este fica gravado na paisagem, entendida aqui como um acúmulo de tempos distintos (SANTOS, 2014b). Tratam-se das marcas da história do trabalho e das técnicas, o que torna a paisagem uma categoria importante na análise do processo de produção e de transformação do espaço.

Toda paisagem vai apresentar uma estrutura espacial que garante a sua constituição morfológica e que pode ser entendida como o tecido urbano e suas lógicas complementares, a via, o parcelamento e a edificação (PANERAI, 2014). Estas lógicas são entendidas aqui como as etapas que condicionam a constituição da produção do espaço em um mercado imobiliário. A rede viária é a primeira condição para esta produção na medida em que, sem acessibilidade, o tecido urbano perde a utilidade e, portanto, o valor de mercado associado ao bem imobiliário, ou localização. A base fundiária, ou o parcelamento, onde o bem imobiliário será implantado é a segunda condição, tendo em vista que não basta a garantia do acesso para a constituição de um mercado, é fundamental também um terreno adequado ao desenvolvimento do bem imobiliário. E, por último, a forma edificada, ou a edificação, é a terceira condição e a própria materialização do bem imobiliário, ou localização. Uma vez atendida esta sequência se constitui um mercado imobiliário assim como uma transformação na estrutura espacial (ou tecido urbano) que é registrada na paisagem.

Este registro, decorrente das transformações vai apresentar um padrão de comportamento, mais ou menos recorrente no tecido urbano, que pode ser tanto social como espacial (ALEXANDER, 2013). Para a realização do bem no mercado imobiliário, é fundamental uma demanda interessada em adquirir este bem, ou este padrão sócio-espacial. Assim, o bem imobiliário não é só uma parte do espaço, uma localização, mas uma representação social ou do funcionamento da sociedade. Neste sentido, utiliza-se a noção de teia urbana como um conjunto de interações

sociais que ocorrem a partir da relação entre os nós, as conexões entre os nós e a hierarquia de conexões (SALINGAROS, 2005), o que viabiliza o entendimento das motivações que levam à constituição de um mercado em uma determinada localização e sua respectiva forma.

### 3.1 A PAISAGEM COMO REGISTRO DE UMA PRODUÇÃO

#### *A desigualdade visível no espaço*

Para Aldo Rossi, “a forma da cidade é sempre a forma de um tempo da cidade e existem muitos tempos na forma da cidade” (ROSSI, 1995, p.57). Estes vários tempos materializados em formas distintas estão gravados na paisagem.

“A paisagem não é dada para todo o sempre, é objeto de mudança. É um resultado de adições e subtrações sucessivas. É uma espécie de marca da história do trabalho, das técnicas” (SANTOS, 2014b, p.74). Assim, a paisagem reúne significados por meio das transformações ocorridas em um lugar, ao longo do tempo, e de acordo com Santos (2014b), apresenta uma relação direta com a temporalidade que lhe deu origem, reunindo formas distintas, moldadas em tempos distintos que sofrem transformação.

Para Milton Santos (2014b, p.71) “a paisagem é sempre heterogênea. A vida em sociedade supõe uma multiplicidade de funções e quanto maior o número destas, maior a diversidade de formas e de atores.” O avanço sobre a técnica é acompanhado pela mudança da forma de intervenção do homem sobre o espaço.

“A produção do espaço é resultado da ação dos homens agindo sobre o próprio espaço, por meio dos objetos, naturais e artificiais. Cada tipo de paisagem é a reprodução de níveis diferentes de forças produtivas, materiais e imateriais [...]” (SANTOS, 2014b, p.70)

No caso das cidades brasileiras, entende-se que alguns atores demonstram prevalência nas decisões sobre as transformações assumidas na paisagem – a indústria da construção civil e o mercado imobiliário. Esta interpretação vai ao encontro do conceito de “economia política da cidade” (SANTOS, 2009, p.114), na medida em que as mudanças no espaço urbano decorrem da relação entre as iniciativas produtivas por parte da indústria e a necessidade de realização destas por parte do mercado.

“[...] a lógica pela qual se fez um objeto no passado era a lógica da produção daquele momento. Uma paisagem é uma escrita sobre a outra, é um conjunto de objetos que têm idades diferentes, é uma herança de muitos diferentes momentos. Daí vem a anarquia das cidades capitalistas. Se juntos se mantêm elementos de idades diferentes, eles vão responder diferentemente às

demandas sociais. A cidade é essa heterogeneidade de formas, mas subordinada a um movimento global. O que se chama desordem é apenas a ordem possível, já que nada é desordenado.” (SANTOS, 2014b, pp.72-73)

Este processo chamado cidade capitalista e sua reprodução desigual são registrados na paisagem como um acúmulo de tempos distintos. Como ler esta paisagem que se transforma e as desigualdades aí contidas? Entende-se que o tecido urbano oferece um caminho para esta leitura e sua consequente interpretação.

### 3.2 O TECIDO URBANO E SUAS LÓGICAS SEGUNDO O MERCADO

#### *A desigualdade na estrutura espacial*

A cada período de tempo corresponde um tipo de cidade e, portanto, um contexto social e uma forma urbana. Panerai (2014) afirma que a compreensão da cidade contemporânea “[...] desafia os meios de análise de que nos valem para explicá-la” (PANERAI, 2014, p.11). Para este autor, as urbanizações recentes não seguem a lógica da urbanização de “cidades tradicionais”.

“[...] para entender as cidades é necessário considerá-las com gosto – logo se soma uma outra ambição: participar modestamente de um corpo de conhecimentos em que se misturam – de modo impuro – a abordagem histórica, a geografia, o trabalho cartográfico, a análise arquitetônica, a observação dos sistemas construtivos e dos modos de vida.” (PANERAI, 2014, pp.11-12)

A partir de Panerai (2014) e utilizando a sua conceituação na presente tese, a ideia de tecido urbano adquire uma potência analítica considerável na medida em que esta categoria expressa um duplo enfoque. O tecido urbano evidencia tanto a substância material como a forma de organização e adaptação da cidade no tempo. O tecido urbano, ainda segundo Panerai, Castex e Depaule (2013, p.201) e Panerai (2014, p.77), evoca continuidades e renovações simultaneamente, o que garante uma leitura aprofundada da cidade e dos seus processos de transformação que estão gravados na paisagem.

Como instrumento de análise da cidade, o tecido urbano apresenta três elementos que o constituem, funcionando como lógicas (PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 2013, p.202): a lógica das vias, que apresentam um papel de movimento e distribuição; a lógica do parcelamento do solo, que define as questões fundiárias e a organização da ocupação do solo; e a lógica das edificações, que materializam as diferentes atividades. Estas três lógicas são entendidas como o sistema que estrutura o espaço urbano e viabiliza permanências e/ou transformações ao longo do tempo de diferentes formas a partir da dinâmica concentradora e acumuladora do capital, por meio do mercado.

### 3.2.1 *A via*

A via é o elemento do tecido urbano que garante a circulação e a mobilidade na cidade. Entende-se as vias como um conjunto de espaços públicos (PANERAI, 2014).

“O espaço público compreende a totalidade das vias: ruas, vielas, bulevares, avenidas, largos, praças, passeios e esplanadas, cais e pontes, mas também rios e canais, margens e praias. Esse conjunto organiza-se em rede a fim de permitir a distribuição e a circulação.” (PANERAI, 2014, pp.79-81)

Este conjunto de espaços públicos não construídos e de livre acesso se organiza em uma rede de conexões contínuas e hierarquizadas que possibilitam os percursos (PANERAI, 2014, p.81). A rede viária corresponde ao elemento de conexão do tecido urbano garantindo a sua articulação cotidiana por meio dos percursos. Trata-se do lugar a partir do qual as pessoas visualizam a cidade, em sequências de visuais, a visão serial (CULLEN, 2009).

Nesta análise, a estrutura viária (e suas infraestruturas) é o ponto de partida para abordar a questão das transformações promovidas pela indústria da construção civil e pelo mercado imobiliário, na medida em que, do ponto de vista da cidade, não haveria produção do espaço e não existiria o próprio mercado imobiliário sem a acessibilidade promovida pela rede viária. No entanto, não basta a acessibilidade, pois a constituição de um mercado imobiliário também depende da forma como o solo urbano está organizado.

### 3.2.2 *O parcelamento*

O parcelamento é a divisão da terra em parcelas, ou lotes, que formam as bases territoriais, conectadas pelas vias e, juridicamente, entendidas como as propriedades onde as edificações são construídas. As parcelas tomadas como um conjunto originam a estrutura fundiária que é um domínio constituído pelo somatório de propriedades fundiárias unitárias (os lotes, ou terrenos), delimitadas e identificadas nas plantas registradas nos cadastros das prefeituras (PANERAI, 2014, p.86).

Sobre a estrutura fundiária, Panerai (2014, p.86) aponta, não para as parcelas em si, mas para o conjunto que constitui a estrutura da análise, o parcelamento. Assim, a estrutura fundiária é responsável pela divisão do solo urbano em parcelas que variam do ponto de vista da forma e das dimensões. Para Panerai (2014), a parcela pode ser entendida da seguinte forma:

“A parcela não é um terreno a ser ocupado de qualquer maneira, mas uma unidade de solo urbano organizada a partir da rua. As edificações podem estar no alinhamento do lote ou recuadas, podem ser geminadas ou isoladas, altas ou baixas, mas têm sempre a rua como referência.” (PANERAI, 2014, p.87)

Neste sentido, a estrutura fundiária, é o elemento de articulação entre a estrutura não construída, a via, e a estrutura construída, o edifício. Trata-se do elemento intermediário que condiciona a expansão e o crescimento da cidade. A estrutura fundiária é a base material onde o edifício é materializado como mercadoria, a ser comercializada segundo uma leitura econômica. O parcelamento (e sua estrutura fundiária) é, portanto, a segunda condição para a realização da edificação no mercado imobiliário.

### **3.2.3 O edifício**

Ainda seguindo com a proposta de Panerai, o conjunto de edifícios corresponde à forma construída nas parcelas e acessada a partir das vias. Este conjunto é entendido como uma “tipologia construída” (PANERAI, 2014, p.122), que nutre uma relação direta com a tipologia dos elementos não construídos (vias e lotes). Neste sentido, pensar a edificação é pensar sua relação com o contexto territorial que a condiciona.

“O lote edificado parece constituir o nível cuja análise é mais frutífera, porque nele podemos entender, de imediato, a relação do edifício com a porção de território urbano que o suporta. Ao privilegiar esse nível, é evidente que findamos por abranger também questões colocadas pela análise parcelar. Contudo, o objetivo é ultrapassar a leitura cadastral em planta, para observar, na espessura da massa construída, como está constituído o tecido.” (PANERAI, 2014, p.131)

A partir dessa reflexão, admite-se que o imóvel urbano é a materialização do uso da parcela. Se o parcelamento divide e organiza o solo urbano, as edificações efetivam esta divisão e esta organização, originando uma paisagem observada a partir das vias. O conjunto das edificações é o estágio final da formação do tecido urbano e, de certa forma, o próprio tecido urbano, o elemento material que dá forma à cidade.

Do ponto de vista da produção e do mercado, as edificações, juntamente com os lotes, são as mercadorias. Então, se nos dois tópicos anteriores falávamos das condições para a formação de um mercado, aqui tratamos da condição para a sua efetivação ou realização material, o edifício.

Este sistema (vias, parcelas e edificações) se mantém ao longo do tempo e é a base para as transformações urbanas enquanto resultado de mudanças na vida de uma população, pois:

“Ainda que a história da arquitetura não possa ser entendida desvinculada da história da sociedade, a arquitetura como produção se relaciona com a história do trabalho [...]. Em cada uma das intervenções [...], podem ser observadas as formas e operações que estruturam a composição. Essas



formas se referem a grupos de conceitos, referências e técnicas com base nos quais o projeto é elaborado. Chamaremos esses grupos de modelos de arquitetura.” (PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 2013, p. 171)

Neste sentido, a ideia de tecido urbano e das três lógicas destacadas permitem uma análise da forma urbana contemporânea, por meio do reconhecimento de relações que se estabelecem entre os modelos de arquitetura. Panerai explica que:

“O estudo da relação entre os tipos construídos e a forma urbana é o meio para compreender a estrutura da cidade ao mesmo tempo como continuidade histórica de um processo e como fenômeno parcial de tal continuidade, ele não constitui um fim em si mesmo e deve ser acompanhado por uma análise dos elementos da estrutura urbana e dos processos de crescimento.” (PANERAI, 2014, p.124)

A superposição de modelos arquitetônicos salienta não apenas os contrastes entre os diferentes períodos da História, mas, também, a lógica existente, hoje, na reconstrução de muitas cidades brasileiras. Na lógica pautada pelo lucro, o que move a reconstrução desigual é a necessidade do capital de circular e de se acumular no território a partir da criação de novos mercados. Assim, a criação de novos mercados envolve uma reestruturação das relações tanto espaciais como sociais na cidade.

### 3.3 A TEIA URBANA E A REALIZAÇÃO DAS MERCADORIAS

#### *A desigualdade nas relações sociais*

Entende-se que a noção de Teia Urbana, desenvolvida por Salingaros (2005), viabiliza uma explicação consistente e objetiva das reestruturações do mercado imobiliário a partir de uma leitura relacional que considera tanto o contexto social como o espacial de inserção de cada mercado. Trata-se de um esforço de identificação da materialidade com o objetivo de diferenciar as localizações e compreender o porquê de a cidade ser construída de tal forma, em um lugar, e de outra forma, em outro. Esta leitura se torna viável com o auxílio da elaboração desenvolvida por Salingaros (2005).

“A teia urbana consiste em todos os elementos externos e conectivos, como áreas verdes e pedestres, paredes independentes, caminhos para pedestres e estradas de capacidade crescente, desde uma ciclovia até uma via expressa.” (SALINGAROS, 2005, pp.17-18)<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Tradução em português do original em inglês: “The urban web consists of all exterior and connective elements such as pedestrian and green areas, free-standing walls, footpaths, and roads of increasing capacity from a bicycle path up to an expressway (SALINGAROS, 2005, pp.17-18).”

Para aquele autor, a cidade é abordada a partir da articulação entre três elementos fundamentais: os nós de atividades, as conexões entre nós de atividades e a hierarquia de conexões entre nós (SALINGAROS, 2005).

Os nós de atividades humanas representam a ancoragem da teia urbana e podem ser de diferentes tipos ou usos como casa, trabalho, praça, comércio. As conexões se configuram na relação entre dois nós complementares ou não semelhantes, tendo em vista que um número excessivo de conexões coincidentes congestionam o acesso, prejudicando o funcionamento da teia urbana. E, por último, a hierarquia de conexões é o que permite a organização da teia urbana a partir de vários níveis escalares, ordenados do menor para o maior, de forma gradual. A falta de níveis escalares intermediários representa prejuízo à teia urbana (SALINGAROS, 2005, p.19).

Uma cidade com uma estrutura espacial (tecido urbano) que viabiliza o atendimento das demandas e das necessidades da sociedade em geral seria aquela em que há um maior número de conexões entre os seus nós de atividades, configurando uma hierarquia com diversos níveis escalares e, portanto, mais complexa. Por outro lado, uma cidade inadequada ao atendimento das demandas e das necessidades da sociedade em geral apresentaria, para aquele autor, um comportamento oposto. Tal distinção fica evidente quando se observa as escalas e, sobretudo, a passagem entre as escalas que compõem uma cidade ou uma parte da cidade.

Segundo Salingaros (2003), em relação às escalas, a arquitetura apresenta três leis complementares: a ordem na pequena escala, a ordem na grande escala e a hierarquia natural das escalas. Logo, para que o sistema, que se conhece como cidade, funcione adequadamente para atender às nossas necessidades e demandas cotidianas, ele precisa estar ordenado de forma que as várias escalas estejam interagindo entre si. “O surgimento ou ordem em sistemas complexos, no entanto, é fundamentalmente baseado em correlações entre diferentes níveis de escala (SALINGAROS, 2005, p.71).”<sup>8</sup> Para tanto, o sistema precisa seguir as três leis da arquitetura destacadas por Salingaros (2003, p.3) e aprofundadas a seguir:

A primeira lei consiste na ideia de que a ordem na escala pequena é estabelecida a partir de pares de elementos contrastes que produzem uma tensão visual equilibrada (SALINGAROS, 2003, p.4). Um exemplo prático desta ordem na escala pequena é a relação entre as áreas de um determinado bem imobiliário. As áreas vão ter formas e funções distintas que garantem a

---

<sup>8</sup> Tradução em português do original em inglês: The emergence or order in complex systems, however, is fundamentally based on correlations between different levels of scale (SALINGAROS, 2005, p.71).”

formação de um conjunto, segundo as regulamentações se incidem sobre a edificação e suas partes. Já a segunda lei se fundamenta na ideia de que a ordem na escala grande ocorre quando cada um dos elementos se relaciona com o outro a uma distância e de uma maneira que reduz a entropia (SALINGAROS, 2003, p.5). Como exemplo prático da aplicação desta lei, pode-se citar a relação entre os bens imobiliários de um determinado bairro de uma cidade na medida em que eles por mais diferentes que sejam seguem uma série de regras urbanísticas que unifica o conjunto dos lotes edificados. Ao contrário da ordem anterior, aqui o contraste, ou diferença, entre elementos não é uma relação adequada, pois o que garante a ordem na grande escala é a harmonia entre as partes. E, por último, a terceira lei da arquitetura consiste na conexão entre a escala pequena e a escala grande através de uma ligação hierárquica de escalas intermediárias (SALINGAROS, 2003, p.6). Um exemplo desta relação são as diversas escalas que se articulam no cotidiano de uma cidade: a escala da moradia, a da rua, a da vizinhança e a do bairro.

Juntas, estas três leis dão consistência funcional para a Teoria da Teia Urbana e seus três elementos (nós, conexões e hierarquia), pois, segundo aquele autor, uma cidade adequada ao atendimento das necessidades e das demandas da sociedade em geral apresenta uma relação escalar entre os três elementos da teia que segue as três leis da arquitetura. Esta relação complexa possibilita que o sistema funcione e se desenvolva no espaço e no tempo:

“Os sistemas hierárquicos dependem da interação adequada dos elementos conectados em muitos níveis diferentes e, necessariamente, requerem um processo dinâmico de crescimento. Qualquer tentativa simplista de organização está fadada a perder muitas das conexões que contribuem para a estabilidade interna.” (SALINGAROS, 2005, p.36)<sup>9</sup>

A cidade que segue os preceitos enfatizados acima pode ser associada à noção de estrutura “em semi-trama” enquanto a que não segue pode ser associada à noção de estrutura “em árvore”, ambas, construídas por Alexander (1966). No primeiro caso, as intersecções das conexões entre os nós a partir de uma hierarquia escalar são diversas o que aumenta a possibilidade de encontros na cidade, pois as suas partes se sobrepõem enquanto conjuntos. Já, no segundo caso, as intersecções são inexistentes inviabilizando a possibilidade de encontros, porque as suas partes estão justapostas enquanto conjuntos. A estrutura “em árvores” e a “em semi-trama” são representações matemáticas associadas aos extremos de uma série infinita de alternativas

---

<sup>9</sup> Tradução em português do original em inglês: “Hierarchical systems depend on the proper interaction of connected elements on many different levels, and necessarily require a dynamic process of growth. Any simplistic attempt at organization is bound to miss many of the connections that contribute to internal stability (SALINGAROS, 2005, p.36).”

possíveis. No entanto, tanto o tipo de cidade que se aproxima da noção de estrutura “em semi-trama” como o tipo que se aproxima da noção de estrutura “em árvore” apresenta padrões espaciais (ALEXANDER, 2013).

Estes padrões, que serão contrastantes, se repetem no espaço urbano caracterizando e diferenciando os tipos de produção imobiliária que refletem diferentes mercados. Dependendo da localização e do seu contexto social e espacial, a produção imobiliária vai se aproximar da estrutura “em semi-trama” ou da estrutura “em árvore”. Quando a produção guarda uma correspondência social com o contexto de inserção, a materialidade tende a apresentar uma estrutura espacial “em semi-trama”, pois a correspondência social é reafirmada pela conexão espacial entre as partes. No entanto, quando a produção se diferencia do seu contexto social de inserção, a materialidade tende a apresentar uma estrutura espacial “em árvore”, na medida em que a falta de correspondência social é reafirmada pela não conexão espacial entre as partes.

O objetivo é tornar a produção um mercado para movimentar o capital valorizando o mesmo, sendo que a conexão, ou a não conexão, com o contexto de inserção condiciona a forma da materialidade mais apropriada para que ocorra esta produção. Neste sentido, a cidade “em árvore” tende a ser mais interessante ao capital do que a cidade “em semi-trama”, principalmente, em países em que a desigualdade é mais acentuada e, portanto, a interação entre grupos sociais distintos pode ser um entrave para a comercialização dos produtos imobiliários.

O resultado desta relação entre os interesses imobiliários e a forma da cidade tem sido a produção de um espaço urbano cada vez mais desigual onde a dimensão urbana (dada a partir da relação entre os três elementos da teia urbana – nós, conexões e hierarquia – e as três leis da arquitetura) está diretamente relacionada à necessidade de circulação e acumulação do capital. Esta busca é cuidadosamente capitaneada pelos empreendedores imobiliários que estão atentos para a forma como o espaço urbano tem sido construído na medida em que o estabelecimento de uma conexão entre os nós, neste espaço, representa a possibilidade de concretizar uma relação (SALINGAROS, 2005). Neste sentido, a observância do padrão de funcionamento da teia urbana e deste conjunto de leis tende a mostrar a desigualdade da produção imobiliária assim como do mercado imobiliário em relação à cidade. A maneira como a forma urbana associada às localizações é configurada a partir dos instrumentos do planejamento urbano (por exemplo as legislações de uso e de ocupação do solo com destaque para o zoneamento) concretiza no espaço a estratificação de uma sociedade que é explorada

mercadologicamente, em função do controle sobre a materialização das conexões espaciais e sociais pelo mercado.

Após o desenvolvimento desta estrutura teórica e interpretativa apresentada até aqui e que buscou alinhar as teorias de construção da materialidade com as interpretações econômicas sobre o valor da terra urbana como localização, encaminha-se o próximo capítulo que corresponde ao desenvolvimento teórico da tese.

## CAPÍTULO 4 O MECANISMO FUNDIÁRIO DE REGULAÇÃO DA DESIGUALDADE

### *DA FLEXIBILIZAÇÃO GENERALIZADA À MATERIALIDADE PARTICULARIZADA*

Neste quarto capítulo, a tese, entendida como uma tese do seu tempo, é elaborada a partir da construção histórica e teórica realizada nos três primeiros capítulos. Assim, a crítica à razão da prática do planejamento urbano é uma crítica ao modelo neoliberal de produzir cidades. O neoliberalismo é entendido aqui na perspectiva de Dardot e Laval (2016), que compreendem esta fase contemporânea do capitalismo como uma nova racionalidade que se impregnou em todas as relações sociais ao disseminar a lógica concorrencial comum ao meio empresarial para todas as instâncias da sociedade.

O Estado é uma das instâncias que é apoderada pela racionalidade neoliberal. Ao contrário da ideia de “Estado mínimo de direitos” preconizada pelos liberais a partir do entendimento de que as ações do mercado seriam suficientes para regular a economia e garantir o equilíbrio social, o Estado neoliberal é uma entidade que representa um papel central na economia neoliberal ao garantir e preservar a lógica concorrencial do mercado a partir de um arcabouço legal que atinge toda sociedade. Esta engrenagem jurídico-institucional abrange o planejamento urbano e as legislações correspondentes, que passam por processos de flexibilização, caracterizados não apenas pela desregulação do uso e da ocupação do solo urbano por parte do Estado, mas também pelo surgimento de outra forma de regulação fundamentada e desenvolvida pela ordem de mercado.

A questão que se coloca aqui diz respeito a este novo modelo de regulação e suas repercussões na materialidade, a partir da flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo (PICCININI, 2007). Indiscutivelmente, este modelo assume uma outra dimensão legal, distinta de períodos precedentes do planejamento urbano, quando as legislações de uso e ocupação do solo eram uma expressão legal do que seria produzido na materialidade e explorado pelo mercado (ALMEIDA, 2004). No entanto, se a regulação enquanto expressão legal da materialidade produzida deixa de existir, que regulação passa a ocupar a dimensão legal do planejamento urbano, quem a manipula e quais são os seus parâmetros?

A tese objetiva esclarecer estes pontos a partir de uma elaboração baseada em momentos complementares: o primeiro trata sobre a formação do Estado neoliberal e sua caracterização; o

segundo trata da ideia de flexibilização do planejamento urbano como uma estratégia do Estado neoliberal, com a transferência da regulação da esfera pública para a privada; e o terceiro versa sobre a instituição, a partir da lei, do mecanismo fundiária de regulação das desigualdades. A seguir, estes momentos são apresentados e desenvolvidos.

#### 4.1 A INFLEXÃO ENTRE O ESTADO LIBERAL E O ESTADO NEOLIBERAL

##### *A ascensão do modelo neoliberal de produção do espaço*

Enquanto Adam Smith escrevia e publicava a sua obra “*Riqueza das Nações*” na segunda metade do século XVIII inaugurando uma leitura econômica que embasaria o liberalismo clássico defendido por uma série de teóricos ao longo da história, neste mesmo período histórico Immanuel Kant publicava a “*Crítica da Razão Prática*”, em 1788. Enquanto o primeiro autor teorizou sobre a estrutura econômica e política da sociedade da sua época, o segundo teorizou sobre uma sociedade fundamentada em princípios morais derivados de uma elaboração racional a partir da ideia do “imperativo categórico”. O economista britânico estava interessando na defesa da liberdade econômica dos indivíduos enquanto o filósofo alemão preocupava-se com a defesa da liberdade moral dos indivíduos (BOBBIO, 2000, p.23). Cada um desenvolveu uma leitura da figura do Estado em suas elaborações teóricas e, apesar de não partirem do mesmo ponto, concordam na ideia de liberdade individual.

“Embora possam ser distantes os pontos de partida de cada um deles, tanto em Kant quanto em Smith a doutrina dos limites das tarefas do Estado funda-se sobre o primado da liberdade do indivíduo com respeito ao poder soberano e, em consequência, sobre a subordinação dos deveres do soberano aos direitos ou interesses do indivíduo.” (BOBBIO, 2000, p.23)

Como já comentado aqui, Smith entendia o Estado como uma instância da sociedade que deveria intervir minimamente na economia (SMITH, 1981). Esta elaboração corresponde à ideia de Estado mínimo. Enquanto isso, Kant, a partir da sua filosofia, formulava a ideia de um Estado como instância reguladora e asseguradora dos direitos dos cidadãos a partir de uma legislação baseada na razão prática (KANT, 1959). Tal perspectiva resulta na ideia do Estado de direito. Tanto a ideia de Estado mínimo como a ideia de Estado de direito foram incorporadas pelo liberalismo na medida em que o Estado mínimo corresponde a um Estado limitado nas suas funções enquanto o Estado de direito corresponde a um Estado limitado nos seus poderes (BOBBIO, 2000, p.17). Neste sentido, entende-se o Estado liberal como um Estado limitado nas suas funções e nos seus poderes, um Estado mínimo e de direitos.

Esta conceituação clássica do Estado liberal vem sendo colocada em questão, ao longo da história, em função das incompatibilidades práticas entre o liberalismo (econômico) e a democracia (pós Revolução Francesa de 1789), sobretudo, em função das críticas marxistas que surgem na segunda metade do século XIX (BOBBIO, 2000, pp.79-80). Marx na sua *“Crítica da filosofia do direito de Hegel”* colocou em questão o Estado absoluto hegeliano, o Estado liberal, ao entendê-lo como um instrumento de dominação. Para Marx (2010), o Estado não é algo neutro e imparcial, mas um instrumento de dominação que surge a partir das relações sociais de produção. Neste sentido, a interpretação marxista migra das ideias para a materialidade das relações sociais, o que evidencia a crítica à economia política e à liberdade econômica fundamentadas na defesa da propriedade privada, o principal ponto de confronto entre o capitalismo e o socialismo. Este embate culminou com a Revolução Russa de 1917 que levou o Partido Bolchevique, de Vladimir Lênin, ao poder dando origem ao primeiro país comandado por um Estado socialista no mundo. A partir deste contexto político revolucionário, associado à Crise de 1929, que ocorreu no seio do capitalismo, o liberalismo e o Estado liberal são colocados em questão dando origem à social democracia e, logo a seguir ao Estado de bem estar social keynesiano pós Segunda Guerra Mundial (HARVEY, 1992). No entanto, este panorama histórico marcado pelo enfraquecimento do liberalismo não representou o fim da propriedade privada, uma das raízes do capitalismo.

Durante os três primeiros quartos do século XX, enquanto o mundo assistia a reestruturação da ordem global em função de sucessivos acontecimentos históricos (Primeira Guerra Mundial; Revolução Russa; Crise de 1929; ascensão dos regimes fascistas ao poder; Segunda Guerra Mundial e período da social democracia), estava sendo gerida uma nova ordem mundial, o neoliberalismo.

Um dos principais nomes responsáveis pela gestação do novo modelo de mundo foi o economista austríaco Friedrich Von Hayek tido por alguns como representante do novo liberalismo (BOBBIO, 2000) e, por outros, como representante do ordoliberalismo alemão (DARDOT; LAVAL, 2016). Liberal na sua origem, Hayek desenvolveu uma teoria junto com seus pares que não pode ser entendida como uma retomada do liberalismo clássico. Neste sentido, entende-se que o termo ordoliberalismo utilizado por Dardot e Laval (2016) seja talvez mais apropriado do que o novo liberalismo, descrito por Bobbio (2000).

A tese hayekiana foi fundamentada na noção da ordem de mercado como uma ordem espontânea que não se restringe à dimensão econômica, mas que apresenta uma razão



generalizante que se expande para toda a sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016, pp.161-162). O termo ordoliberalismo deriva desta elaboração na medida em que trata de um regime fundamentado na ordem concorrencial de mercado, que se apresenta como uma racionalidade que passa a regular o cotidiano das pessoas e todas as relações sociais. O ordoliberalismo difere do liberalismo clássico, restrito à dimensão econômica da sociedade, e é esta corrente de pensamento que, no último quarto do século XX, irá desembocar na ascensão do neoliberalismo como uma nova racionalidade governamental que emerge a partir de transformações jurídico-institucionais que determinam a lógica de mercado como a normativa generalizada para toda a sociedade. Esta nova racionalidade governamental apresenta um Estado responsável pela sua operacionalização, o Estado neoliberal, que não guarda semelhança com o Estado liberal. Trata-se, na verdade, de uma inflexão, de acordo com Dardot e Laval (2016).

O Estado neoliberal é herdeiro do Estado elaborado por Hayek. Não é um Estado mínimo, como em Smith, e também não é um Estado de direitos, como em Kant. Esta nova instituição, que se consolida a partir da década de 1980, inicialmente na Inglaterra de Margareth Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Reagan, não se encaixa na definição clássica de Estado liberal. Trata-se de um Estado intervencionista com funções determinantes para o funcionamento do mercado e com poderes políticos para proteger esta ordem por meio de ações coercitivas, o Estado de direito material (DARDOT; LAVAL, 2016, p.175). O que está em jogo aqui é a preservação da ordem de mercado por meio da ampliação da ideia de mercadoria para todos os âmbitos das relações sociais, o que exige uma atualização da crítica marxista à própria noção de propriedade. O Estado passa a zelar pela proteção do direito privado que está na base da ordem de mercado, tornando-a a regra para toda e qualquer legislação (DARDOT; LAVAL, 2016, p.172). Esta elaboração institui a ordem de mercado como uma normativa que está acima das legislações, definindo as suas próprias pautas a partir de um nível metalegal.

Neste sentido, o Estado capitalista neoliberal, herdeiro da vertente ordoliberal hayekiana, é uma instituição que coloca e preserva o mercado no controle das formas de reprodução da sociedade, em suas múltiplas instâncias, através do desmonte das próprias estruturas de controle estatal. Tal perspectiva é verificada no espaço urbano, como salienta Harvey (2014).

“O desmonte dos marcos e controles regulatórios que buscavam, por mais inadequados que fossem, refrear a propensão às práticas predatórias de acumulação, desencadeou a lógica *après moi le déluge*<sup>10</sup> da acumulação e

---

<sup>10</sup> “Depois de mim, o dilúvio”, em português. Frase supostamente dita por Luís XV ao demonstrar displicência acerca do futuro (Harvey, 2014, p.167).

especulação financeira desenfreada que hoje se transformou em um verdadeiro dilúvio de destruição criativa, inclusive aquela moldada pela urbanização capitalista.” (Harvey, 2014, p.167)

Assim como em outras legislações, na sociedade neoliberal as leis associadas ao planejamento urbano passaram por uma transformação com a ascensão do modelo neoliberal de governar. Esta transformação colocou as legislações urbanísticas sob a égide da ordem concorrencial do mercado, o que resulta em uma maneira nova de produção do espaço e novas formas espaciais, baseadas na lógica competitiva, comum ao meio empresarial. Harvey intitula este modelo de empreendedorismo urbano em substituição ao administrativismo preponderante até então e que é desbancado no neoliberalismo com as mudanças nas formas de governança (HARVEY, 2005). Este processo é abordado aqui a partir da interpretação da flexibilização do planejamento urbano, que é entendida como uma política liberal que viabilizou a ascensão do modelo neoliberal de produção do espaço.

#### 4.2 A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO COMO UMA ESTRATÉGIA METALEGAL

##### *A transferência do poder de regulação do estado para o mercado*

A ascensão do neoliberalismo como nova racionalidade foi acompanhada por uma inflexão no campo do planejamento urbano, no qual a lógica empresarial de governar transformou a forma de interação entre Estado e mercado, vigente até então. Tal perspectiva pode ser verificada nos processos de flexibilização dos marcos legais associados, dentre outros, ao controle do uso e da ocupação do solo urbano, como enfatiza Peter Hall (2011).

“O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso, o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riquezas; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. O planejador foi-se confundido cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo.” (HALL, 2011, p. 407)

Tal perspectiva é verificável em vários pontos do mundo, como exemplos emergentes já nos 1980 do século XX, como destaca Hall (2011). O Boston Waterfront (Orla Marítima de Boston), o Inner Harbor (Cais interno) de Baltimore, o complexo de escritório em Canary Wharf na área das Docklands londrinas são alguns exemplos que apresentam em comum o desenvolvimento de um empreendimento imobiliário de grande porte em uma grande área territorial flexibilizada

pelo governo local, os dois primeiros casos nos Estados Unidos e o terceiro na Inglaterra. Este modelo de urbanização, através de grandes projetos urbanos não ficou restrito apenas aos países desenvolvidos. Casos semelhantes, no que diz respeito ao modelo de negócio e ao porte das intervenções, são verificáveis também em cidades brasileiras, como São Paulo, a partir das Operações Urbanas Consorciadas (MARICATO; FERREIRA, 2002; NOBRE, 2009), e Rio de Janeiro, a partir de empreendimentos como o Porto Maravilha e as obras para a Copa do Mundo de 2014 (JENNINGS, 2014; PARADEDA, 2015). Estes exemplos evidenciam uma racionalidade que se materializa no espaço via a produção de grandes projetos urbanos de exceção. No entanto, esta racionalidade é verificável em empreendimentos correntes do mercado imobiliário, de menor porte e mais comuns. Os grandes projetos urbanos de exceção são apenas uma parte de um processo de flexibilização que impacta, de forma generalizada, as legislações de uso e ocupação do solo urbano. É o que se pretende demonstrar aqui a partir do trabalho de Piccinini (2007).

A estratégia é simples. Na medida em que diminui o regramento restritivo, do ponto de vista da legislação de uso e ocupação do solo por meio da flexibilização dos regimes legais, o planejamento urbano viabiliza a intensificação da etapa de acumulação ou a etapa de expansão geográfica do capital imobiliário, ambas etapas já apresentadas aqui a partir de Harvey (2005). A consequência deste processo é uma intensificação no uso de terras urbanas já consolidadas ou o acréscimo de novas terras (naturais, nativas ou rurais) ainda não ocupadas. O mercado imobiliário, então, funciona potencializando as localizações a serem exploradas através do trabalho, o que viabiliza a sua dinâmica concentradora e acumuladora, resolvendo o paradoxo do capital imobilizado no território (HARVEY, 2005). Neste sentido, os processos de flexibilização são entendidos aqui como estratégias metalegais, na medida que não estão no âmbito da esfera legal propriamente dita, mas a influenciam, impactando as ações governamentais. Tratam-se de procedimentos baseados na regra geral do Estado de direito material que apresenta atributos, como toda estratégia oriunda desta normativa geral, segundo Dardot e Laval (2016, pp.175-176). Estes atributos são a generalidade, a certeza e a igualdade. E são assim descritos:

1. Generalidade: a regra não deve se referir a nenhuma pessoa, espaço ou objeto evitando qualquer tipo de associação com um fim particular;
2. Certeza: a regra deve ser conhecida e indubitável, funcionando como uma referência segura para o desenvolvimento de projetos individuais;
3. Igualdade: a regra deve ser aplicada igualmente para todos, inclusive para o próprio Estado, evitando favorecimentos ou desfavorecimentos.

Flexibilizar a legislação significa garantir um grau de generalidade interpretativa a esta na medida em que os parâmetros regulatórios que determinariam especificidades a partir, por exemplo, de um zoneamento são reduzidos. Este processo representa também uma referência segura e estável para ações individuais, tendo em vista que a redução de parâmetros regulatórios resulta na redução na complexidade relacional de um zoneamento, por exemplo, o que poderia acarretar incertezas. Além disso, a flexibilização do planejamento urbano é uma lógica que tende a ser aplicada a todos, de forma igualitária, justamente em função da redução dos parâmetros regulatórios, o que desregula as próprias ações do Estado, por meio de um zoneamento, por exemplo.

Trata-se, assim, de uma estratégia que viabiliza a subordinação do planejamento urbano à ordem de mercado, desregulando as legislações e onde os parâmetros regulatórios legais são reduzidos. Essa desregulação da lei não significa, no entanto, uma desregulamentação do uso e da ocupação do solo urbano, mas, sim, uma transferência desta regulação, por meio da lei, do Estado para o próprio mercado que passa a regular tanto o uso como a ocupação do solo urbano a partir dos seus próprios interesses e parâmetros. A transferência da função regulatória do Estado para o mercado potencializa a exploração do território na medida em que os parâmetros do mercado são os parâmetros da ordem concorrencial, portanto, de caráter econômico e não mais os do zoneamento estatal, que buscava acomodar os diferentes interesses à lei a à ordem urbana (ALMEIDA, 2004). O que passa a determinar o que será produzido, como será produzido e onde será produzido é a previsão lucrativa do fluxo de caixa do empreendimento, que se torna o grande parâmetro regulador da propriedade privada. Esta inflexão ocorre em um momento em que as legislações deixam de ser instrumentos determinantes do que deve ser feito e passam a ser mecanismos interpretativos do que pode ser feito, segundo uma leitura que combina o neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016) e o neoconstitucionalismo (HIRSCHL, 2004)<sup>11</sup>.

Este panorama encaminha um modelo de produção do espaço cada vez mais desigual, seletivo e privatizador em função desta forma concorrencial de regular o território, o que tende a promover uma diferenciação intensiva entre as frações do espaço retroalimentando a produção desigual.

---

<sup>11</sup> O neoconstitucionalismo é uma vertente política que reelabora o constitucionalismo compreendendo as legislações de forma interpretativa a partir do que *pode* ser feito e não mais a partir do *deve* ser feito, o que abre espaço para a judicialização da política (HIRSCHL, 2004).

“A alteração no valor específico das diversas frações do espaço tem um impacto sobre a economia moderna, aumentando a concorrência e a distância entre as firmas, mas também influi sobre o resto da sociedade e economia, pelo fato de que aquilo que se tornou deseconomia urbana para uns é a própria economia para outros. [...] Entramos, assim, num círculo vicioso perverso, pois, desse modo, o Capital Geral será apropriado ainda mais seletivamente e ainda mais privatisticamente. Assim, as desigualdades aumentarão e, por isso, se imporão novas necessidades de planejar, para eliminar deseconomia.” (SANTOS, 2009, p.130)

Neste sentido, a regra geral do Estado de direito material não promove, via flexibilização da legislação, apenas novas alterações na dimensão legal do jogo econômico e espacial do capital, mas também viabiliza um ajuste que é, cada vez mais, desigual em função da contradição entre a riqueza e a pobreza, no território. Este ajuste é uma janela aberta para novos ciclos de exploração imobiliária em novas localizações. Trata-se de uma nova política da oferta, fundamentada na primazia da empresa privada na economia, difundida na sociedade como um todo e viabilizada pelo Estado (DARDOT; LAVAL, 2016, p.236).

A questão não envolve o atendimento de uma demanda social por suporte territorial. Como nas formas anteriores do capitalismo, a sociedade é entendida, no neoliberalismo, de forma utilitária como “recurso humano” que deve ser potencializado e como “encargo social” que deve ser minimizado nos seus custos (DARDOT; LAVAL, 2016, pp.284-285). O objetivo da ação de mercado está na manutenção da taxa de lucro através da reprodução da sociedade no espaço, independente do atendimento das suas reais demandas sociais. Sendo assim, na medida em que esta sociedade é sistematicamente desigual, a sua base territorial original se tornará incompatível com as diferenciações sociais progressivas, em algum momento do tempo, em função do paradoxo das localizações (fixidez e durabilidade) enfatizado por Harvey (1980). Assim, o processo de transformação do espaço para acomodar as desigualdades crescentes, verificado na intensificação ou na expansão do uso e da ocupação do solo urbano, viabilizadas por meio da flexibilização da legislação pelo Estado, é a forma neoliberal do capital manter a sua hegemonia econômica e a sua taxa de reprodução lucrativas ou mais-valia.

Tal modelo é recorrente em todo o mundo capitalista neoliberal, mas adquire uma vestimenta perversa no âmbito do subdesenvolvimento. Nesta parte do mundo, as desigualdades se intensificam acelerando a velocidade do processo de transformação do espaço a partir da relação entre um Estado que não garante o mínimo necessário para a reprodução da sociedade como um todo, funcionando como um mecanismo de reprodução das desigualdades, e um

mercado voraz que desenvolve uma prática de produção destrutiva, do ponto de vista social, por meio deste mecanismo estatal.

### 4.3 DA REGULAÇÃO VIA ZONEAMENTO À REGULAÇÃO VIA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

#### *O mecanismo fundiário de regulação das desigualdades*

Como a sociedade neoliberal se fundamenta na lógica concorrencial da ordem de mercado, o que intensifica a exploração do trabalho, pelo capital, no espaço urbano, o planejamento urbano de caráter regulatório passa por um processo de flexibilização para ajustar o território às desigualdades sociais e econômicas crescentes, através de novas categorias legais. O capital, por sua vez, se reproduz no espaço a partir do processo de mudança legal na medida em que, com a alteração na forma de regulação do território, o que passa a ser praticado a partir da nova legislação é necessariamente diferente do que era praticado anteriormente. Assim, por meio da adequação legal do território aos novos distanciamentos socioeconômicos, são abertos novos espaços para novos tipos de mercado imobiliário.

“O planejamento, por isso mesmo, tem sido uma atividade a reboque, quando utilizado para buscar uma solução casuística para as dificuldades do capital. Pode-se falar, assim, como resultado, num enriquecimento planejado pelos que enriquecem, mas também planejado pelos planejadores do espaço? Nesse caso, poder-se-ia falar, também, num empobrecimento planejado. Mas aqui os pobres não têm voz no processo: são apenas as vítimas.” (SANTOS, 2009, p.132)

No subdesenvolvimento, a riqueza e a pobreza são duas engrenagens imbricadas em um mesmo mecanismo social. Assim, o processo de ampliação da desigualdade evidencia uma movimentação conjunta dos dois extremos da sociedade, em direções opostas, ampliando o abismo social entre ambos. Não é possível o enriquecimento de uma parcela da sociedade capitalista sem o empobrecimento de outra, na medida em que o modelo de economia historicamente constituído, não é o da redistribuição, mas o da expropriação crescente (OLIVEIRA, 2013; KOWARICK, 1979) e assim, a cada ciclo produtivo do espaço, a desigualdade tende a aumentar. Produzir, no subdesenvolvimento, significa ampliar as desigualdades de maneira deliberada e planejada.

A contradição que surge neste momento e que encaminha a elaboração da tese deste trabalho é o fato de que toda esta estrutura social e espacial desigual precisa ser reproduzida para que o capital mantenha a sua hegemonia (GRAMSCI, 2016). Como reorganizar espacialmente uma sociedade que nutre uma relação cada vez mais intensa de desigualdade a fim de promover a

realização da mercadoria “localização” no mercado? Entende-se que para solucionar este empecilho o capital utiliza a própria contradição da sociedade para reformular a ideia de localização.

“O movimento dialético entre forma e conteúdo, a que o espaço, soma dos dois, preside, é, igualmente, o movimento dialético do todo social, apreendido na e através da realidade geográfica. Cada localização é, pois, um momento do imenso movimento do mundo, apreendido em um ponto geográfico, um lugar. Por isso mesmo, cada lugar está sempre mudando de significação, graças ao movimento social: a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas.” (SANTOS, 2014c, p.13)

Com a ampliação da desigualdade resultante do próprio processo produtivo entre o capital e o trabalho, as formas antigas deixam de ter correspondência com os conteúdos sociais contidos nelas. Ocorre que, enquanto estes se modificam com uma certa velocidade, aquelas permanecem estacionárias. E este descompasso temporal, entre formas e conteúdos, impõe ao capital a produção de novas formas adequadas à organização dos novos conteúdos sociais no espaço. Este processo inaugura novos mercados ao mesmo tempo em que torna os anteriores obsoletos para o novo padrão societário.

As novas formas, então, terão uma configuração espacial, ou geográfica, necessariamente diferente das anteriores para que haja a adequação destas aos novos conteúdos, estabelecendo novos mercados, em novas localizações. No entanto, como o espaço é o conjunto de todas as formas e de todos os conteúdos, ocorre, obrigatoriamente, uma interação entre estas diferentes partes em constante transformação. É esta dinâmica que determina a materialidade das novas localizações, viabilizando lucros excessivos (mais-valia relativa). É a partir da relação com as formas preexistentes que as novas formas se constituem enquanto lócus dos novos conteúdos. Como estes novos conteúdos dentro da lógica capitalista tendem a ser cada vez mais desiguais, é natural que as formas sigam o mesmo caminho. A intensificação deste processo no território, que se dá na contemporaneidade, vai resultar na mudança da forma de materialização do elemento central da dinâmica reprodutiva do capital, a desigualdade.

Compreende-se que a materialização da desigualdade no modelo de produção neoliberal do espaço é viabilizada a partir da flexibilização das regras e formulações do planejamento urbano, como uma estratégia de transferência do poder regulatório do uso e da ocupação do solo urbano, do Estado para o mercado. Os parâmetros que passam a determinar a regulação do uso e da ocupação do solo urbano deixam de estar na lei, que os transfere para o mercado. A representatividade prática deste processo está, basicamente, na transferência da regulação

territorial fundamentada na ideia de zoneamento para a regulação territorial fundamentada na estrutura fundiária.

Entendendo que a dimensão legal do uso e da ocupação do solo, que possui a sua expressão territorial no zoneamento, institui um *mecanismo fundiário de regulação das desigualdades* com características metalegais, o Estado fica esvaziado de sua dimensão regulatória. Por sua vez, este mecanismo, que é operado pelo mercado, agora controla tanto a regulação como a produção do espaço urbano. Assim, a legislação urbanística deixa de determinar o que *deve* ser feito a partir do zoneamento e passa a viabilizar o que *pode* ser feito, a partir da estrutura fundiária. Trata-se de uma crítica não à flexibilização do planejamento urbano em si, mas à razão da prática que se constitui a partir do arcabouço legal flexibilizado por meio da ordem de mercado. Esta razão, resultante de um modelo neoliberal de Estado, vai ter uma expressão material verificável a partir de contribuições teóricas e metodológicas como as de Santos (2014c), Panerai (2014), Alexander (2013), Salingeros (2005). A cidade produzida no neoliberalismo apresenta uma materialidade particularizada que expressa uma desigualdade reajustada a partir dos parcelamentos da terra urbana, inaugurando novos padrões espaciais de organização social que desestabilizam a eficiência e a funcionalidade das dinâmicas urbanas, mas que responde à ordem de mercado vigente, fundamentada no lucro excessivo (mais-valia relativa).

“Hoje, diante da natureza artificializada das cidades, o Capital Geral produzido coletivamente é gerido em nome da coletividade que o produziu, mas não é socialmente possuído, e está exclusivamente a serviço de alguns. Sua apropriação efetiva e seu uso efetivamente produtivo são seletivos. Isso atribui, na cidade, uma significação diferente, específica, diferencial a cada indivíduo, a cada grupo, a cada firma, a cada instituição e, ao mesmo tempo, a cada distrito, a cada bairro, a cada rua.” (SANTOS, 2009, p.134)

A fragmentação da sociedade, no território, é motivada pela ampliação da desigualdade social e econômica. Quando esta fragmentação, promovida pelo capital, encontra no território os limites fundiários das propriedades privadas, a ideia de cidade como o lugar do exercício da cidadania e dos direitos (LEFEBVRE, 2001) começa a perder o sentido na medida em que as diferenças entre as parcelas territoriais, motivadas pela desigualdade crescente do sistema, inviabiliza as noções de coletividade que extrapolam os limites da propriedade privada. As diferenças socioeconômicas passam a ser tão grandes e sistêmicas que a ideia de cidadão, enquanto aquele sujeito que pertence à cidade, se enfraquece na mesma medida em que a noção de proprietário, enquanto aquele sujeito possuidor de uma propriedade, se torna hegemônica nas relações



sociais, segundo uma ordem patrimonial garantida pelo aparato estatal e historicamente construída (FAORO, 1985).

“A liberdade pessoal, que compreende o poder de dispor da propriedade, de comerciar e produzir, de contratar e contestar, assume o primeiro papel, dogma de direito natural ou da soberania popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo.” (FAORO, 1985, p.734)

Estamos assim produzindo, enquanto sociedade neoliberal, um espaço que é gradualmente esvaziado do seu sentido urbano mais radical. Não se trata mais de cidade e tampouco de cidadãos como caracterizavam os primeiros teóricos da sociologia urbana clássica. O que há são conjuntos de propriedades e seus respectivos proprietários, confirmando a tese de Sennett (1993) sobre o “declínio do homem público” a partir do espaço produzido atualmente.

Com esta formulação teórica, apresenta-se, a seguir, o método de análise utilizado para estruturar o estudo empírico sobre a flexibilização do planejamento urbano e sua expressão material a ser desenvolvido em um estudo para Porto Alegre/RS.

## CAPÍTULO 5 O MÉTODO DE ESTUDO

### *A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM HISTÓRICA, SOCIAL, ESPACIAL E LEGAL*

Neste quinto e último capítulo da primeira parte desta tese, é desenvolvido o método de análise. Trata-se de um método que combina quatro “camadas” analíticas que se encontram na materialidade: as camadas histórica, social, espacial e legal. Esta combinação de abordagens distintas, porém complementares, é construída nesta parte do trabalho a partir de um “diálogo” com o geógrafo Milton Santos:

“Entre as questões paralelas à questão principal, surgem mais frequentemente algumas que assim poderíamos resumir: o que caracteriza, particularmente, a abordagem da sociedade através da categoria espaço? Como, na teoria e na prática, levar em conta os ingredientes sociais e “naturais” que compõem o espaço para descrevê-lo, defini-lo, interpretá-lo e, afinal, encontrar o espacial? O que caracteriza a análise do espaço? Como passar do sistema produtivo ao espaço? Como levar em conta a questão da periodização, na difusão das variáveis e o significado das “localizações?” (SANTOS, 2014c, p.11)

A partir das questões expostas nesta citação, o método deste trabalho é organizado em quatro momentos. Inicialmente se propõe uma etapa de “periodização” do objeto a ser analisado com a intenção de contextualizá-lo em um recorte espacial e temporal mais amplo do sistema produtivo que o justifica. Em um segundo momento os “integrantes sociais” deste objeto são colocados em pauta e relacionados para, no terceiro momento, “encontrarmos o espaço” e o seu modelo de produção e reprodução. No quarto e último momento, as “localizações”, identificadas a partir das etapas anteriores, são problematizadas.

O primeiro momento estrutura a etapa de delimitação temporal e espacial do estudo empírico, a partir da periodização e da contextualização da relação entre planejamento urbano e espaço urbano produzido. O objetivo é justificar a escolha do recorte de análise. O segundo momento estrutura a etapa de análise social do recorte analítico escolhido, a partir de dados socioeconômicos dos Censos Demográficos (IBGE, 2000; 2010) e da relação destes com a estrutura espacial do recorte. Nesta etapa do método, o objetivo é identificar as tendências socioeconômicas do recorte e suas relações com o território. O terceiro momento foca na organização da etapa correspondente à análise imobiliária do recorte escolhido, a partir dos dados cadastrais do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Nesta etapa, o objetivo é caracterizar a produção imobiliária para o recorte de análise. E no quarto e último momento, é

organizada a etapa correspondente à análise da materialidade do recorte escolhido a partir do comparativo entre a legislação de uso e ocupação do solo que viabilizou a produção imobiliária do recorte de análise (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA) e a legislação anterior (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU). O objetivo é mostrar a relevância das mudanças no planejamento urbano a partir de algumas localizações selecionados. Entende-se que estes quatro passos analíticos correspondem a quatro camadas que se sobrepõem viabilizando o desenvolvimento do estudo empírico e a consequente verificação da hipótese construída.

A seguir estas quatro etapas são detalhadas e aprofundadas em função dos elementos metodológicos (dados, fontes e técnicas) e dos procedimentos metodológicos (ações práticas) considerando as especificidades do município de Porto Alegre/RS, local do estudo de caso desta tese. Esta construção metodológica se fundamenta na ideia de “vigilância epistemológica” (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2015), objetivando a superação dos “obstáculos à formação do espírito científico” (BACHELARD, 1996).

## 5.1 O PASSADO COMO CONDIÇÃO DO PRESENTE

### *Periodização e contextualização da análise*

A primeira etapa metodológica corresponde às delimitações, temporal e espacial, do recorte de análise assim como à justificativa do mesmo. Para tanto, estrutura-se uma periodização temporal e uma contextualização espacial mais ampla a partir das mudanças identificadas nas formas adotadas pelo planejamento urbano e suas manifestações na materialidade da cidade.

Os dados, aqui, são históricos e espaciais correspondendo aos aspectos do planejamento urbano e do espaço urbano materializado a partir da adoção de três lógicas para a interpretação do tecido urbano: as vias, os parcelamentos e as edificações. As fontes são documentais: plantas cadastrais, mapeamentos, zoneamentos e imagens. Como técnica de organização e análise dos dados, destaca-se a linha do tempo em associação com mapeamentos dos processos históricos percorridos pelo planejamento urbano e da constituição dos espaços urbanos, como materialidade construída. Cada periodização vai apresentar um critério de delimitação temporal em função do objeto analisado e sua escala de análise, conforme a interpretação de Milton Santos (2014c):

“Ademais, como a mesma variável muda de valor segundo o período histórico (sinônimo de *áreas temporais de significação*, ou, ainda, de *modo de produção* e seus *momentos*), a análise, qualquer que seja, exige uma *periodização*, sob pena de errarmos frequentemente em nosso esforço interpretativo. Tal

periodização é tanto mais simples quanto maior a escala do estudo (os *modos de produção* existem à escala mundial), e tanto mais complexa e capaz de subdivisões quando mais reduzida a escala. Quanto *mais pequeno* o lugar examinado, tanto maior o número de níveis e determinações externas que incidem sobre ele. Daí a complexidade do estudo do *mais pequeno*.” (SANTOS, 2014c, p.13)

Partindo desta interpretação da periodização, a escala de análise pretendida impõe uma periodização com subdivisões correspondentes aos períodos do planeamento urbano municipal. A periodização do planeamento urbano porto-alegrense pode ser identificada como ocorrendo em cinco períodos que correspondem aos planos que a cidade adotou, sejam eles urbanísticos ou diretores. Estes períodos são os seguintes:

1. 1914-1937: período do Plano de Melhoramentos de 1914;
2. 1937-1959: período do Plano Gladosch de 1937;
3. 1959-1979: período do Plano Diretor de 1959 (1º Plano Diretor de Porto Alegre);
4. 1979-1999: período do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979;
5. 1999-atual: período do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de 1999/2010.

Como primeiro procedimento da etapa, realiza-se a caracterização histórica da periodização desenvolvida, viabilizando uma contextualização do espaço urbano. Este procedimento permite, a partir dos planos urbanísticos e diretores, apontar a relação entre estes e os respectivos períodos em que os mesmos ocorreram. E, então, novamente com Milton Santos, concordamos que:

“A questão não é, pois, levar em conta causalidades, mas contextos. A causalidade poria em jogo as relações entre os elementos, ainda que essas relações fossem multilaterais. O contexto leva em conta o movimento do todo. [...] Somente através do movimento do conjunto, isto é, do todo, ou do contexto, é que podemos corretamente valorizar cada parte e analisá-la, para, em seguida, reconhecer concretamente esse todo. Essa tarefa supõe um esforço de classificação.” (SANTOS, 2014c, p.22)

Para classificar e diferenciar a materialidade resultante da periodização do planeamento urbano, adotam-se cinco contextos materiais, que caracterizam os períodos, como o segundo procedimento da etapa. Estes contextos são apresentados a seguir:

1. O contexto referente ao Plano de Melhoramentos de 2014;
2. O contexto referente ao Plano Gladosch de 1937;

3. O contexto referente ao Plano Diretor de 1959;
4. O contexto referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979);
5. O contexto referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999).

Cada contexto espacial (materialidade) é analisado a partir das vias, dos parcelamentos e das edificações com a intenção de compreender o espaço urbano produzido e suas diferenças. Segundo Santos, “a periodização fornece, também, a chave para entender as diferenças, de lugar para lugar, no mundo subdesenvolvido” (SANTOS, 2014c, p.38). Portanto, a periodização da relação entre as diretrizes do planejamento urbano e a materialidade resultante, viabiliza a compreensão das diferenças existentes no espaço urbano de Porto Alegre, o que fornece a justificativa para o recorte de análise em função da questão da tese.

Assim, a questão da tese é problematizada em um terceiro procedimento a partir da delimitação espacial, o município de Porto Alegre, e da delimitação temporal, período do planejamento urbano de Porto Alegre entre 1999 e 2020, conforme três aspectos: a preservação da preexistência; a expansão urbana e o uso e ocupação do solo.

Com base nesta problematização, encaminha-se os passos a seguir.

### 5.2 A SOCIEDADE EM ANÁLISE

#### *Abordagem quantitativa com base em dados demográficos do IBGE*

Uma vez identificado, contextualizado e introduzido o recorte de análise, se faz necessário abordar os aspectos socioeconômicos do mesmo. O que se pretende, então, é construir uma base metodológica para uma análise ampla da sociedade e das suas especificidades territoriais, como segunda etapa do método.

Os dados nesta etapa da análise são demográficos e suas fontes são os Censos Demográficos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) organizados territorialmente a partir da metodologia desenvolvida no Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre (PMPA, 2008), para fins de comparação, com exceção dos dados referentes aos domicílios. Como técnica de organização e análise dos dados, utiliza-se o geoprocessamento/mapeamento temático comparativo dos dados demográficos<sup>12</sup> de 2000 e

---

<sup>12</sup> Nos mapeamentos dos dados demográficos, o critério de classificação utilizado foi o das classes de “quebras naturais” (*Jenks*) que são baseadas em agrupamentos naturais inerentes aos dados. Este padrão de classificação agrupa os dados em classes maximizando as diferenças.

2010, a partir das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs)<sup>13</sup> utilizadas como base territorial para a análise de caráter quantitativo. Esta coletânea de dados demográficos de 2000 e 2010, mapeados e relacionados com uma base territorial (estrutura fundiária), oferece tanto uma leitura espacial da sociedade nos períodos considerados como tendências futuras, a partir dos elementos estruturais do espaço.

“As estruturas do espaço são formadas de elementos homólogos e de elementos não homólogos. Entre as primeiras estão as estruturas demográficas, econômicas, financeiras, isto é, estruturas da mesma classe e que, de um ponto de vista analítico, podem-se considerar como estruturas simples. As estruturas não homólogas, isto é, formada de diferentes classes, interagem para formar estruturas complexas. A estrutura espacial é algo assim: uma combinação localizada de uma estrutura demográfica específica, de uma estrutura de produção específica, de uma estrutura de renda específica, de uma estrutura de consumo específica, de uma estrutura de classes específicas e de um arranjo específico de técnicas produtivas e organizativas utilizadas por aquelas estruturas e que definem as relações entre os recursos presentes.” (SANTOS, 2014c, p.29)

A análise social pretendida aqui está organizada em procedimentos que combinam sistematicamente abordagens restritas às estruturas homólogas com abordagens baseadas em estruturas não homólogas, conforme Santos (2014c). Em função desta consideração metodológica, objetiva-se problematizar as tendências da evolução social, observadas no território a partir de análises comparativas entre dois momentos (2000 e 2010), cuja elaboração se estrutura em três procedimentos complementares.

O primeiro procedimento diz respeito a uma breve linha do tempo sobre a formação socioeconômica local (períodos econômicos). Esta análise é seguida por estudo comparativo, a partir dos Censos do IBGE de 2000 e 2010, sobre os seguintes dados gerais do município: população (número de habitantes); domicílios (total de domicílios); e taxa de vacância (porcentagem de domicílios vagos).

As duas primeiras análises são de caráter homólogo, enquanto a terceira é de caráter não homólogo. Com isso, busca-se apresentar as tendências de crescimento populacional, a formação domiciliar e o comportamento da taxa de vacância. Entende-se que a combinação

---

<sup>13</sup> As Unidades de Desenvolvimento Humano são parcelas territoriais organizadas no Atlas de Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas Brasileiras (BRASIL, 2013) com o intuito de viabilizar análises comparativas diretas entre os dados dos Censos de 2000 e 2010. São quatro os critérios para a delimitação destas unidades territoriais que correspondem a aproximações dos bairros constituídos (por lei) e reconhecidos (popularmente): somatório de setores censitários, população mínima de 16 mil habitantes; homogeneidade (social e econômica) e contiguidade.

destas três tendências possibilita um quadro introdutório geral da relação sociedade x espaço construído.

O segundo procedimento corresponde a uma abordagem sobre o comportamento da sociedade considerando as estruturas homólogas, apresentadas a partir das suas tendências com base na comparação entre os Censos Demográficos (2000/2010), por UDH. Os dados representativos destas estruturas são os seguintes: dados de trabalho (% de empregadores, % de empregados do total da população ocupada, taxa de desocupação ou % de pessoas na força de trabalho que estão desempregadas); dados de renda e de desigualdade (renda per capita domiciliar, Índice de Gini); dados de educação da população ocupada (% dos ocupados com ensino superior completo); dados de fecundidade (taxa de fecundidade ou número de filhos, em média, por mulher); e dados de envelhecimento (taxa de envelhecimento ou número de pessoas com 60 anos, ou mais, a cada 100 pessoas com menos de 15 anos);

Estes dados são analisados em conjunto a partir da relação com o território estudado (estrutura não homóloga). Entende-se que esta combinação de dados oferece um quadro estrutural da organização social localizada e suas especificidades.

O terceiro procedimento está fundamentado na relação deste conjunto de dados analisados com duas tendências de variação, observadas entre os Censos Demográficos (2000/2010), por UDH: população (número de habitantes) e densidade demográfica (número de habitantes por hectare).

Na sequência, os dados populacionais são relacionados com a base territorial (estrutura fundiária) do município. Aqui, o intuito é identificar a correlação entre mudanças demográficas (estruturas homólogas) e a estrutura espacial (estrutura não homóloga) existente, com a intenção de apontar padrões de ocupação territorial que possam estar vinculados com a produção imobiliária analisada na sequência.

“[...] o objeto de análise é o presente, toda análise histórica sendo apenas o indispensável suporte à compreensão de sua produção. Nesse caso, é importante levar em conta que não se trata de efetuar uma prospecção arqueológica que seja, em si mesma, uma finalidade. Trata-se de um meio.”  
(SANTOS, 2014c, p.32)

Para Santos (2014c, p.32), este meio possibilita a apreensão de tendências futuras, o que viabiliza um esclarecimento sobre as próximas etapas desta realidade social (estruturas homólogas) territorializadas (estruturas não homologas) assim como as suas linhas de força. Entende-se, com

aquele autor, que a combinação destes procedimentos oferece uma avaliação consistente e caráter histórico da territorialização dos processos demográficos existentes no período analisado, algo fundamental para o planejamento urbano e que encaminha a análise das dinâmicas da produção do espaço.

### 5.3 A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM ANÁLISE

#### *Abordagem quantitativa/qualitativa com base no cadastro do IPTU*

A terceira etapa do método diz respeito à estruturação da análise da produção do espaço oriunda da indústria da construção civil e comercializada pelo mercado imobiliário. Esta elaboração trata sobre a produção do espaço privado residencial referente ao recorte espacial, o município de Porto Alegre, e ao recorte temporal, o período entre os anos 2000 e 2019. Selecionou-se a produção do espaço privado residencial em função de duas características: (i) o grande volume de metros quadrados construídos, com um impacto considerável na materialidade urbana, e (ii) a correlação direta com as tendências demográficas entre 2000 e 2010, tendo em vista que os dados demográficos do IBGE estão vinculados à residência.<sup>14</sup>

Os dados da produção do espaço privado residencial dizem respeito aos registros do cadastro fiscal local do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Cada registro do cadastro fiscal vai apresentar uma série de atributos característicos utilizados nesta análise: a área do terreno, a área construída, o número de imóveis, a tipologia morfológica, o padrão construtivo e as coordenadas geográficas (localização). A fonte dos dados é o cadastro fiscal da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre. As técnicas de análise e organização destes elementos são as seguintes: tabelamento, recursos gráficos e geoprocessamento/mapeamento temático dos dados, mas agora a partir da localização das ocorrências imobiliárias com base nas coordenadas geográficas dos registros e da concentração destas ocorrências com base em mapas de calor (*heatmaps*) conforme a proximidade entre os registros.

“O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. Consequentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção do espaço.” (SANTOS, 2014c, p.67)

---

<sup>14</sup> Em função da não realização do Censo Demográfico de 2020, não foi possível estabelecer metodologicamente uma correspondência periódica exata entre os dados demográficos (2000/2010) e os imobiliários (2000/2019). No entanto, entende-se que, neste trabalho, a contribuição está mais associada à construção de tendências do que na análise de relações absolutas com a produção imobiliária. Neste sentido, é possível identificar correlações importantes e estruturantes no território porto-alegrense a partir da comparação entre estes dois níveis da análise.



A produção do espaço privado residencial, baseada nos dados do cadastro do IPTU e nos seus atributos, é investigada aqui a partir de uma construção metodológica organizada em três procedimentos: localização e caracterização da produção do espaço privado residencial a partir da segmentação dos tipos morfológicos; localização e caracterização da produção do espaço privado residencial a partir da segmentação dos padrões construtivos dos tipos morfológicos e localização e caracterização da segmentação tipologia/padrão a partir da segmentação das áreas construídas. Esta análise viabiliza uma compreensão aprofundada sobre o espaço produzido, sobre sua relação com a sociedade e sobre sua expressão material.

O primeiro procedimento é a localização/caracterização da produção segmentada por tipologia morfológica. Esta segmentação é organizada a partir da identificação de quatro tipos morfológicos:

- *Casas*: dizem respeito aos registros de edificações unifamiliares com poucos pavimentos;
- *Edifícios de apartamentos*: correspondem aos registros de edificações multifamiliares com múltiplos pavimentos (verticais);
- *Condomínios abertos horizontais*: dizem respeito aos registros de conjuntos edificados multifamiliares horizontais, distribuídos em parcelas fundiárias, subdivididas por economia, com cada subdivisão apresentando uma relação direta com o espaço público (rua);
- *Condomínios fechados horizontais*: correspondem aos registros de conjuntos edificados multifamiliares horizontais, distribuídos em parcelas fundiárias únicas, que tendem a apresentar uma relação de isolamento com o espaço público (rua).<sup>15</sup>

Esta tipologia se estrutura a partir da classificação<sup>16</sup> utilizada no cadastro fiscal do IPTU de Porto Alegre e é organizada a partir da agregação dos registros por lote e da inclusão das áreas de estacionamento, quando registradas em separado. Esta classificação tipológica introduz os dados da produção do espaço privado residencial porto-alegrense localizando-os no território

---

<sup>15</sup> A produção imobiliária do tipo condomínio fechado foi instituída pela Lei 4.591/1964, que também dispõe sobre as incorporações imobiliárias.

<sup>16</sup> Para conferência da classificação por tipologia morfológica utilizada no cadastro do IPTU, ver Anexo 1.

municipal e caracterizando-os a partir de atributos tais como área de terra total ocupada, área total construída, número total de terrenos ocupados e número total de imóveis<sup>17</sup>, por tipo.

O segundo procedimento diz respeito à localização/caracterização da produção segmentada por padrão construtivo. Esta segmentação é organizada em cinco padrões:

- Padrão precário (categoria A);
- Padrão popular (categoria B);
- Padrão médio (categoria C);
- Padrão fino (categoria D);
- Padrão luxo (categoria E).

Esta padronização também se estrutura a partir da classificação<sup>18</sup> utilizada no registro cadastral fiscal do IPTU de Porto Alegre com base na variação no valor médio do CUB (Custo Unitário Básico), o que viabiliza uma associação entre o padrão construtivo e o perfil socioeconômico do usuário em potencial. Esta classificação por padrão construtivo aprofunda, do ponto de vista socioeconômico, a análise dos dados da produção do espaço privado residencial porto-alegrense localizando-os e caracterizando-os a partir de atributos tais como área de terra total ocupada, área total construída, número total de terrenos ocupados e número total de imóveis, por padrão construtivo.

O terceiro procedimento trata da localização/caracterização da segmentação tipologia/padrão por áreas construídas, estruturada a partir de 20 segmentos<sup>19</sup> resultantes da combinação entre a classificação tipologia e a classificação por padrão construtivo. Estes segmentos e seus registros são analisados em função da forma como o montante total da área construída para cada um se materializa no espaço. Para tanto, realiza-se uma nova segmentação a partir da área média construída, por registro, para cada um dos segmentos, o que resulta em duas classes:

---

<sup>17</sup> No caso das casas, o número de imóveis não corresponde ao número especificado nos registros do cadastro fiscal do IPTU em função da natureza do dado. No cadastro, o número de imóveis corresponde ao somatório de ocorrências imobiliárias individuais em um terreno (lote), o que reflete o número de imóveis para os edifícios de apartamento e para os dois tipos de condomínio horizontal (aberto e fechado). No entanto, para as casas este dado distorce a realidade, pois em um mesmo terreno ocupado por uma casa (unidade unifamiliar) pode haver mais de uma ocorrência imobiliária individual em função de eventuais acréscimos de área construída ao longo do tempo. Logo, neste caso, o número de imóveis corresponde ao número de terrenos.

<sup>18</sup> Para conferência da classificação por padrão construtivo utilizada no cadastro do IPTU, ver Anexo 2.

<sup>19</sup> Metodologicamente, elegeu-se 20 segmentos. No entanto, no estudo de caso, os 20 segmentos se tornam 16 em função da inexistência ou da baixa relevância estatística de registros no cadastro do IPTU.

- *Classe A*: agrupamento das áreas construídas por registro superiores à área média construída do segmento tipo/padrão;
- *Classe B*: agrupamento das áreas construídas por registro inferiores à área média construída do segmento tipo/padrão.

Na continuidade, as áreas construídas por registro, superiores à média, são somadas assim como os seus respectivos terrenos. A mesma operação é realizada com as áreas inferiores à média e com seus respectivos terrenos. Estas operações são descritas a seguir:

- *Classe A*:  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) > área média do segmento tipo/padrão e  $\Sigma$  dos terrenos correspondentes ao  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) > área média do segmento tipo/padrão;
- *Classe B*:  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) < área média do segmento tipo/padrão e  $\Sigma$  dos terrenos correspondentes ao  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) < área média do segmento tipo/padrão;

A seguir, estes dados quantitativos (somatório das áreas construídas e dos terrenos por classe) são representados na forma de porcentagem, como segue:

- *Classe A*:  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) > área média / área construída total do segmento x 100 e  $\Sigma$  dos terrenos correspondentes / número total de terrenos do segmento x 100;
- *Classe B*:  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) < área média / área construída total do segmento x 100 e  $\Sigma$  dos terrenos correspondentes / número total de terrenos do segmento x 100.

A intenção é interpretar quantitativamente a forma de distribuição das áreas construídas no território a partir das suas localizações, assim como os seus padrões espaciais a partir da caracterização da materialidade, por meio da área média construída por terreno para cada classe:

- *Classe A*:  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) > área média /  $\Sigma$  dos terrenos correspondentes;
- *Classe B*:  $\Sigma$  das áreas construídas ( $m^2$ ) < área média /  $\Sigma$  dos terrenos correspondentes.

Para cada um dos segmentos considerados, seleciona-se um caso para ser aprofundado na última etapa do método. Os casos escolhidos refletem os padrões espaciais hegemônicos, a partir da área construída, em cada segmento. Estes padrões podem estar associados à classe das áreas construídas, por registro, superiores à média ou à classe das áreas construídas, por registro,

inferiores à média, dependendo da situação. Os casos podem corresponder tanto a registros únicos que se destacam individualmente como a conjuntos de registros, relativamente homogêneos, o que tende a configurar um mesmo caso, como um loteamento, por exemplo.

Esta última parte, juntamente com a seleção final, encaminham a leitura da materialidade construída a partir dos critérios: formais, funcionais, estruturais e processuais da produção imobiliária local, conforme a leitura de Santos (2014c).

“Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante do tempo. Função, de acordo com o Dicionário Webster, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. Estrutura implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. Processo pode ser definido como uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança.” (SANTOS, 2014c, p.69)

Estas categorias auxiliam na problematização e na análise de cada um dos casos escolhidos, que serão aprofundados na última etapa do método a partir da relação entre planejamento urbano e sua prática como expressão material. A seguir, é construída a última etapa metodológica.

### 5.4 O PLANEJAMENTO URBANO EM ANÁLISE

#### *Abordagem qualitativa com base na materialidade produzida*

Uma vez desenvolvida a maneira de analisar a produção do espaço e das suas especificidades territoriais, pretende-se, nesta última etapa do método, estruturar a análise do papel do Estado, a partir da lei, nesta produção. O planejamento urbano é investigado a partir das alterações da legislação de uso e ocupação do solo, critério utilizado para a delimitação temporal e espacial do recorte de análise, na primeira etapa do método. A intenção é construir uma leitura crítica do planejamento urbano a partir da sua expressão material, com base nos casos selecionados anteriormente.

“Em certos casos, a intervenção governamental favorece a alguns e prejudica outros, diretamente ou por suas consequências. Em outros casos, a preocupação de servir a um grande número resulta eficaz, podendo, todavia, a médio prazo, alcançar objetivos completamente opostos.” (SANTOS, 2014c, p.102)

Nenhuma ação governamental, no território, é neutra, o que pressupõe um posicionamento do Estado em relação à sociedade. Este posicionalmente se modifica ao longo do tempo, exigindo que a análise crítica se debruce sobre cada fase do planejamento urbano para compreendê-lo e

investigá-lo neste contexto. Os dados utilizados são da legislação que condicionou a produção no período em análise, em comparação com os dados da legislação precedente e da materialidade dos casos selecionados. Analisa-se os zoneamentos em função da densidade demográfica, do regime de atividades, do índice de aproveitamento e do regime volumétrico, considerando a relação entre as duas legislações de uso e ocupação do solo para cada uma das localizações selecionadas na etapa anterior e, representadas aqui, com auxílio de imagens de satélite de antes e de depois da produção imobiliária. As fontes são as duas legislações, a correspondente ao período de análise (PDDUA) e a precedente (PDDU) e o mapeamento histórico do globo terrestre disponível pelo Google Earth (2002/2020). As técnicas de organização e análise dos dados correspondem às ferramentas de análise de discurso para a problematização das legislações e ao geoprocessamento/mapeamento a partir do georreferenciamento dos zoneamentos, adotados pelas duas legislações, e das imagens de satélite dos casos em análise, além do tabelamento de ambos os regimes urbanísticos para cada localização.

“[...] o Estado passa a presidir, para o caso particular, um aspecto da lógica capitalista que leva à reprodução cumulativa de diferenças. O zoneamento é o instrumento desse processo e pode consagrar a utilização prioritária dos recursos locais para setores específicos.” (SANTOS, 2014c, p.103)

Entende-se que a combinação dos seguintes procedimentos oferece uma leitura pertinente e suficiente para os objetivos do trabalho, referentes aos efeitos das mudanças da lei na produção do espaço, no recorte analisado.

O primeiro procedimento, de caráter introdutório, diz respeito à análise da forma como a legislação associada ao PDDUA e relacionada à produção imobiliária, destacada na etapa anterior, se estrutura enquanto documento legal, em comparação à legislação anterior (PDDU). São analisados os princípios, as estratégias e as formas de concretização dos mesmos pelo planejamento urbano, a partir da territorialização, proposta no plano, que divide o município em nove Macrozonas:

- Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica;
- Macrozona 2 – Corredor de Desenvolvimento;
- Macrozona 3 – Cidade Xadrez;
- Macrozona 4 – Cidade de Transição;
- Macrozona 5 – Cidade Jardim;
- Macrozona 6 – Eixo Lomba-Restinga;

- Macrozona 7 – Restinga;
- Macrozona 8 – Cidade Rururbana;
- Macrozona 9 – Ilhas do Delta do Jacuí.

Cada Macrozona abarca um conjunto de medidas específicas de planejamento urbano. A intenção é problematizar o atual plano diretor municipal a partir destas medidas para, em seguida, verificar a sua expressão material a partir dos casos selecionados no capítulo anterior.

O segundo procedimento trata sobre a análise em profundidade dos casos selecionados. Cada caso é problematizado a partir de uma sequência lógica de ações:

1. Apresentação da localização e do contexto de inserção a partir das imagens de satélite (2002/2020);
2. Comparação entre os zoneamentos do PDDU e do PDDUA a partir dos índices construtivos a partir do tabelamento dos dados e do mapeamento dos usos do solo;
3. Interpretação da materialidade produzida (forma, função, estrutura, processo), a partir das análises substancial e relacional:
  - Análise substancial: leitura a partir dos elementos do tecido urbano (via, parcelamento e edificação);
  - Análise relacional: Leitura a partir dos padrões da teia urbana (nós, conexões e hierarquia).

Entende-se que estas ações viabilizam uma análise aprofundada da relação entre o planejamento urbano e sua expressão material, motivo da crítica deste trabalho.

O terceiro procedimento corresponde à síntese analítica ao associar os dois procedimentos anteriores. Objetiva-se desenvolver uma avaliação, a partir das análises, que fornecesse subsídios práticos para a tese formulada teoricamente. Aqui a associação entre Estado e mercado emerge a partir da relação prática entre o planejamento urbano e sua expressão na materialidade.

“Afim, os mecanismos de mercado aparecem triunfantes, trazendo o novo e conservando o velho, em função dos ditames da produção, impondo o externo ao interno nos setores onde isso lhes convém e arrastando o Estado para a órbita dos interesses privados. A internalização do externo, a renovação do antigo a serviço das forças de mercado não seria possível sem o apoio, ainda que não deliberado, do Estado.” (SANTOS, 2014c, p.108)

Desta forma o método é encaminhado para o desenvolvimento do estudo na cidade de Porto Alegre/RS. Esta construção metodológica é sintetizada no Quadro 1 a seguir:

SÍNTESE DO MÉTODO (pós construção teórica)	1º PROCEDIMENTO	2º PROCEDIMENTO	3º PROCEDIMENTO
<b>ETAPA 1</b>	Fontes: Documentações históricas (mapas, planos e imagens)		
PERIODIZAÇÃO	<b>Histórico p/ período:</b> Planejamento Urbano (linha do tempo)	<b>Comparação:</b> Planos X Fundiário (contextos urbanos)	<b>Contextualização:</b> Período pós 1999 (PDDUA)
<b>ETAPA 2</b>	Fontes: Censos demográficos do IBGE (2000/2010)		
SOCIEDADE EM ANÁLISE	<b>Análise geral</b> Cresc. populacional Formação domiciliar	<b>Análise por UDH</b> Renda + Educ. + Etário Nível de desigualdade	<b>Análise relacional</b> População/Densidade Base fundiária
<b>ETAPA 3</b>	Fontes: Cadastro Fiscal do IPTU (2000/2019)		
PRODUÇÃO EM ANÁLISE	<b>Análise por tipo</b> 4 categorias Classificação + Local	<b>Análise p/ padrão</b> 5 categorias Classificação + Local	<b>Análise p/ área const.</b> Áreas const./terreno Distribuição (casos)
<b>ETAPA 4</b>	Fontes: Documentações legais (PDDU + PDDUA) e imagens (casos)		
PLANEJAMENTO EM ANÁLISE	<b>Análise de discurso</b> Macrozonas Materialidades	<b>Análise dos casos</b> PDDU X PDDUA Flexibilização legal	<b>Síntese analítica</b> Zona X Lote Lei X Propriedade

*Quadro 1: Síntese da construção do método para o desenvolvimento do Estudo de Caso.*  
Fonte: Mog, W., 2021.

O método de análise é desenvolvido a seguir em função da sua aplicação no recorte de análise, o período contemporâneo do planejamento urbano na cidade de Porto Alegre/RS.

PARTE 2

ESTUDO DE CASO




## *PORTO ALEGRE E AS TRÊS QUESTÕES DE CONTEXTO*

Porto Alegre é a capital localizada mais ao sul do Brasil. Marcada por uma ocupação urbana de origem portuguesa, ainda no século XVIII, teve importante papel portuário na cadeia produtiva do Estado do Rio Grande do Sul, passando por uma série de transformações sociais e espaciais comuns a todo (grande) centro urbano, no subdesenvolvimento.

Este município é utilizado aqui como o local do estudo empírico. A cada mudança social e espacial vivenciada no território de Porto Alegre, evidencia-se um tipo de associação entre Estado e mercado viabilizando a reprodução da sociedade juntamente com a sua estrutura desigual, característica da economia subdesenvolvida. Tais mudanças apresentam lógicas diferentes do ponto de vista da ocupação do território. Analisa-se nesta parte da tese, o último grande processo de transformação capitaneado pela relação Estado/mercado. Entende-se que este último momento se distingue de todos os anteriores em função de três questões, que justificam sua análise: uma global, uma nacional e uma local, como veremos a seguir.

A questão global envolve o entendimento das transformações recentes do planejamento urbano, após o seu papel histórico de ajuste espacial pós processo de industrialização (LEFEBVRE, 2001). Trata-se do movimento contemporâneo de transformação do planejamento urbano de instrumento de Estado a serviço do mercado e importante na superação das crises de produção do setor imobiliário em instância estatal do mecanismo de mercado, que se generaliza na sociedade a partir do neoliberalismo. Este é entendido aqui como uma fase de crise permanente do capitalismo globalizado (DEÁK, 2016). Neste sentido, o planejamento urbano deixa de ser um instrumento de superação de crises do setor da produção imobiliária e passa a fazer parte de um mecanismo de mercado que viabiliza a produção imobiliária em um período de crise permanente (SANTOS, 2017).

A questão nacional envolve a institucionalização que viabiliza esta transformação histórica do planejamento urbano no Brasil. Trata-se da compreensão do planejamento urbano que passa a ser instituído no Brasil pós a Constituição de 1988 e que representou, no âmbito do Estado, a instituição do neoconstitucionalismo (HIRSCHL, 2004), como um instrumento jurídico institucional que passa a viabilizar as práticas dos governos neoliberais (DARDOT; LAVAL, 2016). Esta transformação na política nacional do Estado brasileiro impactou a política urbana dos municípios brasileiros, sobretudo pós Estatuto da Cidade (2001), quando se generaliza a prática de flexibilização das legislações urbanísticas, determinantes para a materialização do modelo



neoliberal de gestão das cidades brasileiras (PICCININI, 2007), que ganha concretude, sobretudo, com o *boom* imobiliário nos anos 2000, a partir da política econômica dos governos petistas (PAULANI, 2006). As legislações deixam de determinar o que *deve* ser feito e passam a reger o que *pode* ser feito. Esta nova condição da lei lhe retira o caráter teleocrático, que rege um fim a ser alcançado, transferindo esta atribuição para o mercado, que institui na essência do planejamento, uma lógica concorrencial de regulação da cidade nomocrática (regida pela lei).

A questão local envolve os impactos que esta nova política representou na materialidade da cidade de Porto Alegre como um caso representativo da realidade brasileira. Entende-se que as legislações urbanísticas deste município, sobretudo o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) instituído em 1999, no governo petista do prefeito Raul Pont, e revisado em 2010, convergem para um modelo de planejamento urbano em que a regulação da produção da cidade passa a obedecer à ordem de mercado, a partir da flexibilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano previstos em lei (PICCININI; ALMEIDA, 2016). Nessa condição, aqueles instrumentos funcionalistas (tal como o zoneamento dos índices construtivos) instituído a partir do Plano Diretor de 1959 e consolidado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979, são reapropriados, manipulados e distorcidos, deixando de desempenhar o papel de regulação do uso e da ocupação do solo na legislação urbanística.

A seguir, desenvolve-se os quatro capítulos da Parte II que correspondem à operacionalização dos passos estruturados na construção metodológica: a contextualização e periodização do estudo de caso, a análise da sociedade a partir do território, a análise do mercado a partir da produção imobiliária e a análise legal a partir da materialidade localizada, como segue.

## CAPÍTULO 6 AS RAÍZES HISTÓRICAS DO PLANEJAMENTO URBANO

### *UMA LEITURA A PARTIR DA ORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA TERRA EM PORTO ALEGRE*

A história do planejamento urbano de Porto Alegre é um processo marcado pela reorganização entre centralidades e periferias. A cada fase do planejamento, reconhece-se uma centralidade principal com uma dinâmica econômica formal e uma periferia que abriga uma dinâmica econômica informal (PESAVENTO, 1991). Esta relação centro/periferia se movimenta no tempo e no espaço a partir de uma estrutura urbana (VILLAÇA, 2001). O que era centro, ontem, não é mais, hoje, e o que era periferia, ontem, deixa de ser, hoje. Tratam-se de mudanças locais associadas a mudanças formais. O centro do início do século XX tinha uma característica formal específica assim como a periferia correspondente, assim como as centralidades do início do século XXI vão apresentar outras características formais, associadas às respectivas periferias. Tais mudanças, locais e formais, das centralidades e das suas periferias são viabilizadas pelas sucessivas mudanças na legislação de uso e ocupação do solo de Porto Alegre, ao longo de mais de um século de história (ALMEIDA, 2004).

Mas o efeito das mudanças do planejamento urbano na materialidade da cidade depende igualmente da organização fundiária, da base territorial do município. O crescimento urbano da capital gaúcha é acompanhado por uma transformação da sua estrutura fundiária e do papel desta como elemento intermediário e que pode ser identificado nas relações entre o espaço não construído, as vias, e o espaço construído, as edificações, por meio do parcelamento do solo. Verifica-se que as ocupações urbanas mais recentes apresentam uma estrutura fundiária distinta da estrutura fundiária do Centro Histórico de Porto Alegre, através de uma mudança gradual que ocorre ao longo do tempo, tanto nas dimensões como na forma dos lotes, sobretudo, os residenciais, do mercado formal. Tal mudança atravessa mais de um século de história marcado pela expansão das formas de produção do espaço e por transformações no planejamento urbano local.

O lote residencial formal típico do início do século XX é um lote estreito e alongado com dimensões reduzidas, o lote colonial português, que intermedia uma articulação complementar entre o espaço não construído (das vias) e o espaço construído (das edificações) através do parcelamento do solo. Por outro lado, o lote residencial formal característico do início do século XXI é um lote de grandes proporções abrangendo, em muitas circunstâncias, toda uma quadra.

Esta é a caracterização do lote condominial, que tende a apresentar uma articulação não complementar entre o espaço não construído (das vias) e o espaço construído (das edificações). O lote colonial abrigava em sua grande maioria uma família enquanto o lote condominial atual vai abrigar diversas famílias, via a ocupação promovida pelos grandes condomínios fechados horizontais, ou verticais. Neste sentido, falar do crescimento urbano dos principais centros urbanos do Brasil é falar necessariamente de uma transformação na estrutura fundiária das cidades e nas formas como o espaço urbano se materializa, nesta estrutura.

Se, por um lado para cada etapa do planejamento urbano há uma relação centro/periferia localizada em uma estrutura fundiária, por outro lado há um mercado imobiliário responsável pelo escoamento da produção imobiliária local, pois, a cada movimentação no planejamento urbano corresponde uma movimentação no mercado imobiliário, promovendo a intensificação ou a expansão geográfica da produção do espaço. Neste sentido, a atual produção imobiliária em Porto Alegre, questão problematizada no presente trabalho, é resultante da última interação entre as formas adotadas pelo planejamento urbano e as ações promovidas pelo mercado imobiliário. A questão que se apresenta aqui diz respeito ao tipo de espaço que esta parceria produz e ao padrão de reorganização social promovida no território em um contexto marcado pela economia neoliberal e pela flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo (PICCININI, 2007).

A seguir estes pontos são desenvolvidos encaminhando o recorte de análise, com segue.

## 6.1 AS MUDANÇAS NO PLANEJAMENTO E SUAS TERRITORIALIDADES

### *Uma relação dinâmica 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. Tal panorama é acelerado no capitalismo que encontra na urbanização uma forma de garantir a sua acumulação e conseqüente reprodução (HARVEY, 2014).

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). É desta época que datam as primeiras demarcações de lotes, ruas e estradas com a desapropriação da antiga sesmaria de Jerônimo de Ornellas, resultando na formação de um pequeno povoado que viraria freguesia em 1772 (Figura 1), a Freguesia da Nossa Senhora da Madre de Deus de Porto Alegre (PESAVENTO, 1991). Esta fase inicial de ocupação urbana se sustentou a partir da função portuária que a localidade desempenhava na economia regional da época (SOUZA; MÜLLER, 2007). Rapidamente o pequeno núcleo urbano tornou-se um centro importante de escoamento da produção agrícola que vinha do interior, o que contribuiu com a formação de uma dinâmica urbana que culminou na elevação da Freguesia 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. 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 a 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. Tal perspectiva se verifica a partir das alterações observadas nas áreas das chácaras junto da área central de Porto Alegre.

“As áreas urbanas das chácaras que margeavam a região central de Porto Alegre passaram a sofrer retificações para o surgimento de novos arraiais e ruas. Iniciou-se o alinhamento e a numeração de casas, a limpeza, o calçamento e o emplacamento das ruas principais com as suas denominações; a implantação de serviços de iluminação pública, de abastecimento d’água e de esgotos cloacais; a criação dos passeios públicos, etc.” (PESAVENTOS, 1991, p.23)

Com base em um sistema de eixos viários radiais oriundos das estradas que escoavam a produção agrícola, a cidade se expandia a partir do centro original se conectando aos arraiais que, mais tarde, dariam origem aos primeiros bairros da cidade (SOUZA; MÜLLER, 2007). No entanto, esta dinâmica de expansão caminhava juntamente com a reprodução das contradições sociais da época, o que era referendado pelo poder público local. 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).

“No processo de transformação burguesa, as classes menos abastadas e seus territórios passavam a sofrer uma investida dos notáveis da comunidade local no sentido do controle social e da disciplinarização das sociabilidades. A nova ordem burguesa estabeleceu suas normas, valores e procedimentos na busca de uma vida urbana adequada.” (PESAVENTO, 1991, p.24)

Evidencia-se após a institucionalização desta 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, e, ainda, por localidades como o Areal da Baronesa e a Colônia Africada. Estas

áreas informais eram ocupadas por um grande contingente de mão-de-obra à margem do mercado de trabalho formal oriunda da libertação dos escravos, instituída nacionalmente em 1888 pela Lei Áurea, representando um problema social com repercussões espaciais.



*Figura 2: Planta da cidade de Porto Alegre do final do século XIX.*

Fonte: Alexandre Ahrons, 1896.

A relação entre centro e periferia começava a evidenciar no período as contradições da sociedade porto-alegrense, e que iriam se consolidar como potencial transformador do espaço urbano ao longo do século XX, através das propostas e ações do planejamento urbano local que se desenvolvia.

A virada do século XIX para o XX representou a consolidação da ordem burguesa no espaço (PESAVENTO, 1991). Progressivamente, a indústria nascente começava a ocupar um papel econômico importante na transformação do espaço urbano e na manutenção da estrutura social de poder. O espaço urbano estava dividido entre a burguesia industrial alocada no centro financeiro e comercial da cidade, agora livre das classes menos abastadas, e a massa operária residente nas áreas junto aos eixos radiais de expansão urbana (Figura 2).

“Com a consolidação do surto fabril, nascem os bairros operários e loteiam-se inúmeros territórios antes ocupados por sítios e chácaras. As áreas para onde migram estas populações pobres progressivamente passam a conviver com o impacto deste imaginário urbano. São também elas espaços de controle social, e focos de tensão social para onde os poderes constituídos devem exercer a sua vigilância.” (PESAVENTO, 1991, p.43)

Com isso surgiu um novo campo lucrativo para o capital, o imobiliário. O mercado imobiliário local emergiu em função da valorização de áreas loteadas mais afastadas e beneficiadas com a ampliação da área urbana viabilizada pelo governo local, a partir da garantia da rede de serviços públicos como água, luz, saneamento básico e transporte para as novas fronteiras urbanas. Este panorama apresenta um poder público que responde às necessidades de acumulação do capital, independente da forma ineficiente e especulativa como se configurava a urbanização, com a ocupação se encaminhando em direção às periferias da cidade. Naquele período, enquanto a periferia se expandia com novos loteamentos, a área central – marcada pela ocupação burguesa – ganhava o Plano de Melhoramentos de Moreira Maciel de 1914 (Figura 3).



*Figura 3: Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre de Moreira Maciel.*  
Fonte: Souza, 2010 reelaborada por Mog, W., 2021.



Este foi o primeiro plano da cidade baseado na articulação entre sistema viário, saneamento e embelezamento, ou seja, os preceitos do urbanismo haussmanniano (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 (Figura 3), além de melhoramentos urbanos pontuais de antigos arraiais (PESAVENTO, 1991, p.43). Apesar das melhorias identificadas nos arraiais, observa-se uma clara tendência de privilegiar uma totalidade específica, aquela ocupada pela população burguesa, com um espaço mais amplo, saneado e embelezado para a sua circulação. Tratava-se de um planejamento urbano voltado para uma elite que detinha o poder econômico e político local. 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).

Enfatizou-se a desigualdade territorial entre um centro (burguês) agora estruturado, com saneamento e embelezado, e uma periferia, ocupada pela classe trabalhadora, que se expandia à margem do planejamento urbano. 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. O capital – que era agrário no início da ocupação de Porto Alegre – transformou-se em comercial, industrial e imobiliário ao longo do tempo. Neste sentido, a história do planejamento urbano em Porto Alegre ao longo do século XX foi a mesma história de ascensão do setor imobiliário na economia local, a partir da relação dinâmica entre centralidades e periferias que permitiu renovar a produção e abrir novos mercados.

A próxima etapa do planejamento urbano de Porto Alegre correspondeu ao período de vigência do Plano Gladosch de 1937 (Figura 4), em pleno Estado Novo. Este seguiu diretrizes semelhantes ao Plano de Melhoramentos, na medida em que a questão viária foi igualmente determinante para a organização do espaço urbano. No entanto, além da questão viária, outras medidas foram implementadas, pelo urbanista Arnaldo Gladosch, no sentido de viabilizar as transformações propostas.

“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 reparcelamento 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).



**Figura 4:** Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, anteprojeto de Arnaldo Gladosch.

Fonte: Almeida, 2004 reelaborada por Mog, W., 2021.

Para que as novas edificações verticais substituíssem as edificações do período colonial e ocupassem as margens das avenidas, recém-abertas, foi necessária toda uma reestruturação fundiária da área central. Os lotes estreitos e profundos coloniais deram espaço para novos terrenos, viabilizando o processo de verticalização (ALMEIDA, 2004). Foram transformações profundas na organização do espaço urbano o que representou uma nova modernidade para a cidade, o que pode ser visto também nas palavras de 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. O território da burguesia começava a se expandir para além da área central de ocupação original enquanto as áreas periféricas se tornavam mais miseráveis. As propostas ampliavam a tensão entre um centro que se apoderava de novas áreas lindeiras e uma periferia degradada, marcada pelo surgimento de favelas e malocas<sup>20</sup>. Mais uma vez o planejamento urbano contemplava as áreas mais nobres da cidade propondo melhorias no espaço urbano que resultavam na expulsão dos indesejados, ignorando a existência de áreas precárias que se adensavam nas bordas da cidade.

“Era evidente a omissão do prefeito frente à questão habitacional, agravada certamente pelas obras de modernização da cidade. Varria-se para longe os habitantes dos becos e das áreas insalubres e acrescentava-se ingredientes à construção da cidade ilegal.” (ALMEIDA, 2004, p.101)

A partir do entendimento de Almeida (2004), entende-se que o Plano Gladosch juntamente com as legislações que garantiram sua efetividade, na época, por meio de atos, normas e decretos, seguiram a tendência do Plano de Melhoramentos ao promover um tratamento exclusivo para as áreas centrais, desconsiderando as precariedades que se avolumavam na periferia.

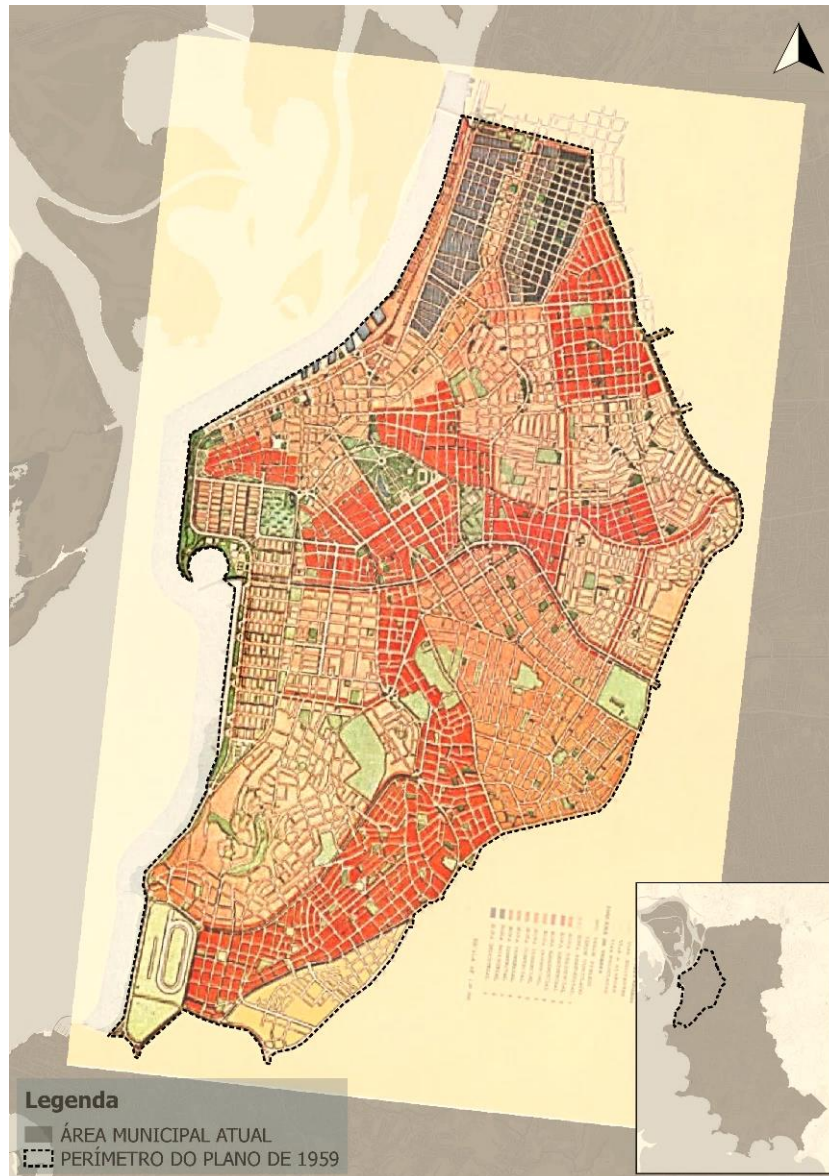
Enquanto o centro se destacava pela implantação de edifícios em altura – o novo produto imobiliário – a periferia se expandia horizontalmente através de novos loteamentos e da comercialização de novas áreas sem serviços públicos adequados (ALMEIDA, 2004, p.95). A ideia do planejamento urbano enquanto instrumento estatal de dominação de uma classe hegemônica se confirma, 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)

---

<sup>20</sup> Habitação improvisada e precária, marca de um espaço urbano desigual característico do Brasil e retratado no samba de Adoniran Barbosa.

O próximo capítulo da história do planejamento urbano de Porto Alegre e seus reflexos na materialidade construída corresponderam ao período de institucionalização e vigência do primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, o Plano Diretor de 1959 (Figura 5).



**Figura 5: Mapa do Plano Diretor de 1959 de Porto Alegre.**

Fonte: Abreu Filho, 2006 reelaborada por Mog, W., 2021.

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)

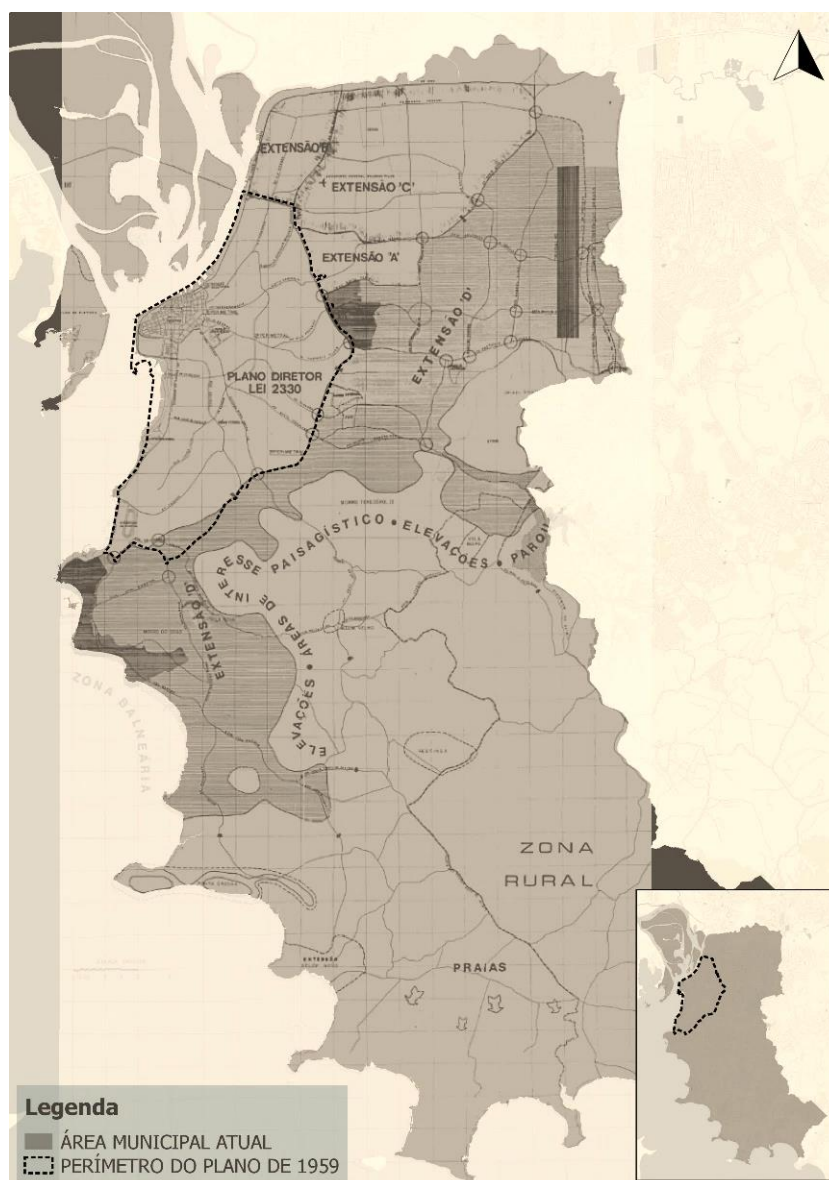
Do ponto de vista da regulação do uso e da ocupação do solo, foi adotada uma série de dispositivos que restringiram e controlaram a ocupação e a densificação do solo urbano tanto na área central como na periferia expandida do centro (ALMEIDA, 2004, p.144). Tal regulação estava fundamentada em um instrumento de planificação urbana que fora implementado pela primeira vez em Nova York, nos regulamentos aprovados em 1916, naquela cidade: 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” produzindo-a através de quatro zonas funcionais: 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 x) 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 na paisagem da cidade.

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 alguns eixos radiais importantes para a cidade, tal como a Avenida Independência (ALMEIDA, 2004), assim como a produção de conjuntos habitacionais voltados para a habitação popular em áreas periféricas a partir do surgimento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e 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 original de ocupação para leste, seguindo o espigão Avenida Duque de Caxias/Avenida Independência (VILLAÇA, 2001), com a verticalização nas imediações da área central. As classes populares continuavam a se localizar nas bordas da cidade ou nos entremeios da cidade planejada que se estendia a partir das chamadas Extensões do Plano Diretor (Figura 6), instituídas ao longo da década de 1960 e 1970 (ALMEIDA, 2004).



**Figura 6: Mapa das extensões do Plano Diretor de 1959.**

Fonte: PMPA, 1964; 1967; 1972; 1975; 1976 reelaborada por Mog, W., 2021.

Neste sentido, acompanhado pelo planejamento urbano, o mercado imobiliário formal se ampliava de duas formas: verticalizando a construção habitacional nos bairros próximos ao

centro para uma elite ou loteando grandes extensões de terra, na periferia, para as classes médias e baixas.

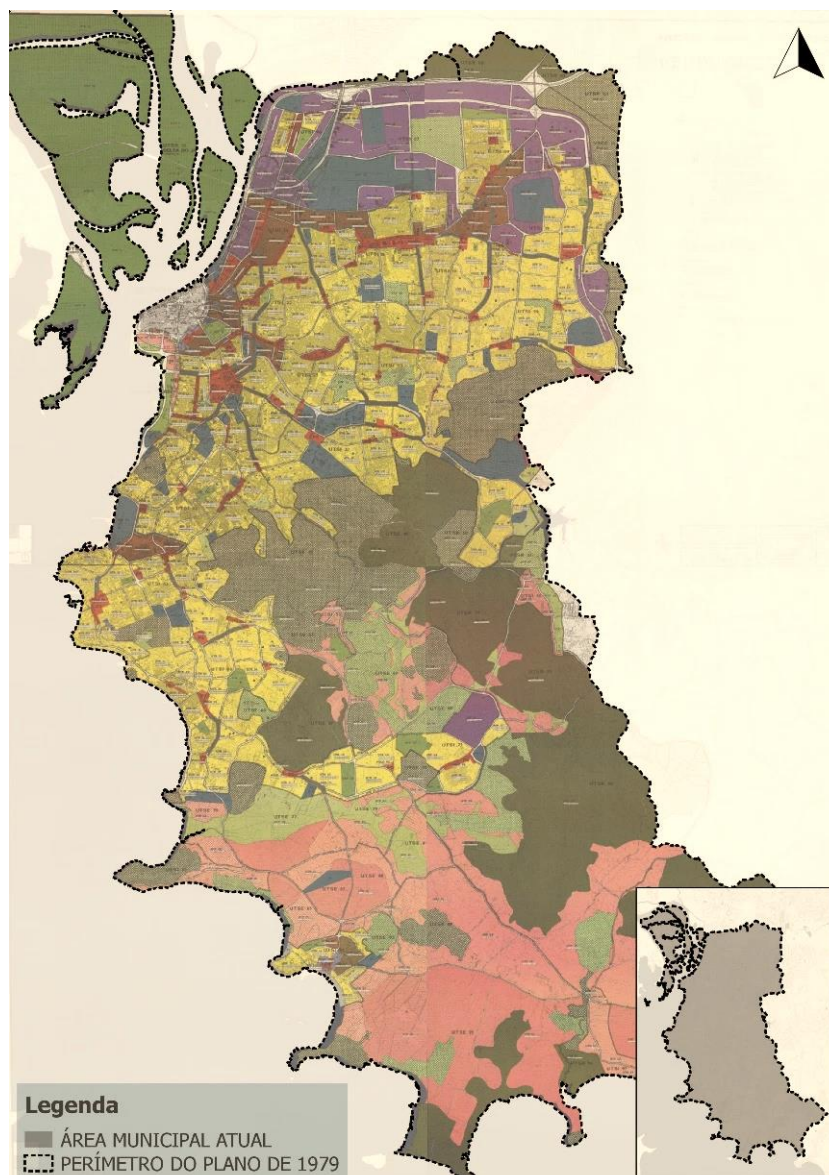
A segunda metade do século XX correspondeu ao período de metropolização<sup>21</sup> de Porto Alegre e a um crescimento demográfico considerável passando de 275.600 habitantes em 1940 para 1.263.403 em 1990 (SOUZA; MÜLLER, 2007). Foi neste contexto que se instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 1979.

“É no fim dos anos 70 (1979) que a cidade ganha seu 2º Plano Diretor, que como o de 1959, propunha formas de normatização para o espaço urbano, mas que seria o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, incluindo novos espaços de atuação do poder público sobre a feição urbana de Porto Alegre. 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)

No declínio da Ditadura Militar, Porto Alegre passou por um redirecionamento na lógica da sua ocupação espacial. Vinte anos após o primeiro Plano Diretor, O modelo do Plano de 1959 foi substituído pelo modelo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979 (Figura 7).

---

<sup>21</sup> No âmbito do planejamento metropolitano, destaca-se o papel do Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM) que através do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) da RMPA de 1973 lançou as diretrizes para a criação da Região Metropolitana de Porto Alegre, o que influenciou no processo de desindustrialização de Porto Alegre a partir da criação dos distritos industriais na RMPA.



*Figura 7: Mapa de usos do solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).*  
Fonte: PMPA, 1979 reelaborada por Mog, W., 2021.

Neste plano, o território municipal passou a ser considerado em sua totalidade, uma significativa mudança nas diretrizes de ocupação espacial. 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.

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 Alfandega, Praça XV, Praça Dom Feliciano de lugares do espetáculo burguês transformam-se em lugares de prostituição, de desempregados e biscateiros.” (PESAVENTO, 1991, p.116)

Os lugares que eram da burguesia deixaram de ser neste período. Esta classe social passou a usufruir a cidade de outra maneira devido à tensão histórica com a classe trabalhadora, no espaço, e do aprofundamento das desigualdades econômicas entre ambas. A burguesia deixou o “espetáculo da rua” (PESAVENTO, 1991) para as camadas populares e passou a se enclausurar em condomínios horizontais e em shoppings centers. 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.

“O princípio da descentralização, sem qualquer definição conceitual suplementar, é o único a ser constituído como razão fundante da organização espacial proposta para a cidade no corpo da lei. Ele se assenta em dois pressupostos: a crença em uma policentralidade homogênea superposta à heterogeneidade do tecido edificado existente, associada à noção temporal de gestão contínua do desenvolvimento, sugerindo a ideia de continuidade espacial como modelo distributivo de “equipamentos”, “atividades” e “serviços”.” (ABREU FILHO, 2006, p.292)

A ideia de descentralização, adotada pelo Plano de 1979, produziu uma série de espaços exclusivos, do ponto de vista socioeconômico, tanto para os ricos como para os mais pobres. 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. No entanto, ambos os grupos sociais foram explorados pelo mercado imobiliário.

Verifica-se no PDDU (Figura 7) o desenvolvimento da unidade de vizinhança como princípio estruturante do espaço, sua organização e sua regulamentação. Cada Unidade Territorial de Planejamento (UTP) apresenta um zoneamento específico que se materializa em uma vizinhança com espacialidades específicas que tentavam reforçar as características da preexistência ao

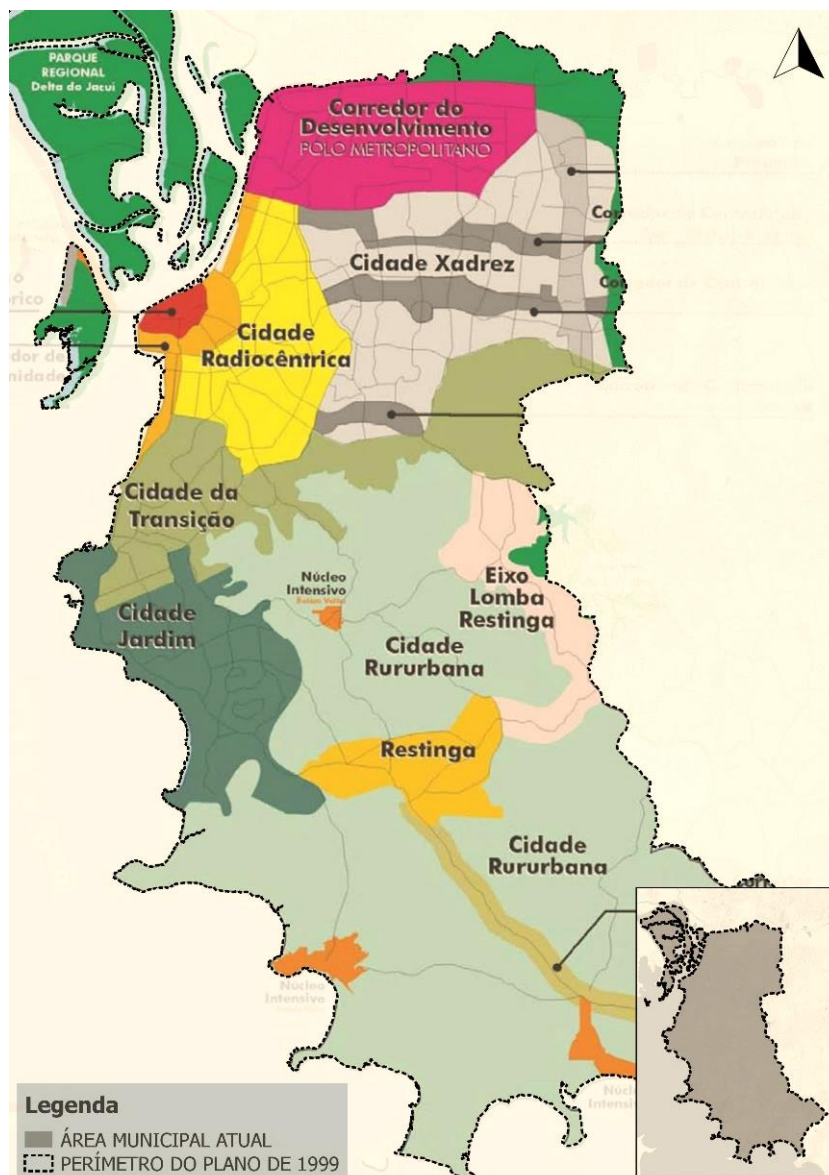
mesmo tempo que abria espaço para novas formas construtivas, com alturas e densidades médias.

“Da cidade moderna o 1º PDDU incorpora metodologicamente o conceito de Unidade de Vizinhança como Unidade Territorial de Planejamento, e induz tipológica e morfologicamente um modelo matizado de cidade-jardim de média altura e baixa densidade.” (ABREU FILHO, 2006, p.282)

Este modelo matizado de cidade-jardim foi explorado pelo mercado imobiliário de diferentes maneiras, dependendo do contexto socioeconômico, o que reproduziu, no espaço, uma relação entre centro e periferia que não é exclusivamente geográfica. Evidenciou-se a produção de vários tipos de cidades, dentro de Porto Alegre, sendo que cada tipo correspondia a uma camada específica do mercado imobiliário, resultante da localização.

O planejamento urbano no século XX, em Porto Alegre, se encerrou com uma nova proposta para a cidade. Embora o crescimento demográfico tenha se estabilizado na cidade, a produção imobiliária é ampliada. Isto ocorre sob as deliberações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), de 1999, que não apresentava um modelo físico espacial definido (Figura 8).

Alguns autores, como Villaça (1995), classificam este tipo de plano como “plano-discurso” ou “plano sem mapa” enquanto outros, como Vainer (2000), o classificam dentro da chave conceitual do planejamento “estratégico” com forte viés “mercadológico” (SOUZA, 2011). A base para este tipo de planejamento está no discurso populista da flexibilização da regulação com o objetivo de promoção de uma cidade mais inclusiva e acessível. No entanto, as experiências materiais tendem a mostrar que isto não acontece na prática.



**Figura 8: Modelo Espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).**

Fonte: PMPA, 1999; 2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

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, como pode ser visto no que segue.

“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 fundamentada em um tipo de modernismo ou modernidade que, embora não buscasse a transformação social e, por consequência, transformações espaciais radicais, pretendia interpretar e ordenar a cidade como um todo e para todos, apesar das contradições internas e decorrentes de uma sociedade constituída e mantida nas bases desiguais dadas pelo capitalismo. O PDDUA é um documento baseado em uma política urbana marcada por um descolamento conceitual e material da realidade urbana local, o que se evidencia na representação rasa do Mapa Síntese do plano da realidade porto-alegrense (Figura 8).

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, pois a realidade sócio-espacial e suas contradições passam à margem da interpretação social e espacial da lei. 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; SANTOS, 2014a). No PDDUA, a organização do território em Macrozonas (Figura 8) dissimula as contradições sociais, espaciais e ambientais reduzindo esta complexidade a uma classificação excessivamente físico territorial.

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, o observado 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, na relação entre centralidades e periferias 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 outra lógica, 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.

Assim, para aprofundar este primeiro momento da análise e com a intenção de justificar o recorte espacial e temporal da tese, marcado pela última fase do planejamento, desenvolve-se uma leitura sobre a estrutura fundiária de Porto Alegre entre o Plano Geral de Melhoramentos de Moreira Maciel (1914) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999/2010). Entende-se que a estrutura fundiária representa um fio condutor capaz de encaminhar uma interpretação consistente sobre como, hoje, se desenvolve o planejamento urbano e de como se estabelece a relação com o mercado, com a consequente reprodução da espacialidade e da urbanidade da sociedade porto-alegrense.

## 6.2 AS VARIAÇÕES FUNDIÁRIAS E AS SUAS MATERIALIDADES

### *Do lote colonial ao lote condominial*

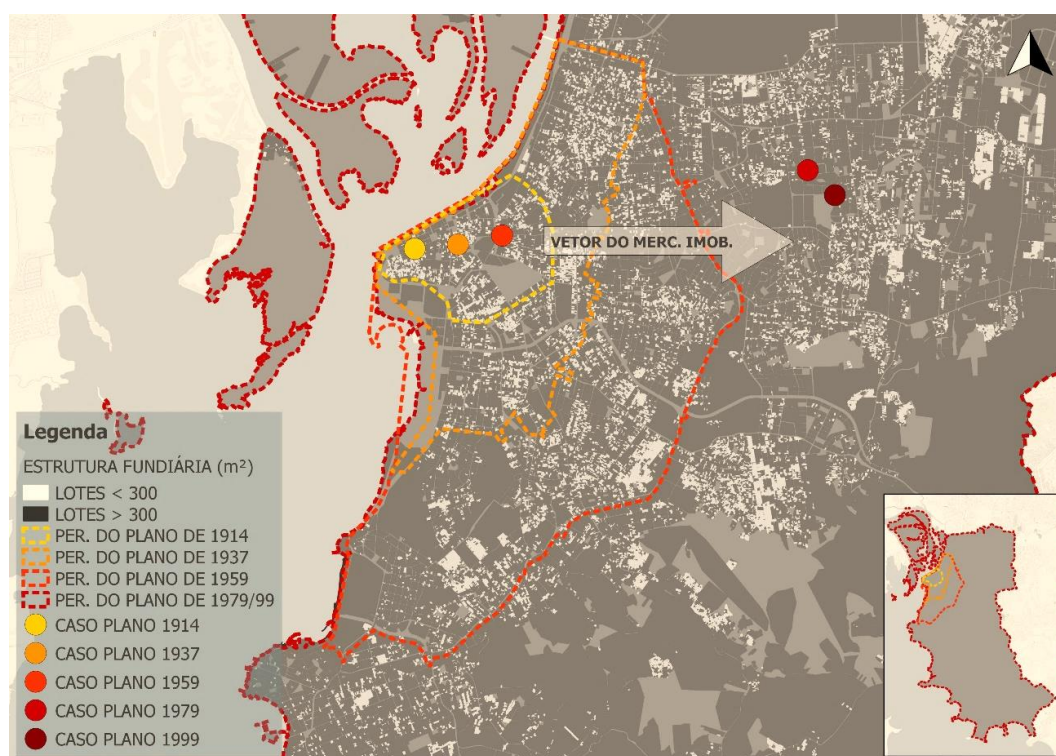
A divisão e a organização da terra urbana, em propriedades fundiárias, variam conforme o tempo e o lugar, promovendo diferentes espacialidades a partir de uma “interdependência entre arquitetura e lote urbano” (REIS FILHO, 2006). Neste sentido, a história das mudanças no planejamento urbano e das transformações na relação entre centros e periferias, em Porto Alegre, só ganhou materialidade devido à existência de uma base fundiária que passou por um processo de reestruturação importante ao longo do tempo. A base fundiária da ocupação original do centro de Porto Alegre difere da base fundiária que encaminhou os variados processos de expansão do mercado imobiliário ao longo do século XX e, sobretudo, no início do século XXI. Entende-se que a história da transformação fundiária em Porto Alegre e nos principais centros urbanos do Brasil inicia com o lote colonial urbano<sup>22</sup>. O lote colonial português, estreito e profundo, com pequenas dimensões é a origem dos loteamentos no Brasil, mas na atualidade é identificado um lote diferente: o lote condominial. Este de grandes proporções e sem uma forma definida, em muitos casos costuma ocupar o perímetro inteiro de uma quadra. Verifica-se,

---

<sup>22</sup> O lote colonial urbano apresenta certa uniformidade a partir de uma frente com até dez metros e uma grande extensão que varia conforme as dimensões e a configuração da quadra, o que o caracteriza como um lote estreito e profundo (REIS FILHO, 2006).

portanto, uma inflexão profunda na forma, no tamanho e na relação da unidade fundiária básica, o lote, com a rua, com a vizinhança, com a cidade, assim como na relação com a edificação construída.

Em Porto Alegre, cada fase do planejamento urbano está vinculada a um tipo de lote hegemônico que caracteriza as diretrizes do planejamento. A imagem a seguir mostra a relação entre o processo histórico do planejamento urbano de Porto Alegre a partir dos perímetros dos planos e a mudança gradual na estrutura fundiária ao longo do principal vetor de deslocamento do mercado imobiliário de Porto Alegre a partir da área central (Figura 9).



*Figura 9: Recorte do município de Porto Alegre com a estrutura fundiária e os perímetros dos planos.*

Fonte: Mog, W., 2021.

A seguir, esta tipologia é apresentada, a partir de contextos históricos e espaciais da cidade de Porto Alegre associados às ações de expansão do mercado imobiliário local.

### *6.2.1 O lote colonial da Rua dos Andradas (Rua da Praia)*

A Rua dos Andradas, ou Rua da Praia<sup>23</sup>, rua icônica do Centro Histórico de Porto Alegre tem sua estrutura fundiária imediatamente relacionada ao Plano de Melhoramentos, de 1914 (SOUZA, 2010). Ao longo de mais um século de história, desde a instituição deste plano, a base fundiária

<sup>23</sup> A Rua dos Andradas é conhecida como Rua da Praia, pois antes dos aterros no centro de Porto Alegre, esta via configurava a borda norte da área junto ao Guaíba (PESAVENTO, 1991; SOUZA; MÜLLER, 2007).

desta via passou por uma série de alterações, embora ainda guarde os traços fundiários característicos do período inicial do planejamento de Porto Alegre. Os lotes, ainda hoje, apresentam o feitiço colonial, com uma testada estreita e grande profundidade. Este lote, relativamente pequeno em suas dimensões, produz uma paisagem característica, materializada por edifícios do período do plano de 1914, por edificações mais recentes e até mesmo por construções contemporâneas. Independentemente das diferentes ocupações, as estruturas fundiárias correspondentes são semelhantes entre si assim como a relação da edificação com o espaço público e, por consequência, com a cidade, conforme a imagem a seguir (Figura 10).



**Figura 10: Estrutura fundiária e imagem do observador da Rua dos Andradas.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Trata-se de uma relação entre o lote, a edificação e a via em que a edificação costuma estar junto à testada do lote ocupando-a de divisa a divisa estabelecendo uma relação direta com a via enquanto o espaço não ocupado do lote, normalmente, é ou os fundos do mesmo ou alguma área intermediária ou lateral, que serve como área de iluminação e ventilação, devido a contiguidade longitudinal construída. O resultando espacial é uma paisagem delimitada por fachadas contínuas compostas por edificações alinhadas nas testadas dos lotes. O conjunto da cidade ganha forma a partir da articulação direta entre as várias edificações construídas ao longo dos trechos de cada quadra e o espaço público da rua, sendo que a base fundiária regula e determina a ocupação junto com os regramentos urbanísticos e as diretrizes do Plano. Este tipo de articulação espacial é também verificável no período correspondente ao segundo momento do planejamento urbano de Porto Alegre entre o final da década de 1930 e o final da década de 1950, mas a partir de um outro tipo de lote, de um outro tipo de Plano e de um outro tipo de lógica.

### ***6.2.2 O lote lembrado da Avenida Salgado Filho (Avenida 10 de Novembro)***

A base fundiária existente hoje na Avenida Salgado Filho, antiga Avenida 10 de Novembro, é sintomática das diretrizes espaciais propostas pelo Plano Gladosch, de 1938 (ALMEIDA, 2004),

que deram continuidade as determinações do Plano de Melhoramentos, de 1914 (SOUZA, 2010). Esta via em particular passou por uma reestruturação fundiária naquele período do planejamento, o que originou uma nova base fundiária irregular para a mesma, caracterizada por um tipo específico de lote. Com o alargamento da Avenida 10 de Novembro, que passaria a se chamar Avenida Salgado Filho posteriormente, os fundos dos lotes restantes foram lembrados originando um tipo diferente do tradicional lote colonial. Os lotes resultantes desta operação são caracterizados por uma grande testada (face voltada para a rua) e uma pequena profundidade. Trata-se de uma relação formal inversa ao lote colonial, que é estreito e profundo. No que diz respeito ao tamanho, este novo tipo de lote tende a ser maior do que o lote colonial tradicional, em função do processo de remembramento dos fundos de vários lotes coloniais preexistentes, que restaram pós alargamento viário. Assim, como no caso da Rua dos Andradas, a Avenida Salgado Filho apresenta exemplares arquitetônicos de várias fases da história da cidade de Porto Alegre, com uma mesma estrutura fundiária coordenando as diferentes ocupações que, por sua vez, estabelecem uma mesma relação com o espaço público da via (Figura 11).



**Figura 11: Estrutura fundiária e imagem do observador da Avenida Salgado Filho.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A relação entre a rua e as edificações é semelhante ao caso da Rua dos Andradas. A principal diferença é o processo mais intenso de ocupação do lote a partir da verticalização que caracterizou o período no qual ocorreram as construções na Avenida e que ainda impacta a paisagem urbana contemporânea. Trata-se de um conjunto de edificações altas que ocupam praticamente toda a área do lote com exceção de algumas pequenas áreas abertas preservadas para iluminar e ventilar compartimentos secundários das edificações. O resultado espacial é semelhante ao observado na Rua dos Andradas devido à continuidade entre as fachadas das edificações. Estas configuram a via pública, embora a proporção do espaço seja diferente da Rua dos Andradas em função da via ser mais larga e as edificações serem mais altas. Aqui, o conjunto é formado por um número menor de edificações de grande porte com fachadas mais extensas



que estabelece, como no caso anterior, uma articulação direta com a rua a partir de uma base fundiária particular. Esta lógica espacial entre edificação e via vai começar a perder hegemonia na produção imobiliária local a partir da terceira fase do planejamento da cidade quando a estrutura fundiária oportuniza o surgimento de um novo tipo de produto imobiliário: a edificação com afastamentos frontal, laterais e de fundos.

### *6.2.3 O lote de centro de quadra da Avenida Independência*

A Avenida Independência é descrita como um dos principais eixos de expansão do mercado imobiliário nos arredores da área central em função do processo de verticalização que consolidou a paisagem local durante a década de 1960 (ALMEIDA, 2004). Neste sentido, o contexto espacial desta avenida apresenta uma estrutura fundiária que merece destaque, sobretudo, em função da sua relação com o Plano Diretor de 1959. Esta avenida apresenta hoje uma variedade de tipos de lotes desde os lotes tradicionalmente coloniais até os lotes de grandes proporções localizados no meio das quadras desta via. Estes últimos apresentam uma variação morfológica considerável tanto em relação à testada como em relação à profundidade. Independentemente destas variações, praticamente todos os lotes podem ser entendidos como de grandes proporções. Assim, diferentemente dos dois contextos anteriores, a Avenida Independência é marcada pela diversidade de tipos arquitetônicos, o que gera uma variação morfológica considerável na relação entre o que é construído nos lotes e o espaço da via. Aqui vamos nos deter na relação que se estabelece entre os lotes de grandes proporções no centro de quadra e o espaço público gerada pelo tipo arquitetônico – edificação com afastamentos frontal, laterais e de fundos (Figura 12).



**Figura 12: Estrutura fundiária e imagem do observador da Avenida Independência.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A relação entre a edificação e a rua é distinta dos dois casos anteriores, na medida em que esta interação passa a ser fragmentada devido à mistura e à irregularidade construtiva e tipológica que se materializa na paisagem. O conjunto de edificações que configura o espaço da rua é

variado tanto no tipo como na forma, com destaque para uma forma característica do Plano Diretor de 1959: a edificação com quatro fachadas centralizada no lote a partir dos afastamentos (em alguns casos sobre uma base). O resultado espacial oriundo desta tipologia é a descontinuidade gerada entre as fachadas das edificações. Desta forma, a relação formal entre a edificação e a via varia com a base fundiária. No caso das edificações com quatro fachadas centralizadas nos lotes de centro de quadra a relação só é de articulação direta, como nos casos anteriores, quando há a presença de uma base que se abre para a rua. Esta é a tipologia que se tornará hegemônica a partir da produção imobiliária associada a grandes lotes (grandes propriedades fundiárias) e possibilitada no período correspondente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em Porto Alegre, a partir de 1979.

#### *6.2.4 O lote dos conjuntos habitacionais dos bairros residenciais*

Identifica-se que o processo de expansão do mercado imobiliário, a partir do PDDU, de 1979, apresentou uma nova face do ponto de vista fundiário. Como visto anteriormente, a lógica de ocupação da cidade deixou de se fundamentar nos grandes eixos viários das radiais e passou a ocorrer nas perimetrais, portanto, nos bairros via os novos loteamentos e, sobretudo, os novos conjuntos habitacionais. O tipo arquitetônico produzido nos conjuntos habitacionais apresenta uma base fundiária particular que merece análise. Trata-se de um lote de grandes proporções que frequentemente ocupa o espaço de uma quadra. Este tipo de estrutura fundiária (que varia na forma e no tamanho) pode ser identificado nas áreas norte e sul do município ao longo dos eixos perimetrais, no interior de bairros residenciais. No que diz respeito à relação entre o espaço construído das edificações e o espaço público da rua, os conjuntos habitacionais localizados nestes grandes lotes não estabelecem uma articulação direta com a rua, verificada nos casos anteriores (Figura 13).



*Figura 13: Estrutura fundiária e imagem do observador do Bairro Passo d'Areia.*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A tendência de dissociação entre as edificações construídas e o espaço da rua se confirma a partir de uma forma de ocupação do terreno homogênea, que segue um mesmo padrão, o que não contribui com variações entre o espaço público e o privado. Não se trata de um conjunto de edificações cada uma no seu respectivo lote, como ocorria no período anterior, mas, de um conjunto de habitações formado por várias edificações concentradas em grandes lotes que não estabelecem qualquer tipo de relação formal ou funcional entre si. O resultado espacial morfológico gerado produz uma paisagem monótona, marcada por grandes áreas privativas residenciais, cercadas ou muradas, que ocupam toda uma quadra. Trata-se de um conjunto de “enclaves”<sup>24</sup> que se isolam do seu entorno, ou contexto, tanto do ponto de vista formal, como funcional. Este tipo de produção imobiliária ocorre no mercado de alto e no de baixo padrão. Tal perspectiva vai adquirir predominância na fase contemporânea do planejamento urbano em Porto Alegre, a partir do início do século XXI.

#### ***6.2.5 O lote condominial dos grandes empreendimentos imobiliários***

O início do século XXI é marcado por uma inflexão na lógica do planejamento urbano e, por consequência, na lógica do mercado imobiliário. Se nos períodos anteriores havia inicialmente a expansão e ocupação territorial ao longo dos eixos radiais e, na sequência, ao longo dos eixos perimetrais, o que se observa na presente fase é a ausência de um projeto de cidade e, portanto, de diretrizes para a ocupação e o uso do solo. Embora apareça um discurso de perfil social (populista) por parte do planejamento municipal, que afirma a participação da população nas decisões, faltam as diretrizes materiais para efetivá-lo, o que caracteriza um processo de flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo. Como nos casos anteriores, é possível identificar uma base fundiária hegemônica que caracteriza este período: o grande lote condominial. Este tipo de lote se assemelha ao lote explorado pelo mercado imobiliário no período anterior no que diz respeito às grandes proporções e às variações na forma e no tamanho. No entanto, o que diferencia um do outro é que a atual fase inaugura para a produção imobiliária local, a forma de ocupação do lote. Com a flexibilização da legislação urbanística, os grandes lotes passam a ser ocupados por formas arquitetônicas e disposições variadas (Figura 14), ao contrário do período anterior.

---

<sup>24</sup> Esta elaboração se fundamenta em Caldeira (2000), que aborda a correlação entre crise, segregação e cidadania a partir da materialidade da cidade de São Paulo, uma *cidade de muros*.



*Figura 14: Estrutura fundiária e imagem do observador do empreendimento Jardim Europa.*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Os espaços abertos no interior destes lotes, que desempenham um papel importante para o produto imobiliário, vão contribuir com o isolamento definitivo da edificação em relação à rua pública. Verifica-se a total falta de conexão entre os elementos construídos e o espaço público. Esta ausência de relação é dada pela conjuntura entre as grandes estruturas fundiárias e a flexibilização generalizada dos dispositivos urbanísticos legais referentes ao uso e ocupação do solo. A convergência de seus fatores promoveu um espaço urbano voltado para o capital, que busca a manutenção da sua taxa de lucro. O resultado espacial é a produção de empreendimentos imobiliários dispostos em grandes extensões de terra (de alto e de baixo padrão aquisitivo), localizados com independência do contexto socioeconômico do entorno, o que otimiza o processo de circulação do capital. Neste sentido, é possível afirmar que a flexibilização do processo de uso e ocupação do solo urbano na legislação promove uma flexibilização do processo de expansão do capital via a produção do espaço urbano, a partir de novas possibilidades materiais que se abrem às localizações, até então não exploradas. Trata-se de uma descaracterização profunda do papel do planejamento urbano, na medida em que não se verifica o estabelecimento de diretrizes para a preservação, expansão e ocupação do solo urbano, deixando essas decisões para o mercado imobiliário. Este decide onde vai empreender a partir da localização de glebas disponíveis (mais baratas e/ou melhor infraestruturadas) estabelecendo aí uma relação muito estreita e oportunista entre os proprietários de terra e o mercado de construções. Desta relação, estão excluídos os habitantes da cidade.

### 6.3 A INTERAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DO MERCADO EM PORTO ALEGRE PÓS SÉCULO XX

#### *A ausência de um projeto para a cidade*

A interação entre mercado e planejamento na produção da cidade de Porto Alegre iniciada na virada do século XX para o XXI<sup>25</sup> apresenta uma característica que, do ponto de vista do planejamento, era inexistente até então: a ausência de uma ideia de cidade e de uma proposta reguladora como posição do Estado, e desenvolvida através do planejamento urbano<sup>26</sup>. Esta característica se desdobra em outras três ausências lógicas e explicitadas: (i) 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 planejamento municipal abandona a regulação destes processos, fundamentais para a organização do espaço urbano. No entanto, à medida em que o Estado por meio dessa estratégia político-legal, deixa de controlar o sistema de planejamento e os seus processos complexos, emerge um outro poder que passa a estabelecer este controle.

#### *6.3.1 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 pontuais<sup>27</sup> 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. Isto despota potencializa os princípios do planejamento

---

<sup>25</sup> Esta tese foi escrita ao longo do ano de 2021, após quatro anos de pesquisa de doutorado, e problematiza a relação entre mercado e planejamento urbano a partir da produção formal da cidade de Porto Alegre entre os anos de 2000 e 2019, pós instituição do PDDUA (1999).

<sup>26</sup> Destaca-se que a interação entre Estado e mercado problematizada aqui não se trata de uma especificidade de gestões que ocuparam a Prefeitura Municipal de Porto Alegre ao longo do período pesquisado, mas de uma questão estrutural de planejamento urbano. Neste sentido, independentemente dos governos e das suas variadas vertentes políticas, observou-se ao longo destas duas primeiras décadas do século XXI o mesmo padrão hegemônico de produção imobiliária como será demonstrado a seguir.

<sup>27</sup> 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 a partir de formas de financiamento destinadas à preservação do imóvel, mas, sobretudo, a relação do bem com a cidade a partir de medidas concretas de valorização da paisagem e de consolidação da consciência coletiva (SIMÕES, 2019).

urbano sem fortalecer a ideia de preservação do patrimônio, nem os objetos da ação e muito menos o coletivo urbano, a cidade.

### ***6.3.2 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. Identifica-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 pontuais<sup>28</sup> do mercado imobiliário no sentido de manter a sua lucratividade, via empreendimentos de 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).

### ***6.3.3 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 garantidas pelas brechas permitidas na lei<sup>29</sup>. Exemplos 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.

---

<sup>28</sup> 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 (GALLINA, 2019), mas a variável do preço da terra a partir do fluxo de caixa dos empreendimentos de ocasião que se apropriam da flexibilização dos perímetros urbanos (GABE, 2017), fato verificado na Zona Sul de Porto Alegre a partir de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (GOBBATO, 2016).

<sup>29</sup> 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).

O reconhecimento da ausência dessas lógicas na ação do Estado, não significa, no entanto, que o Estado esteja ausente do processo produtivo do espaço. O Estado se posiciona segundo uma nova lógica, diferente, frente à problemática da cidade. Neste sentido, o Estado apresenta importante papel na produção do espaço urbano, mas 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; 1997; 2014): os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, e o grupos sociais excluídos. No entanto, as funções são diferentes o que repercute na materialidade. Na medida em que estes agentes, apesar de não ocuparem necessariamente um mesmo patamar de correlação de forças, atuam em rede (GOTTDIENER, 1993), resta saber qual é a nova lógica estatal de planejamento e como ela se articula com o capital, apresentando uma nova racionalidade que emerge nas formas adotadas pela produção imobiliária.

Compreender a produção imobiliária resultante da articulação entre o planejamento –que viabiliza a produção – e o mercado – que realiza a produção – significa analisar a forma atual de organização da sociedade no espaço. Mas que sociedade é essa? Assim, antes de abordar a produção imobiliária com a intenção de identificar, a partir da materialidade, o novo modelo de planejamento, produto do neoliberalismo, torna-se fundamental abordar a sociedade e a sua expressão espacial a partir do território. Esta elaboração e entendimento são desenvolvidos a seguir.

---

O resultado na materialidade é a produção de uma cidade baseada em grandes empreendimentos imobiliários que impactam a paisagem e a infraestrutura.

## CAPÍTULO 7 O QUE CARACTERIZA A SOCIEDADE PORTO-ALEGRENSE DE HOJE?

### *UM OLHAR SOBRE A SOCIEDADE PORTO-ALEGRENSE DO SÉCULO XXI*

Apesar da sociedade porto-alegrense ter passado por grandes transformações entre o início do século XX e início do século XXI, observa-se a permanência da mesma estrutura social consolidada a partir de uma raiz desigual e historicamente construída, no Brasil. Esta sociedade desigual, que se estrutura acima e apesar dos povos originários e por meio da escravidão, em um primeiro momento, adota na sequência uma divisão desigual das terras (MARICATO, 2000), por meio da Lei de Terras de 1850, mesmo ano do fim do tráfico de escravos instituído pela Lei Eusébio de Queiros. Assim, a distinção observada na sociedade de Porto Alegre entre o início do século XX e o início do século XXI está na forma como a desigualdade social se materializa no espaço. Entre a pequena vila portuária do final do século XVIII e a metrópole urbana do século XXI, houve um crescimento populacional significativo acompanhado pelo processo de expansão urbana da capital (SOUZA; MÜLLER, 2007). E, embora este crescimento populacional se torne estagnado no final do século XX, o mesmo não ocorre com o processo de expansão urbana. Isto é identificado devido ao aumento no número de domicílios que se materializa a partir da intensificação do processo de expansão em direção às áreas mais periféricas no mesmo momento em que a população deixa de apresentar um crescimento demográfico significativo. Como então justificar tal contradição entre oferta e demanda neste contexto histórico?

A sociedade porto-alegrense é estruturalmente desigual e tal condição está gravada no território. Ao analisar os indicadores demográficos municipais, identifica-se, igualmente, a desigualdade social estrutural e uma tendência de continuidade nessa situação em função das diferenças econômicas (renda/trabalho), educacionais (formação com base nos níveis de ensino) e etárias (faixa de idade). Estes três indicadores apresentam um comportamento territorial semelhante e associado de acordo com uma lógica centro/periferia. Nas áreas centrais, vive a população com nível de renda mais alto, com taxas de formação educacional mais elevadas e mais idosa enquanto, nas periferias, há uma concentração de população trabalhadora empregada ou desempregada com um menor nível de renda, com taxas de formação educacional mais baixas e mais jovem. Assim, como constatado por Bassani (2008) e Silva (2011) para a última década do século XX, a tendência é a intensificação da desigualdade econômica e espacial que persiste no início do século XXI. Tal intensificação tende a ocorrer em função de uma juventude precarizada



sem acesso (geográfico e financeiro) à educação e que precisa trabalhar desde cedo para garantir o seu sustento a partir de baixos salários. A forma, portanto, como a cidade de Porto Alegre se estrutura espacialmente é resultante da forma desigual como a sua sociedade se localiza no espaço.

Esta estruturação social, que se reproduz e se intensifica no tempo e no espaço, encontra no século XXI uma nova perspectiva: a estagnação do crescimento demográfico. Porto Alegre não cresce do ponto de vista populacional, mas isso não quer dizer que a sociedade não mude. O que se observa, na primeira década do século XXI, é a ampliação da desigualdade socioeconômica e a reorganização desta no território. Então, embora não ocorra uma mudança significativa da população do ponto de vista quantitativo do crescimento como nos períodos anteriores, há uma mudança qualitativa na medida em que a sociedade tende a se polarizar entre uma faixa superior de renda que concentra ainda mais os rendimentos e uma faixa inferior de renda que é precarizada em função de baixos salários. Esta polarização da estrutura, desigual, da sociedade de Porto Alegre vai impactar a produção do espaço, reorganizando as densidades demográficas entre as áreas centrais e as periferias a partir de novos mercados imobiliários, decorrentes de transformações socioeconômicas e não do crescimento populacional.

## 7.1 CRESCIMENTO E ESTAGNAÇÃO POPULACIONAL

### *Da vila à metrópole*

Hoje, Porto Alegre é uma metrópole importante no contexto brasileiro em função da dinâmica econômica, resultante do aumento e da concentração populacional no território ao longo do século XX. No entanto, o que a tornou uma metrópole não é mais o que a mantém como uma metrópole, hoje. Durante o século XX, a cidade passou por uma série de acréscimos populacionais associados a períodos econômicos bem delimitados.

Após um crescimento populacional expressivo ao longo do século XX e comum aos grandes centros urbanos brasileiros, Porto Alegre passa a apresentar, no final deste século e início do XXI, uma taxa de crescimento populacional significativamente menor. De um crescimento de 223.600 habitantes entre 1890 e 1940 (50 anos), média de 4.472 habitantes por ano, e de 987.803 habitantes entre 1940 e 1990 (mais 50 anos), média de 19.756 habitantes por ano, o município passa a apresentar uma tendência de crescimento de apenas 184.849 entre 1990 e 2020 (30 anos), média de 6.161 por ano, conforme se vê a seguir no Quadro 2.

PERÍODO	FUNÇÕES ECONÔMICAS	POPULAÇÃO
1772/1820 TRIGO	Portuária; Apoio à produção primária; Administração; Militar.	12.000 hab. (1820)
1820/1890 IMIGRAÇÃO	Portuária; Comercial; Administrativa; Militar.	52.000 hab. (1890)
1890/1945 INDUSTRIALIZAÇÃO	Industrial; Comercial; Serviços; Portuária; Administrativa.	275.600 hab. (1940)
1945/1990 METROPOLIZAÇÃO	Serviços; Comercial; Industrial; Administrativa; Integração transporte.	1.263.403 hab. (1990)
1990/2020 ATUALIDADE	Serviços; Comercial; Administrativa; Integração transporte (Atualizado IBGE).	1.409.351 hab. (2010) 1.488.252 hab. (2020/estimado)

**Quadro 2: Periodização das funções econômicas de Porto Alegre e do crescimento populacional.**

Fonte: SOUZA; MÜLLER, 2007; IBGE, 2000; IBGE 2010, reelaborada por Mog, W., 2021.

Assim, Porto Alegre é, hoje, um município em franca desaceleração no que diz respeito ao crescimento populacional. No entanto, esta redução no ritmo do crescimento populacional não encontra correspondência com o ritmo da expansão urbana. Esta falta de correspondência se evidencia quando são comparados os dados de crescimento populacional entre 2000 e 2010 com os dados de incremento domiciliar no mesmo período conforme o Quadro 3, a seguir.

INDICADORES	2000	2010	ACRÉSCIMO
POPULAÇÃO	1.360.590 hab.	1.409.351 hab.	48.761 hab. (3,45% a mais)
DOMICÍLIOS	503.536 dom.	574.831 dom.	71.295 dom. (12,40% a mais)
TAXA DE VACÂNCIA (% DE IMÓVEIS VAGOS)	8,49%	8,51%	0,02%

**Quadro 3: Crescimento populacional e formação domiciliar entre 2000 e 2010 em Porto Alegre.**

Fonte: IBGE, 2000; IBGE 2010, reelaborada por Mog, W., 2021.

Conforme os Censos de 2000 e 2010 do IBGE, a população de Porto Alegre passa de 1.360.590 habitantes, em 2000, para 1.409.351 habitantes, em 2010. Um aumento de 48.761 habitantes que representa um acréscimo de 3,45%. Já o total de domicílios, em 2000, era de 503.536 domicílios e passou a ser de 574.831 domicílios, em 2010, segundo os Censos (IBGE, 2000; 2010). Um aumento de 71.295 domicílios que representa um acréscimo de 12,40%.

Trata-se de uma contradição quantitativa na medida em que, do ponto de vista absoluto, não há um aumento de demanda populacional neste período que justifique o aumento da oferta

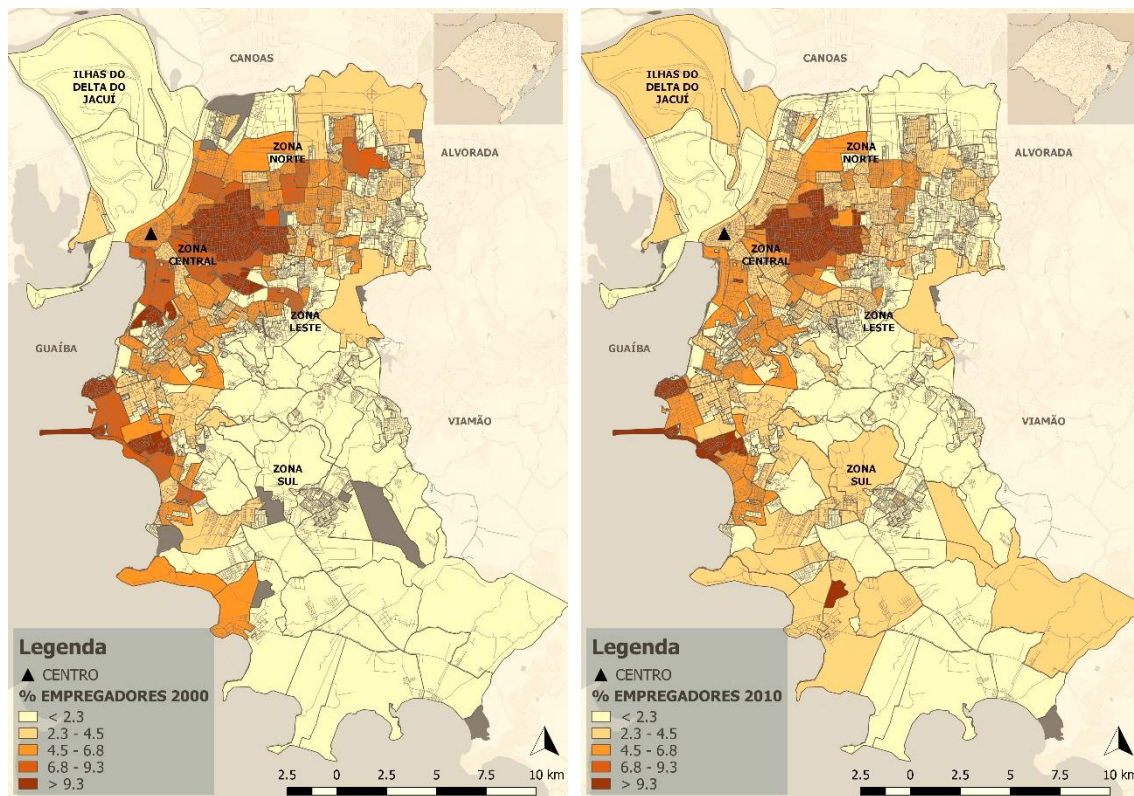
domiciliar. No entanto, a taxa de vacância domiciliar permanece praticamente a mesma entre 2000 e 2010: 8,49% do estoque, em 2000, e 8,51% do estoque, em 2010. Logo, apesar da falta de correspondência entre demanda absoluta e oferta absoluta, Porto Alegre apresenta no período a mesma taxa de domicílios ocupados, o que representa uma demanda real, que não justifica o aumento da oferta quantitativamente, mas sim qualitativamente, em função de uma redistribuição populacional no território entre 2000 e 2010, alterando a dinâmica demográfica do município.

Porto Alegre cresce do ponto de vista do espaço construído, no início do século XXI, a partir do preenchimento de vazios urbanos e da expansão em direção à periferia atendendo a demandas diferenciadas, o que pressupõe alterações nos perfis socioeconômicos (renda) presentes nas diferentes localizações, no município. Este panorama vai ao encontro da elaboração de Singer (1973), de que “[...] a demanda de serviços, numa economia capitalista, é apenas a demanda solvável e por isso ela cresce em função da renda e não em função da população” (SINGER, 1973, p.126). Assim, torna-se imprescindível entender as diferenças no comportamento demográfico entre a Porto Alegre do século XXI e a Porto Alegre do final do século XX, para a compreensão da relação entre demanda e oferta, que, a princípio, se mostraria contraditória.

## **7.2 CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA DA PORTO ALEGRE DO SÉCULO XXI** *A desigualdade em indicadores demográficos*

Toda sociedade apresenta uma expressão espacial que se materializa a partir da ocupação do território. Em Porto Alegre (assim como nos demais centros urbanos brasileiros), verifica-se uma lógica centro/periferia que organizou, historicamente, as desigualdades socioeconômicas, no território. Tal perspectiva se consolida a partir do cruzamento entre variáveis econômicas, educacionais e etárias, de acordo com os Censos Demográficos de 2000 e 2010, do IBGE.

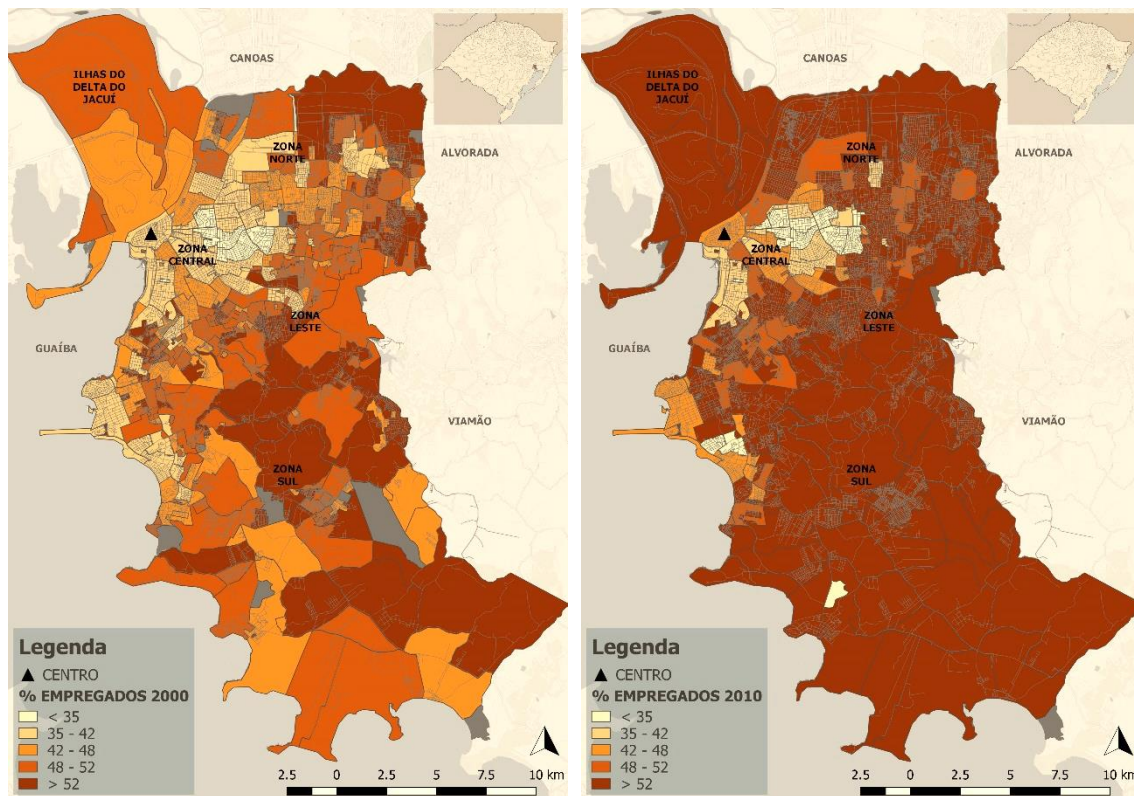
Os dados de trabalho, em Porto Alegre, entre 2000 e 2010, demonstram a polarização histórica entre os locais de moradia dos detentores do capital (empregadores) e os locais de moradia dos trabalhadores (empregados), no território. Estes dois papéis da economia de mercado estão concentrados em localizações diferenciadas, no município, na medida em que as localizações das principais concentrações de empregadores não costumam coincidir com as localizações das principais concentrações de empregados.



**Figura 15: % de empregadores do total da população ocupada com 18 anos ou mais.**

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

A primeira constatação diz respeito à baixa porcentagem de empregadores do universo da população ocupada em Porto Alegre, por UDHS, o que denuncia a concentração do capital em uma pequena faixa da população e em poucas áreas da cidade (Figura 15). As maiores concentrações ficam no entorno de 10% da população ocupada com 18 anos ou mais. Estas localizações são reduzidas em 2000 e se tornam ainda mais pontuais em 2010, o que representa o aumento da concentração do capital também no território. A maior concentração identificada nos mapas corresponde a uma região tradicionalmente ocupada pela população de alto poder aquisitivo, em Porto Alegre, localizada junto ao Centro Histórico, na península, enquanto as menores concentrações se distribuem ao longo da Zona Sul junto da orla do Guaíba. Trata-se de uma concentração que é, ao mesmo tempo, social e espacial. A lógica oposta se verifica nos mapas correspondentes à porcentagem de empregados com carteira assinada, do universo da população ocupada, a seguir.

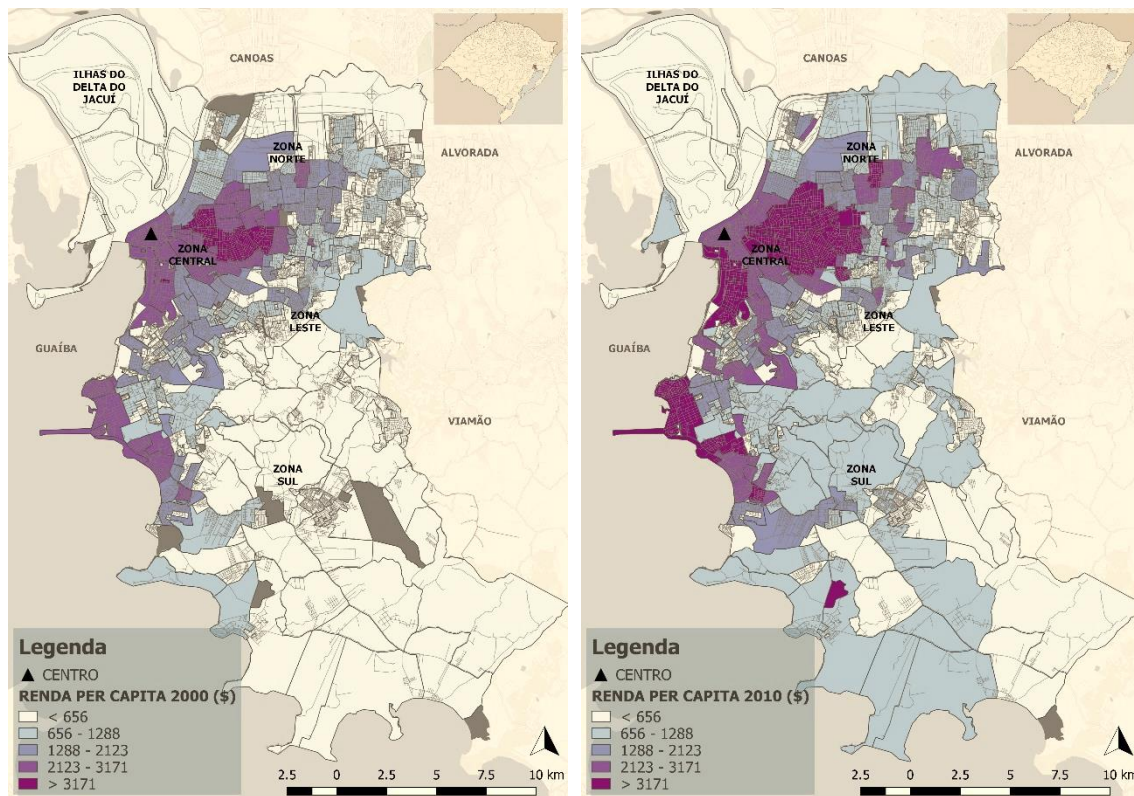


**Figura 16:** % de empregados, com carteira, do total da população ocupada com 18 anos ou mais.

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

Ao contrário dos empregadores, os empregados vão contar com as maiores porcentagens da população ocupada, com 18 anos ou mais, correspondente a cerca de 50% com carteira assinada nas principais localizações. A dinâmica de ocupação territorial é distinta da dinâmica dos empregadores, entre 2000 e 2010. Se os empregadores se concentram em pontos bem específicos de Porto Alegre, os empregados passam por um processo de desconcentração (Figura 16). No mapa de 2010, praticamente todo o território do município (com exceção das localizações específicas dos empregadores) corresponde às maiores porcentagens de empregados. Isso quer dizer que, entre 2000 e 2010, reduziram as localizações ou UDHs em que se observava uma maior aproximação entre a porcentagem de empregadores e de empregados, normalmente localizadas entre o centro tradicional e a periferia. Neste sentido, é possível dizer que as desigualdades ficaram mais evidentes, no território, entre 2000 e 2010.

Esta dinâmica territorial do trabalho se materializa na forma de renda também. Se os empregadores recebem o lucro do trabalho, os empregados recebem o salário do trabalho. Assim, as diferenças entre empregadores e empregados se expressa também no território em função das diferenças de renda da população porto-alegrense, entre 2000 e 2010 (Figura 17).

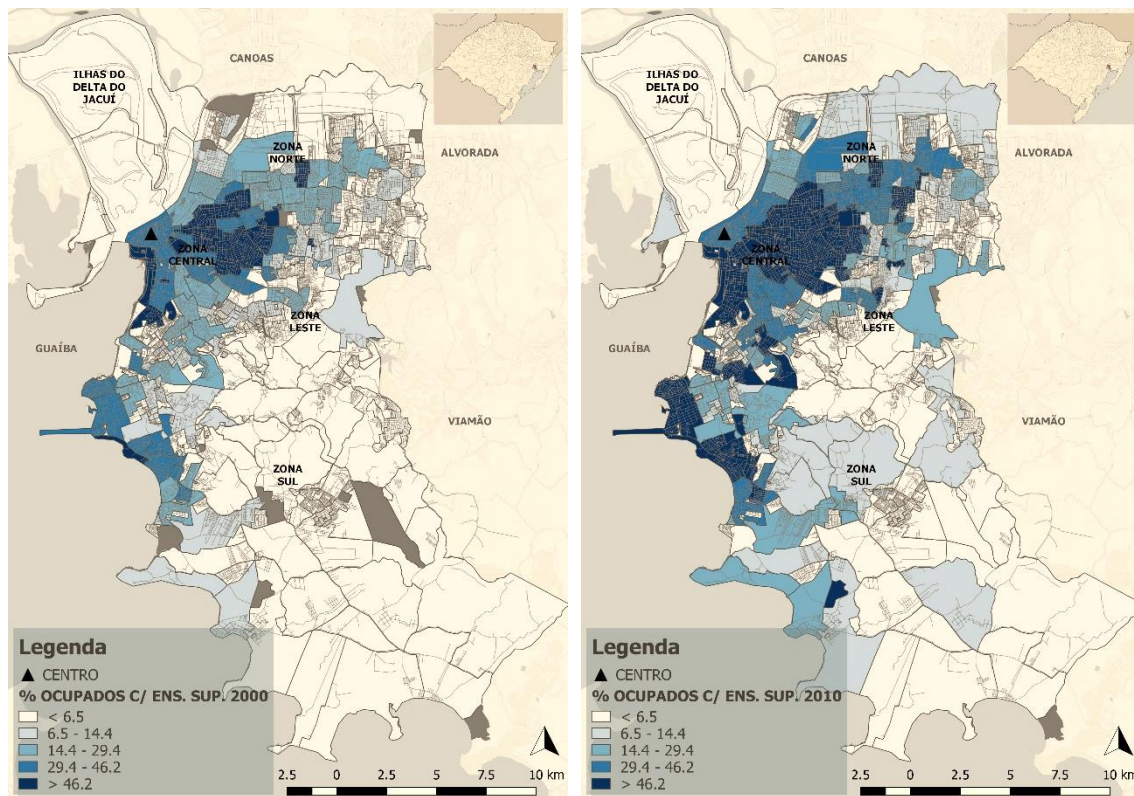


**Figura 17: Renda per capita média por domicílio em reais.**

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

A diferença de renda gravada no território de Porto Alegre confirma a desigualdade entre os empregadores (detentores do capital) e os trabalhadores (detentores da força de trabalho). Trata-se da exploração histórica entre o capital e o trabalho ganhando materialidade no território e na sociedade na forma de renda.

Esta lógica territorial, fundamentada na desigualdade de renda entre empregadores e empregados, apresenta uma associação direta com um outro tipo de desigualdade, a desigualdade no nível de formação da população ocupada (empregadores e empregados). Esta desigualdade é verificável no território nos três níveis de ensino: o fundamental, o médio e o superior. No entanto, é no mapeamento da porcentagem da população ocupada com o ensino superior completo, entre 2000 e 2010, que se evidencia a correlação direta com a desigualdade de renda, como mostra a Figura 18 a seguir.

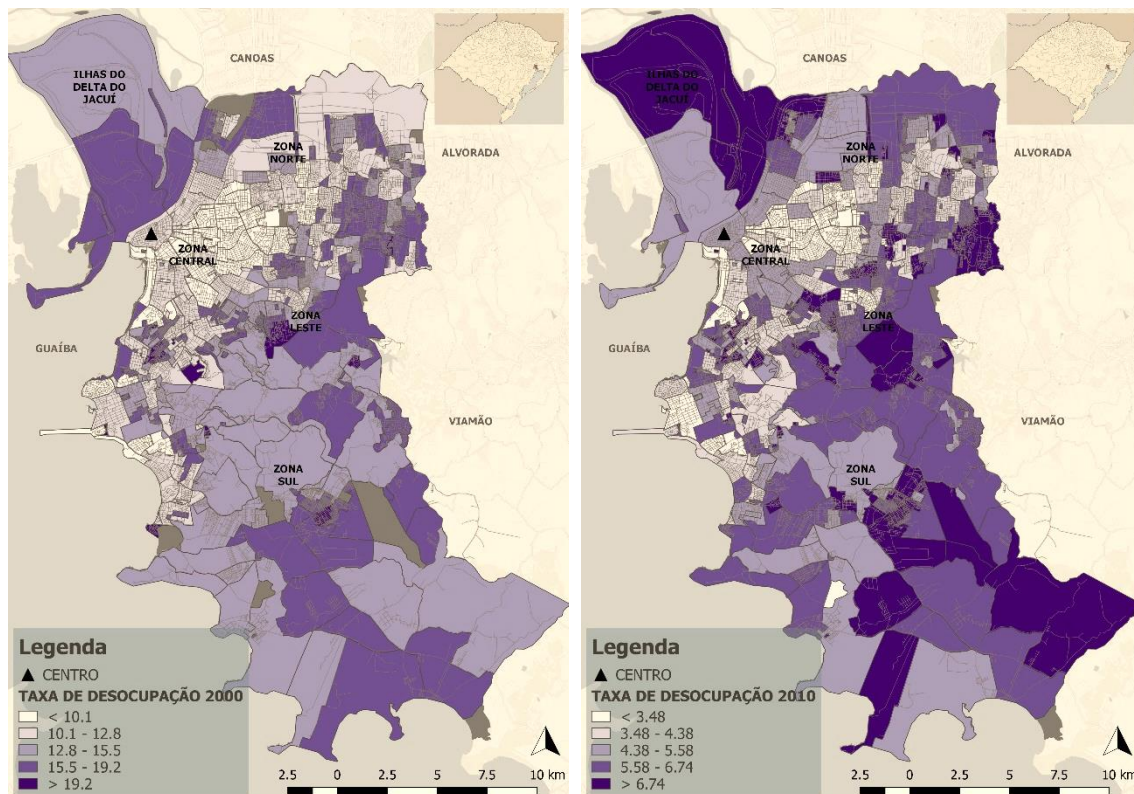


**Figura 18: % da população ocupada com o ensino superior completo.**

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

Este mapeamento, associado aos anteriores, apresenta uma relação territorial entre renda e educação. As localizações com as maiores concentrações de empregadores apresentam não só os mais altos níveis de renda, mas também os índices mais elevados de formação educacional, enquanto as localizações com as maiores concentrações de empregados, além de apresentarem baixos níveis de renda, também apresentam índices menores de formação. Se, por um lado, há uma parte privilegiada da sociedade, aquela que acessa o ensino superior, ocupando os cargos que exigem qualificação e adquirindo maiores rendimentos em função disso, por outro, há uma parte da população precarizada ocupando cargos que não exigem uma formação qualificada e que pagam baixos salários. Estes cargos correspondem a empregos que, em muitos casos, não garantem o sustento do empregado e da sua família, o que impõe a necessidade de um segundo emprego para complementar a sua renda, frequentemente na informalidade, sobrecarregando o trabalhador.

Este contexto de precariedade é ampliado quando é identificada a correspondência entre as localizações com as maiores concentrações de empregados e as localizações com as taxas de população desocupada, ou desempregada, mais elevadas, como mostra a Figura 19 a seguir, entre 2000 e 2010.



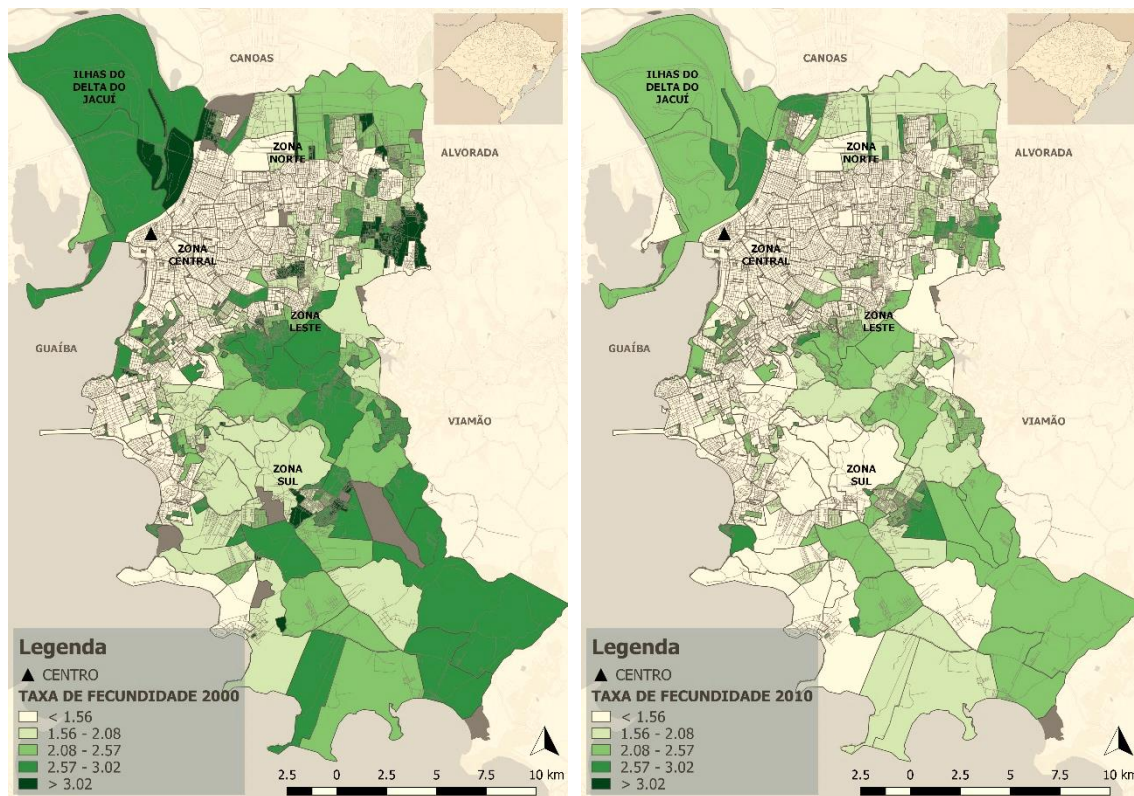
**Figura 19: % de pessoas da força de trabalho que estão desempregadas (taxa de desocupação).**  
Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

A força de trabalho está, em alguns momentos, empregada recebendo baixos salários e, em outros, está desempregada, sem rendimento, pressionando a parcela empregada, o que tende a resultar na redução dos salários, que já são baixos em função de cargos que exigem baixa qualificação. Trata-se de um modelo econômico que se sustenta na desigualdade de renda e na precariedade do trabalho.

Este funcionamento da sociedade tende a se perpetuar e a se ampliar no tempo, em função do comportamento demográfico distinto entre as localizações dos empregadores e dos empregados. Esta perspectiva é verificável quando são comparados os mapas das taxas de fecundidade e de envelhecimento em Porto Alegre: o resultado territorial se assemelha ao padrão locacional apresentado até aqui.

As taxas de fecundidade, que correspondem ao número em média de filhos por mulher, são maiores nas áreas com as maiores concentrações de empregados. Por outro lado, a taxa cai nas localizações ocupadas pelos empregadores. Esta tendência desigual se mantém, entre 2000 e 2010, apesar de uma redução na diferença entre estas localizações como pode ser observado nos mapas a seguir (Figura 20).



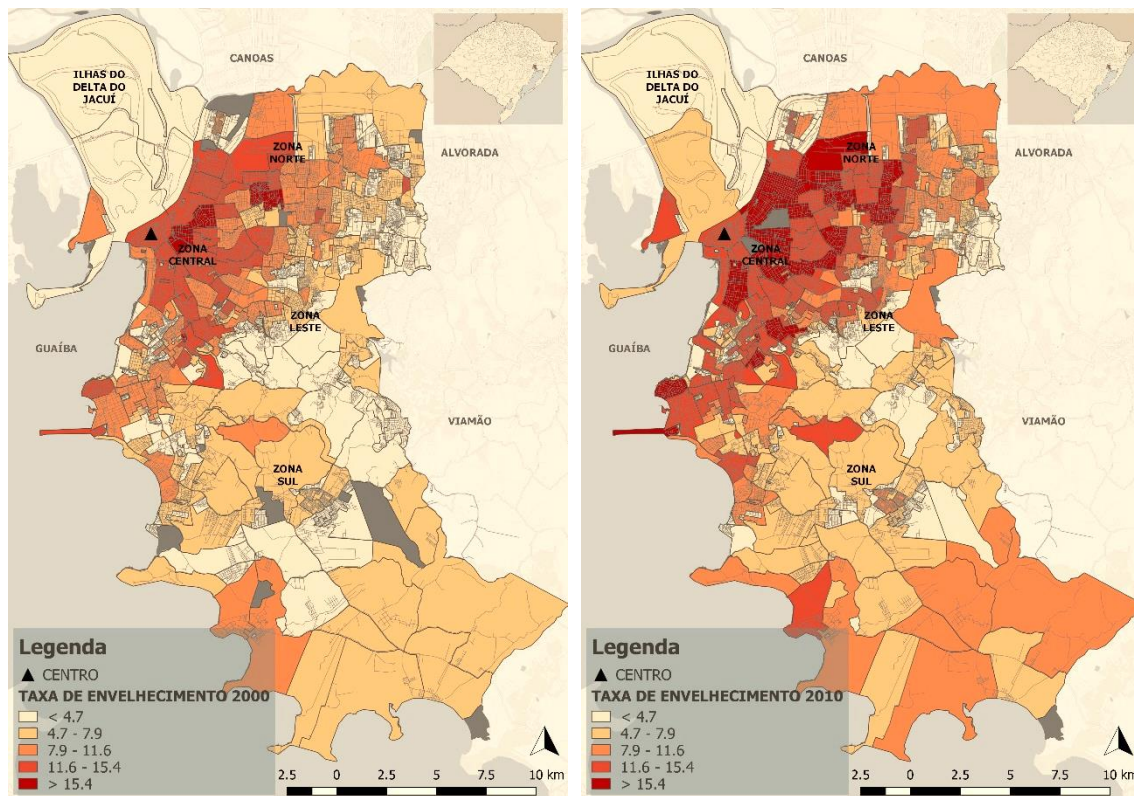


**Figura 20: Taxa de fecundidade ou número de filhos em média por mulher.**

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

O resultado demográfico deste padrão territorial é a tendência de aumento da população mais jovem nas áreas costumeiramente ocupadas pelos empregados, intensificando a lógica dos baixos salários e do desemprego associado a uma população com um baixo nível de formação educacional. Os nascimentos estão ocorrendo nas áreas onde as taxas da população ocupada, com ensino superior completo, são baixas, o que está relacionado à precarização do ensino fundamental e médio nestas parcelas da cidade, enfatizando e realimentando a tendência à desigualdade como uma estrutura social.

No outro extremo da pirâmide etária de Porto Alegre é verificado o oposto do ponto de vista da ocupação territorial. A taxa de envelhecimento, ou o número de pessoas com 60 anos ou mais, a cada 100 com menos de 15 anos, costuma ser mais elevada nas áreas ocupadas pelos maiores contingentes de empregadores. Novamente, repete-se o mesmo padrão territorial. Tal realidade está diretamente associada à qualidade de vida mais elevada nestas regiões, em função de serviços mais qualificados e de uma infraestrutura que favorece o envelhecimento com saúde, o que não costuma acontecer nas áreas mais precárias, onde as taxas de envelhecimento são inferiores. Esta distinção, que se amplia entre 2000 e 2010, é observada nos mapas a seguir (Figura 21).



**Figura 21: Taxa de envelhecimento ou o número de pessoas com 60 anos ou mais a cada 100 com menos de 15 anos.**

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

Relacionando estas duas últimas taxas mapeadas, entende-se que a desigualdade entre empregadores e empregados não só permanece como tende a se intensificar no longo prazo, na medida em que a tendência é o envelhecimento da população localizada das áreas ocupadas pelas maiores concentrações de empregadores e o rejuvenescimento das áreas predominantemente ocupadas pelos empregados. Tal panorama reserva uma concentração ainda maior de renda nas mãos de uma parcela, cada vez mais envelhecida e reduzida da sociedade, e uma concentração ainda maior de precariedade na parcela cada vez mais jovem e ampliada da sociedade.

Trata-se de uma estrutura social desigual que se reflete e se reproduz no espaço em função da convergência entre indicadores de trabalho, de renda, de ensino e etários. No entanto, esta estrutura sócio-espacial, apesar de demonstrar uma consolidação territorial na década de 1990 (SILVA, 2011), não é algo estático demonstrando transformações e movimentações importantes nas relações desiguais do território.

Este movimento não rompe com a estrutura historicamente consolidada, mas acrescenta novas camadas de desigualdade ao território. Esta transformação se torna evidente quando são

comparados os dados de renda a partir da renda per capita de 2010 com as 50 UDHS que tiveram os maiores acréscimos na renda per capita entre 2000 e 2010 (Figura 22).

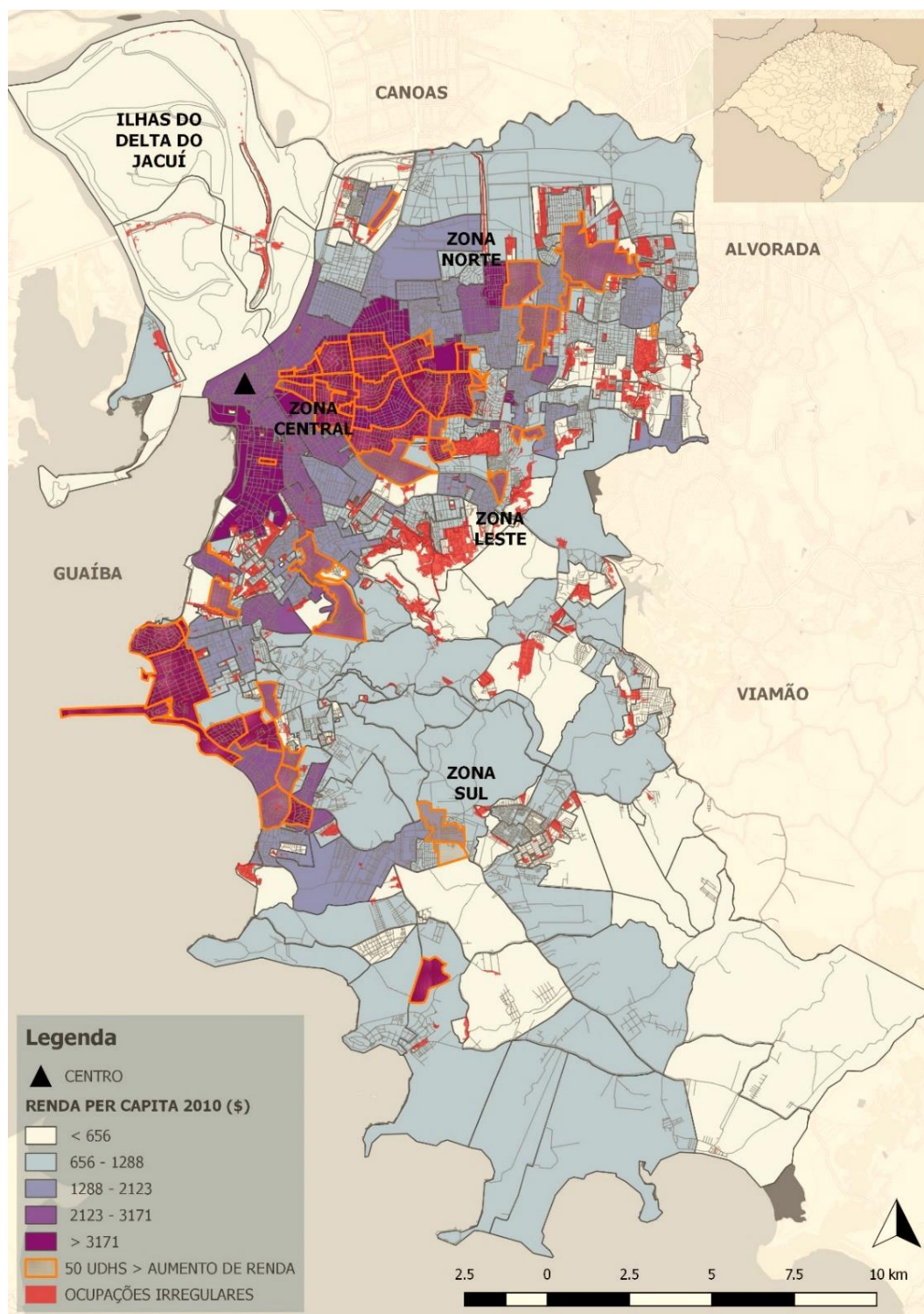


Figura 22: As 50 UDHS que tiveram os maiores acréscimos de renda entre 2000 e 2010.

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

Quando os dados de renda são analisados a partir do acréscimo de renda observado em cada UDH entre 2000 e 2010, surgem novas questões relacionadas ao comportamento recente da

desigualdade e não mais à herança histórica cristalizada no território. As 50 UDHS como os maiores acréscimos de renda, entre 2000 e 2010, não estão localizadas apenas nas áreas onde se verificam as principais concentrações de empregadores, de renda e de população ocupada com ensino superior completo. Trata-se de um conjunto de novas áreas que destoam do padrão territorial estabelecido, na medida em que se localizam junto de ocupações irregulares (vilas), conforme a Figura 22.

Estas movimentações de capital no espaço são comuns ao capitalismo e à sua dinâmica de reprodução, no entanto, o que vale destacar aqui é a variação na forma de expressão territorial destas movimentações. As novas localizações apresentam um padrão de ocupação territorial distinto do observado historicamente em Porto Alegre, como enfatizado anteriormente neste trabalho e por referências significativas (CABRAL, 1982; MARASCHIN, 1993; VILLAÇA, 2001; ALMEIDA, 2004; FAGUNDES, 2011; MARASCHIN; CAMPOS; PICCININI, 2012). A terra urbana passa a apresentar novas formas de exploração a partir de novos padrões de uso e ocupação do solo, e a comparação entre os dados de desigualdade por UDH, entre 2000 e 2010, fornece pistas sobre estes padrões, conforme a imagem a seguir (Figura 23).

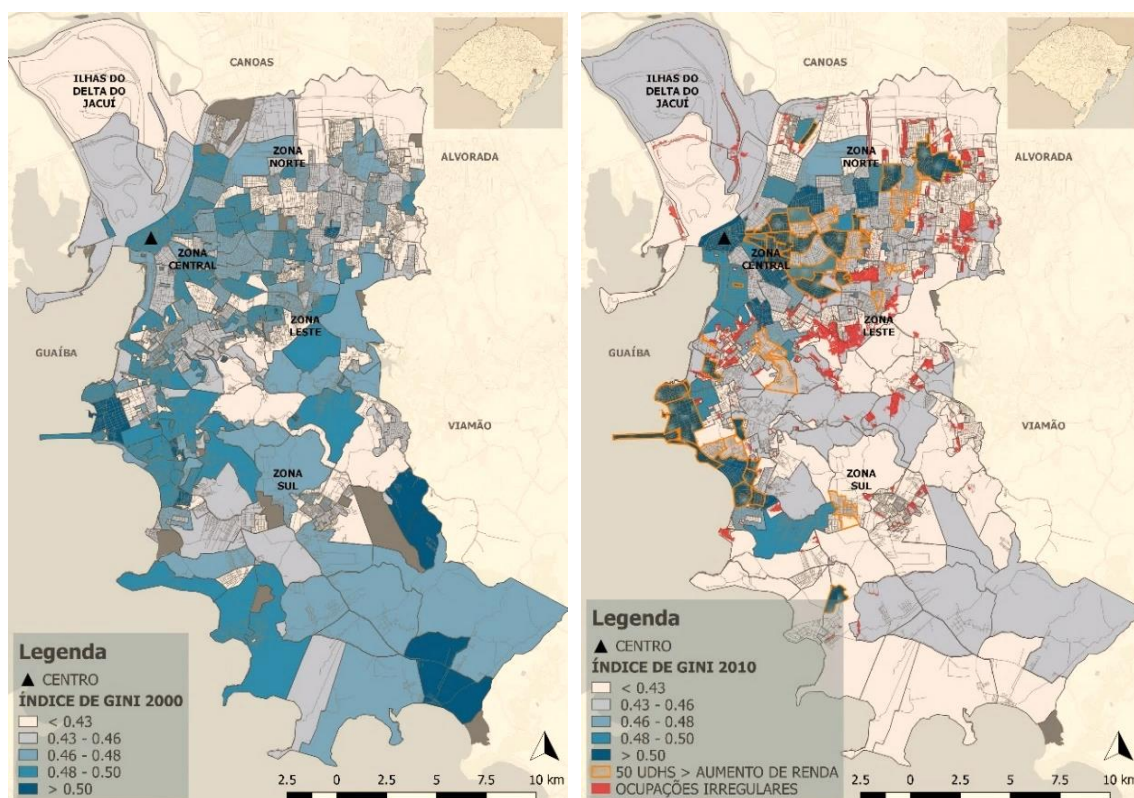


Figura 23: Índice de Gini em 2000 e 2010.

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

A primeira pista é o fato de que, entre 2000 e 2010, ocorreu um aumento na desigualdade interna de algumas UDHs, enquanto que outras passaram por uma redução da desigualdade interna. Neste sentido, houve necessariamente uma movimentação generalizada de capital no território, o que se expressa na comparação entre os mapas. A segunda pista, decorrente da primeira, diz respeito ao fato de que as áreas ocupadas tradicionalmente pelos estratos de alta renda passam a ser mais desiguais, enquanto as áreas ocupadas, tradicionalmente, pelos estratos de baixa renda se tornam menos desiguais. Isso significa que a riqueza se diferencia enquanto a pobreza se generaliza. E, por último, a terceira pista, fruto das anteriores, está relacionada aos territórios que destoam destes padrões em função de áreas marcadas por baixa desigualdade, entre as diferenciações da riqueza, o que demonstra a presença de uma população de alta renda relativamente homogênea, e áreas marcadas por alta desigualdade, entre as generalizações da pobreza, o que sugere a presença de uma população com renda mais elevada em meio à população de baixa renda.

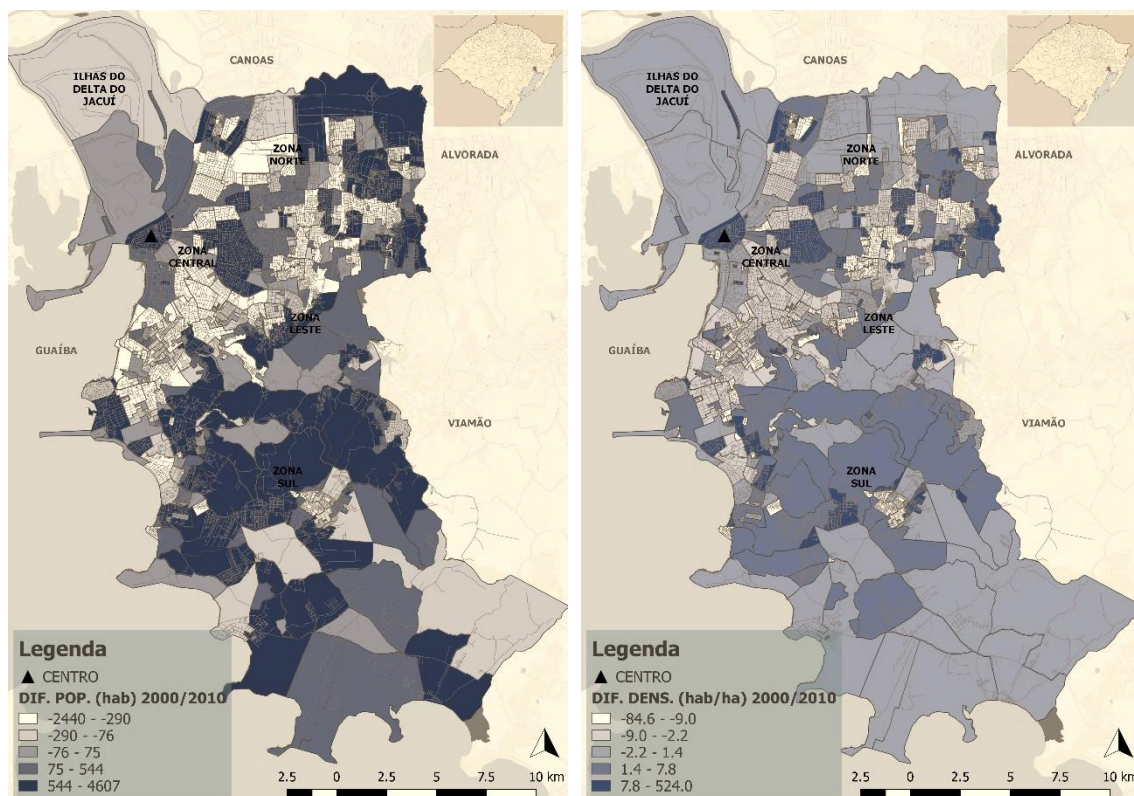
Verifica-se, portanto, que se trata de uma estrutura de ocupação territorial que coloca novas questões, que não se restringem aos padrões históricos até então observados, o que é identificável ao analisar as variações demográficas entre as diferentes localizações da cidade que são responsáveis pela formação de novos mercados, em associação com a base fundiária municipal.

### 7.3 A METRÓPOLE NÃO CRESCE, MAS MUDA

#### *Mudanças quantitativas e qualitativas*

Como observado no início deste capítulo, Porto Alegre é uma cidade que não vem crescendo significativamente, do ponto de vista demográfico, nas últimas décadas, no entanto Isso não quer dizer que a população não tenha se transformado.

Entre 2000 e 2010 ocorreu uma redistribuição populacional entre as diferentes localizações do município, demonstrando uma movimentação, do capital no território, com a abertura de novos mercados. Esta transformação demográfica é identificada na comparação dos dados de população e de densidade, entre 2000 e 2010, para cada UDH (Figura 24).



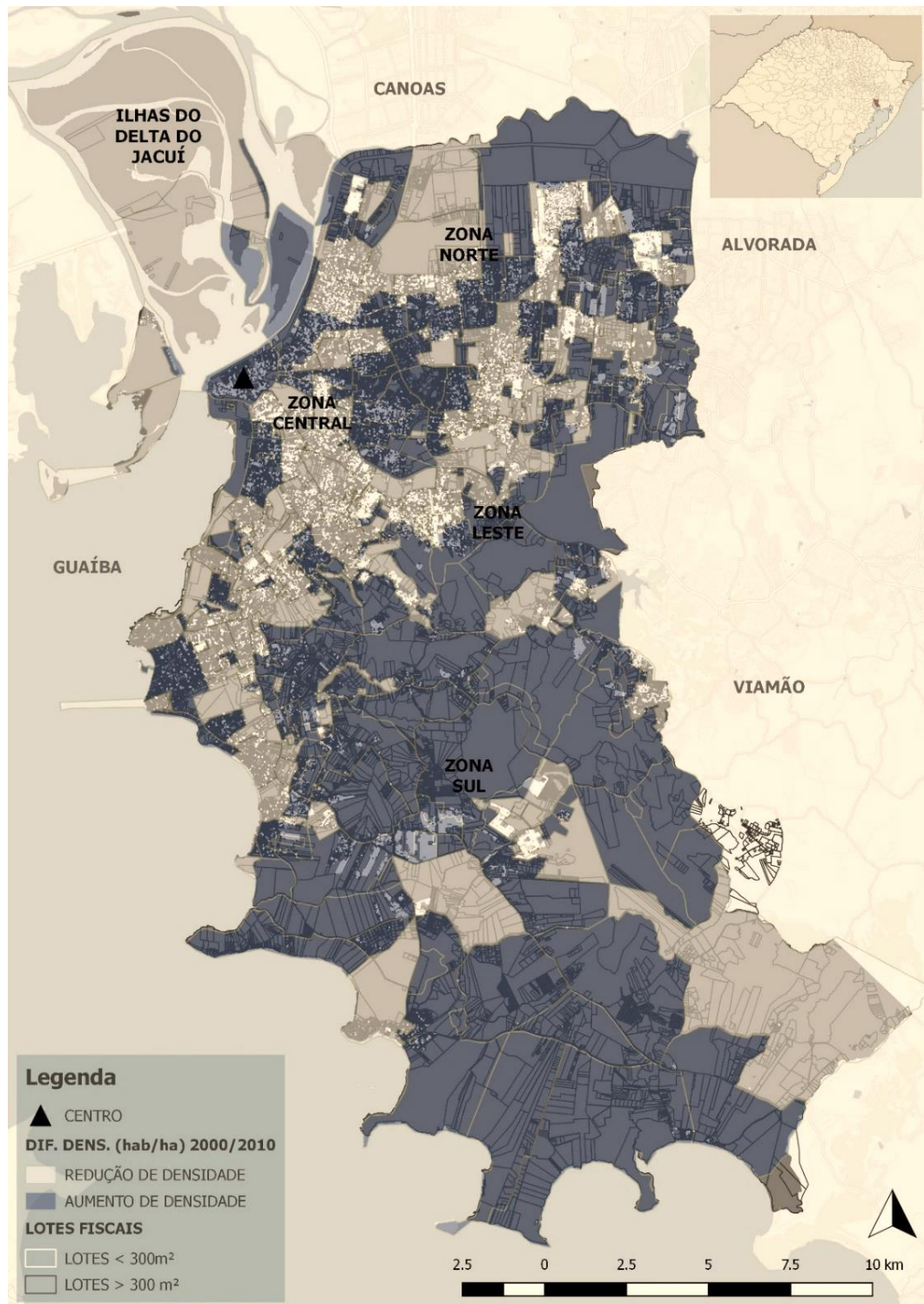
**Figura 24: Diferenças de população e de densidade por UDHS entre 2000 e 2010.**

Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

Nos mapas acima (Figura 24), verifica-se, tanto no mapa da esquerda (diferença de população) como no mapa da direita (diferença de densidade), a presença de um mesmo padrão de alteração demográfica. No entanto, as diferenças de densidade apresentam uma leitura mais precisa destas transformações na medida em que consideram a relação entre população e território, tornando o padrão de transformação sócio-espacial evidente. Observa-se uma densificação relevante na área correspondente à maior concentração de renda do município e vários pontos com uma densificação igualmente elevada distribuídos nas periferias das Zonas Norte, Leste e Sul do município. Entre estes pontos e a área correspondente à alta renda, identifica-se uma faixa territorial homogênea, marcada pela redução das densidades em áreas tradicionalmente ocupadas pela classe média, demonstrando a polarização da sociedade em função da renda. Este padrão de transformação demográfica apresenta relação com a base fundiária municipal.

Ao cruzar o mapeamento das áreas que ganharam e que perderam densidade entre 2000 e 2010, com o mapa da base fundiária do município, é possível estabelecer uma relação entre as dimensões das unidades fundiárias e o processo de densificação que encaminha a transformação na forma de uso e ocupação da terra. As áreas que se adensaram entre 2000 e

2010 (em azul escuro) apresentam em geral uma estrutura fundiária marcada por lotes maiores (superiores a  $300\text{m}^2$ ) enquanto que as áreas que perderam densidade entre 2000 e 2010 (em cinza claro) são as que apresentam em geral uma estrutura fundiária com lotes menores (inferiores a  $300\text{m}^2$ ), como pode ser observado na imagem a seguir (Figura 25).



*Figura 25: Mapeamento das áreas que ganharam e perderam densidade com a base fundiária.*  
 Fonte: IBGE reelaborada a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras por Mog, W., 2021.

Esta lógica aparentemente é contrariada em algumas situações específicas, mas que, numa análise mais aprofundada, acabam por confirmar a tendência explicitada por razões diferentes e particulares de cada localização. As três situações mais evidentes, apresentadas no mapa da Figura 25, dizem respeito ao contexto do Bairro Petrópolis junto da Zona Central, aos loteamentos periféricos nas Zonas Norte, Leste e Sul e aos Bairros Vila Assunção e Ipanema, junto da orla do Guaíba na Zona Sul, além das áreas no extremo sul. A seguir, as três situações são abordadas:

A primeira, que diz respeito ao contexto específico do Bairro Petrópolis – parte da área tradicionalmente ocupada pelos estratos de alta renda de Porto Alegre – apresenta uma concentração de lotes menores (área consolidada) aliada a um adensamento, entre 2000 e 2010 (área localizada a leste da Zona Central na Figura 25). Entretanto, entende-se que o adensamento desta área da cidade está associado à parcela do bairro com lotes maiores ao norte, que passaram a ser explorados, recentemente, pelo mercado imobiliário local.

A segunda situação está associada a algumas concentrações significativas de lotes menores (inferiores a 300m<sup>2</sup>) em áreas pontuais de grande adensamento nas Zonas Norte, Leste e Sul no mesmo período de análise. No entanto, ao analisar a natureza destes pontos, é possível identificar uma série de loteamentos periféricos de casas, que surgiram no período, ocupando grandes glebas até então livres, o que confirma a tendência explicitada para estas áreas periféricas da cidade.

E a terceira situação que envolve a relação inversa: quando há uma perda de densidade em áreas com grandes lotes (como nos Bairros Vila Assunção e Ipanema, áreas junto da orla do Guaíba, e no extremo da Zona Sul). No caso dos Bairros Vila Assunção e Ipanema, não há adensamento em função de uma estrutura construída já consolidada e marcada por baixas densidades demográficas, característica recorrentes nas áreas ocupadas por um padrão de renda mais elevado. Já as grandes áreas, no extremo da Zona Sul, ainda não se adensaram porque o mercado imobiliário ainda não alcançou estas localizações tendo em vista as características rurais deste território.

Assim, entende-se que entre 2000 e 2010 ocorreram transferências demográficas significativas de áreas com uma estrutura fundiária marcada por lotes menores para áreas com uma estrutura fundiária caracterizada por lotes maiores ou por grandes glebas loteadas.



As tendências demográficas apresentadas e analisadas aqui são sintetizadas no Quadro 4, a seguir:

TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS (2000/2010)	POPULAÇÃO EMPREGADORA (CAPITAL)	POPULAÇÃO EMPREGADA (TRABALHO)
<b>RENDA</b>	Aumento proporcional (altos lucros)	Redução proporcional (baixos salários/desemprego)
↓	MANTIDA POR MEIO DA EDUCAÇÃO...	
<b>EDUCAÇÃO</b>	Alto nível de formação (estabilidade financeira)	Baixo nível de formação (instabilidade financeira)
↓	AMPLIADA EM FUNÇÃO DA FAIXA ETÁRIA...	
<b>FAIXA ETÁRIA</b>	Envelhecimento populacional	Rejuvenescimento populacional
↓	RESULTANDO EM DESIGUALDADE...	
<b>DESIGUALDADE</b>	Diferenciação de renda (índice de Gini elevado)	Homogeneização de renda (índice de Gini baixo)
↓	A POPULAÇÃO NÃO CRESCE, MAS SE DIFERENCIA...	
<b>DENSIDADE</b>	Reorganização demográfica no território (novos domicílios) (AJUSTE ESPACIAL VIA ESTRUTURA FUNDIÁRIA)	

*Quadro 4: Síntese da análise demográfica a partir dos dados do IBGE (2000/2010).*

Fonte: Mog, W., 2021.

Estas tendências e suas especificidades, são confirmadas a partir dos dados do mercado imobiliário apresentados e abordados a seguir. As transformações identificadas nos padrões territoriais a respeito dos dados demográficos, convergem para o tipo da materialidade produzida pelo mercado imobiliário a partir do início do século XXI. Tal conjuntura, deste momento, reconfigurou a forma com as desigualdades sociais, crescentes, se localizam no território, a partir das novas possibilidades de exploração mercadológica, que preservam a circulação (e acumulação) do capital no espaço. A questão que se apresenta aqui é: que tipo de produção imobiliária é essa que vai atender aos mercados que surgem em função de mudanças no comportamento desigual da sociedade? A análise a seguir objetiva esclarecer esta questão.

## CAPÍTULO 8 TRANSFORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL NO MERCADO IMOBILIÁRIO CONTEMPORÂNEO

### *A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA DA DUAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI EM PORTO ALEGRE*

A produção imobiliária de Porto Alegre do início do século XXI apresenta padrões tipológicos, construtivos e formais, entre 2000 e 2019 (período de análise), conforme as localizações. Do ponto de vista tipológico, a produção imobiliária pode ser classificada em quatro tipos, definidos pelo Cadastro Fiscal do IPTU, que originam diferentes espaços urbanos: *a produção de casas, a produção de edifícios de apartamentos, a produção de condomínios horizontais abertos e a produção de condomínios horizontais fechados*. Estas produções estão distribuídas no território de Porto Alegre em variadas localizações. Estas localizações promovem vizinhanças que carregam consigo padrões sociais associados ao mercado imobiliário porto-alegrense.

Esta passagem do aspecto espacial da produção para o aspecto social do mercado se dá a partir da análise do padrão construtivo associado a cada uma das quatro tipologias destacadas, o que evidencia o mercado da produção e sua estratificação social ou o nicho de mercado associado. Os padrões construtivos, definidos pelo Cadastro Fiscal do IPTU, são cinco: *o padrão precário, o padrão popular, o padrão médio, o padrão fino e o padrão luxo*. Tal estratificação apresenta uma materialidade caracterizada por um comportamento formal, o que é verificado em função da distribuição das áreas construídas na estrutura fundiária do município de Porto Alegre.

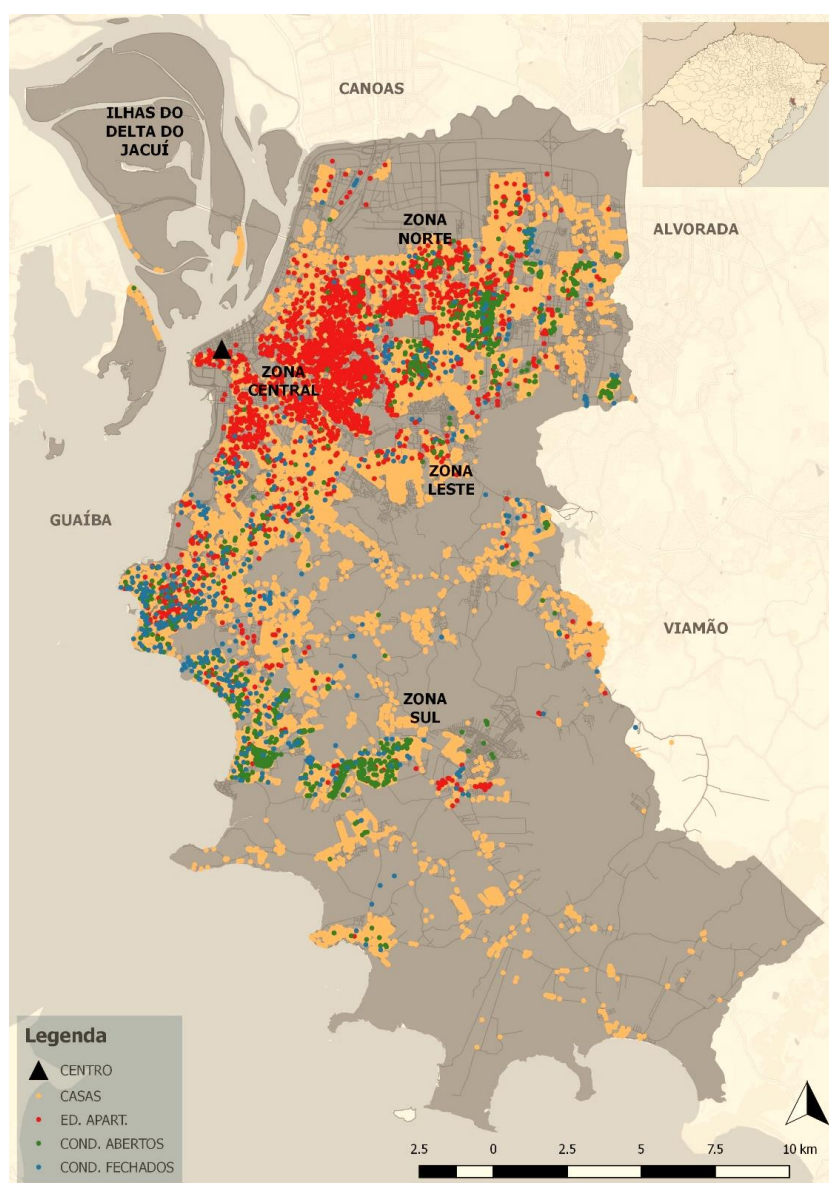
Concentrar e diferenciar é uma dinâmica imobiliária recorrente na economia capitalista de mercado e impacta o espaço urbano. Em Porto Alegre, esta dinâmica vai apresentar uma materialidade que se expressa, tanto na produção como no mercado. As novas vizinhanças e seus padrões sociais apresentam novas formas materiais em função de novas localizações no território da cidade. Esta transformação formal – comum à lógica de concentração e acumulação capitalista no espaço – corresponde na situação de Porto Alegre a uma transformação estrutural na base fundiária das novas localizações. Trata-se de uma dupla mudança espacial, formal e locacional, essencial para a reprodução do capital. Esta mudança é verificável a partir da maneira como as áreas construídas estão distribuídas por unidade fundiária nas variadas localizações para cada tipo (casas, edifícios de apartamentos, condomínios abertos e condomínios fechados) segundo cada padrão (precário, popular, médio, fino e luxo).

Esta leitura da materialidade coloca em evidência os casos representativos das maiores concentrações de área construída por localização para cada tipo/padrão construtivo, que expressam espacialmente as maiores concentrações de capital no território. Estes são selecionados e aprofundados no capítulo seguinte a partir da legislação urbanística.

## 8.1 A TIPOLOGIA RESIDENCIAL DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

### *Localizações e concentrações*

As tendências demográficas apresentadas no capítulo anterior referentes ao início do século XXI, em Porto Alegre, são acompanhadas por uma produção espacial característica. Esta produção vai apresentar padrões tipológicos localizados, conforme a Figura 26 a seguir.



**Figura 26: Mapeamento das quatro tipologias residenciais entre 2000 e 2019.**

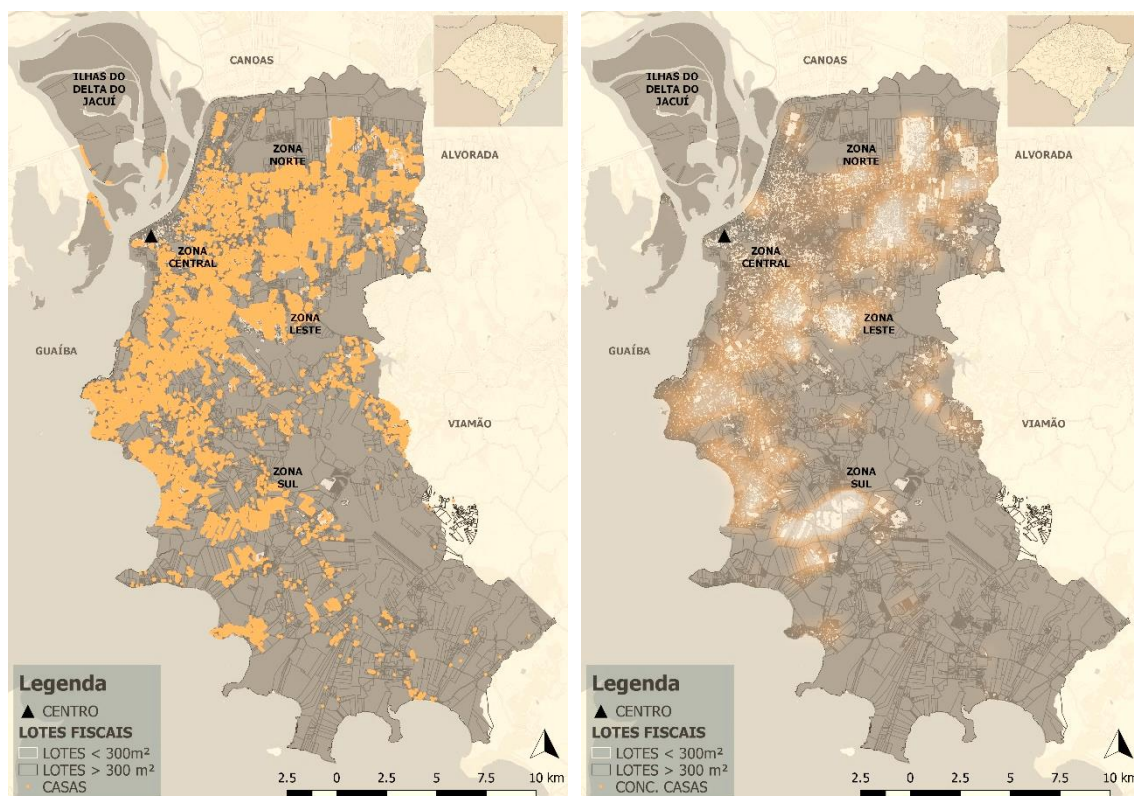
Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Trabalhou-se com a produção imobiliária residencial no período entre os anos 2000 e 2019, a partir dos registros imobiliários do Cadastro Fiscal do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre. Esta produção é dividida em uma série de tipos no Cadastro Fiscal do IPTU (Anexo 1) que aqui são agrupados em quatro tipos principais, com base no padrão morfológico. São eles: casas (unidades unifamiliares), edifícios de apartamento, condomínios horizontais abertos e condomínios horizontais fechados.

A produção imobiliária entre 2000 e 2019, caracterizada pelos quatro tipos morfológicos abordados aqui, apresenta uma lógica de ocupação territorial que segue a estrutura viária do município (Figura 26). Os quatro tipos estão distribuídos ao longo do território acompanhando os eixos viários e evidenciando diferentes padrões locacionais. A seguir os quatro tipos são analisados a partir da relação do padrão locacional com a estrutura fundiária.

### 8.1.1 A produção das casas

A construção de casas (unidades familiares) em Porto Alegre, no período entre 2000 e 2019, está distribuída por todo o território municipal (mapa da esquerda da Figura 27).



**Figura 27: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de casas 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

No entanto, verifica-se uma maior concentração de registros de casas em uma faixa territorial periférica em relação à área central caracterizada por uma estrutura fundiária composta por lotes menores sem grandes variações morfológicas e dimensionais (mapa da direita da Figura 27).

Das quatro tipologias, a tipologia de casas é a que ocupou a maior área de terra. A soma das áreas de todos os terrenos ocupados por esta tipologia, entre 2000 e 2019, é igual a 1.465,52 há, o que corresponde a 49,62% da área total ocupada pela produção imobiliária no período. A produção de casas se estende por uma grande área territorial caracterizada por um grande número de terrenos pequenos. Trata-se de uma produção distribuída em 37.237 terrenos, o que corresponde a 88,57% do total de terrenos ocupados, no período. A mediana da área destes terrenos é de 300m<sup>2</sup>, um valor próximo da média que é de 393,56m<sup>2</sup>, o que mostra pouca variação na metragem quadrada dos lotes. Do ponto de vista da área total construída, as casas somam um total de 5.339.870m<sup>2</sup> construídos (24,39% da área total construída no período) distribuídos em 37.237 imóveis (24,28% do total de imóveis produzidos no período). A mediana da área construída por terreno é de 114m<sup>2</sup>, o que se aproxima da média de 143,40m<sup>2</sup>, demonstrando também pouca variação na metragem quadrada construída.

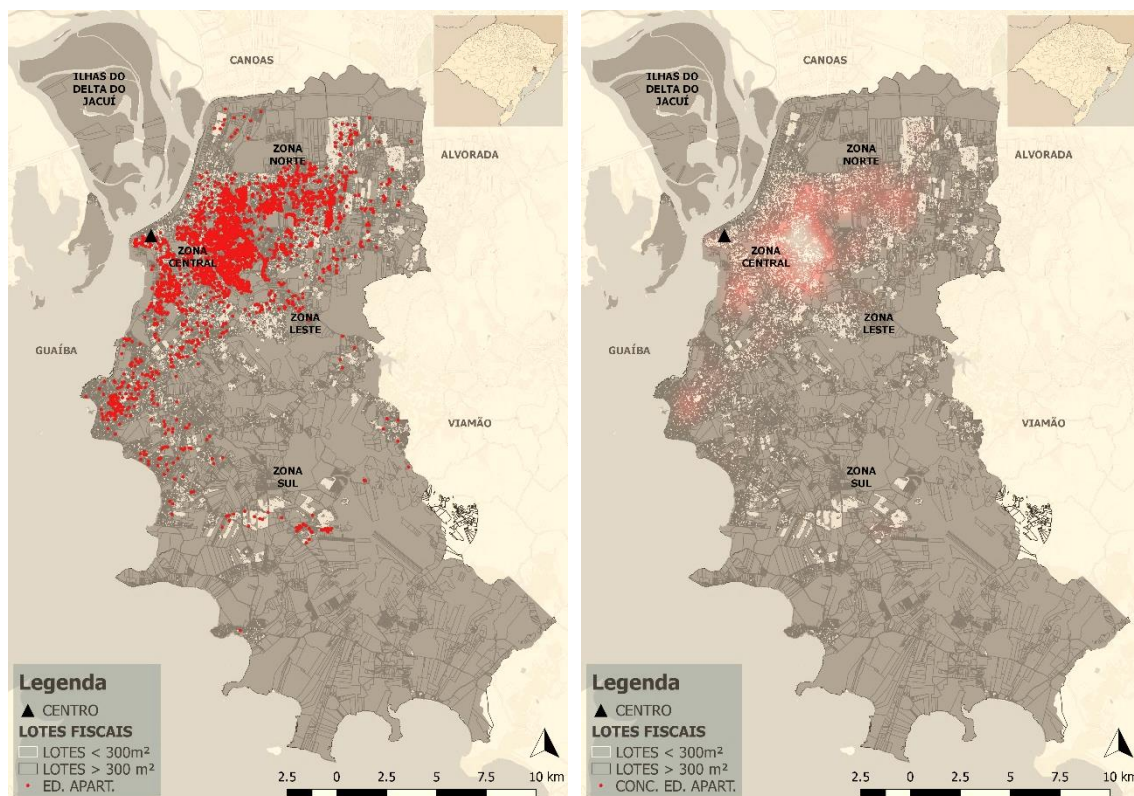
Estes números mostram um tipo de produção que, apesar de ocupar uma grande área territorial, apresenta uma participação relativamente pequena na área construída total. Esta questão está relacionada com o fato de que as maiores concentrações de casas construídas estão localizadas em áreas da cidade que perdem população, entre 2000 e 2010, ao longo da faixa periférica referida, como: parte do Bairro Sarandi, a Vila Ipiranga, a Vila Jardim, a Vila João Pessoa, o Santo Antônio e o Bairro Camaquã (bairros de classe média baixa), o que configura um cenário. A exceção é uma grande concentração de casas localizada na Zona Sul junto da Restinga, marcada pela produção de grandes loteamentos de casas populares e pelo aumento da população entre 2000 e 2010, o que configura um segundo cenário no extremo sul da faixa periférica. Estes dois cenários caracterizam a produção de casas no período analisado em Porto Alegre.

O primeiro cenário diz respeito a um tipo de produção que não é, propriamente, de mercado na medida em que as casas produzidas não configuram uma produção a ser comercializada no mercado. Trata-se de uma produção em áreas já loteadas a partir de edificações de pequeno porte oriundas, em muitos casos, da autoconstrução em lotes de pequenas dimensões e destinadas ao atendimento de uma demanda habitacional específica junto de áreas precárias da cidade, as vilas ou favelas. Por outro lado, o segundo cenário de produção de casas diz respeito a uma produção, claramente, de mercado. São grandes loteamentos de casas oriundos de

grandes glebas parceladas. Este padrão de produção imobiliária de mercado é recorrente nas bordas da área urbana na Zona Sul de Porto Alegre.

### 8.1.2 A produção dos edifícios de apartamentos

A produção de edifícios de apartamentos, entre 2000 e 2019, ocorreu nas áreas do município que representam centralidades importantes na dinâmica da produção imobiliária local (mapa da esquerda da Figura 28).



**Figura 28: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de edifícios de apartamentos 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Estas localizações ficam ainda mais evidente quando se observa as concentrações de edifícios de apartamentos no território (mapa da direita da Figura 28). Verifica-se uma associação direta entre as principais concentrações de registros deste tipo e uma base fundiária caracterizada por lotes maiores do que no caso das casas, com variações morfológicas e nas suas dimensões importantes.

Os edifícios de apartamentos correspondem à produção imobiliária que ocupou a segunda menor área de terra do município no período entre 2000 e 2019. Trata-se de uma área de 534,77 há, o que corresponde a 18,11% da área total ocupada neste período pela produção imobiliária. Ao contrário das casas, a produção de edifícios de apartamentos, concentrada no território em

pontos específicos, está distribuída em apenas 2.736 terrenos, que correspondem a 6,51% do total de terrenos ocupados. A mediana da área destes terrenos é de 670,70m<sup>2</sup> enquanto a média é de 1.954,57m<sup>2</sup>, o que representa uma variação considerável na metragem quadrada dos terrenos ocupados por edifícios de apartamentos. Este tipo apresenta a maior soma de área construída, entre 2000 e 2019: um total de 13.676.800m<sup>2</sup> construídos (62,48% da área total construída no período). Este total está distribuído em 99.258 imóveis, que é **64,73%** do total de imóveis produzidos no período. A mediana da área construída por terreno é de 2.318,50m<sup>2</sup> enquanto a média é de 4.998,84m<sup>2</sup>, o que denuncia uma grande variação no porte das construções deste tipo.

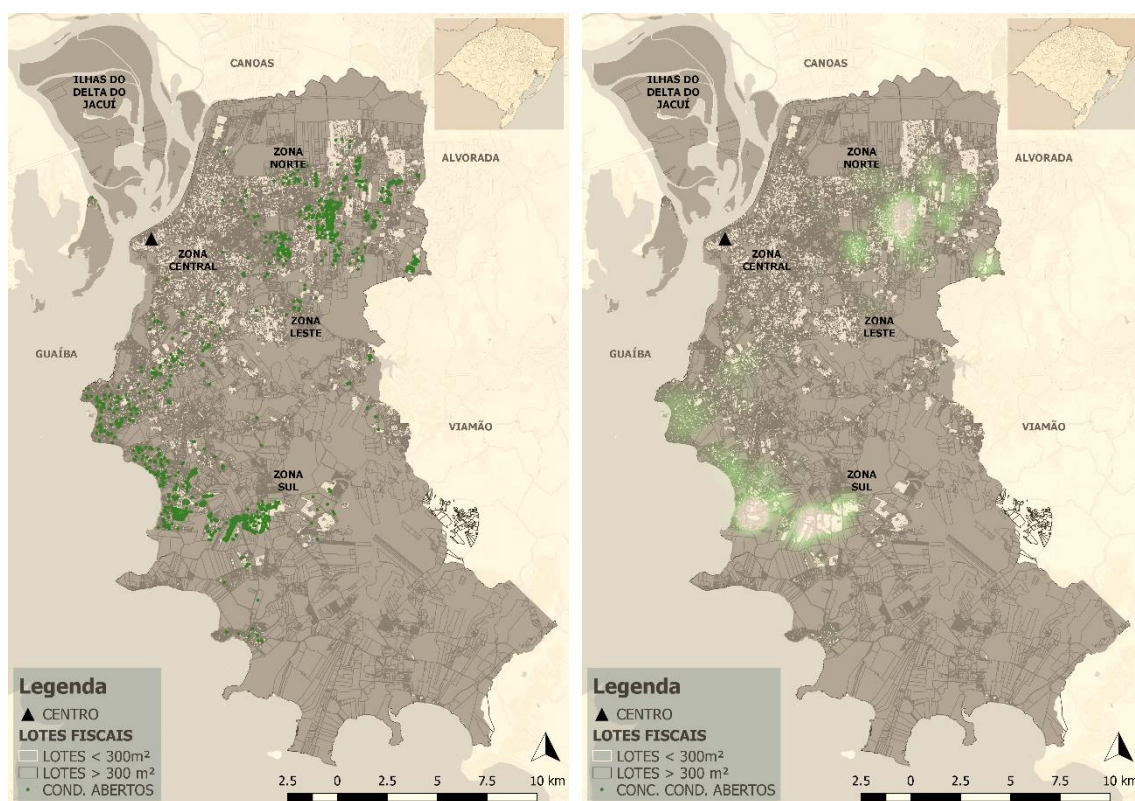
Os números mostram que este tipo de produção apresenta um comportamento oposto do das casas, porque embora ocupe relativamente pouca área do território municipal, apresenta as maiores áreas construídas e o maior número de imóveis no período, o que demonstra a participação relevante dos apartamentos no mercado imobiliário local. Tal fato nutre ainda uma relação com o adensamento populacional observado nas áreas de maior concentração desta produção entre 2000 e 2010, os bairros Montserrat, Bela Vista e Petrópolis que correspondem à principal localização de alta renda atualmente na cidade. No entanto, este não é o único cenário da produção de edifícios de apartamentos em Porto Alegre. Ao longo do eixo da Avenida Assis Brasil na Zona Norte, ocupado por uma população de renda média, e nos Bairros Menino Deus e Tristeza na Zona Sul, ocupados por uma população de alta renda, verifica-se também um processo de verticalização importante juntamente com um adensamento populacional observado entre 2000 e 2010, configurando outros dois cenários além da principal concentração de edifícios de apartamentos.

A produção de edifícios de apartamentos é uma produção a ser comercializada no mercado em função dos altos investimentos (na compra da terra, em materiais de construção e em mão de obra) e do potencial retorno lucrativo. No entanto, há uma diferença entre tipos distintos de empreendimentos que variam segundo a localização e a sua estrutura fundiária. A maior concentração de edifícios de apartamentos, localizada junto da área de maior concentração de renda do município, e as concentrações ao longo da Orla do Guaíba (Menino Deus e Tristeza) vão apresentar uma estrutura fundiária com lotes de menor escala, com áreas construídas menores associadas a um tipo específico de mercado, condomínios verticais exclusivos. Por outro lado, as concentrações de prédios de apartamentos ao longo do eixo da Avenida Assis Brasil, na Zona Norte, apresentam um comportamento distinto. Trata-se de uma produção para um estrato de

renda média, que está localizada em lotes maiores, oriundos de antigas áreas industriais, com áreas construídas igualmente maiores destinada para um outro tipo de mercado, grandes condomínios habitacionais. Ambos os mercados estão associados com o aumento de densidade entre 2000 e 2010, mas a intensidade de adensamento é distinta em função do padrão de renda.

### 8.1.3 A produção dos condomínios horizontais abertos

A produção de condomínios horizontais abertos, entre 2000 e 2019, apresentou uma expressão espacial periférica, pois os registros desta produção se localizaram principalmente em pontos específicos nas periferias da Zona Norte e da Zona Sul (mapa da esquerda da Figura 29), o que fica claro quando se observam as concentrações dos registros deste tipo (mapa da direita da Figura 29).



**Figura 29: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de condomínios horizontais abertos 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Verifica-se uma associação direta entre as principais concentrações de registros de condomínios horizontais abertos e uma estrutura fundiária marcada por lotes menores, mas com variações morfológicas importantes.

A produção imobiliária correspondente aos condomínios horizontais abertos ocupou a menor área de terra do município, entre 2000 e 2019. A área territorial total ocupada por este tipo é de



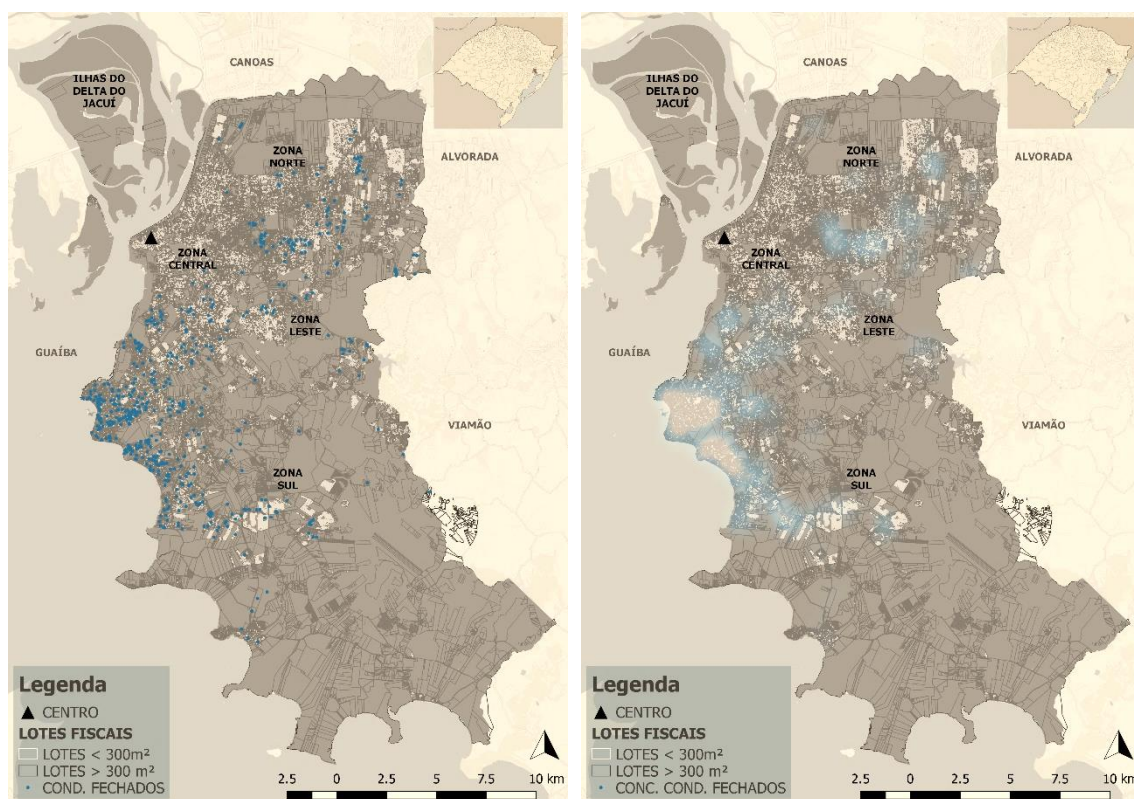
239,39 há, o que corresponde a 8,10% da área territorial total utilizada na produção imobiliária, no período. Assim como a produção de edifícios de apartamentos, a produção de condomínios horizontais abertos se concentrou no território em pontos específicos. Trata-se de uma produção distribuída em apenas 1.500 lotes, que correspondem a 3,57% dos lotes ocupados, no período. A mediana da área dos terrenos ocupados por unidades condominiais horizontais abertas é de 305m<sup>2</sup> enquanto a média é de 1.595,94m<sup>2</sup>, o que representa um padrão de parcelamento do solo com uma variação de área relevante. Estes condomínios somam a menor área construída entre 2000 e 2019, com um total de 698.358m<sup>2</sup>, que correspondem a apenas 3,19% da área total construída no período. Esta metragem quadrada está distribuída em 5.652 imóveis que representam apenas 3,69% do total de imóveis produzidos no período. A mediana da área construída por terreno é 319m<sup>2</sup>, o que se aproxima razoavelmente da média igual a 465,57m<sup>2</sup>, portanto, com pouca variação no volume, das construções deste tipo, por terreno.

Estes números mostram um tipo de produção com um comportamento semelhante ao das casas (do ponto de vista do terreno ocupado), mas se diferencia na área construída por terreno, que é três vezes maior do que o construído nas casas. É uma produção que ocupa pouca área e que apresenta as menores áreas construídas, portanto apresenta-se como uma fonte residual do mercado imobiliário local. Apesar desta produção ser residual, este tipo ocupa localizações que apresentam adensamento populacional, entre 2000 e 2010. Os bairros que apresentam as maiores concentrações de condomínios horizontais abertos, entre 2000 e 2019, são: Jardim Itu-Sabará e Chácara das Pedras, na Zona Norte, e Espírito Santo e Hípica, na Zona Sul. Os bairros da Zona Norte são ocupados por uma população de renda média enquanto os da Zona Sul por uma população de renda média baixa.

Esta produção corresponde a um mercado imobiliário específico de exploração da terra na medida em que se trata de lotes relativamente pequenos (entorno de 300m<sup>2</sup>) ocupados por um número relativamente pequeno de imóveis (uma média de 4 imóveis por terreno). A metragem quadrada média de cada unidade tende a ser baixa, o que está associado a um padrão de renda médio e médio baixo, como já foi assinalado. Este tipo representa um nicho de mercado que garante o lucro do empreendedor, a partir de unidades habitacionais pequenas, concentradas em lotes igualmente pequenos. No entanto, ao contrário dos edifícios de apartamentos e das próprias casas, os condomínios horizontais abertos vêm tendo um volume baixo de produção, representando um papel secundário no mercado imobiliário de Porto Alegre, no período.

### 8.1.4 A produção dos condomínios horizontais fechados

A produção de condomínios horizontais fechados, entre 2000 e 2019, apresentou registros distribuídos de maneira dispersa ao longo do território municipal com exceção da área central (mapa da esquerda da Figura 30). No entanto, verificam-se algumas concentrações de condomínios relevantes principalmente na Zona Sul junto da Orla do Guaíba (mapa da direita da Figura 30).



**Figura 30: Mapeamento das localizações e das concentrações da produção de condomínios horizontais fechados 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Ao contrário dos condomínios abertos, a estrutura fundiária das localizações ocupadas pelos condomínios horizontais fechados é caracterizada por lotes de grande porte com grandes variações morfológicas e dimensionais.

Os condomínios horizontais fechados ocuparam a segunda maior área de terra do município, entre 2000 e 2019. A área territorial total ocupada por este tipo é de 713,95 há, o que corresponde a 24,17% da área territorial total utilizada pela produção imobiliária, no período. Com exceção da grande concentração registrada junto da Orla do Guaíba na Zona Sul, a produção de condomínios horizontais fechados está pulverizada no território de Porto Alegre, a partir de apenas 569 terrenos, que correspondem a 1,35% dos terrenos ocupados. A mediana da área

destes terrenos ocupados por unidades condominiais horizontais fechadas é de 1.531m<sup>2</sup> enquanto a média é de 12.547,40m<sup>2</sup>. Tal diferença entre a mediana e a média da área dos terrenos ocupados por este tipo mostra uma variação considerável na área, que é muito superior à variação que ocorre nos terrenos correspondentes aos edifícios de apartamentos. Os condomínios horizontais abertos apresentam a segunda menor soma de área construída, entre 2000 e 2019, com um total de 2.175.290m<sup>2</sup> construídos que correspondem a 9,94% da área total construída, no período. Esta metragem quadrada está distribuída em 11.194 imóveis que representam 7,30% do total de imóveis produzidos, no período. A mediana da área construída por terreno é de 1.679m<sup>2</sup> enquanto que a média é de 3.823m<sup>2</sup>, o que mostra uma variação no volume das construções deste tipo por terreno.

Os números evidenciam um tipo de produção que apresenta um comportamento particular diferentes dos outros tipos abordados. É uma produção que ocupa uma grande área do território municipal, no período entre 2000 e 2019, e que está distribuída em poucos terrenos de grande porte. Apesar da produção apresentar um volume de área construída e um número de imóveis relativamente baixos, os condomínios horizontais fechados ocupam localizações marcadas por um adensamento populacional, entre 2000 e 2010, como os condomínios horizontais abertos. No entanto, ao contrário destes, os condomínios horizontais fechados tendem a estar relacionados às concentrações de populações de alta e média alta renda de Porto Alegre dependendo da localização. Os casos pulverizados ao longo da Zona Norte concentram populações de renda média alta (Bairro Sarandi) e alta (Bairro Três Figueiras) enquanto a grande concentração junto do Guaíba na Zona Sul reúne uma população de alta renda nos Bairros Tristeza e Jardim Isabel.

Este tipo corresponde a um outro tipo de mercado específico de exploração da terra na medida, cuja proposta imobiliária é de ocupação de poucos lotes grandes com um número relativamente pequeno de imóveis. A metragem quadrada média de cada unidade tende a ser alta, o que está associado a um padrão de renda alto, como já observado. Trata-se de mais um nicho de mercado, mas que garante o lucro do empreender a partir de unidade habitacionais maiores concentradas em lotes maiores. Assim como os condomínios horizontais abertos, esta tipologia apresenta um volume relativamente pequeno de produção, no entanto tende a ter um papel importante na economia local devido à grande quantidade de condomínios horizontais fechados de alto padrão construído.

A tabela a seguir representa a síntese quantitativa dos dados do Cadastro Fiscal do IPTU (área de terra, área construída, número de terrenos e número de imóveis) por tipologia: casas, edifícios de apartamentos, condomínios horizontais abertos e condomínios horizontais fechados. A partir das porcentagens, é possível interpretar a produção imobiliária de Porto Alegre entre 2000 e 2019. As casas são o tipo que ocupou a maior área de terra (49,62%) a partir do maior número de terrenos ocupados (88,57%), o que classifica as casas como a produção mais espalhada no território de Porto Alegre. No entanto, a maior área construída corresponde aos edifícios de apartamentos (62,48%) que contam com o maior número de imóveis também (64,73%), o que os classifica como a produção de maior volume. Os condomínios horizontais abertos correspondem ao tipo com as menores porcentagens, o que demonstra uma produção inexpressiva enquanto os condôminos horizontais fechados apresentam um comportamento particular tendo em vista a grande área de terra ocupada (24,17%) distribuída entre o menor número de terrenos (1,35%), o que evidencia uma produção exclusiva.

VARIÁVEIS	TIPOLOGIA				
	GERAL	CASAS	ED. APART.	COND. ABERT.	COND. FECH.
ÁREA TERRITORIAL (M <sup>2</sup> )	14.655.200	5.347.720	2.393.910	7.139.470	29.536.300
<b>% DO TOTAL</b>	<b>49,62%</b>	<b>18,11%</b>	<b>8,10%</b>	<b>24,17%</b>	<b>100%</b>
ÁREA CONSTRUÍDA (M <sup>2</sup> )	5.339.870	13.676.800	698.358	2.175.290	21.890.318
<b>% DO TOTAL</b>	<b>24,39%</b>	<b>62,48%</b>	<b>3,19%</b>	<b>9,94%</b>	<b>100%</b>
NÚMERO DE TERRENO (UNI)	37.237	2.736	1.500	569	42.042
<b>% DO TOTAL</b>	<b>88,57%</b>	<b>6,51%</b>	<b>3,57%</b>	<b>1,35%</b>	<b>100%</b>
NÚMERO DE IMÓVEIS (UNI)	37.237	99.258	5.652	11.194	153.341
<b>% DO TOTAL</b>	<b>24,28%</b>	<b>64,73%</b>	<b>3,69%</b>	<b>7,30%</b>	<b>100%</b>

**Tabela 1: Relação dos dados gerais da produção imobiliária por tipologia entre 2000 e 2019.**  
 Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A partir desta primeira leitura, referente aos tipos habitacionais presentes no panorama imobiliário de Porto Alegre, entende-se que cada um segue um padrão locacional geral que nutre uma relação tanto com a base fundiária municipal, como com os dados de densidade demográfica (2000/2010). No entanto, esta relação não explicita os padrões desiguais de renda distintos entre os tipos e nos tipos identificados na pesquisa apesar de apresentar uma associação inicial com esta variável. Assim, entende-se que esta primeira associação tipológica deve ser investigada em função da relação com o aspecto econômico da produção, na medida em que foram identificadas variações, específicas e importantes, no padrão locacional geral de cada tipo. Neste sentido, os quatro tipos são discriminados, a seguir, a partir dos padrões

construtivos baseados no Custo Unitário Básico (CUB). Trata-se de uma classificação baseada em cinco categorias que estratificam o padrão construtivo das edificações produzidas em Porto Alegre entre 2000 e 2019.

## 8.2 OS PADRÕES CONSTRUTIVOS E A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

### *Da dispersão do baixo padrão à concentração do alto padrão*

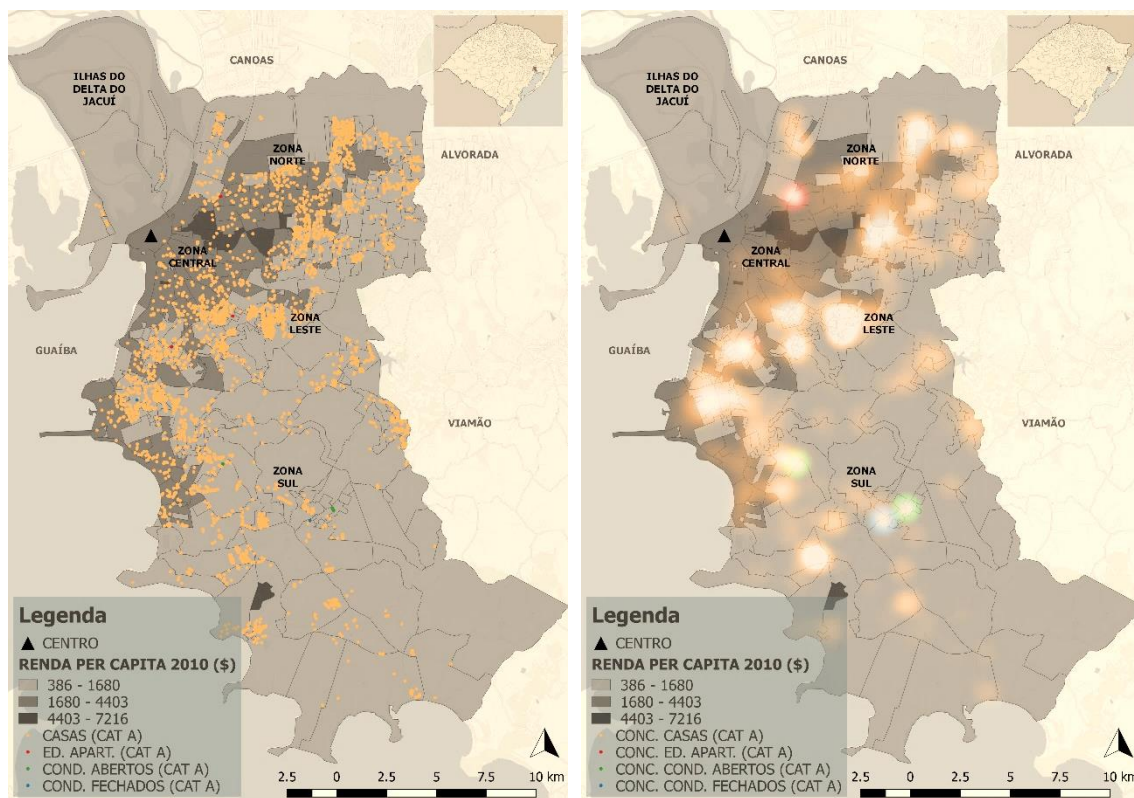
A tipologia apresentada, localizada e caracterizada até aqui oferece uma condição promissora para a análise da produção imobiliária de Porto Alegre. Os dados, destacados no tópico anterior, aportam um caráter abrangente e introdutório à questão imobiliária embora a desigualdade não esteja explicitada. Entende-se, no entanto, que este aspecto é determinante para o entendimento das dinâmicas do mercado imobiliário. Assim, o conjunto de quatro tipos apresentado anteriormente é, aqui, examinado a partir de padrões construtivos fundamentados no Custo Unitário Básico (CUB). O objetivo desta avaliação é apresentar como ocorre o padrão desigual de distribuição da produção imobiliária em Porto Alegre.

O Cadastro Fiscal do IPTU utiliza uma classificação, do padrão construtivo das edificações, a partir de cinco classes: precário (padrão A), popular (padrão B), médio (padrão C), fino (padrão D) e luxo (padrão E). O custo básico do metro quadrado construído aumenta gradualmente a partir do padrão precário para o padrão luxo. Logo, esta classificação possibilita uma associação entre os padrões construtivos e os estratos sociais definidos pela renda em Porto Alegre.

A seguir, os padrões construtivos são apresentados e mapeados em associação com a tipologia de edificações habitacionais apresentada pela presente tese até aqui, onde busca-se examinar a sua relação com a distribuição da produção imobiliária do município.

### **8.2.1 A produção de padrão precário**

Verificou-se, primeiramente, que, em Porto Alegre, a produção imobiliária caracterizada no registro do IPTU como de padrão construtivo precário está associada, predominantemente, à produção de casas. Os registros de edifícios de apartamentos e de condomínios abertos e fechados são residuais para este padrão, conforme o mapa da Figura 31 (à esquerda). A produção de casas precárias é uma produção distribuída em várias localizações, sendo que os principais agrupamentos (mapa da direita da Figura 31) relacionam-se aos pontos de concentração de pobreza em Porto Alegre, onde estão as ocupações irregulares do município. Assim, é possível afirmar que a produção precária registrada no cadastro do IPTU é uma produção localizada junto da informalidade, compondo com esta as áreas mais precárias da cidade.



**Figura 31: Localizações e concentrações da produção de padrão precário 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

O que os mapas expressam é verificável e aprofundado do ponto de vista quantitativo, a partir da tabela a seguir. O fato de a produção de padrão precário estar associada, exclusivamente, a uma parcela da produção de casas, se relaciona à baixa participação desta produção no total produzido entre 2000 e 2019: são apenas 6,07% da área de terra geral ocupada e 1,32% da área geral construída no período. Os terrenos ocupados representam uma porcentagem relativamente maior, que, no entanto, não chega a 10% do geral de terrenos ocupados. O número de imóveis que não chega a 5% do produzido no geral.

Trata-se de uma produção irrisória que ocorre à margem da produção de mercado, caracterizada por um volume produzido consideravelmente maior em termos de área ocupada e de área construída. Estes dados refletem a realidade brasileira: a população de baixa renda é desassistida no seu direito à moradia digna e de qualidade.

PADRÃO A (PRECÁRIO)	CASAS	ED. APART.	COND. ABERT.	COND. FECH.	TOTAL
ÁREA TERRITORIAL (M <sup>2</sup> )	1.690.390	79.404	18.820	4.941	1.793.555
<b>% DO TOTAL</b>	<b>94,25%</b>	<b>4,43%</b>	<b>1,05%</b>	<b>0,28%</b>	<b>100% (6,07% do geral)</b>
ÁREA CONSTRUÍDA (M <sup>2</sup> )	282.078	2.050	96	3.967	288.191
<b>% DO TOTAL</b>	<b>97,88%</b>	<b>0,71%</b>	<b>0,03%</b>	<b>1,38%</b>	<b>100% (1,32% do geral)</b>
NÚMERO DE TERRENO (UNI)	3.635	3	3	2	3.643
<b>% DO TOTAL</b>	<b>99,78%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,05%</b>	<b>100% (8,67% do geral)</b>
NÚMERO DE IMÓVEIS (UNI)	3.635	994	4	63	4.696
<b>% DO TOTAL</b>	<b>77,41%</b>	<b>21,17%</b>	<b>0,09%</b>	<b>1,34%</b>	<b>100% (3,06% do geral)</b>

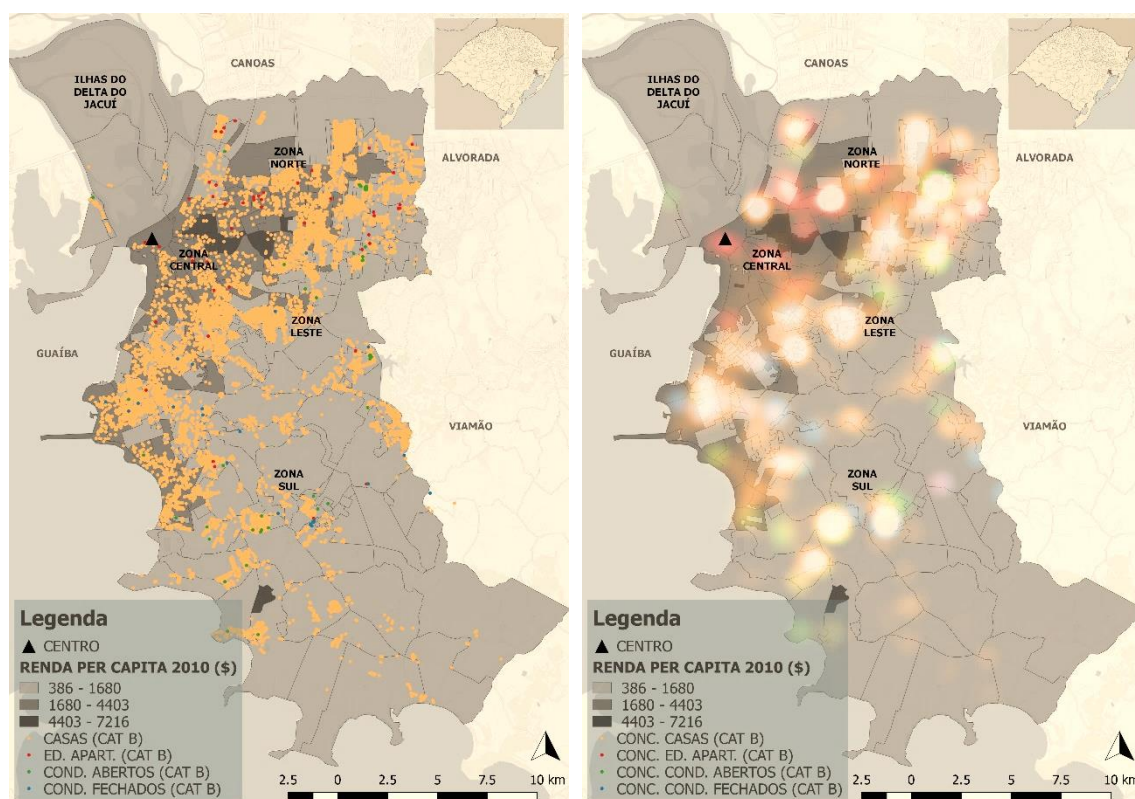
*Tabela 2: Relação dos dados da produção de padrão precário por tipologia entre 2000 e 2019.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Ao analisar os dados específicos tabelados, entende-se que a predominância das casas neste padrão construtivo de produção se deve à baixa participação dos outros tipos. Os dados percentuais da área de terra ocupada por edifícios de apartamentos e por condomínios, somados, não chegam a 6% e as áreas construídas, somadas, não chegam a 3% (valores já considerados irrisórios). Este panorama está relacionado ao fato de que estes tipos são pouco recorrentes numa produção destinada à baixa renda, ao contrário das casas.

### 8.2.2 A produção de padrão popular

O estrato da produção de padrão popular de Porto Alegre apresenta a predominância de construções do tipo casa, assim como na produção de padrão precário. No entanto, verifica-se um aumento no número de localizações correspondentes aos outros três tipos (edifícios de apartamentos, condomínios abertos e condomínios fechados), como mostram os pontos referentes a estes registros na Figura 32 (mapa da esquerda). Percebe-se um comportamento disperso no território das principais localizações ocupadas pelas edificações de padrão construtivo popular. Tal comportamento é verificável para os quatro tipos já destacados, como mostra a Figura 32 (mapa da direita). Aqui, como no caso anterior, há uma correspondência com as áreas ocupadas pela informalidade imobiliária. A leitura realizada permite salientar, além desta correspondência, a relação destas localizações com as bordas da cidade, onde a terra é mais barata, as glebas ofertadas são maiores e as infraestruturas e os serviços públicos são precários.



**Figura 32: Localizações e concentrações da produção de padrão popular 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

O número absoluto de edificações identificadas como de padrão popular produzidas entre 2000 e 2019 é consideravelmente maior do que o da produção de padrão precário (ver a Tabela 3 seguir). No entanto, apesar da área ocupada por este padrão construtivo ser maior que 20% (22,19%) da área ocupada no geral em relação ao total da produção registrada no período, o mesmo não acontece com a área construída. Esta não chega a 10% (8,87%) do geral construído. Situação semelhante ocorre quando se relaciona o número de terrenos – 33,87% do geral – e o número de imóveis – apenas 13% do geral. Esta variação está relacionada ao volume de casas produzidas que, embora ocupe uma grande área territorial e um número grande de terrenos, não representa um número elevado tanto de área construída quanto de unidades, o que é o inverso do que ocorre com os edifícios de apartamentos.

Aqui, as casas somam um volume absoluto consideravelmente maior do que na produção de padrão precário em função de vários loteamentos populares, sobretudo, na Zona Sul do município. Esta verificação permite identificar uma produção voltada para o mercado, embora em volume de produção que ficam aquém da demanda por moradia acessível, do ponto de vista financeiro.



PADRÃO B (POPULAR)	CASAS	ED. APART.	COND. ABERT.	COND. FECH.	TOTAL
ÁREA TERRITORIAL (M <sup>2</sup> )	5.526.180	218.837	624.090	185.714	6.554.821
<b>% DO TOTAL</b>	<b>84,31%</b>	<b>3,34%</b>	<b>9,52%</b>	<b>2,83%</b>	<b>100%</b> <b>(22,19% do geral)</b>
ÁREA CONSTRUÍDA (M <sup>2</sup> )	1.630.610	217.094	46.385	48.559	1.942.648
<b>% DO TOTAL</b>	<b>83,94%</b>	<b>11,18%</b>	<b>2,39%</b>	<b>2,50%</b>	<b>100%</b> <b>(8,87% do geral)</b>
NÚMERO DE TERRENO (UNI)	14.125	48	45	22	14.240
<b>% DO TOTAL</b>	<b>99,19%</b>	<b>0,34%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,15%</b>	<b>100%</b> <b>(33,87% do geral)</b>
NÚMERO DE IMÓVEIS (UNI)	14.125	4.213	997	635	19.970
<b>% DO TOTAL</b>	<b>70,73%</b>	<b>21,10%</b>	<b>4,99%</b>	<b>3,18%</b>	<b>100%</b> <b>(13,02% do geral)</b>

*Tabela 3: Relação dos dados da produção de padrão popular por tipologia entre 2000 e 2019.*

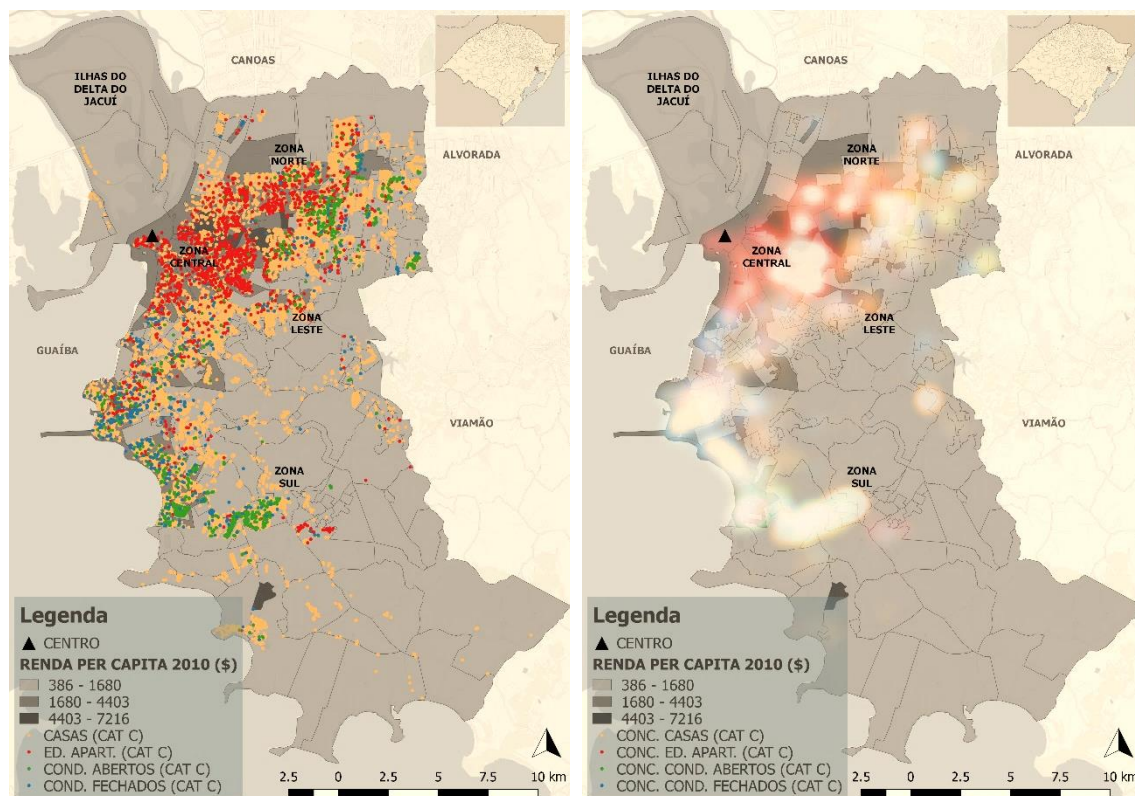
Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Além de um maior volume de casas construídas, a produção de edifícios de apartamentos populares, apesar de pequena em comparação às casas, representa a segunda parcela mais importante da produção de padrão popular. Esta participação se materializa, sobretudo, devido à área construída que passa de 10% da área construída total e ao número de imóveis que passa de 20% de todos os imóveis produzidos no período. Os condomínios, abertos e fechados, não figuram como uma produção relevante para este padrão construtivo quando comparados numericamente às casas e aos edifícios de apartamentos, devido ao comportamento residual dessas propostas imobiliárias, mas é flagrante o aumento absoluto da participação destes dois tipos específicos, ao longo do tempo, na cidade.

### **8.2.3 A produção de padrão médio**

A produção de padrão médio representa uma inflexão completa na produção imobiliária tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo. Quantitativamente, esta produção supera as duas produções anteriores (precária e popular) somadas. Qualitativamente, apresenta um panorama tipológico mais diversificado (mapa da esquerda da Figura 33), devido à participação destacada dos edifícios de apartamentos, e dos condomínios, abertos e fechados, em um segundo patamar de importância. A distribuição no espaço muda significativamente, pois a produção dispersa, analisada até então, passa a ser concentrada em localizações específicas (mapa da direita da Figura 33), onde identifica-se também uma correspondência com as áreas de maior renda do município, a partir da produção de edifícios de apartamentos, nas imediações da área de alto padrão tradicional junto ao centro, e da produção de condomínios fechados, na Zona Sul junto da Orla. No entanto, alguns pontos dispersos, mas relevantes, se evidenciam,

rompendo com esta correspondência. Estes pontos estão associados com a produção de loteamentos de casas e de condomínios abertos em áreas relativamente periféricas nas Zonas Norte, Leste e Sul, mas valorizadas em função da criação de novas vizinhanças.



**Figura 33: Localizações e concentrações da produção de padrão médio 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção imobiliária de padrão médio representa o principal volume de construção produzido, entre 2000 e 2019. Todos os indicadores, apresentados (Tabela 4), representam valores próximos dos 50% do total geral, comprovando quantitativamente, o que os mapas anteriores representam visualmente. Um pouco menos da metade de toda a área ocupada (42,95% do geral), no período, corresponde às edificações de padrão médio, totalizando um pouco mais da metade da área construída (52,16% do geral). Relação semelhante ocorre entre o número de terrenos ocupados (50,06% do geral) e o número de imóveis produzidos (58,12%). Estes dados gerais apresentam a produção destinada ao mercado tendo em vista o volume produzido e a tipologia diversificada.

Os quatro tipos destacados aqui apresentam uma porcentagem importante de participação no total de área construída, com uma ênfase para os edifícios de apartamentos de padrão médio, responsáveis pelo maior volume de área construída de toda a estratificação tipológica.

PADRÃO C (MÉDIO)	CASAS	ED. APART.	COND. ABERT.	COND. FECH.	TOTAL
ÁREA TERRITORIAL (M <sup>2</sup> )	6.305.920	3.018.750	1.106.040	2.253.890	12.684.600
% DO TOTAL	49,71%	23,80%	8,72%	17,77%	100% (42,95% do geral)
ÁREA CONSTRUÍDA (M <sup>2</sup> )	2.886.440	6.662.480	529.964	1.339.260	11.418.144
% DO TOTAL	25,28%	58,35%	4,64%	11,73%	100% (52,16% do geral)
NÚMERO DE TERRENO (UNI)	17.645	1.684	1.294	424	21.047
% DO TOTAL	83,84%	8,00%	6,15%	2,01%	100% (50,06% do geral)
NÚMERO DE IMÓVEIS (UNI)	17.645	59.212	4.206	8.054	89.117
% DO TOTAL	19,80%	66,44%	4,72%	9,04%	100% (58,12% do geral)

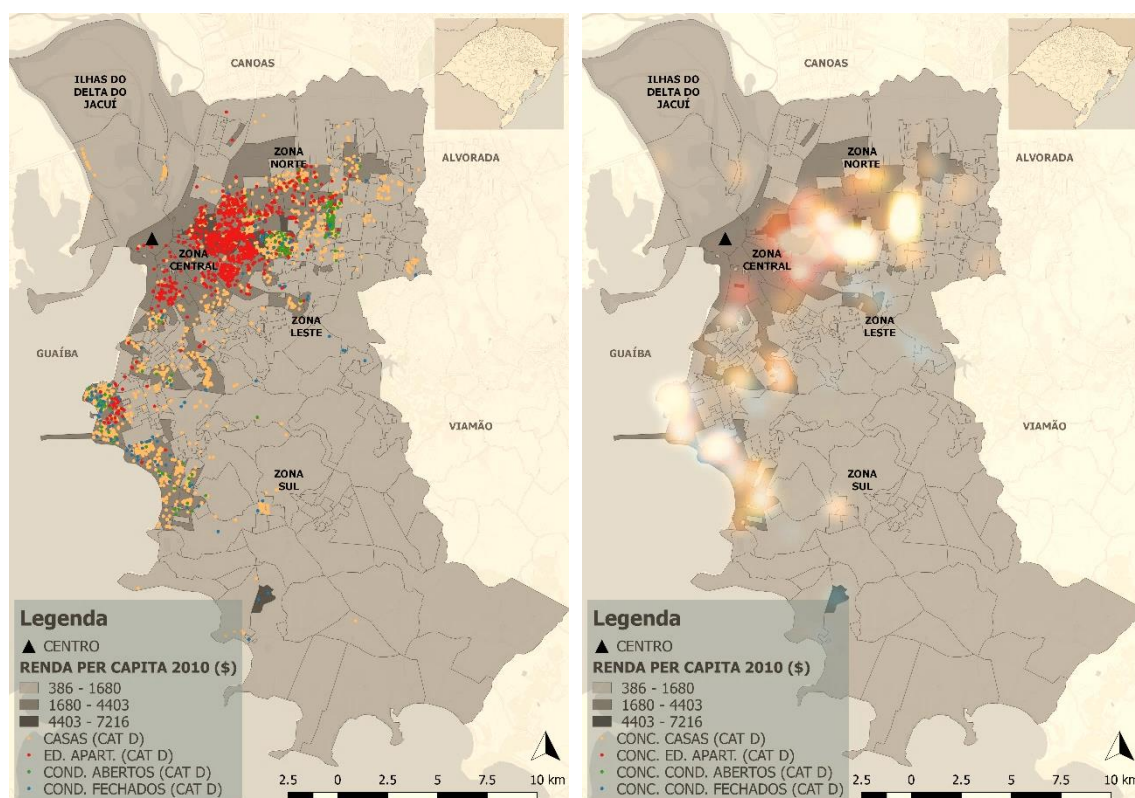
*Tabela 4: Relação dos dados da produção de padrão médio por tipologia entre 2000 e 2019.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A análise das especificidades dos quatro tipos tabelados mostra uma relação inversa entre as casas e os edifícios de apartamentos. Estes, juntos, representam o maior volume desta produção, com as casas correspondendo a uma área de terra de aproximadamente 50% da área total ocupada pelo padrão e organizada a partir de um número elevado de terrenos pequenos, aproximadamente 85% do número total, enquanto os edifícios de apartamentos correspondem a praticamente 25% da área total ocupada, com um número pequeno de terrenos maiores (apenas 8% do total). A relação se inverte quando observada a área construída e o número de imóveis: as casas contam com uma área construída de 25% do total e cerca de 20% do número total de imóveis, enquanto os edifícios de apartamentos contam com praticamente 60% da área construída total e com 66% do número total de imóveis. Este comportamento representa um impacto considerável na paisagem e na materialidade, entre os loteamentos de casas, nas bordas da cidade, e os condomínios de edifícios de apartamento, em áreas mais centrais. Há uma variação considerável entre estes dois tipos, e, assim como no caso anterior, os condomínios, abertos e fechados, também desempenham um papel secundário, neste padrão. Entretanto, os condomínios fechados apresentam uma ocupação territorial que se assemelha, em área, à ocupação dos edifícios de apartamentos, mas com área construída, número de terrenos e número de imóveis relativamente menores, o que evidencia um tipo exclusivo de espacialidade. Trata-se de uma clara concentração de terra em um estrato social mediano a partir de um tipo edificado específico que apresenta pouca área construída, poucos terrenos e pouco imóveis disponíveis no mercado.

### 8.2.4 A produção de padrão fino

A produção de padrão fino confirma a tendência de diversificação tipológica presente na produção de padrão médio, no entanto, verifica-se uma redução no volume geral de registros deste padrão em função da redução na produção de casas. Esta faixa é marcada pela produção predominante de edifícios de apartamentos (mapa da esquerda da Figura 34). Do ponto de vista das concentrações desta produção no território, dois aglomerados significativos se destacam no território (mapa da direita da Figura 34). Mais uma vez identifica-se a associação com as áreas de maior renda, agora de forma mais concentrada, a partir dos edifícios de apartamentos e dos condomínios fechados. Entretanto, assim como no caso anterior, aqui aparecem também alguns pontos dispersos, que rompem com a lógica predominante de concentração, a partir de loteamentos de casa e de condomínios abertos com vizinhanças exclusivas nas Zonas Norte e Sul.



**Figura 34: Localizações e concentrações da produção de padrão fino 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A redução no volume de registros observada no mapa é confirmada também pela redução nas porcentagens da produção geral, tomando como parâmetro a produção de padrão médio. A área total ocupada cai para 25%, do geral, enquanto a área construída total cai para cerca de 33%, do geral. No entanto, as principais reduções ocorrem no número de terrenos, que representa uma

porcentagem de apenas 7% do geral e no número de imóveis, que conta com 24% do geral (Tabela 5), demonstrando o caráter exclusivo desta produção, que ocupa uma grande parcela da área municipal com uma área construída relevante, mas restrita a um pequeno número de terrenos com grande área, e de imóveis igualmente privilegiados.

PADRÃO D (FINO)	CASAS	ED. APART.	COND. ABERT.	COND. FECH.	TOTAL
ÁREA TERRITORIAL (M <sup>2</sup> )	1.102.550	1.624.300	644.963	3.231.770	6.603.583
<b>% DO TOTAL</b>	<b>16,70%</b>	<b>24,60%</b>	<b>9,77%</b>	<b>48,94%</b>	<b>100%</b> <b>(22,36% do geral)</b>
ÁREA CONSTRUÍDA (M <sup>2</sup> )	519.759	6.019.760	121.913	675.260	7.336.692
<b>% DO TOTAL</b>	<b>7,08%</b>	<b>82,05%</b>	<b>1,66%</b>	<b>9,20%</b>	<b>100%</b> <b>(33,52% do geral)</b>
NÚMERO DE TERRENO (UNI)	1.816	939	158	108	3.021
<b>% DO TOTAL</b>	<b>60,11%</b>	<b>31,08%</b>	<b>5,23%</b>	<b>3,57%</b>	<b>100%</b> <b>(7,19% do geral)</b>
NÚMERO DE IMÓVEIS (UNI)	1.816	32.223	445	2.272	36.756
<b>% DO TOTAL</b>	<b>4,94%</b>	<b>87,67%</b>	<b>1,21%</b>	<b>6,18%</b>	<b>100%</b> <b>(23,97% do geral)</b>

*Tabela 5: Relação dos dados da produção de padrão fino por tipologia entre 2000 e 2019.*

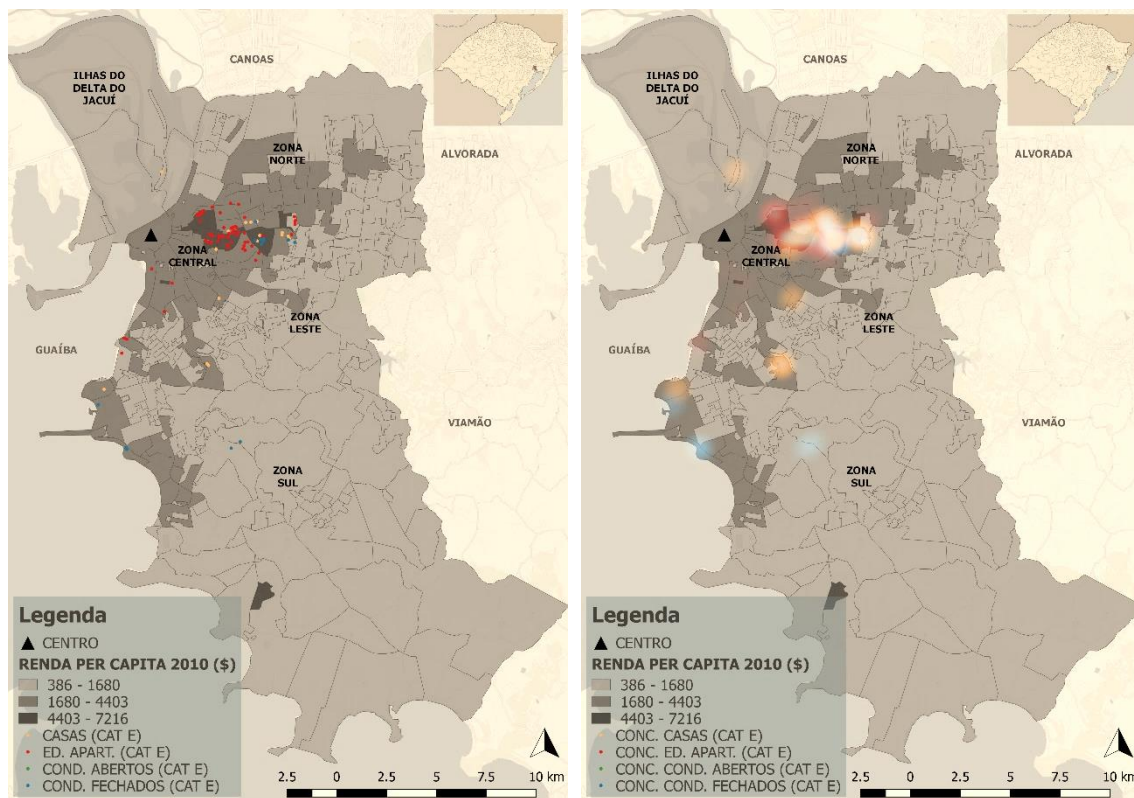
Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A Tabela 5 com os dados discriminados mostra a predominância do tipo edifício de apartamentos na faixa de padrão fino da produção imobiliária. A participação é de 82% de toda a área construída e de mais de 87% do total de imóveis produzidos no total. Como demonstrado pelo mapa, a tabela deixa clara a redução da participação das casas nesta produção e, além disso, verifica-se uma área de, aproximadamente, 50% (48,94%) do total ocupada pelos condomínios fechados, apesar da baixa área construída (menos de 10% do total). Logo, em se tratando da produção de padrão fino, as principais tipologias passam a ser os edifícios de apartamentos e os condomínios fechados de grande porte. Aqui, como nos casos anteriores, a produção de condomínios abertos também é uma produção que ocupa um patamar secundário na produção total e no mercado.

### **8.2.5 A produção de padrão luxo**

Esta é a produção mais exclusiva observada em Porto Alegre conforme a padronização do cadastro do IPTU. A quantidade de pontos registrados (Figura 35, no mapa da esquerda) é pequena e concentrada em um único ponto específico, como mostra o mapa da direita da Figura 35. No entanto, assim como nos casos anteriores, observa-se uma dispersão que rompe com a

concentração predominante até então verificada em relação à localização tradicional da alta renda em Porto Alegre.



**Figura 35: Localizações e concentrações da produção de padrão luxo 2000/2019.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

O volume construído nesta faixa se assemelha ao produzido na faixa de produção precária. A área total de terra ocupada pelo padrão luxo é cerca de 6%, do geral, enquanto que a área construída total não atinge 5%, do geral. Este panorama encontra repercussão no número residual de terrenos, que não atinge 1% do geral, e no número de imóveis, que não chega a 2% do geral (Tabela 6).

Ao contrário da produção precária que se restringe basicamente à produção de casas, no padrão luxo, a produção total resulta basicamente da produção de edifícios de apartamentos e de condomínios fechados. Não há uma participação relevante de casas e, nos casos dos condomínios abertos, não há registro algum. É uma produção imobiliária exclusiva localizada em poucos terrenos, um padrão recorrente tanto para os edifícios de apartamentos como para os condomínios fechados.

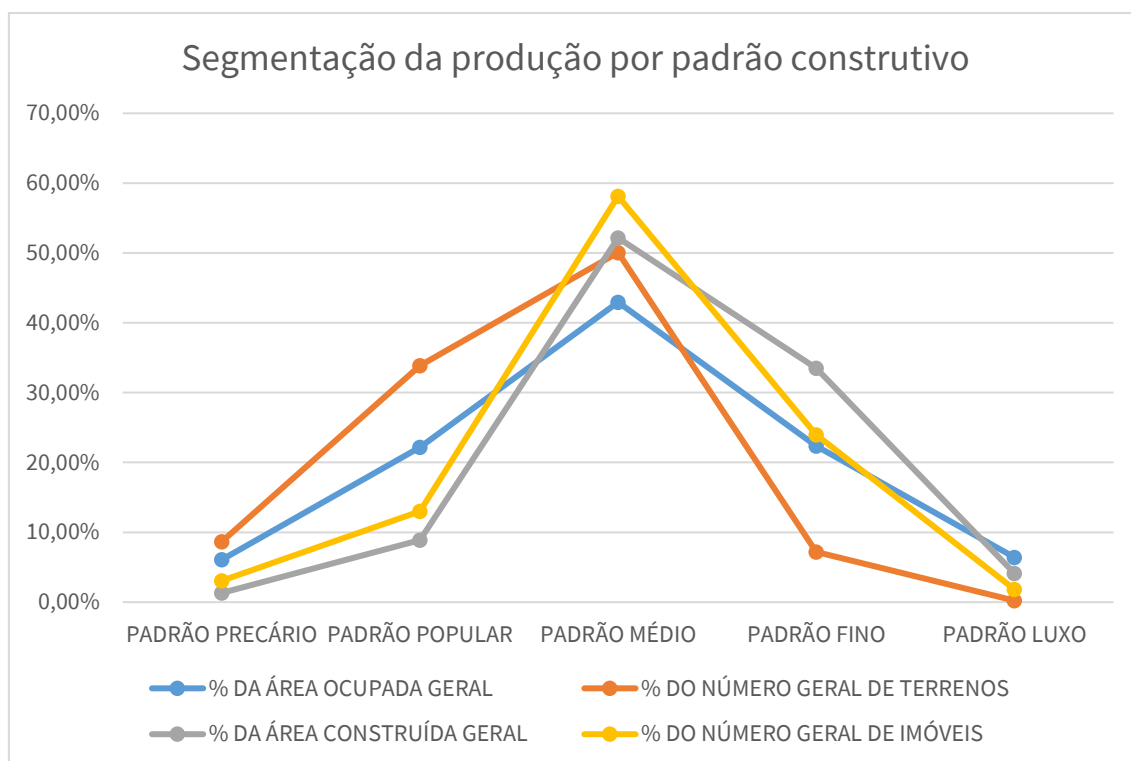
PADRÃO E (LUXO)	CASAS	ED. APART.	COND. ABERT.	COND. FECH.	TOTAL
ÁREA TERRITORIAL (M <sup>2</sup> )	30.191	406.424	0	1.463.160	1.899.775
% DO TOTAL	1,59%	21,39%	0,00%	77,02%	100% (6,43% do geral)
ÁREA CONSTRUÍDA (M <sup>2</sup> )	20.983	775.431	0	108.238	904.652
% DO TOTAL	2,32%	85,72%	0,00%	11,96%	100% (4,13% do geral)
NÚMERO DE TERRENO (UNI)	16	62	0	13	91
% DO TOTAL	17,58%	68,13%	0,00%	14,29%	100% (0,22% do geral)
NÚMERO DE IMÓVEIS (UNI)	16	2.616	0	170	2.802
% DO TOTAL	0,57%	93,36%	0,00%	6,07%	100% (1,83% do geral)

*Tabela 6: Relação dos dados da produção de padrão luxo por tipologia entre 2000 e 2019.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Ao avaliar os dados específicos da Tabela 6 para os edifícios de apartamento e para os condomínios fechados, evidencia-se uma relação inversa entre estes tipos. Do ponto de vista da área construída, do número de terrenos e do número de imóveis, os edifícios de apartamentos contam com 85%, 68% e 93% respectivamente dos totais, enquanto os condomínios fechados, que têm uma representação muito menor, apresentam um comportamento inverso com 12%, 14% e 6%, dos totais. Em relação à área total de terra ocupada, enquanto os condomínios somam 77% do total da área ocupada, os edifícios de apartamentos ocupam 21% da área total. Tal diferença mostra uma grande concentração de área de terra ocupada pelos condomínios fechados e uma grande concentração de área construída correspondente aos edifícios de apartamentos, duas realidades distintas com mercados exclusivos.

Esta leitura, a partir dos padrões construtivos, da produção imobiliária porto-alegrense aponta para uma segmentação produtiva bem demarcada em função das características formais e locais de cada padrão construtivo. Há uma variação considerável entre as áreas ocupadas, as áreas construídas, as quantidades de terrenos ocupados e as quantidades de imóveis produzidos entre os diferentes segmentos da produção imobiliária local a partir dos padrões construtivos, conforme o Gráfico 1 a seguir.



**Gráfico 1: Comportamento da produção imobiliária por padrão construtivo em Porto Alegre.**  
 Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

O padrão médio apresenta as maiores porcentagens de área ocupada, de número de terrenos, de área construída e de número de imóveis, e as porcentagens, de maneira geral, reduzem-se gradualmente na direção dos dois extremos (precário e luxo).

Apesar do gráfico apresentar um comportamento aparentemente espelhado a partir do centro (padrão médio que concentra os maiores volumes produzidos), ressalta-se que o comportamento das linhas correspondentes às diferenças entre as porcentagens da área construída geral e entre as porcentagens do número geral de terrenos, por padrão, se inverte no padrão médio, ao contrário das outras duas variáveis (área de terra ocupada e número de imóveis). Isso significa que, enquanto a produção correspondente aos padrões construtivos superiores é marcada por um volume de área construída total mais elevado, distribuído em um número menor de terrenos, a produção correspondente aos padrões construtivos inferiores apresenta uma área construída total menor, distribuída em um número maior de terrenos, demonstrando a distinção na maneira como os segmentos, por padrão construtivo, estão distribuídos no espaço.

Esta lógica de inversão entre a área construída e o número de terrenos extrapola a segmentação por padrão construtivo. Tal perspectiva é verificável em função da diversidade de registros para



um mesmo tipo morfológico com um mesmo padrão construtivo em localizações diferentes com diferentes tamanhos de lote. A cada padrão construtivo, dos tipos analisados, evidencia-se uma distinção interna, que varia, entre áreas construídas maiores distribuídas em um menor número de terrenos e áreas construídas menores distribuídas em um número maior de terrenos. Trata-se de um tipo de diferenciação associada à repartição territorial que vai repercutir sobre toda a produção, com algumas variações, dependendo do tipo morfológico e do padrão construtivo. Estas diferenças são analisadas a seguir a partir das áreas construídas para cada tipo a partir dos padrões construtivos.

### 8.3 O AJUSTE FUNDIÁRIO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO

#### *A lógica desigual da produção imobiliária em Porto Alegre*

Os centros urbanos brasileiros, tal como Porto Alegre, apresentam uma desigualdade fundiária oriunda da história de ocupação do território brasileiro, o que repercute na forma como a cidade é materializada. Mas, em que medida a desigualdade deixa de ser uma circunstância relacionada à concentração do capital imobiliário – um efeito da reprodução do capital – e passa a ser uma maneira de viabilizar o ajuste espacial<sup>30</sup> e a consequente reprodução do capital imobiliário no território – uma estratégia de reprodução do capital?

O questionamento acima encaminha a análise sobre as formas de participação de cada tipo diferente e dos padrões construtivos relevantes na produção imobiliária porto-alegrense, a partir da área construída. Para tanto, a área construída é tomada como um elemento diferenciador de cada segmento da produção imobiliária local em duas classes: (i) a classe correspondente ao somatório de todas as áreas construídas maiores que a média geral de cada segmento e (ii) a classe correspondente ao somatório de todas as áreas construídas menores que a média geral de cada segmento.

A partir das tabelas apresentadas a seguir, verificam-se variadas distribuições do volume total de área construída entre as duas classes em cada padrão construtivo correspondente a cada tipo. Após esta discriminação, analisa-se o número de terrenos correspondentes a cada classe, o que aponta para a distribuição de terrenos entre as classes. A associação ocorre na forma de porcentagem com a intenção de identificar a variação entre as classes e o comportamento de cada uma no volume total produzido por segmento tipo/padrão construtivo. A seguir cada

---

<sup>30</sup> Por ajuste espacial, entende-se a dinâmica de expansão ou intensificação do capital imobiliário no território, fundamental para a sua reprodução espacial tendo em vista a fixidez e a durabilidade das localizações, a partir de Harvey (2005).

padrão construtivo para cada tipo é mapeado a partir das duas classes descritas aqui com a intenção de identificar as diferenças entre as localizações das duas classes e de selecionar um caso, para a análise da legislação urbanística posteriormente, representativo das maiores concentrações de área construída por localização para cada tipo/padrão construtivo. Esta seleção tem como critério de escolha um único registro com uma grande área construída ou um conjunto de registros concentrados com áreas construídas semelhantes e que somados apresentam uma grande área construída.

A seguir tal análise se desenvolve a partir dos quatro tipos:

### ***8.3.1 A distribuição das áreas construídas na produção das casas***

Esta produção apresenta uma área total construída organizada de maneira variada por número de terrenos. Esta variação se estende para a distribuição das áreas construídas por número de terrenos em cada padrão construtivo com destaque para os padrões popular e médio (Tabela 7).

As porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas maiores que a área média geral variam por padrão entre 59% (padrão luxo) e 70% (padrão precário) das áreas construídas totais – **os maiores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 31% (padrão luxo) e 45% (padrão fino) dos números totais de terrenos – **os menores percentuais de número de terrenos**. Por outro lado, as porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas menores que a área média geral variam por padrão entre 30% (padrão precário) e 41% (padrão luxo) das áreas construídas totais – **os menores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 55% (padrão fino) e 69% (padrão luxo) dos números totais de terrenos – **os maiores percentuais de número de terrenos**.

Trata-se de uma diferença percentual interna aos padrões relativamente pequena, tanto para os somatórios das áreas construídas como para os números de terrenos correspondentes. São materialidades diversas, mas que não representam grandes variações entre as duas classes para cada um dos padrões.

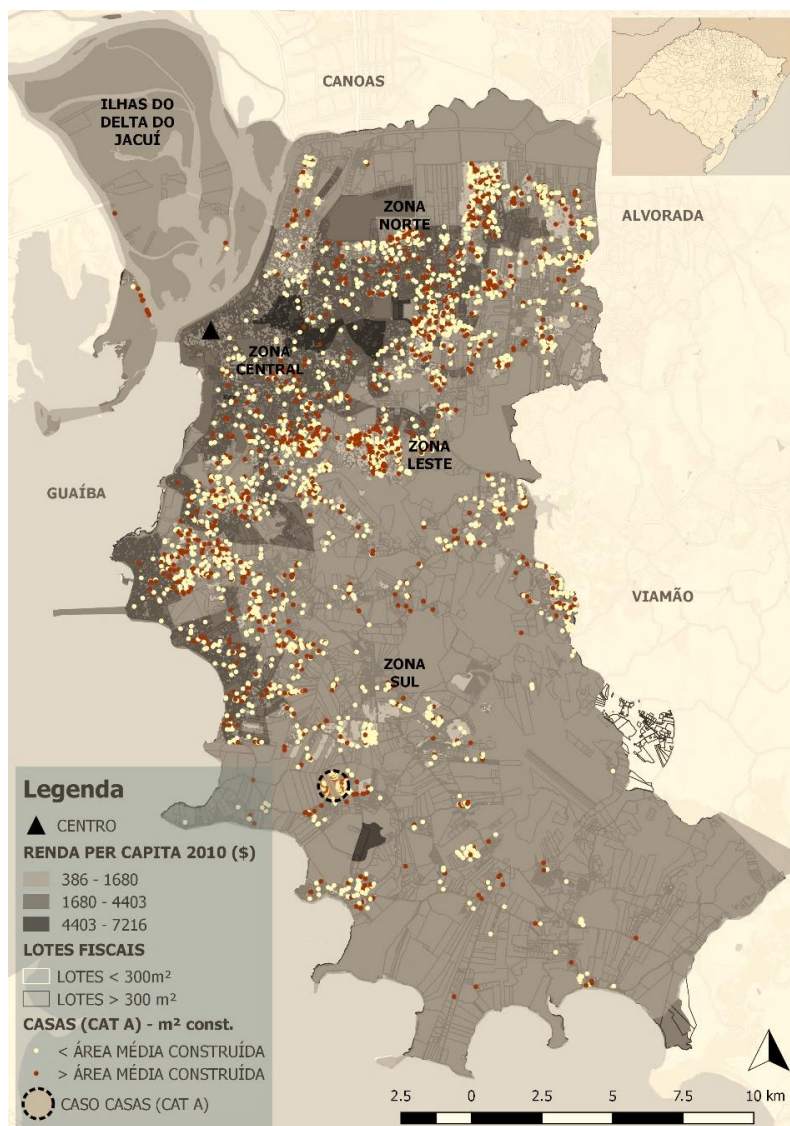
CASAS	PADRÃO A	PADRÃO B	PADRÃO C	PADRÃO D	PADRÃO E
ÁREAS CONST. TOTAL (m <sup>2</sup> )	282.078	1.630.610	2.886.440	519.759	20.983
Nº TOTAL DE TERRENOS	3.635	14.125	17.645	1.816	16
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	77,60	115,44	163,58	286,21	1311,44
<b>Σ ÁREAS CONST. (m<sup>2</sup>) &gt; MÉDIA</b>	<b>196.433</b>	<b>1.078.430</b>	<b>1.934.800</b>	<b>356.687</b>	<b>12.439</b>
<b>% DA ÁREA CONST. TOTAL</b>	<b>70%</b>	<b>66%</b>	<b>67%</b>	<b>69%</b>	<b>59%</b>
<b>Nº DE TERRENOS</b>	<b>1.319</b>	<b>5.592</b>	<b>7.305</b>	<b>812</b>	<b>5</b>
<b>% DO Nº TOTAL DE TERRENOS</b>	<b>36%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>	<b>45%</b>	<b>31%</b>
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	148,93	192,85	264,86	439,27	2487,80
<b>Σ ÁREAS CONST. (m<sup>2</sup>) &lt; MÉDIA</b>	<b>85.645</b>	<b>552.176</b>	<b>951.650</b>	<b>163.072</b>	<b>8.544</b>
<b>% DA ÁREA CONST. TOTAL</b>	<b>30%</b>	<b>34%</b>	<b>33%</b>	<b>31%</b>	<b>41%</b>
<b>Nº DE TERRENOS</b>	<b>2.316</b>	<b>8.533</b>	<b>10.340</b>	<b>1.004</b>	<b>11</b>
<b>% DO Nº TOTAL DE TERRENOS</b>	<b>64%</b>	<b>60%</b>	<b>59%</b>	<b>55%</b>	<b>69%</b>
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	36,98	64,71	92,04	162,42	776,73

*Tabela 7: Relação da produção das casas a partir da área construída.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

As diferenças quantitativas entre as áreas médias das duas classes por padrão apontam para diferenças na maneira como as áreas construídas estão distribuídas no território. Trata-se de uma distribuição em que as maiores áreas construídas somadas correspondem também ao maior volume construído, sendo que este volume está distribuído em um número menor de terrenos, configurando uma materialidade variada, mas pouco contrastante, localizada no território.

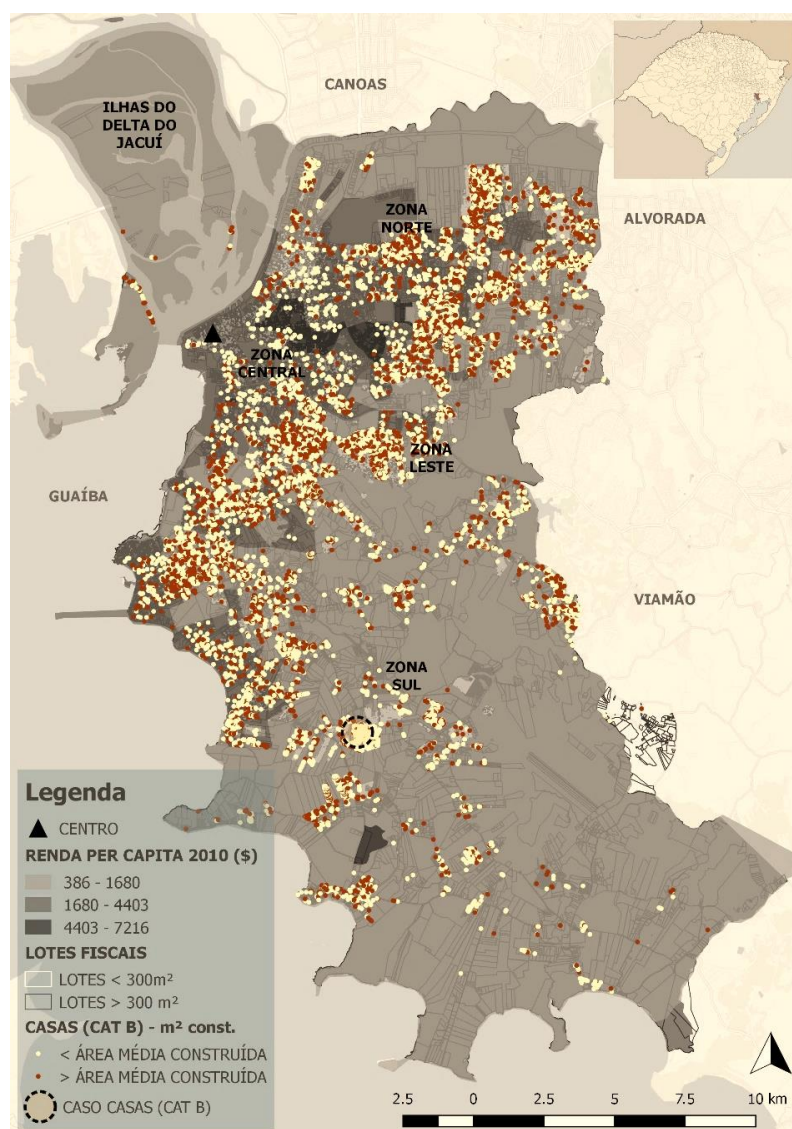
Esta materialidade, apresentada quantitativamente (ver tabela anterior), está localizada nos mapas a seguir. A sequência de mapas por padrão construtivo objetiva evidenciar onde e como estão distribuídas as maiores áreas construídas registradas, que, somadas, correspondem ao maior volume de construção, em comparação com as menores áreas construídas. Para cada segmento da produção, é selecionado um caso representativo, que trata de um registro com grande área construída, por exemplo um grande empreendimento imobiliário, ou de um conjunto de registros com áreas construídas homogêneas, que, juntos, totalizam uma grande área construída, tendendo a corresponder a um único loteamento, por exemplo. O conjunto dos casos selecionados é aprofundado no próximo capítulo. A seguir os mapas são apresentados com a identificação dos casos selecionados.



**Figura 36: Localizações da produção de casas padrão precário por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

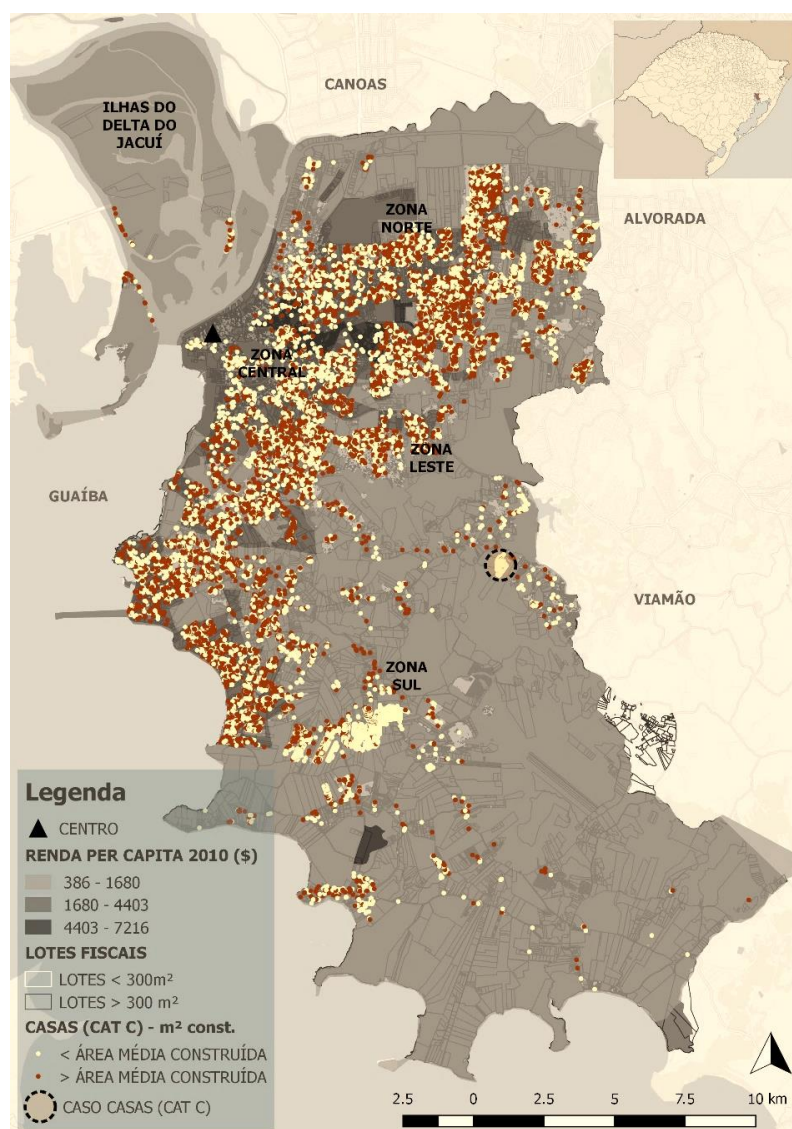
O mapeamento de áreas construídas de casas na Figura 36 corresponde ao padrão precário e apresenta uma distribuição territorial que mescla as maiores áreas construídas (distribuídas em uma quantidade menor de terrenos) e as menores áreas construídas (distribuídas em uma quantidade maior de terrenos). Este padrão apresenta uma variação relativamente baixa entre as áreas médias construídas das duas classes, resultando em uma materialidade sem grandes contrastes, o que tende a se repetir nos outros padrões das casas. Trata-se de um comportamento recorrente no território municipal com relação direta com a lógica da informalidade, que acompanha as principais concentrações. Neste sentido, optou-se pela seleção da maior concentração com registros homogêneos, do ponto de vista da área construída, o que indicou um loteamento localizado no extremo da Zona Sul (Figura 36).



**Figura 37: Localizações da produção de casas padrão popular por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

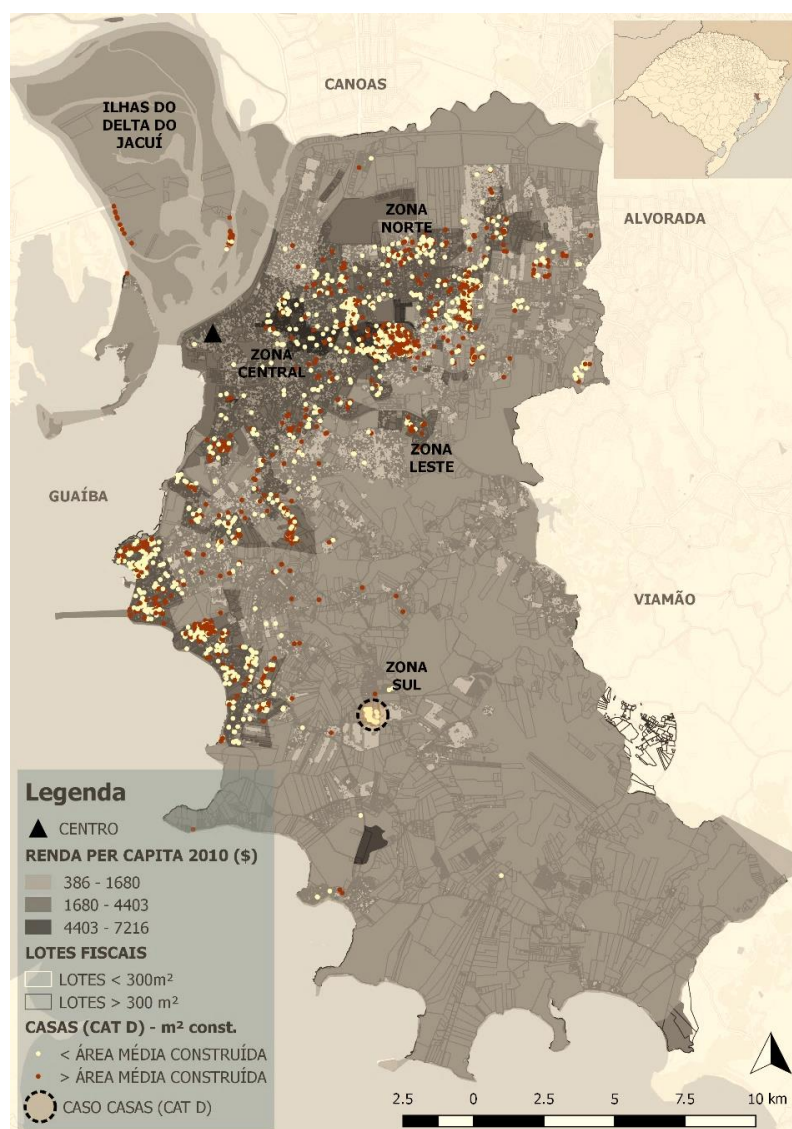
O segundo mapeamento das casas (Figura 37) é correspondente ao padrão popular e segue uma lógica de distribuição das áreas construídas semelhante à destacada no mapa anterior. Verifica-se uma mescla entre as maiores áreas construídas (em um número menor de terrenos) e as menores áreas construídas (em um número maior de terrenos), sem variação significativa entre as áreas médias, portanto, sem grande diferença na materialidade resultante. A característica da produção de padrão popular está no volume, que é maior do que a produção de padrão precário, em função da quantidade de registros conforme Figura 37. O critério para a seleção do caso representativo das maiores áreas construídas é o maior conjunto de registros com um comportamento homogêneo na área construída, onde destaca-se loteamento popular da Zona Sul (Figura 37).



**Figura 38: Localizações da produção de casas padrão médio por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

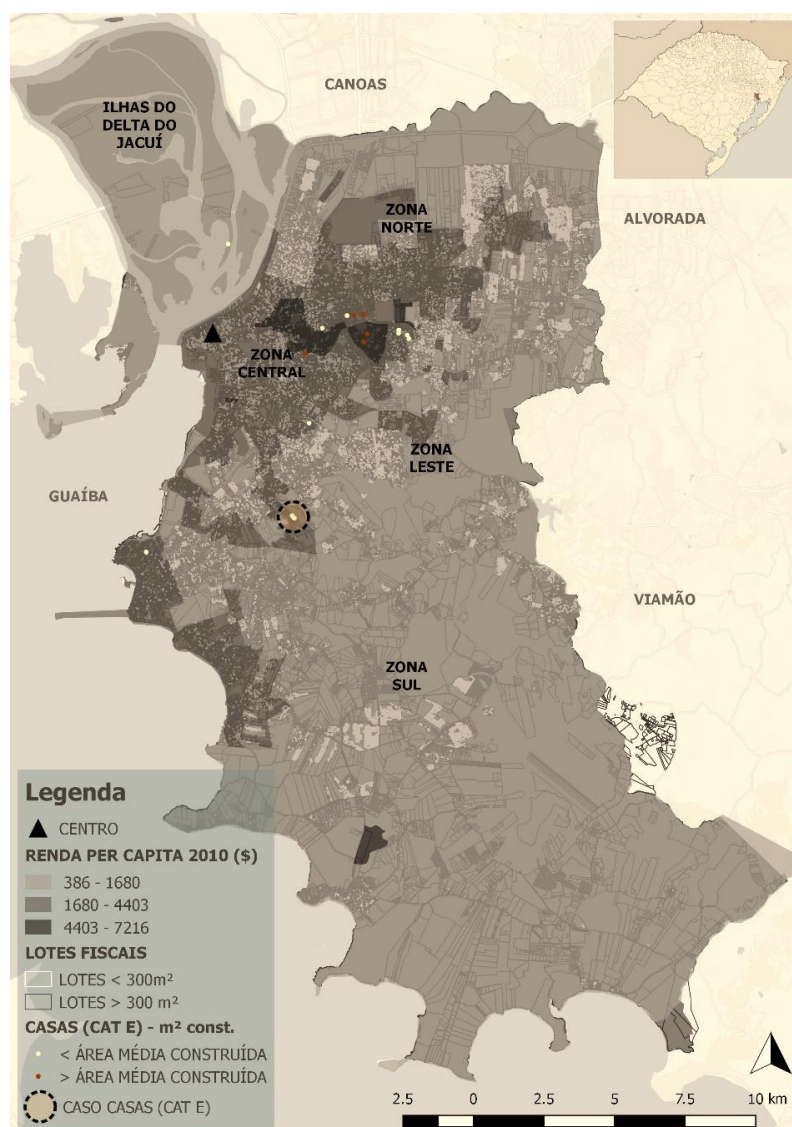
O mapeamento da produção de padrão médio corresponde ao maior volume de área construída de casas, entre 2000 e 2019, em Porto Alegre (Figura 38). Novamente, a mescla entre as áreas construídas maiores, distribuídas em uma quantidade menor de terrenos, e as áreas construídas menores, distribuídas em uma quantidade maior de terrenos, em associação com uma variação pouco significativa entre as áreas médias das duas classes, encaminha o critério de seleção do caso para análise a partir do maior conjunto de registros homogêneos. O caso selecionado de acordo com estes critérios está localizado na Zona Leste, próximo da fronteira com o Município de Viamão (Figura 38).



**Figura 39: Localizações da produção de casas padrão fino por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Na produção de casas de padrão fino (Figura 39), o volume de ocupação do território e sua distribuição mudam significativamente. Trata-se de uma redução de área construída total em comparação aos padrões popular e médio, o que impacta na maneira como este volume menor de área construída está organizado no espaço, a partir de localizações mais específicas (Figura 39). A mescla entre as maiores e as menores áreas construídas é menos evidente aqui devido à redução dos registros e ao aumento na variação entre as áreas médias das duas classes enquanto a quantidade de terrenos é semelhante. O caso selecionado para a análise, conforme os critérios, corresponde a um conjunto de registros com áreas construídas semelhantes, localizado na Zona Sul, um loteamento de alto padrão (Figura 39), junto ao caso selecionado para as casas populares.



**Figura 40: Localizações da produção de casas padrão luxo por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de casas de padrão luxo, a menor produção mapeada no trabalho (Figura 40), representa um padrão importante no que diz respeito à distribuição das áreas construídas no território. Trata-se de uma produção baseada em poucos registros (terrenos), localizados em pontos específicos do território e com baixa concentração conforme a Figura 40. Tal perspectiva encaminha a seleção de um caso que corresponde a uma pequena concentração de registros, com áreas construídas aproximadas, localizada em um dos morros da Zona Sul (Figura 40).

A partir deste tipo, verifica-se um padrão locacional marcado pela excepcionalidade dos casos selecionados. Os principais representantes, em área construída, de cada segmento da produção de casas se encontram em localizações em que o entorno apresenta características preexistentes diversas. Esta lógica se mantém nos demais tipos, o que confirma um processo de



expansão/intensificação da produção imobiliária em localizações até então não exploradas ou pouco exploradas a partir dos casos selecionados.

### ***8.3.2 A distribuição das áreas construídas na produção dos edifícios de apartamentos***

Assim como as casas, a produção de edifícios de apartamentos apresenta uma área total construída distribuída de maneira variada por número de terrenos. Esta variação se estende para a maneira de distribuição das áreas construídas no território em cada padrão construtivo com ênfase para os padrões médio e fino. O padrão precário não será analisado aqui em função da baixa representatividade estatística dos dados, como se evidencia na tabela a seguir.

As porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas maiores que a área média geral variam por padrão entre 62% (padrão luxo) e 95% (padrão popular) das áreas construídas totais – **os maiores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 20% (padrão médio) e 34% (padrão luxo) dos números totais de terrenos – **os menores percentuais de número de terrenos**. Por outro lado, as porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas menores que a área média geral variam por padrão entre 5% (padrão popular) e 38% (padrão luxo) das áreas construídas totais – **os menores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 66% (padrão luxo) e 80% (padrão médio) dos números totais de terrenos – **os maiores percentuais de número de terrenos**.

Ao contrário das casas, este panorama de percentuais apresenta uma variação proporcionalmente maior interna aos padrões da produção de edifícios de apartamentos, tanto para os somatórios das áreas construídas como para os números de terrenos correspondentes, o que aponta para uma materialidade com variações formais e de porte importantes.

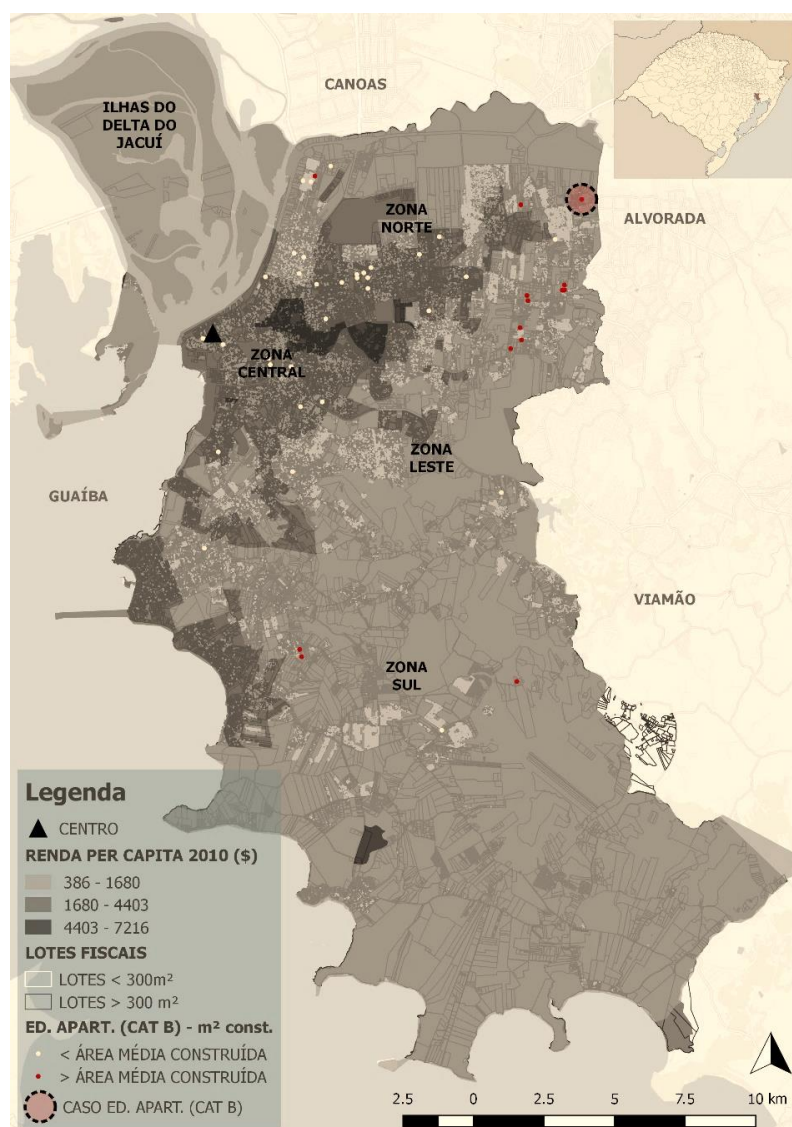
ED. APARTAMENTOS	PADRÃO A	PADRÃO B	PADRÃO C	PADRÃO D	PADRÃO E
ÁREAS CONST. TOTAL (m <sup>2</sup> )	2.050	217.094	6.662.480	6.019.760	775.431
Nº TOTAL DE TERRENOS	3	48	1.684	939	62
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	683,33	4522,79	3956,34	6410,82	12506,95
<b>Σ ÁREAS CONST. (m<sup>2</sup>) &gt; MÉDIA</b>	1.974	205.349	4.839.790	3.795.060	481.386
<b>% DA ÁREA CONST. TOTAL</b>	<b>96%</b>	<b>95%</b>	<b>73%</b>	<b>63%</b>	<b>62%</b>
<b>Nº DE TERRENOS</b>	1	14	344	243	21
<b>% DO Nº TOTAL DE TERRENOS</b>	<b>33%</b>	<b>29%</b>	<b>20%</b>	<b>26%</b>	<b>34%</b>
<b>ÁREA MÉDIA/TERRENO (m<sup>2</sup>)</b>	1974,00	14667,79	14069,16	15617,53	22923,14
<b>Σ ÁREAS CONST. (m<sup>2</sup>) &lt; MÉDIA</b>	76	11.745	1.822.690	2.224.710	294.045
<b>% DA ÁREA CONST. TOTAL</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>27%</b>	<b>37%</b>	<b>38%</b>
<b>Nº DE TERRENOS</b>	2	34	1.340	696	41
<b>% DO Nº TOTAL DE TERRENOS</b>	<b>67%</b>	<b>71%</b>	<b>80%</b>	<b>74%</b>	<b>66%</b>
<b>ÁREA MÉDIA/TERRENO (m<sup>2</sup>)</b>	38,00	345,44	1360,22	3196,42	7171,83

**Tabela 8: Relação da produção dos edifícios de apartamentos a partir da área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

As diferenças quantitativas entre as áreas médias das duas classes são mais elevadas na produção de edifícios de apartamentos e se acentuam mais do padrão popular ao padrão luxo do que o panorama observado nas casas, denunciando uma diferenciação mais intensa na maneira como as áreas construídas estão distribuídas no território. Novamente, as maiores áreas construídas somadas correspondem ao maior volume construído sendo que este volume está distribuído em um número menor de terrenos. Trata-se de um padrão quantitativo que encontra repercussão em materialidades contrastantes que se concretizam no território a partir de diferentes localizações.

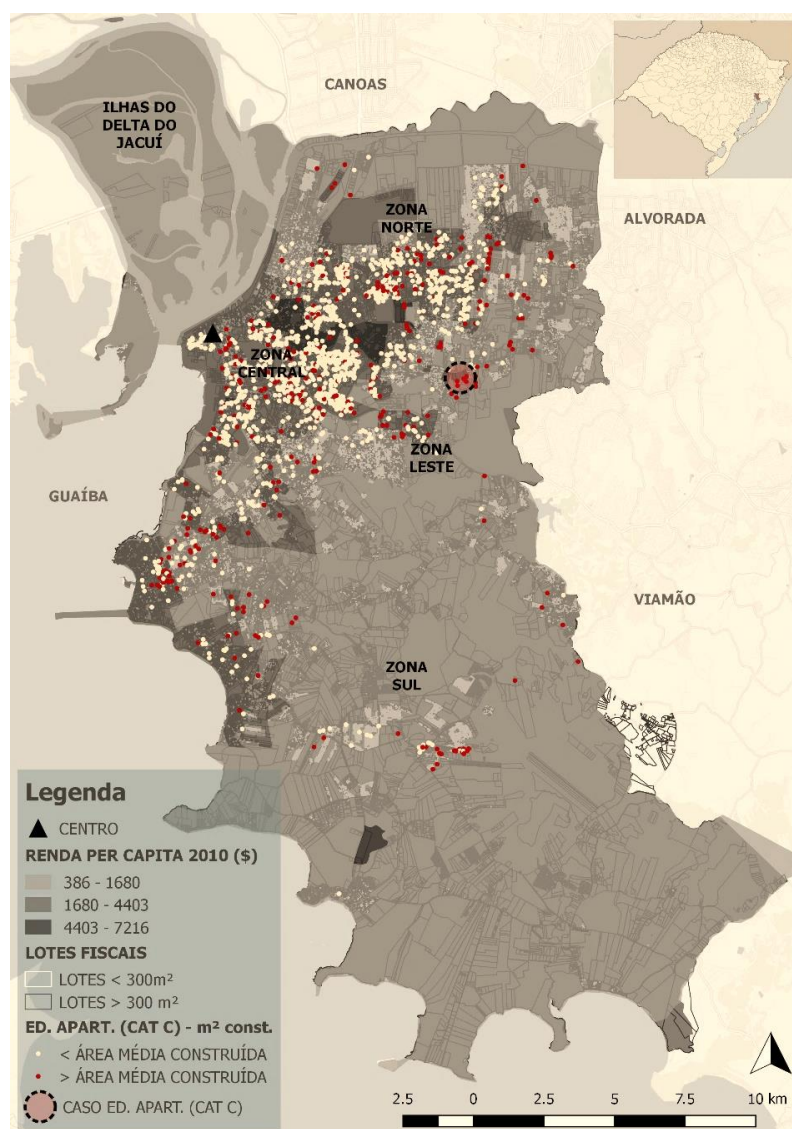
Estas materialidades, apresentadas quantitativamente (ver tabela anterior), estão localizadas nos mapas a seguir. A sequência de mapas por padrão construtivo objetiva demonstrar onde e como estão distribuídas as maiores áreas construídas registradas, que, somadas, correspondem ao maior volume de construção, em comparação com as menores áreas construídas. Para cada segmento da produção, com exceção do padrão precário, é selecionado um caso representativo que trata de um registro com grande área construída (um grande empreendimento imobiliário) ou de um conjunto de registros homogêneos em área construída, que, juntos, totalizam uma grande área construída, tendendo a corresponder a um único empreendimento imobiliário, como um loteamento. O conjunto dos casos selecionados é aprofundado no próximo capítulo. A seguir os mapas são apresentados com a identificação dos casos selecionados.



**Figura 41: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão popular por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de edifícios de apartamentos de padrão popular apresenta a menor quantidade de área construída deste tipo, mas a maior variação entre os volumes construídos correspondentes às maiores e às menores áreas construídas, que estão localizadas em áreas distintas no território como mostra o mapa (Figura 41). Os registros com as menores áreas construídas estão localizados próximos da área central em um número maior de terrenos enquanto os registros com as maiores áreas estão nas bordas da cidade em um número menor de terrenos e longe das concentrações de serviços e infraestrutura. Em ambos os casos, trata-se de uma distribuição dispersa no território. No entanto, a materialidade é distinta em função da variação na área média construída entre as classes. Estes parâmetros encaminham a seleção do caso a partir do registro de maior área construída, na Zona Norte (Figura 41).

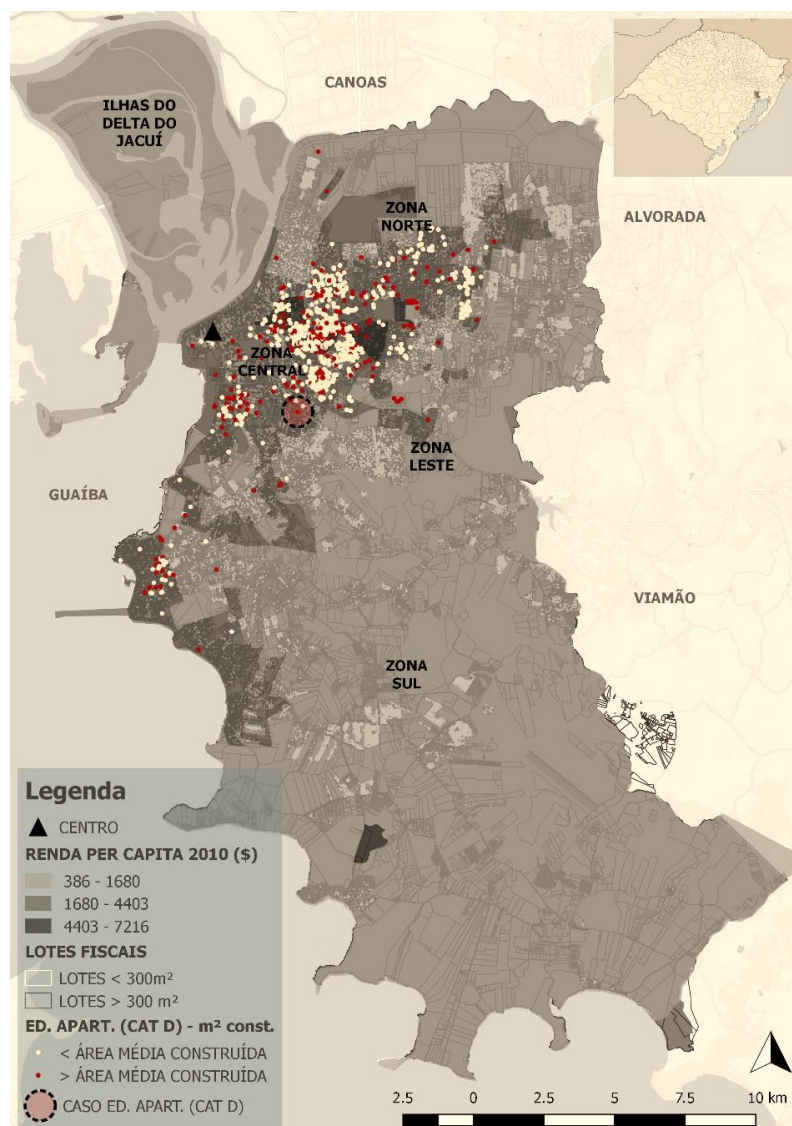


**Figura 42: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão médio por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de padrão médio dos edifícios de apartamentos diz respeito ao maior quantitativo de área construída de todos os segmentos (Figura 42). Apesar da diferença percentual entre os somatórios das maiores e das menores áreas construídas reduzir em relação ao padrão popular, a variação no volume construído entre as duas classes se intensifica, assim como a variação no número de terrenos correspondente a cada classe. O maior volume de área construída (somatório das maiores área construídas) está espalhado em um número reduzido de terrenos nas áreas periféricas, enquanto o menor volume (somatório das menores área construídas) está concentrado em um número elevado de terrenos nas áreas mais centrais, onde há infraestrutura e serviços (Figura 42). Neste sentido, as materialidades das duas classes apresentam uma relação de contraste, tendo em vista a variação entre as áreas médias construídas. Assim, selecionou-se

um caso que concentra alguns registros com áreas construídas elevadas e homogêneas no limite entre a Zona Norte e a Zona Leste de Porto Alegre (Figura 42).

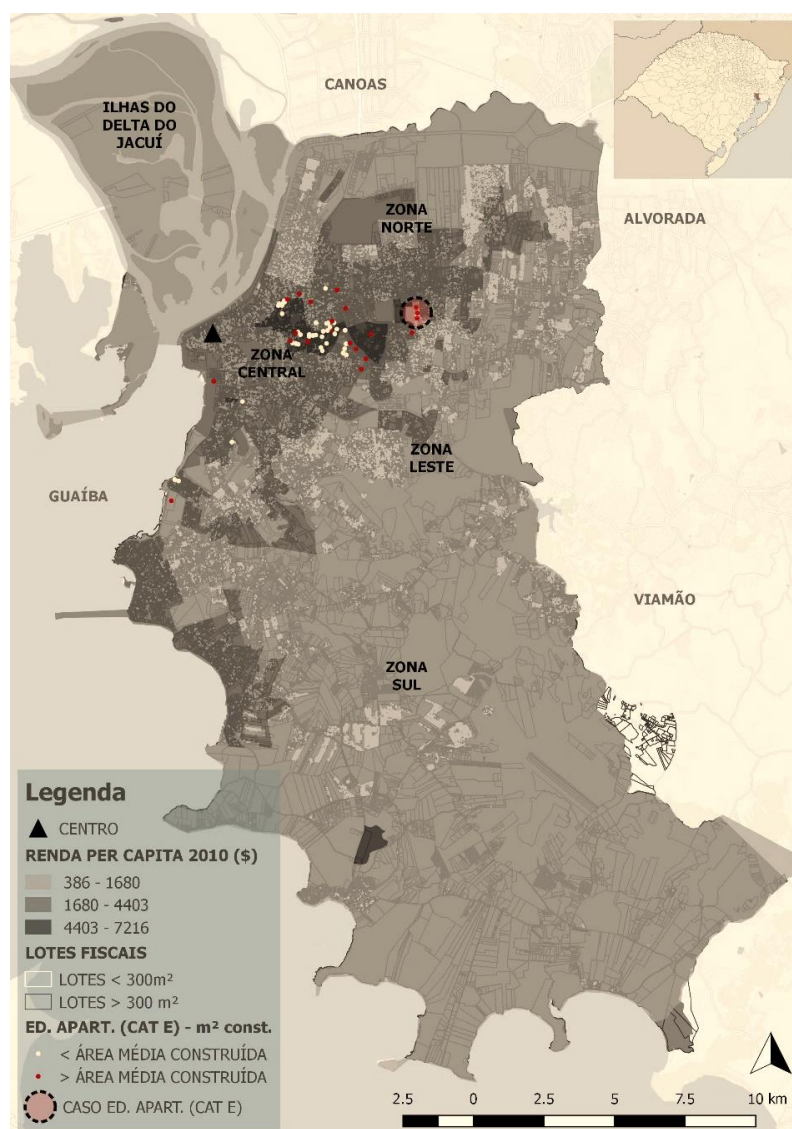


**Figura 43: Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão fino por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de edifícios de apartamento de padrão fino (Figura 43) apresenta uma distribuição territorial semelhante ao observado na produção de padrão médio. A relação entre os volumes construídos decorrentes dos somatórios das maiores e das menores áreas é de variação como nos casos anteriores, no entanto as diferenças são menores. O mesmo ocorre com a quantidade de terrenos entre as maiores e as menores áreas. Os registros de uma maneira geral estão mais concentrados nas imediações a leste do Centro Histórico (área da alta renda) na produção de padrão fino. Enquanto os registros com as menores áreas construídas estão localizados nesta centralidade de alto padrão de Porto Alegre em um número maior de terrenos, os registros com

as maiores áreas construídas estão nas bordas desta zona central em um número menor de terrenos. Nota-se uma redução geral no número de terrenos, enquanto a área construída total é semelhante ao padrão anterior, o que pressupõe uma concentração fundiária das áreas construídas e um contraste na materialidade tendo em vista a variação entre as áreas médias construídas das duas classes. Selecionou-se, portanto, um caso que concentra uma das maiores áreas construídas, localizado entre a zona central e a Zona Leste (Figura 43).



**Figura 44:** Localizações da produção de edifícios de apartamentos padrão luxo por área construída.

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de edifícios de apartamentos de padrão luxo (Figura 44) confirma a tendência observada no padrão fino de redução proporcional da variação entre os volumes construídos correspondentes às maiores e às menores áreas construídas e entre a distribuição do número de terrenos para cada classe. Esta tendência nos percentuais se materializa em uma distribuição

territorial que segue o padrão descrito anteriormente (padrão fino), mas em uma parcela territorial mais restrita já que a área construída total e o número de terrenos reduzem de forma significativa (Figura 44), em relação aos dois casos anteriores. Tal panorama produz uma concentração das áreas construídas menores (distribuídas em uma quantidade maior de terrenos) na zona tradicional de alta renda de Porto Alegre e uma concentração das áreas construídas maiores (distribuídas em uma quantidade menor de terrenos) em uma nova centralidade de alto padrão em Porto Alegre, o Bairro Jardim Europa, caso selecionado para a análise posterior (Figura 44).

O padrão locacional marcado pela característica de excepcionalidade dos casos selecionados em relação às localizações é reafirmado na produção de edifícios de apartamentos. Os principais representantes em área construída de cada segmento da produção de edifícios de apartamentos, como visto, se encontram em localizações à margem das principais concentrações dos registros (de menor área construída) dos edifícios de apartamentos.

### ***8.3.3 A distribuição das áreas construídas na produção dos condomínios horizontais abertos***

Assim como os casos anteriores, os condomínios horizontais abertos apresentam uma área total construída distribuída de maneira diferenciada que se estende para a distribuição das áreas construídas no território em cada padrão construtivo, com ênfase para os padrões médio e fino (Tabela 9). O padrão precário e o luxo não serão analisados aqui em função da baixa representatividade estatística e da ausência de dados, respectivamente.

As porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas maiores que a área média geral variam por padrão entre 50% (padrão fino) e 76% (padrão popular) das áreas construídas totais – **os maiores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 17% (padrão fino) e 28% (padrão médio) dos números totais de terrenos – **os menores percentuais de número de terrenos**. Por outro lado, as porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas menores que a área média geral variam por padrão entre 24% (padrão popular) e 50% (padrão fino) das áreas construídas totais – **os menores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 72% (padrão médio) e 83% (padrão fino) dos números totais de terrenos – **os maiores percentuais de número de terrenos**.

Este panorama de percentuais apresenta uma variação interna aos padrões com destaque para os números de terrenos, o que indica uma variação na materialidade maior do que a verificada nas casas, mas menor do que a verificada nos edifícios de apartamentos.

COND. ABERTOS	PADRÃO A	PADRÃO B	PADRÃO C	PADRÃO D	PADRÃO E
ÁREAS CONST. TOTAL (m <sup>2</sup> )	96	46.385	529.964	121.913	NA
Nº TOTAL DE TERRENOS	3	45	1.294	158	NA
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	32,00	1030,78	409,55	771,60	NA
$\Sigma$ ÁREAS CONST. (m <sup>2</sup> ) > MÉDIA	72	35.274	298.921	60.508	NA
% DA ÁREA CONST. TOTAL	75%	76%	56%	50%	NA
Nº DE TERRENOS	1	12	368	27	NA
% DO Nº TOTAL DE TERRENOS	33%	27%	28%	17%	NA
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	72,00	2939,50	812,29	2241,04	NA
$\Sigma$ ÁREAS CONST. (m <sup>2</sup> ) < MÉDIA	24	11.111	231.043	61.405	NA
% DA ÁREA CONST. TOTAL	25%	24%	44%	50%	NA
Nº DE TERRENOS	2	33	926	131	NA
% DO Nº TOTAL DE TERRENOS	67%	73%	72%	83%	NA
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	12,00	336,70	249,51	468,74	NA

*Tabela 9: Relação dos dados da produção dos condomínios abertos a partir da área construída.*

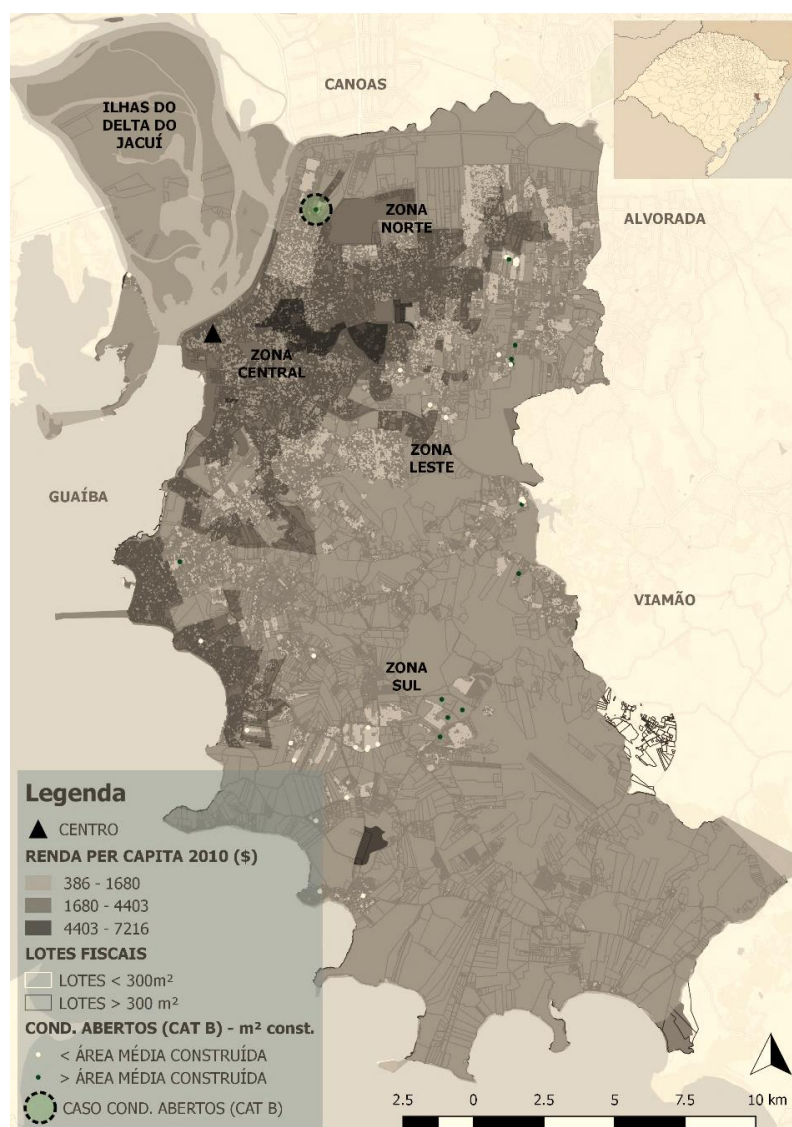
Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Assim como nos casos anteriores, há uma diferença entre as áreas médias construídas das duas classes. No entanto, não se verifica uma acentuação desta diferença do padrão inferior para o superior. Trata-se de uma distribuição em que as maiores áreas construídas somadas correspondem ao maior volume construído. No entanto, esta distribuição se aproxima de uma divisão semelhante de área construída entre as duas classes. Neste sentido, o principal fator para a diferença entre as áreas médias construídas por terreno é o número de terrenos. A soma das maiores áreas construídas conta com um número menor de terrenos do que a soma das menores áreas construídas. Trata-se de um padrão quantitativo que encontra repercussão em materialidades contrastantes a partir de diferentes localizações.

Estas materialidades, apresentadas quantitativamente na tabela anterior, estão localizadas nos mapas a seguir. A sequência de mapas por padrão construtivo objetiva evidenciar onde e como estão distribuídas as maiores áreas construídas registradas, que, somadas, correspondem ao maior volume de construção, em comparação com as menores áreas construídas. Para cada segmento da produção com exceção dos padrões precário e luxo, é selecionado um caso representativo que contempla um registro com grande área construída (um grande



empreendimento imobiliário) ou um conjunto de registros com áreas construídas homogêneas, que, juntas, totalizam uma grande área construída, tendendo a corresponder a um único empreendimento imobiliário (como um loteamento). O conjunto dos casos selecionados é aprofundado no próximo capítulo. A seguir os mapas são apresentados com a identificação dos casos selecionados.

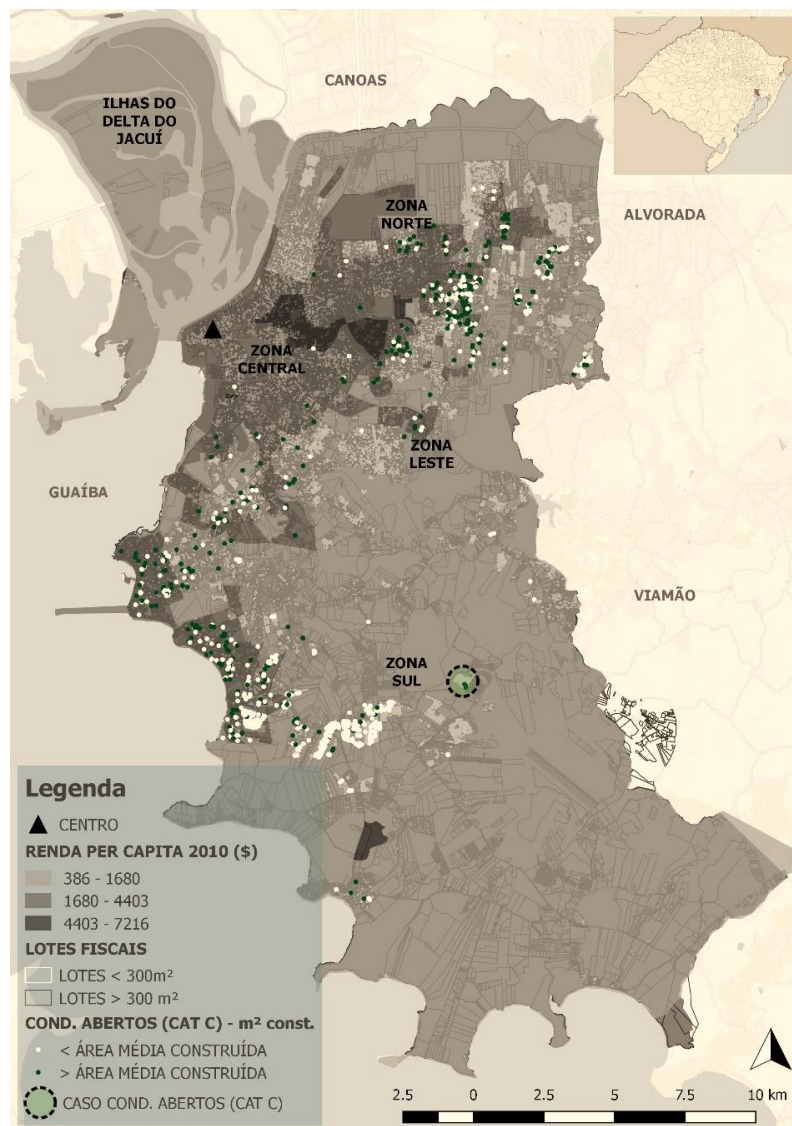


*Figura 45: Localizações da produção de condomínios abertos padrão popular por área construída.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de condomínios horizontais abertos de padrão popular é o segmento com o menor volume total de área construída e apresenta a maior diferença entre o somatório das maiores áreas e o somatório das menores áreas construídas, o que impacta na distribuição das localizações dos registros na cidade (Figura 45). Verifica-se um padrão marcado por concentrações de registros (terrenos) com áreas construídas menores e, no outro extremo, um

padrão marcado por registros (terrenos) pontuais com áreas construídas maiores, o que resulta na diferença entre as áreas médias construídas das duas classes e na materialidade conseqüentemente. No entanto, ambos os padrões estão distribuídos no território junto das bordas da cidade. Trata-se de um segmento que ocupa áreas periféricas em função de ser um padrão popular. Com base nestes apontamentos, optou-se pela seleção do caso com o maior registro de área construída para análise: um condomínio horizontal aberto localizado no extremo norte do município, próximo do limite com o Município de Canoas (Figura 45).

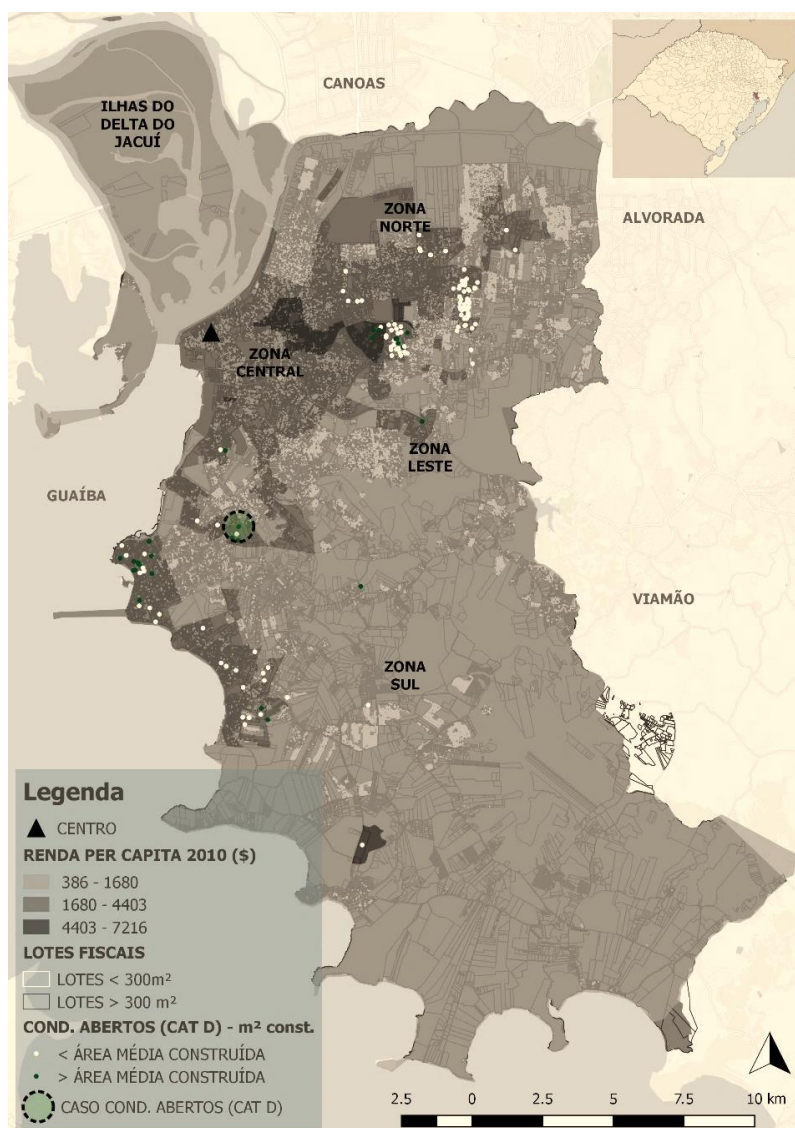


*Figura 46: Localizações da produção de condomínios abertos padrão médio por área construída.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Com a produção de condomínios abertos de padrão médio, verificam-se duas alterações em relação ao caso popular. Trata-se de uma produção com um volume de área construída maior, o que se verifica no mapa pela quantidade de pontos (Figura 46), e com uma distribuição do

volume de área construída mais semelhante entre o somatório das maiores áreas construídas e o das menores áreas construídas. Neste sentido, verifica-se uma mescla maior entre registros com diferentes áreas construídas, materializadas a partir de algumas concentrações de registros, tanto na Zona Norte como na Zona Sul, em áreas mais centrais do que no caso anterior. No entanto, verifica-se uma variação na distribuição de terrenos entre a classe com o somatório de áreas construídas maiores (um número menor de terrenos) e a classe com o somatório de áreas construídas menores (um número maior de terrenos), o que indica uma maior concentração de área construída por terreno, no caso das maiores áreas construídas, confirmada pela variação entre as áreas médias construídas das duas classes. O caso representativo está localizado na Zona Sul junto ao Bairro Restinga, e destoa do padrão locacional local, que é marcado pela mescla de registros com áreas variadas (Figura 46).



**Figura 47:** Localizações da produção de condomínios abertos padrão fino por área construída. Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

O último segmento analisado trata da produção de condomínios horizontais abertos de padrão fino, que confirma o comportamento territorial identificado na produção de padrão médio, já que a distribuição dos volumes das áreas construídas entre as duas classes em destaque é semelhante e há uma variação no número de terrenos correspondentes a cada classe, que neste caso se amplia. No entanto, Trata-se de um volume de produção total consideravelmente menor do que o segmento anterior, o que se verifica pelo pequeno número de registros no mapa (Figura 47). Verifica-se, por um lado, a concentração de vários terrenos ocupados por áreas construídas menores em localizações mais centrais, e, por outro lado, um baixo número de terrenos ocupados por áreas construídas maiores em localizações menos centrais (Figura 47), o que gera uma diferenciação entre as materialidades das duas classes, considerando a variação entre as áreas médias construídas. Optou-se novamente pelo critério de maior área construída concentrada em um único registro, o que encaminhou a seleção de um caso localizado na Zona Sul, próximo do caso das casas de luxo (Figura 47).

A análise destes três segmentos da produção de condomínios abertos confirma o padrão locacional marcado pela característica de excepcionalidade dos casos selecionados em relação ao contexto espacial. Os casos representantes das maiores área construída de cada segmento da produção de condomínios horizontais abertos, como visto, se encontram em localizações que não correspondem às principais concentrações de registros, com áreas construídas menores, em cada segmento, o que indica uma diferenciação na produção imobiliária materializada a partir da exploração de novas localizações.

#### *8.3.4 A distribuição das áreas construídas na produção dos condomínios horizontais fechados*

Assim como os demais tipos apresentados, a produção de condomínios horizontais fechados apresenta uma área total construída distribuída de maneira variada que se amplia para a distribuição das áreas construídas no território em cada padrão construtivo com ênfase para os padrões médio e fino (Tabela 10). O padrão precário, que não será problematizado aqui em função da baixa representatividade estatística.

As porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas maiores que a área média geral variam por padrão entre 71% (padrão médio) e 84% (padrão popular) das áreas construídas totais – **os maiores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 22% (padrão fino) e 54% (padrão luxo) dos

números totais de terrenos – **os menores percentuais de número de terrenos**. Por outro lado, as porcentagens correspondentes à soma de todas as áreas construídas menores que a área média geral variam por padrão entre 16% (padrão popular) e 29% (padrão médio) das áreas construídas totais – **os menores percentuais de área construída**. Já as porcentagens de número de terrenos desta classe variam por padrão entre 46% (padrão luxo) e 78% (padrão fino) dos números totais de terrenos – **os maiores percentuais de número de terrenos**. Trata-se de uma diferença percentual nos padrões relativamente pequena, tanto para os somatórios das áreas construídas como para os números de terrenos correspondentes. São materialidades diversas, mas que não representam grandes variações entre as duas classes para cada um dos padrões.

Este panorama de percentuais apresenta importantes variações internas aos padrões, tanto para os somatórios das áreas construídas como para os números de terrenos, o que resulta em uma materialidade com as maiores variações formais e de porte dos quatro tipos.

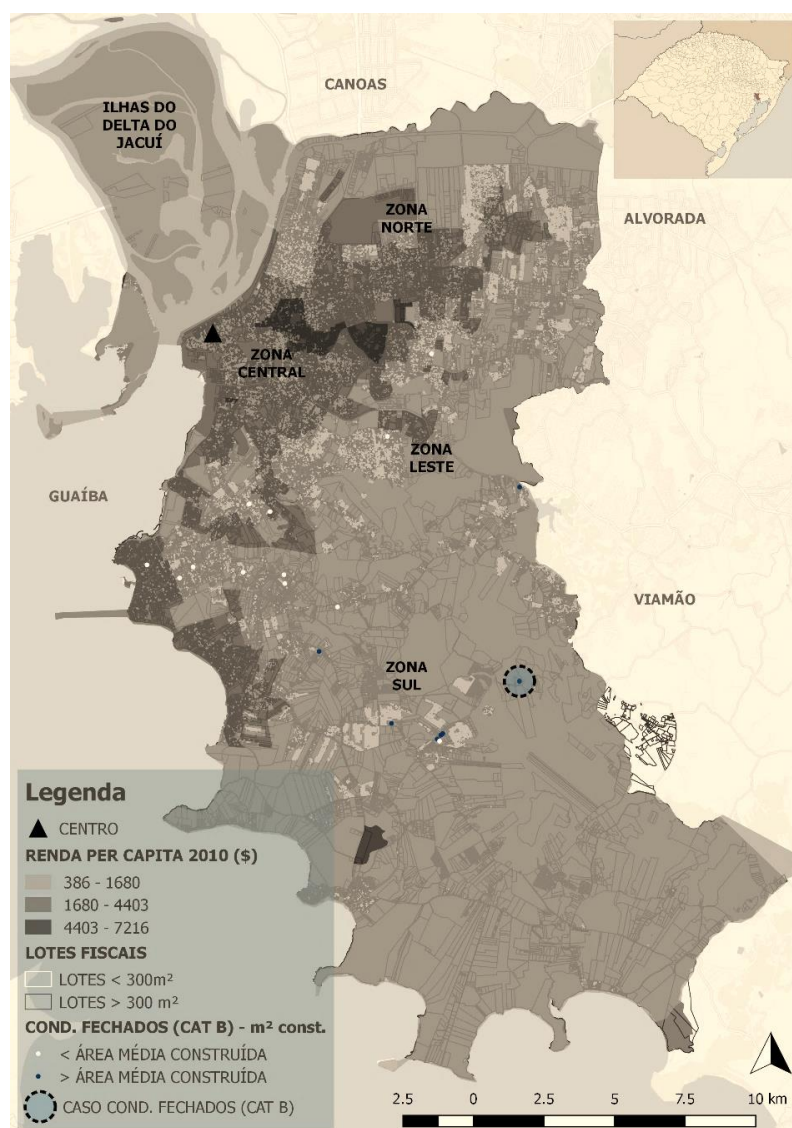
COND. FECHADOS	PADRÃO A	PADRÃO B	PADRÃO C	PADRÃO D	PADRÃO E
ÁREAS CONST. TOTAL (m <sup>2</sup> )	3.967	48.559	1.339.260	675.260	108.238
Nº TOTAL DE TERRENOS	2	22	424	108	13
ÁREA MÉDIA/TERRENO (m <sup>2</sup> )	1983,50	2207,23	3158,63	6252,41	8326,00
<b>Σ ÁREAS CONST. (m<sup>2</sup>) &gt; MÉDIA</b>	3.811	41.000	947.430	502.672	86.166
<b>% DA ÁREA CONST. TOTAL</b>	<b>96%</b>	<b>84%</b>	<b>71%</b>	<b>74%</b>	<b>80%</b>
<b>Nº DE TERRENOS</b>	1	8	109	24	7
<b>% DO Nº TOTAL DE TERRENOS</b>	<b>50%</b>	<b>36%</b>	<b>26%</b>	<b>22%</b>	<b>54%</b>
<b>ÁREA MÉDIA/TERRENO (m<sup>2</sup>)</b>	3811,00	5125,00	8692,02	20944,67	12309,43
<b>Σ ÁREAS CONST. (m<sup>2</sup>) &lt; MÉDIA</b>	156	7.559	391.835	172.588	22.072
<b>% DA ÁREA CONST. TOTAL</b>	<b>4%</b>	<b>16%</b>	<b>29%</b>	<b>26%</b>	<b>20%</b>
<b>Nº DE TERRENOS</b>	1	14	315	84	6
<b>% DO Nº TOTAL DE TERRENOS</b>	<b>50%</b>	<b>64%</b>	<b>74%</b>	<b>78%</b>	<b>46%</b>
<b>ÁREA MÉDIA/TERRENO (m<sup>2</sup>)</b>	156,00	539,93	1243,92	2054,62	3678,67

*Tabela 10: Relação dos dados da produção dos condomínios fechados a partir da área construída.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

Identifica-se aqui uma diferença, entre as áreas médias construídas das classes, que se acentuam do padrão construtivo inferior para o superior. Trata-se de uma distribuição em que as maiores áreas construídas, somadas, correspondem ao maior volume construído, distribuído em um número menor de terrenos. Esta relação é a mais intensa de todos os tipos abordados, configurando em materialidades contrastantes, a partir de diferentes localizações.

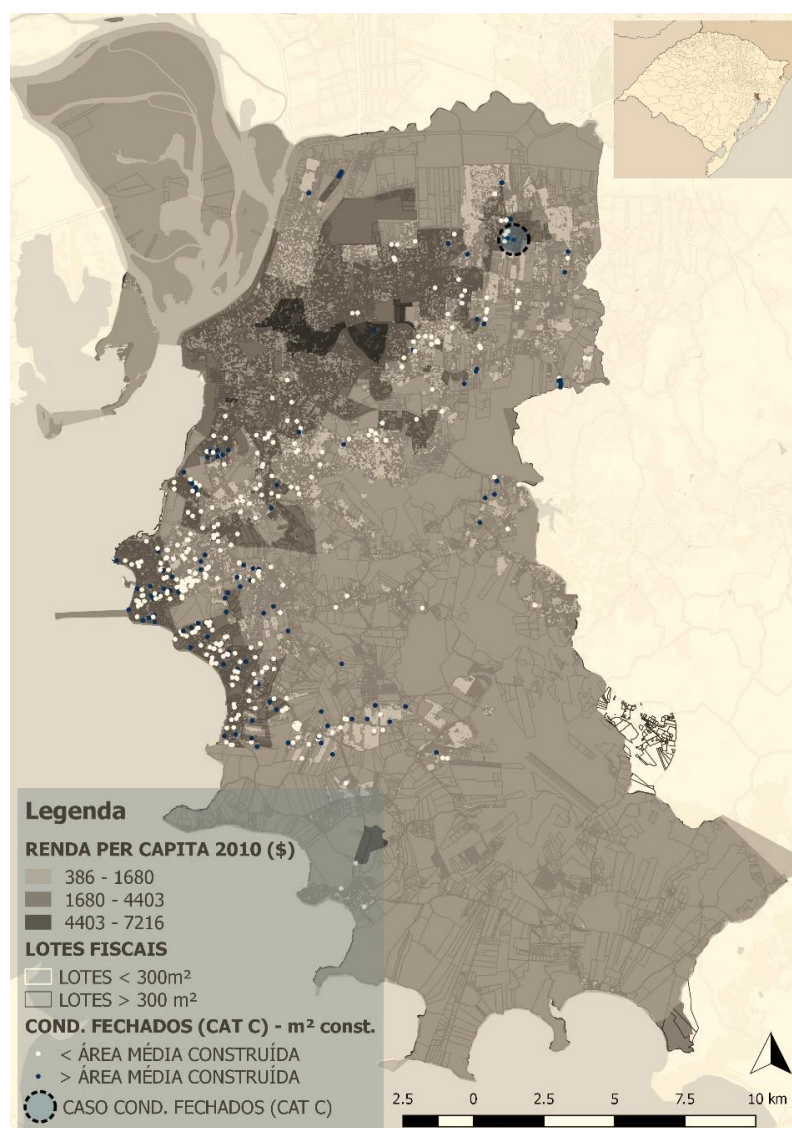
Estas materialidades, apresentadas quantitativamente (na tabela anterior), estão localizadas nos mapas a seguir. A sequência de mapas por padrão construtivo objetiva demonstrar onde e como estão distribuídas as maiores áreas construídas registradas, que, somadas, correspondem ao maior volume de construção, em comparação com as menores áreas construídas. Para cada segmento da produção com exceção do padrão precário, é selecionado um caso representativo que contempla um registro com grande área construída (um grande empreendimento imobiliário) ou um conjunto de registros com áreas homogêneas, que, juntas, totalizam uma grande área construída, tendendo a corresponder a um único empreendimento imobiliário (como um loteamento). O conjunto dos casos selecionados é aprofundado no próximo capítulo. A seguir os mapas são apresentados com a identificação dos casos selecionados.



*Figura 48: Localizações da produção de condomínios fechados padrão popular por área construída.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

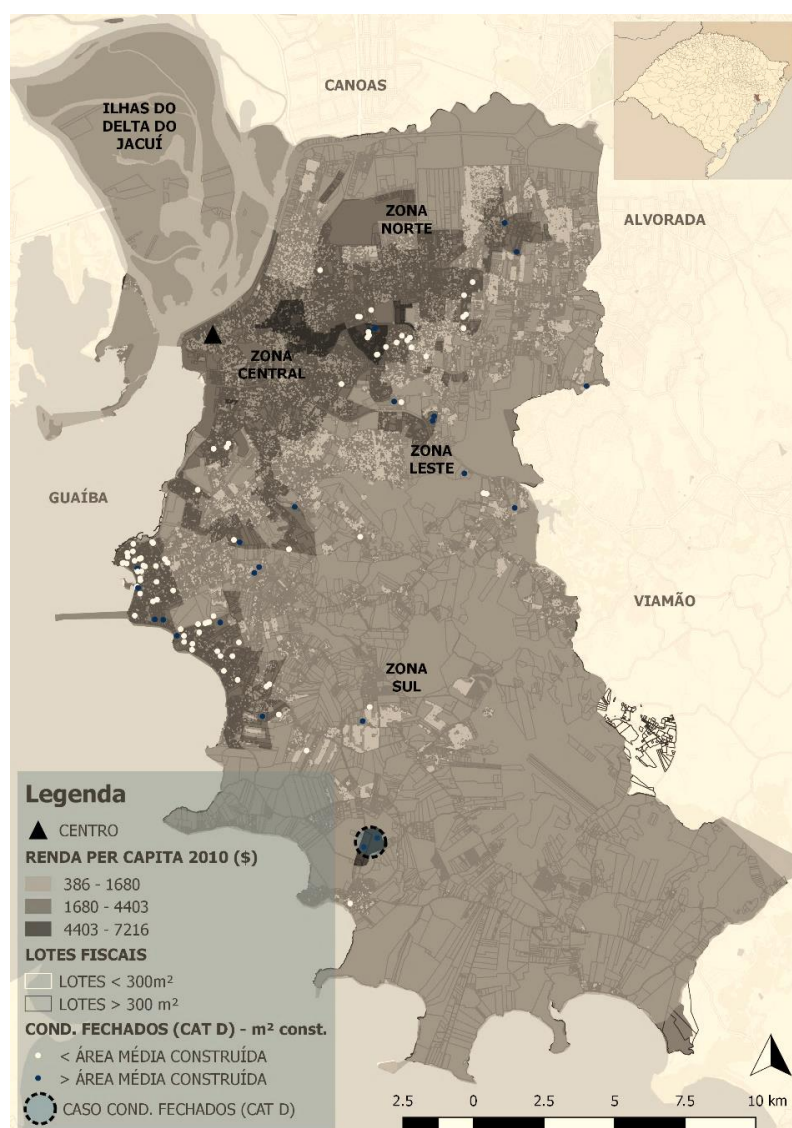
O segmento popular da produção de condomínios horizontais fechados é a parcela com o menor volume de área construída deste tipo (Figura 48). Tanto as maiores como as menores áreas construídas estão distribuídas no território de forma dispersa, no entanto as áreas construídas menores, parte irrisória da produção deste segmento, estão localizadas nas proximidades de algumas centralidades importantes da Zona Sul (junto da Orla do Guaíba) enquanto que as maiores áreas construídas, o maior volume construído deste segmento, estão localizadas entre o Bairro Restinga e o limite com Viamão. Nota-se uma grande diferença na materialidade em função da variação nas áreas médias construídas entre as duas classes. O caso selecionado para análise se destaca como uma das maiores áreas construídas deste segmento (Figura 48).



*Figura 49: Localizações da produção de condomínios fechados padrão médio por área construída.*

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção de condomínios horizontais fechados de padrão médio apresenta um volume construído e um número de terrenos maior do que a produção de padrão popular. Trata-se da produção deste tipo mais relevante do ponto de vista quantitativo, devido à quantidade de registros distribuídos no município (Figura 49). Enquanto as principais concentrações de registros dizem respeito às menores áreas construídas (distribuídas no maior número de terrenos), localizadas ao longo da Orla do Guaíba, as maiores áreas construídas estão distribuídas em um número menor de terrenos, nas áreas afastadas da Orla do Guaíba. Novamente, identifica-se uma grande diferença na materialidade, tendo em vista a grande variação entre as áreas médias construídas das duas classes. Como as concentrações de registros não apresentam relevância em termos de área construída, o critério de maior área construída concentrada em um registro, colocou em evidência uma localização na Zona Norte (Figura 49).

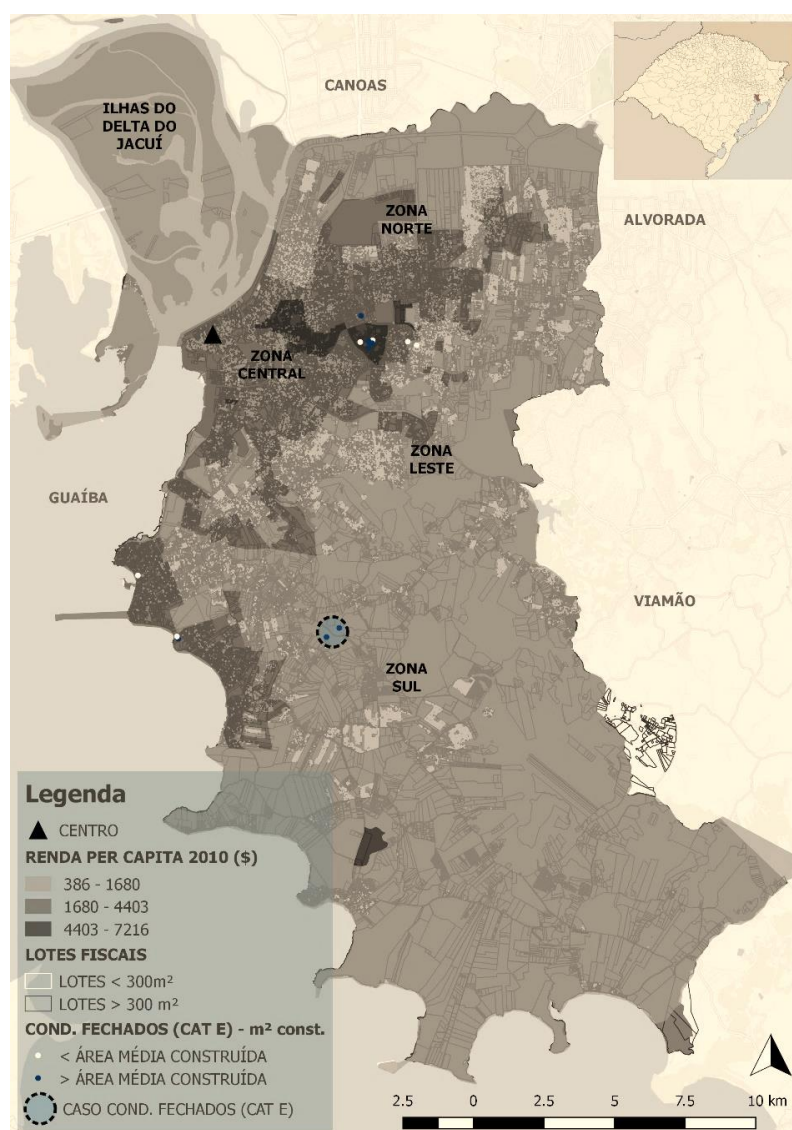


**Figura 50: Localizações da produção de condomínios fechados padrão fino por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.



Na produção de padrão fino dos condomínios fechados, percebe-se uma redução no volume de área construída, que passa a estar distribuída em um número menor de terrenos, em comparação com a produção de padrão médio (Figura 50). No entanto, a lógica de distribuição dos registros no território é semelhante ao segmento anterior. Observa-se uma concentração relevante em número de terrenos com áreas construídas menores junto da Orla do Guaíba entre os Bairros Vila Assunção e Tristeza, na Zona Sul, além de uma concentração menor no Bairro Três Figueiras, na Zona Norte. Já os maiores registros em área construída são residuais, distribuídos em poucos terrenos e localizados no interior do território. Este contraste aponta para diferenças na materialidade, evidenciadas em função da variação entre as áreas médias construídas das duas classes. O caso da produção de padrão fino, selecionado para a análise, corresponde a um dos maiores empreendimentos fechados da cidade, localizado no extremo da Zona Sul (Figura 50).



**Figura 51: Localizações da produção de condomínios fechados padrão luxo por área construída.**

Fonte: Cadastro do IPTU da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre reelaborada por Mog, W., 2021.

O segmento de maior padrão construtivo da produção de condomínios horizontais fechados apresenta um volume baixo de área construída distribuída em pouquíssimos terrenos (Figura 51). Ao contrário dos casos anterior, a divisão do número de terrenos entre as maiores e as menores áreas construídas somadas é semelhante. No entanto, a percentagem de participação no volume construído total do segmento do somatório das maiores áreas construídas é maior do que o somatório das menores áreas construídas, o que aponta para uma produção com grande variação fundiária, o que impacta a materialidade tendo em conta a grande variação observada entre as áreas médias construídas das duas classes. Assim como nos casos anteriores, verifica-se uma distinção entre uma concentração de registros com áreas construídas menores, localizada no Bairro Três Figueiras, e dois registros com uma grande área construída, correspondente a um grande empreendimento imobiliário, localizado no interior da Zona Sul, o caso escolhido para ser aprofundado na análise, a seguir (Figura 51).

Este último tipo analisado confirma e reforça o padrão da excepcionalidade dos casos selecionados já observado nos tipos anteriores. Os condomínios fechados de grande porte são exemplos evidentes de uma produção imobiliária que não estabelece correspondência alguma com seu entorno imediato, apontando novos eixos de expansão urbana para além das localizações do mercado imobiliário estabelecidas até então.

Por meio da análise de cada segmento do mercado imobiliário de Porto Alegre, a partir da combinação entre os tipos morfológicos e os padrões construtivos, é possível identificar um procedimento desenvolvido pela produção imobiliária local: o uso da desigualdade como parte da estratégia de reprodução do capital. Verificou-se que as diferenças formais e locacionais, comuns à produção capitalista do espaço a partir da estratificação desta produção em variados mercados, também são empregadas na promoção de novos mercados, tendo em vista a diferenciação entre produtos imobiliários de mesmo tipo e padrão, aqui analisados. Trata-se de uma lógica hegemônica, presente em todos os segmentos produtivos abordados, que se caracteriza pela distinção entre os maiores volumes construídos a partir das maiores áreas construídas concentradas em um número reduzido de terrenos e os menores volumes construídos a partir das menores áreas construídas distribuídas em um número elevado de terrenos. Este comportamento da produção imobiliária denuncia uma dinâmica generalizada de concentração e acumulação de capital em localizações específicas. Logo, o mercado imobiliário de Porto Alegre se sustenta, na atualidade, por meio de uma lógica produtiva que explora a desigualdade estrutural existente no espaço, potencializando-a, ao promover majoritariamente

materialidades marcadas pela concentração de capital (grandes áreas construídas) em pontos específicos do território (poucos terrenos), em todos os segmentos abordados.

As análises da produção imobiliária são sintetizadas no Quadro 5 a seguir:

PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA (2000/2019)	RELAÇÕES TERRITORIAIS DE DISTINÇÃO	
ABORDAGEM POR <b>TIPO MORFOLÓGICO</b>	LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA  Edifício de apartamentos <b>(ZONA CENTRAL)</b>	
		Casas + Condomínios <b>(ZONAS PERIFÉRICAS)</b>
ABORDAGEM POR <b>PADRÃO CONSTRUTIVO</b>	CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO  Padrões construtivos elevados <b>(CONCENTRAÇÃO TERRITORIAL)</b>	
		Padrões construtivos baixos <b>(DISPERSÃO TERRITORIAL)</b>
ABORDAGEM POR <b>ÁREA CONSTRUÍDA</b>	DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA CONSTRUÍDA  A partir das áreas constr. > média em número reduzido de terrenos <b>(MAIOR VOLUME CONSTRUÍDO)</b>	
		A partir das áreas constr. < média em número elevado de terrenos <b>(MENOR VOLUME CONSTRUÍDO)</b>

*Quadro 5: Síntese da análise da produção imobiliária a partir dos dados do IPTU (2000/2019).*

Fonte: Mog, W., 2021.

A seguir, cada um dos casos selecionados neste capítulo é aprofundado, a partir da análise comparativa entre a legislação urbanística que viabilizou as produções e a precedente, com a intenção de verificar o papel que a mudança na lei, em associação com a estrutura fundiária local, possui na materialização desta produção imobiliária marcada pela concentração dos maiores volumes de área construída em grandes empreendimentos, distribuídos em poucos terrenos ou glebas, ao longo do território.

## CAPÍTULO 9 AFINAL, PARA QUE TEM SERVIDO O PLANEJAMENTO URBANO?

### *DO DISCURSO À PRÁTICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE*

A partir da perspectiva de Limonad (2021), problematiza-se a legislação de uso e de ocupação do solo que vem viabilizando a produção imobiliária do século XXI em Porto Alegre oriunda do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) instituído em 1999 e revisado em 2010<sup>31</sup>. Esta legislação instituiu uma organização da cidade a partir da caracterização de territorialidades questionáveis. São questionáveis na medida em que, em tais classificações, não são considerados os padrões socioeconômicos locais. Entende-se que o plano de 1999 é composto por duas partes e elas não conversam entre si. Uma das partes é discursiva e a outra, propositiva. Enquanto a discursiva ocupa praticamente todo o corpo da lei, abrangendo todas as suas partes, a propositiva é apresentada nos anexos. Por um lado, no texto há um discurso de busca por redução das desigualdades e por inclusão social e, por outro, verifica-se uma legislação flexível e permissiva que transforma drasticamente a maneira como o uso e a ocupação do solo urbano são regulados. Tal formulação insere no planejamento urbano uma abertura, tornando possível a criação de novas maneiras de regular o uso e a ocupação do solo, que não estão na lei, mas que são permitidas através dela, reproduzindo espacialmente a desigualdade social (crescente) em Porto Alegre.

A permissividade, identificada nos anexos do PDDUA, é constatada na comparação entre suas propostas, por meio dos índices construtivos espacializados, e a legislação do plano precedente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) instituído em 1979<sup>32</sup>. Se o PDDUA evidencia um zoneamento flexível, o PDDU apresentava um zoneamento restritivo que tratava a cidade de forma sistemática e integrada, o que se perdeu com o PDDUA. No PDDUA, o zoneamento é modificado a partir da fragmentação generalizada das “zonas”<sup>33</sup>, previstas no PDDU, enquanto

---

<sup>31</sup> O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) é instituído em 1999 a partir da Lei Complementar N° 434/1999 e revisado em 2010 conforme a Lei Complementar N° 646/2010.

<sup>32</sup> O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) é intuído em 1979 a partir da Lei Complementar N° 43/1979.

<sup>33</sup> No PDDU, o zoneamento apresentava uma sistematização pragmática a partir de zonas intituladas Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) com índices construtivos restritivos que consideravam o funcionamento e a eficiência da cidade como um todo. Já no PDDUA, as UTPs foram transformadas em Unidades de Estruturação Urbanas (UEUs) que deixaram de apresentar uma regulação sistematizada do uso e da ocupação do solo, ao compreender a cidade como um conjunto de partes reguladas de forma isolada.

os índices construtivos são modificados em praticamente todo o território, ampliando a área urbana além de intensificar a sua ocupação.

Este novo panorama legal promove uma rearticulação locacional e formal do mercado imobiliário, constatada a partir da análise detalhada entre as legislações de uso e ocupação do solo do PDDU e do PDDUA para cada uma das localizações dos casos selecionados no capítulo anterior. Os casos abordados escancaram uma nova racionalidade legal que não mais controla o uso e a ocupação do território, por meio da regulação, mas que oferta novas áreas para a intensificação ou para a expansão do mercado imobiliário local, por meio da flexibilização, o que contraria o discurso baseado na busca por redução das desigualdades e inclusão social. O resultado material é exatamente o oposto, na medida em que se verifica a ampliação da desigualdade a partir de novas formas cada vez mais desiguais, exclusivas e excludentes, localizadas em novas áreas até então não exploradas pelo capital imobiliário em função das restrições legais anteriores.

Esta materialidade denuncia a instituição de uma nova forma de regular a produção do espaço urbano baseada em um zoneamento flexibilizado que transfere a atribuição regulatória para a dimensão da propriedade fundiária. A produção do espaço deixa de ser restringida pela lei e passa a ser restringida unicamente pela estrutura fundiária, o que garante ao mercado não só o controle sobre a produção do espaço como o controle sobre a sua regulação também. Trata-se da criação de um mecanismo fundiário de regulação do espaço com impactos na ampliação da desigualdade, legitimada pela lei.

## 9.1 O FALSO DISCURSO E A REALIDADE OMITIDA

### *Da representação ao território*

Atualmente, o planejamento urbano em Porto Alegre é regulamentado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) que coordena a forma de produção do espaço urbano com a intenção de garantir os princípios da promoção da qualidade de vida e da preservação ambiental através da diminuição das desigualdades e da redução da exclusão social. Isso seria garantido pela promoção do desenvolvimento da cidade via a inibição da especulação imobiliária, o fim dos vazios urbanos, a diminuição da concentração urbana e contemplando as condições socioeconômicas da população (PMPA, 2010, p.16).

O PDDUA parece estar no caminho do planejamento que tem como objetivo a diminuição das iniquidades sócio-espaciais, conforme a interpretação de Albano (1999). Verifica-se, no entanto,

a partir da leitura do modelo espacial do plano, a desarticulação entre a representação territorial de Porto Alegre e a sua realidade territorial. Da forma como o modelo espacial é apresentado, o PDDUA parece se limitar a descrever e a representar o território municipal levando em consideração características físicas do traçado viário e desconsiderando suas especificidades sociais e econômicas. Dito de outra maneira, apesar do discurso da democracia participativa presente no plano, este não está assentado em uma materialidade legível ou em um sistema territorial oriundo de um diagnóstico socioeconômico que garanta a inclusão sócio-espacial.

O modelo espacial, destacado a seguir (Figura 52), representa uma divisão de Porto Alegre em nove macrozonas classificadas como “as diferentes caras da cidade”. Estes territórios são os seguintes: a Cidade Radiocêntrica, o Corredor do Desenvolvimento, a Cidade Xadrez, a Cidade de Transição, a Cidade Jardim, o Eixo Lomba-Restinga, a Restinga, a Cidade Rururbana e as Ilhas do Delta do Jacuí.

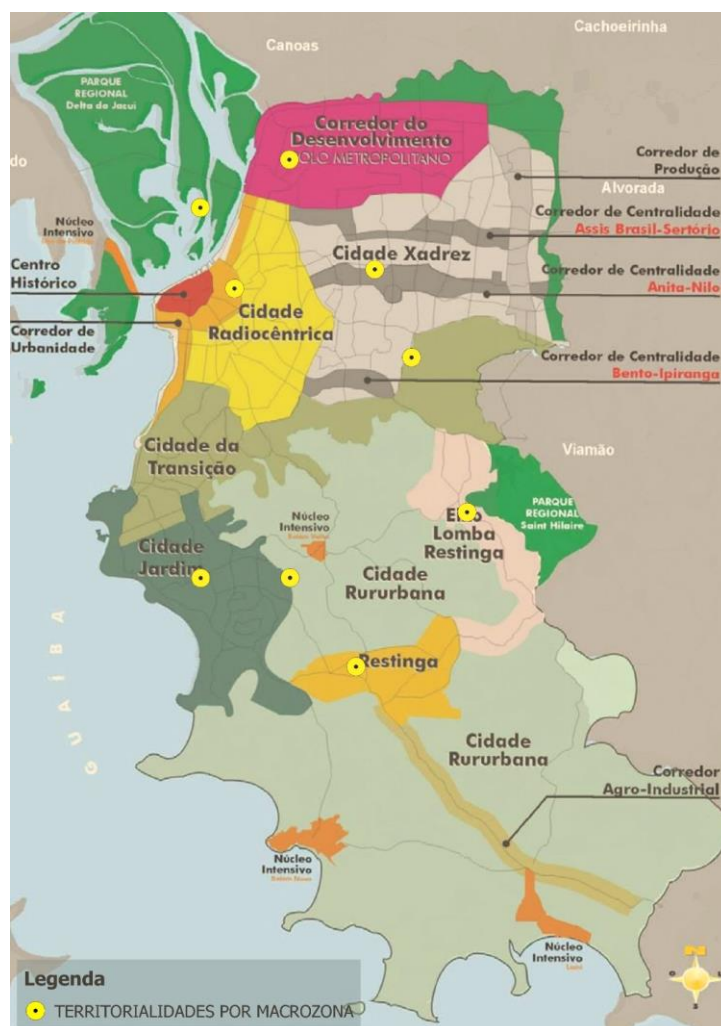


Figura 52: Modelo Espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

Fonte: PMPA, 1999; PMPA, 2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

A primeira consideração a ser tecida em relação ao modelo espacial diz respeito à falta de critérios para a definição dos nove territórios demarcados (Figura 52). Enquanto os territórios, tais como Cidade Radiocêntrica, Cidade Xadrez e Cidade Jardim, estão definidos e diferenciados a partir de aspectos formais do traçado viário, os territórios Cidade Rururbana e Corredor do Desenvolvimento caracterizam-se a partir de aspectos funcionais das atividades lá desenvolvidas. Assim, a forma de definição dos territórios parece ser equivocada, pois utiliza de diferentes convenções para demarcar o território. Além de problematizar as definições, é relevante destacar também o conteúdo destas definições como algo questionável na medida em que uma definição como “Cidade de Transição” é vaga para classificar uma realidade territorial que é cheia de especificidades socioeconômicas. As duas únicas macrozonas que do ponto de vista da sua delimitação territorial expressam uma realidade socioeconômica específica são as Macrozonas Restinga e Eixo Lomba Restinga, porque se aproximam da escala do bairro.

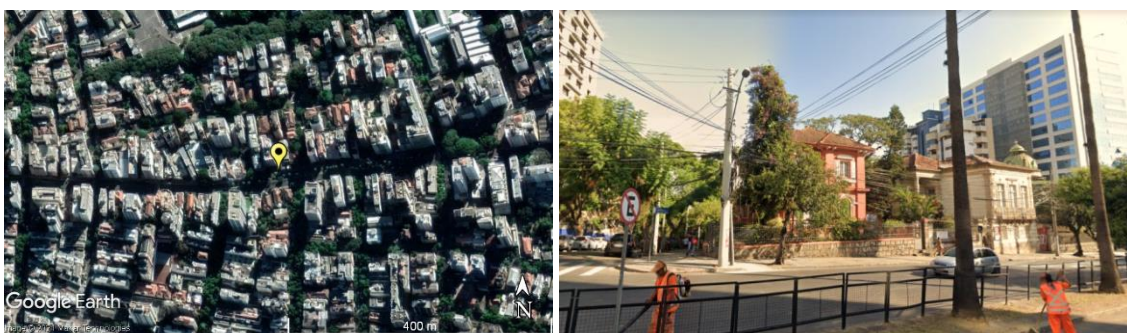
Já a segunda consideração que merece destaque é a questão das convenções adotadas e a relação entre cada um dos territórios demarcados (Figura 52). Como o critério de definição das áreas não é claro, o critério de delimitação também não será claro gerando limites contraditórios. Será que o limite que determina o final da Cidade Radiocêntrica também determina o início da Cidade Xadrez na medida em que os eixos radiais atravessam o território da Cidade Xadrez, e a própria Cidade Radiocêntrica apresenta trechos em que o traçado se assemelha ao traçado da Cidade Xadrez? Aparentemente estes dois territórios apresentam uma zona de sobreposição. Este é apenas um dos exemplos que demonstra este problema de delimitação existente nas convenções dos territórios aqui representados e destacados.

Estas duas considerações introdutórias que problematizam a representação em si mostram os problemas de concepção do modelo espacial do PDDUA, o que torna questionável a relevância desta representação para o entendimento da cidade de Porto Alegre. Porém, além deste problema que diz respeito à própria representação territorial, existe outro também relevante. Esta forma de representar o território está distante da territorialidade ou da dimensão vivida do território. Esta contradição entre representação e realidade territorial transforma o modelo espacial em uma ferramenta frágil ante as especificidades socioeconômicas presentes no território. Cada região da cidade apresenta dinâmicas socioeconômicas diferentes que não foram consideradas na construção cartográfica do PDDUA, mas ganham representatividade quando a realidade territorial é apresentada. As “diferentes caras da cidade” parecem estar mais contempladas nesta apresentação do que no plano diretor.

Esta contradição ganha relevância analítica quando são abordadas as territorialidades existentes em cada macrozona (Figura 52), a partir de imagens em associação com as definições de cada uma destas macrozonas, segundo o PDDUA (PMPA, 2010, pp.43-44).

### ***9.1.1 Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica***

Segundo o PDDUA, trata-se do território compreendido entre o Centro Histórico e a Terceira Perimetral que corresponde à área mais estruturada do município. Incentiva-se a miscigenação e a proteção ao patrimônio cultural. No entanto, é fundamental evidenciar que tipo de materialidade resulta destes incentivos à miscigenação e à proteção do patrimônio a partir do território.



***Figura 53: Localização na Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica.***

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A partir da imagem em destaque (Figura 53), percebe-se uma produção imobiliária recente de edificações em altura o que caracteriza uma miscigenação em uma localização marcada por sobrados entendidos como patrimônio cultural. No entanto, esta associação se materializa de forma contraditória na medida em que o conjunto de sobrados é descaracterizado em função das novas formas construídas. Esta relação contraditória é recorrente em vários pontos desta macrozona.

### ***9.1.2 Macrozona 2 – Corredor do Desenvolvimento***

Esta área da cidade localizada entre a Rodovia BR 290 e o eixo viário das Avenidas Sertório e Assis Brasil é gravada no plano diretor como uma zona estratégica focada em empreendimento sustentáveis de polarização metropolitana. Trata-se de uma parte da cidade marcada por grandes equipamentos urbanos como o Aeroporto Salgado Filho e as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul. No entanto, além destes equipamentos, novos empreendimentos pouco sustentáveis estão sendo produzidos na região.





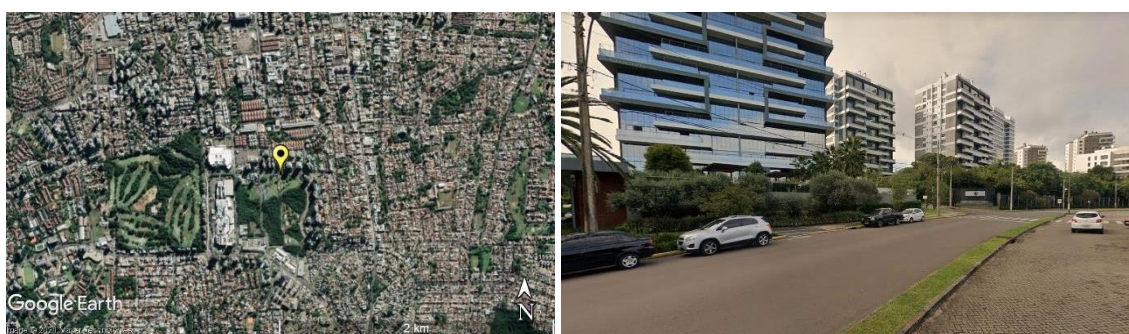
**Figura 54: Localização na Macrozona 2 – Corredor do Desenvolvimento.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Observa-se entre a localização do aeroporto e a Arena do Grêmio, clube de futebol local, uma faixa de novos empreendimentos imobiliários como mostra a imagem (Figura 54). Trata-se de um conjunto de condomínios fechados verticais e horizontais de uso exclusivamente residencial distribuídos em uma área com pouca infraestrutura e serviços urbanos, o que torna estas novas implantações pouco sustentáveis, além de não representarem uma funcionalidade de impacto metropolitano.

### **9.1.3 Macrozona 3 – Cidade Xadrez**

O PDDUA delimita esta macrozona entre a Terceira Perimetral e o limite com o Município de Alvorada. A área é caracterizada, segundo o plano, pela trama viária em xadrez e recebe estímulos para o preenchimento de vazios urbanos, a potencialização de relações metropolitanas e a criação de novas centralidades. A zona conta com três elementos estruturadores, os Corredores de Centralidade, que materilizam as propostas estimuladas. No entanto, coloca-se em questão a forma de materilização destas propostas.



**Figura 55: Localização na Macrozona 3 – Cidade Xadrez.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Uma destas formas corresponde ao Jardim Europa (Figura 55), empreendimento imobiliário de grande porte localizado no Corredor de Centralidade Anita-Nilo, que se tornou uma nova centralidade na cidade estabelecendo relações metropolitanas de trabalho e de serviços ao ocupar um grande vazio urbano. Contudo, se trata de um enclave urbano em função de um

conjunto marcado por dois *shopping centers*, um parque cercado e uma série de condomínios verticais, o que é questionável do ponto de vista da busca pela redução das desigualdades sociais preconizada pelo plano.

#### **9.1.4 Macrozona 4 – Cidade da Transição**

Segundo o PDDUA, a Macrozona Cidade de Transição está localizada entre a Cidade Radiocêntrica e a Cidade Jardim e conta também com um corredor de centralidade, o Corredor de Centralidade Cavalhada/Tristeza na Zona Sul. As diretrizes para a área são as seguintes: manutenção das características residenciais, densificação controlada e valorização da paisagem. No entanto, estas diretrizes são colocadas em dúvida em função de uma dinâmica imobiliária recente na área.



**Figura 56: Localização na Macrozona 4 – Cidade da Transição.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Desde a instituição do PDDUA, está ocorrendo uma série de empreendimentos imobiliários em áreas marcadas por reservas naturais como destaca a imagem (Figura 56). O impacto do ponto de vista paisagístico é profundo, na medida em que se descaracteriza uma paisagem predominantemente natural ou com uma baixa densidade construída, o que contradiz as diretrizes adotadas para esta região da cidade.

#### **9.1.5 Macrozona 5 – Cidade Jardim**

Esta parte da cidade de Porto Alegre é definida pelo plano diretor atualmente vigente como um território marcado pela baixa densidade, pelo uso residencial unifamiliar e por elementos naturais vinculados aos elementos edificados. A Orla do Guaíba ocupa uma função importante neste contexto de diretrizes estabelecidas. No entanto, questiona-se mais uma vez a forma como tais propostas se materializam.



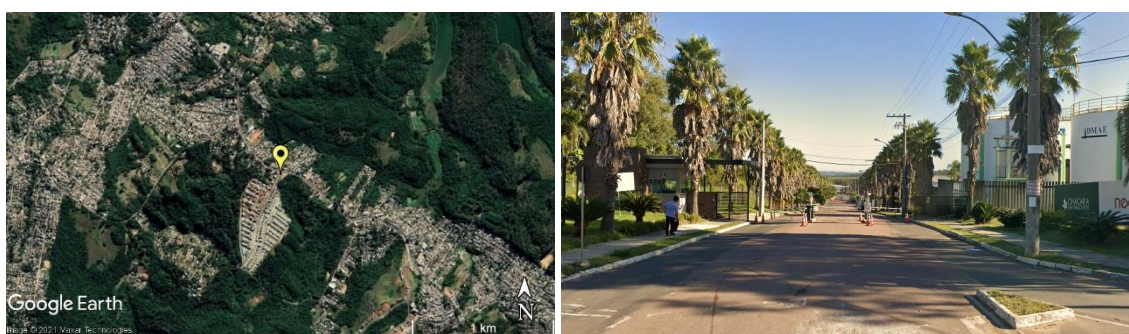
**Figura 57: Localização na Macrozona 5 – Cidade Jardim.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Esta área da cidade após a instituição do PDDUA passa a ser ocupada por uma série de condomínios, alguns abertos e outros fechados, que marcam a paisagem local (Figura 57). Trata-se da produção de uma localização exclusiva na cidade, onde a relação entre o espaço privado e o espaço público é fragilizada ou até mesmo ignorada conforme a imagem. Novamente, questiona-se o papel destas materialidades na busca por uma cidade mais justa e democrática.

### **9.1.6 Macrozona 6 – Eixo Lomba Restinga**

Esta macrozona se resume a um eixo viário estruturado a partir das Estradas João de Oliveira Ramião e João Antônio da Silveira e seu entorno imediato. Esta parcela na borda leste da cidade junto do Município de Viamão é destinada, segundo o PDDUA, como uma área com potencial para ocupação residencial miscigenada. O foco está na produção de habitação de interesse social. Trata-se de um conjunto linear de áreas com potencial de ocupação intensiva do solo, localizadas numa região de ocupação rarefeita. Esta aparente contradição é explorada pelo mercado imobiliário.



**Figura 58: Localização na Macrozona 6 – Eixo Lomba Restinga.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A imagem em destaque (Figura 58) apresenta um produção imobiliária de caráter intensivo junto de uma área de ocupação rarefeita. O empreendimento em evidência é um grande loteamento de casas que não corresponde à oferta de habitação de interesse social instituída pela legislação, mas um produto imobiliário exclusivo, que explora o contexto de áreas de preservação ambiental

para se isolar de um entorno precário, marcado pela informalidade. Observa-se aqui a reprodução de desigualdades sociais no espaço e não o seu combate como idealizado pelo plano.

### **9.1.7 Macrozona 7 – Restinga**

Esta macrozona corresponde a um bairro da cidade, a Restinga, e a suas áreas vizinhas de expansão. Segundo o plano diretor, esta macrozona se sustentaria em função da atividade econômica gerada pelo Parque Industrial da Restinga. Além disso, a legislação projeta uma relação metropolitana desta macrozona com a região a partir do Corredor de Produção. As imagens desmentem este discurso (Figura 59).



**Figura 59: Localização na Macrozona 7 – Restinga.**  
Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Há pouca atividade industrial na área, o que não configura o parque industrial planejado. No entanto, a região apresenta uma dinâmica econômica intensa baseada na produção imobiliária a partir dos anos 2000. Esta atividade corresponde a uma série de loteamentos de casas, a maioria populares, que foram construídos, sobretudo, entre o núcleo original da Restinga, que data da segunda metade do século passado, e a borda sul da Macrozona Cidade Jardim. Trata-se de uma área destinada principalmente para uma população de baixa renda, o que enfatiza a desigualdade e a marca histórica de exclusão no território.

### **9.1.8 Macrozona 8 – Cidade Rururbana**

Esta macrozona carrega a contradição na sua nomenclatura. Definida no PDDUA como uma área caracterizada pelo patrimônio natural, pela produção rural, pela atividade de lazer e turismo e pela ocupação residencial com alguns núcleos de ocupação intensiva, esta macrozona corresponde à parcela sul do município. Questiona-se aqui a forma como as ocupações residenciais costumam se materializar nesta parcela da cidade e a sua relação contraditória com a preservação do ambiente natural.



**Figura 60: Localização na Macrozona 8 – Cidade Rururbana.**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A imagem destacada (Figura 60) evidencia um dos grandes condomínios horizontais fechados da Zona Sul de Porto Alegre. Trata-se de uma grande área de reserva natural que se transforma em um empreendimento imobiliário fechado destinado a um perfil populacional exclusivo. Este padrão de ocupação do território reaparece em outras localizações desta macrozona, denunciando uma forma de reprodução da desigualdade, via produção do espaço.

### **9.1.9 Macrozona 9 – Ilhas do Delta do Jacuí**

Esta macrozona corresponde a duas unidades de conservação estaduais: o Parque Estadual Delta do Jacuí e a área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí – APA. No entanto, verifica-se no local uma atividade imobiliária.



**Figura 61: Localização na Macrozona 9 – Ilhas do Delta do Jacuí.**

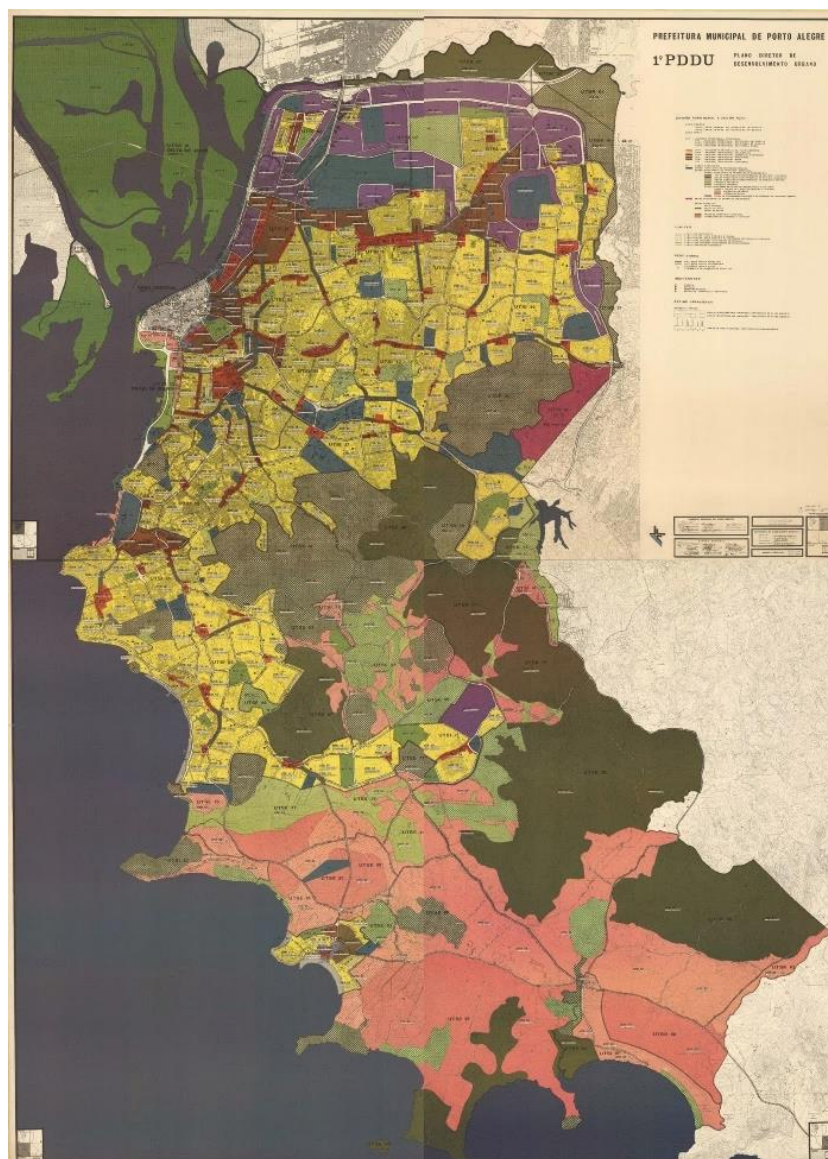
Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Parte das ilhas do Delta do Jacuí   ocupada por habitações de alto padrão junto do Guaíba, o que representa uma contradição do ponto de vista socioambiental. Não se trata de uma ocupação residual, mas de um padrão recorrente como mostra a imagem (Figura 61).

Com base neste conjunto de territorialidade que expressa algumas materialidades produzidas nas macrozonas da cidade a partir da instituição do PDDUA, entende-se que o discurso do plano não reflete a produção do espaço. Estas materialidades se tornaram viáveis legalmente e economicamente após a instituição do plano, o que merece uma análise mais aprofundada não dos princípios e das estratégias, que apresentam um caráter discursivo e axiológico, mas da

forma como o solo urbano é regulado. Neste sentido, a análise migra de um discurso falso que omite a realidade para uma análise técnica associada ao zoneamento do PDDUA e seus índices construtivos a partir de uma abordagem comparativa com a regulação de uso e ocupação do solo anterior.

Antes do PDDUA, a cidade de Porto Alegre seguia os regramentos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979. Esta legislação era entendida como uma regulação restritiva ao determinar uma série de critérios e parâmetros que limitam as formas de ocupação do território. O mapa de zoneamento dos usos do solo é a peça gráfica mais representativa desta forma de organizar a produção do espaço urbano, como mostra a imagem a seguir (Figura 62).

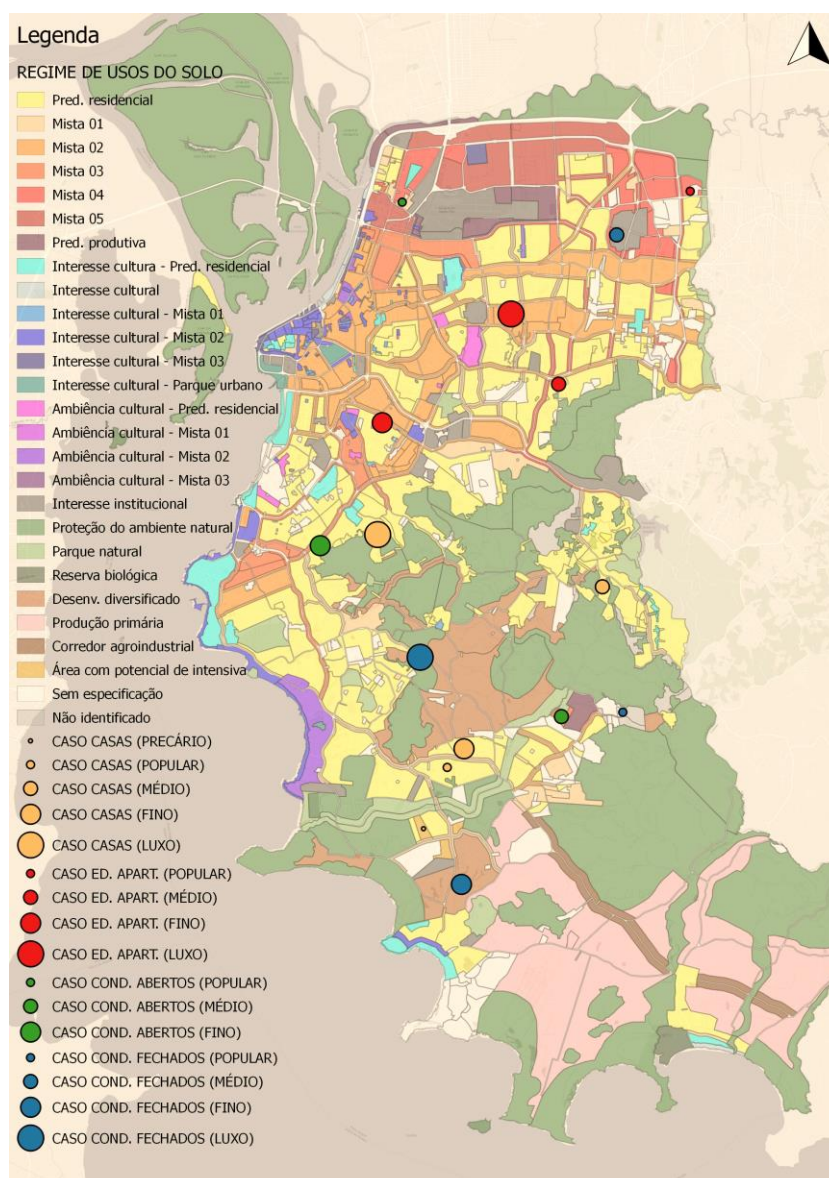


*Figura 62: Mapa de usos do solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).  
Fonte: PMPA, 1979.*

O zoneamento dos usos do solo do PDDU apresenta uma delimitação das diferentes zonas a partir de padrões de ocupação restritivos. Cada zona apresenta um tipo de uso específico com uma forma de ocupação específica que não se confundem com o uso e a forma de ocupação previstos na zona vizinha, garantindo um controle criterioso da produção do espaço urbano. Esta estrutura de divisão territorial do PDDU consta no Anexo 3 desta tese.

O zoneamento do PDDU previa duas grandes zonas: a urbana e a rural. Estas estariam divididas em Unidades Territoriais Seccionais (UTSs) de ocupação intensiva, extensiva ou rural. As UTS se dividiriam em Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) que apresentaria o uso residencial, comercial e serviços, industrial, misto ou funcional previsto. Juntamente com o uso cada UTP apresentava um regime urbanísticos próprio a partir de uma grade de códigos que remetiam aos parâmetros de densidade, atividades, índice de aproveitamento, taxa de ocupação, altura máxima e recuos, especificados nos anexos do PDDU (Anexo 3 desta tese).

Com a instituição do PDDUA, esta estrutura hierarquizada se resume às nove macrozonas e suas respectivas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs) e Subunidades de Estruturação Urbana, que correspondem aos recortes territoriais onde os usos do solo e as formas de ocupação estão especificados. As Subunidades de Estruturação Urbana estão delimitadas a seguir no mapa de zoneamento dos usos do solo do PDDUA (Figura 63).



**Figura 63: Mapa de usos do solo do PDDUA com a localização dos casos selecionados (capítulo anterior).**

Fonte: PMPA, 1999; PMPA, 2010 (atualizada em 2016), reelaborada por Mog, W., 2021.

Comparando os dois zoneamentos, evidencia-se uma fragmentação entre as Unidades Territoriais de Planejamento (PDDU) e as Subunidades de Estruturação Urbana (PDDUA). Este comportamento, observado no zoneamento de usos do solo do PDDUA, rompe com o padrão rigoroso de delimitação das zonas do PDDU, impactando não só a distribuição dos usos no território como a forma de ocupação do mesmo, sobretudo após a revisão do PDDUA em 2010 quando ocorre um aumento flagrante no número de Subunidades de Estruturação Urbana. O resultado prático deste processo é uma aproximação correspondente entre o zoneamento e a estrutura fundiária em algumas localizações específicas, como será demonstrado a seguir. Esta mudança de paradigma pode ser entendida como um processo de flexibilização da legislação de



uso e ocupação do solo, que resulta em uma nova forma de produção do espaço urbano e da sua materialidade.

Para problematizar a materialidade resultante deste processo de flexibilização da legislação, foram selecionados 16 casos representativos da produção imobiliária oriunda do período de vigência do PDDUA. Cada caso apresenta um tipo de flexibilização distinto a partir de um estudo comparativo entre o zoneamento previsto para a localização específica no PDDU e no PDDUA. Os usos e as formas de ocupação por meio dos índices são comparados, demonstrando o impacto que a mudança na legislação representou para a materialidade produzida. A seguir, cada caso é apresentado, contextualizado e problematizado a partir da relação entre a flexibilização da legislação e a materialidade resultante deste processo a partir da estrutura fundiária local.

## 9.2 O QUE DEVERIA SER REGULADO PASSA A REGULAR

### *Do zoneamento à estrutura fundiária*

A produção do espaço está imediatamente relacionada à legislação urbanística. Neste sentido, os 16 casos selecionados, enquanto exemplos representativos da produção imobiliária contemporânea, são apresentados e abordados neste momento a partir de análises comparativas entre as legislações do PDDU e do PDDUA e da materialidade produzida. Trata-se de um “percurso” pelos padrões legais e espaciais da produção imobiliária dos últimos 20 anos de Porto Alegre que inicia com as casas, passa pelos edifícios de apartamentos e chega nos condomínios abertos e fechados, sendo que, para cada caso, é identificado um processo distinto de flexibilização do zoneamento que o intitula.

#### ***9.2.1 De área rural à área urbana: o caso das casas de padrão precário***

O trajeto inicia no Bairro Ponta Grossa na Zona Sul de Porto Alegre em uma área caracterizada por loteamentos precários de casas. Este padrão de ocupação é recorrente nesta parte da cidade onde ocupações regulares e irregulares de edificações dividem o território com paisagens ainda naturais e rurais conforme as imagens a seguir (Figura 64).

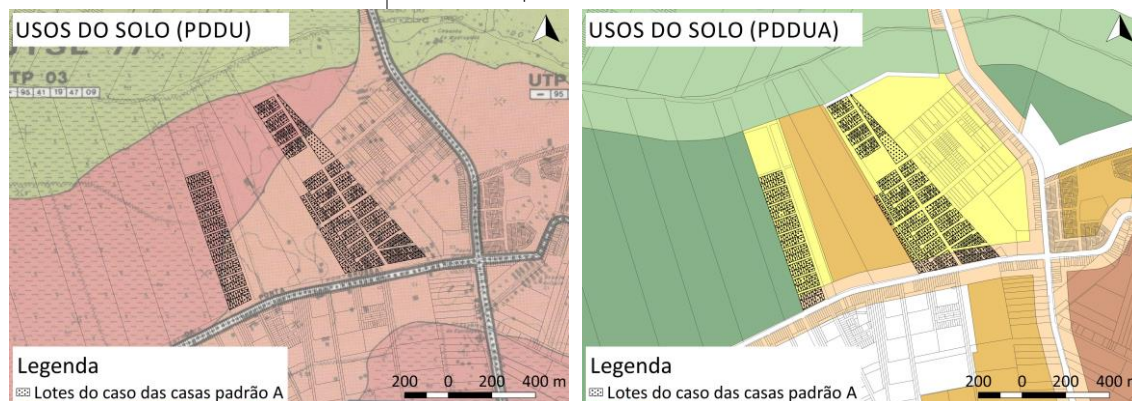


**Figura 64:** *Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Os loteamentos de casas já existiam no início dos anos 2000 sendo ocupados ao longo das duas primeiras décadas do século XXI com ênfase para a primeira segundo o cadastro do IPTU. No entanto, transformações significativas ocorreram em duas décadas. Verifica-se um claro adensamento construtivo na área em estudo a partir de uma ocupação mais intensiva tanto das quadras como dos lotes a partir da imagem aérea de 2020. Este processo de intensificação da ocupação do solo apresenta relação direta com a legislação de uso e ocupação do solo municipal e, sobretudo, com o seu processo de flexibilização que se deu em 1999 com a instituição do PDDUA. Tanto o traçado do zoneamento de usos do solo como os índices construtivos passaram por transformações significativas (Quadro 6), o que possivelmente regularizou algumas ocupações irregulares até então.

CASO DAS CASAS PADRÃO PRECÁRIO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTP com potencial rural em uma UTSE	Macrozona 5 Cidade Jardim
DENSIDADE	Não regulada	140 hab./há
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar	Área predominantemente residencial
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,2 + 5m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	IA = 1 (IA=1,5 com TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 20%	TO = 66,6%
ALTURA	2 pavimentos	9m



**Quadro 6: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Com as alterações no índice de aproveitamento, na taxa de ocupação e na altura, se permitiu um adensamento construtivo na área, o que tende a estar associado ao adensamento populacional, frequente nas periferias das cidades brasileira, caracterizadas pelo subdesenvolvimento. Como a terra urbanizada é um bem caro, as populações mais vulneráveis economicamente só conseguem acessá-la via mercado, quando conseguem, em localizações distantes das principais centralidades urbanas a partir de propriedades com dimensões pequenas, o que reduz o preço de mercado. A intenção é de baratear o custo de produção das edificações e de lucrar o máximo a partir do fracionamento do território em pequenos lotes, o que aumenta o número de produtos imobiliários. O ganho está na quantidade e não na qualidade espacial, o que caracteriza um tipo de ação imobiliária referendada pelo processo de flexibilização do planejamento urbano local, observado a partir de 1999.

Neste sentido, a produção imobiliária que ocorre nesta parcela da cidade a partir dos anos 2000 é uma produção caracterizada por uma autoconstrução ou por ações empreendedoras de pequeno porte como, por exemplo, um empreendedor que decide construir um pequeno conjunto de casas padronizadas de baixa qualidade em uma faixa de lotes. As duas situações são verificáveis na área em destaque como atesta a imagem a seguir (Figura 65).



*Figura 65: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta faixa da produção imobiliária, que apresenta tanto situações formais como informais, está dividida espacialmente entre a autoconstrução e o mercado de baixo padrão de casas. Entretanto, as duas formas estão necessariamente ancoradas em uma produção residual, periférica e marcada por uma rede viária à margem das principais infraestruturas viárias, por um parcelamento intensivo da terra e por edificações mínimas e precárias do ponto de vista arquitetônico e urbanístico que ocupam o máximo da área útil dos terrenos. O resultado relacional com a cidade não poderia ser outro que uma ruptura nas hierarquias das relações escalares em função da inexistência de conexões espaciais consistentes que expressa e intensifica materialmente a fragilidade socioeconômica deste perfil populacional.

### ***9.2.2 De parque urbano à área edificável: o caso das casas de padrão popular***

Próximo da localização do caso anterior, se encontra a área representativa da produção de casas de padrão popular. O bairro é a Hípica na Zona Sul e apresenta um contexto espacial particular. Trata-se de uma área da cidade que a partir dos anos 2000 passa a ser ocupada por um grande volume de empreendimentos do tipo loteamento de casas como mostram as imagens a seguir (Figura 66).



*Figura 66: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

O processo é distinto do observado no caso anterior, na medida em que entre o início dos anos 2000 e a atualidade ocorre uma dinâmica que combina parcelamento da terra com a abertura de novos loteamentos, ocupação com edificações e densificação posterior. O loteamento em destaque na imagem é ocupado predominantemente ao longo da primeira década do século XXI conforme o cadastro do IPTU. Trata-se de um processo mais complexo e impactante do que o analisado anteriormente. No entanto, assim como no caso precedente, verifica-se aqui também uma contribuição fundamental da legislação urbanística flexibilizada a partir de 1999. São identificadas mudanças tanto no traçado do zoneamento de usos do solo como nos índices construtivos referentes à forma de ocupação do território (Quadro 7).

CASO DAS CASAS PADRÃO POPULAR	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTR + UTF (parque urbano) em uma UTSI	Macrozona 7 Restinga
DENSIDADE	100 hab./há	140 hab./há
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar e coletiva	Área predominantemente residencial
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,7	IA = 1 (IA=1,5 com TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 66,6%	TO = 66,6%
ALTURA	2 pavimentos	9m

**USOS DO SOLO (PDDU)**

**Legenda**  
Lotes do caso das casas padrão B

**USOS DO SOLO (PDDUA)**

**Legenda**  
Lotes do caso das casas padrão B

**Quadro 7: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Com a flexibilização da área em estudo em 1999 em função da extinção de uma área funcional (marcada em verde no zoneamento de 1979) reservada para um parque urbano em função de um curso d'água e do aumento nos índices construtivos, viabilizou-se tanto novos parcelamentos territoriais, onde não poderiam ocorrer anteriormente, como processos de construção e densificação. Estas transformações legislativas estão em sintonia com um momento político nacional marcado por políticas públicas que garantiram novos subsídios para a produção habitacional destinada a um mercado popular a partir dos anos 2000. Observa-se um aquecimento do mercado de padrão médio baixo a partir da produção de vários loteamentos de casas em grandes parcelas territoriais até então desocupadas em áreas periféricas das cidades brasileiras. Mais uma vez a lógica do preço da terra urbanizada condiciona a produção (localização e o perfil do usuário), mas neste caso o volume é maior a partir do suporte financeiro garantido pelo Estado tanto para as construtoras como para uma população, até então desassistida, que virá mercado consumidor. Neste sentido, a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo identificada aqui viabiliza parte do negócio imobiliário territorialmente.

Observa-se um processo intenso de fracionamento de grandes glebas resultando em loteamentos com lotes mínimos em área e edificações padronizadas. Mais uma vez a lógica da redução dos custos de produção associada com a multiplicação dos produtos imobiliários (vários lotes intensamente ocupados) condiciona a forma dos empreendimentos habitacionais

produzidos. O ganho está fundamentalmente na quantidade produzida enquanto que a qualidade espacial, apesar do padrão construtivo ser melhor do que no caso anterior, não apresenta grande representatividade nem distinção como mostra a imagem (Figura 67).



*Figura 67: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Ao contrário do caso anterior, relacionado em alguma medida com uma parcela de autoconstrução, esta produção é tipicamente de mercado. Neste sentido, trata-se de um maior volume produzido. É uma produção periférica em função do preço da terra, mas não é residual, o que garante uma melhor inserção das redes viárias produzidas no contexto dos grandes eixos de infraestrutura. No entanto, o parcelamento do solo é mais intensivo do que o observado anteriormente impactando as edificações que, apesar de apresentarem um padrão construtivo melhor, são menores. Do ponto de vista da relação com a cidade, este modelo de urbanização parece estar melhor inserido no entorno. No entanto, esta impressão decorrente do grande volume produzido em um mesmo período é equivocada, na medida em que a análise da funcionalidade do espaço denuncia a desarticulação hierárquica das relações escalares, não por falta de conexões, mas porque a maioria delas são do mesmo tipo, residenciais.

### ***9.2.3 De reversa biológica à área residencial: o caso das casas de padrão médio***

A área representativa da produção de casas de padrão médio também está localizada na borda da cidade. No entanto, a região territorial diz respeito à Zona Leste da cidade. O bairro é a Lomba do Pinheiro, região marcada por precariedades assim como as anteriores, mas que atualmente passa por um processo de novos investimentos privados na produção imobiliária como evidenciam as imagens a seguir (Figura 68).



*Figura 68: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A produção em destaque é distinta das duas anteriores na forma e no conteúdo. Trata-se de um único grande empreendimento intitulado Chácara das Nascentes desenvolvido em meio a uma grande área de mata fechada ao longo da segunda década do século XXI entre 2011 e 2018 segundo o cadastro do IPTU. Apesar da forma lembrar um condomínio horizontal fechado, este grande produto imobiliário é um loteamento controlado por cancelas que, para se tornar viável, passou por um processo marcado por diferentes fases: desmatamento da vegetação local, terraplanagem, parcelamento do solo e construção das edificações. O resultado foi a criação de um produto exclusivo para a classe média encravado numa área de mata nativa a partir da flexibilização na legislação de uso e ocupação do solo. As mudanças ocorrem na delimitação do zoneamento precedente ao atual, no regime de atividades previstas para a área e nos índices construtivos também, como mostra o quadro a seguir.



CASO DE CASAS PADRÃO MÉDIO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
<b>ZONA</b>	UTP com potencial p/ reserva biológica em uma UTSR	Macrozona 6 Eixo Lomba/Restinga
<b>DENSIDADE</b>	Não regulada	140 hab./há
<b>ATIVIDADE</b>	Habitação unifamiliar	Área predominantemente residencial
<b>ÍNDICE DE APROVEITAMENTO</b>	IR = 0,1 + 3m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	IA = 1 (IA=1,5 com TPC)
<b>TAXA DE OCUPAÇÃO</b>	TO = 10%	TO = 66,6%
<b>ALTURA</b>	2 pavimentos	9m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda  
Lotes do caso das casas padrão C

200 0 200 400 m

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda  
Lotes do caso das casas padrão C

200 0 200 400 m

**Quadro 8: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

A flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo a partir da instituição do PDDUA transforma a área em análise de uma zona com potencial para reserva biológica em uma zona predominantemente residencial descaracterizando a materializada até então existente no local. Além disso, as mudanças no índice de aproveitamento e na taxa de ocupação são impactantes, o que altera a forma de ocupação do território pelas edificações propostas entre 1979 e 1999/2010. O efeito prático destas mudanças é evidente a partir do empreendimento em questão. Utiliza-se uma área territorial de grandes dimensões localizada entre duas áreas ainda preservadas para promover um novo contexto com um novo tipo de população. Neste sentido, não se trata de uma produção que reafirma o padrão social e espacial vigente na produção preexistente mantendo uma continuidade como nos casos anteriores, mas um modelo de negócio que rompe com este padrão, inaugurando uma nova frente de expansão para uma faixa específica e exclusiva do mercado. Neste caso, é o empreendimento desenvolvido que vai promover uma alteração de valor na localização diferentemente do que havia sido constatado nos casos anteriores quando era a localização e o seu valor de mercado que condicionavam o tipo de produto a ser desenvolvido. Esta inversão foi possibilitada em função de alterações legislativas.

Esta ruptura de padrões fica evidente na materialidade do próprio negócio imobiliário em questão. Trata-se de um loteamento com um padrão espacial que se diferencia do que é observado no entorno, um espaço urbano marcado pela informalidade. É um empreendimento exclusivo e particular, fato que se comprova na forma como é controlada a sua única conexão viária com seu entorno, conforme a imagem a seguir (Figura 69).



*Figura 69: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta é uma produção exclusivamente de mercado que inaugura um novo produto imobiliário na região em análise. Neste sentido, a materialidade apresenta necessariamente algumas especificidades que a diferenciam. A rede viária claramente hierarquizada do empreendimento Chácara das Nascentes se encontra à margem do principal eixo de infraestrutura que atravessa a região, o que isola o loteamento do entorno. Já o seu parcelamento fundiário apresenta algumas variações decorrentes da topografia e da diversificação dos tipos edificados, que correspondem basicamente a dois modelos de casas. Do ponto de vista da relação com a cidade, observa-se um comportamento espacial semelhante ao primeiro caso abordado. No entanto, a inexistência de conexões espaciais consistentes com o entorno, o que promove uma ruptura na hierarquia das relações escalares em ambos os casos, ocorre aqui em função de uma razão distinta. No empreendimento em questão, esta desintegração foi uma escolha que gerou valor para o mesmo em função da relação de contraste com o entorno, socialmente distinto, enquanto que, no caso anterior, a desintegração foi uma condição para que a produção precária fosse viabilizada, imposta pelo valor que custaria um loteamento integrado.

#### 9.2.4 De reserva ecológica à área residencial: o caso das casas de padrão fino

O caso selecionado para representar a produção de casas de padrão fino está localizado ao norte do caso das casas de padrão popular. Trata-se de um loteamento implantado em uma área livre que hoje é densamente ocupada no Bairro hípica, Zona Sul, conforme as imagens a seguir (Figura 70).



*Figura 70: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Apesar deste empreendimento de mercado, ocupado entre o final da primeira década do século XXI e a metade da segunda conforme o cadastro do IPTU, estar localizado em um contexto marcado por moradias populares, a forma da implantação apresenta uma intenção de separar o produto imobiliário em questão do seu entorno imediato, visando a criação de uma vizinhança exclusiva. Tal perspectiva é verificável em função das interfaces do empreendimento. Nas duas laterais (leste e oeste), uma faixa de vegetação é mantida enquanto que a interface norte é delimitada por condomínios fechados de alto padrão e a interface sul é caracterizada por uma

via de alto fluxo junto de uma área comercial. Neste sentido, se constitui uma espacialidade diferenciada a partir de algumas flexibilizações na legislação de uso e de ocupação do solo (Quadro 9).

CASO DAS CASAS PADRÃO FINO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
<b>ZONA</b>	UTR e UTP com potencial p/ reserva ecológica em uma UTSE	Macrozona 7 Restinga
<b>DENSIDADE</b>	100 hab./há e não regulada	140 hab./há
<b>ATIVIDADE</b>	Habitação unifamiliar e coletiva	Área predominantemente residencial
<b>ÍNDICE DE APROVEITAMENTO</b>	IR = 0,7 e IR = 0,2 + 5m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	IA = 1 (IA=1,5 com TPC)
<b>TAXA DE OCUPAÇÃO</b>	TO = 66,6% e 20%	TO = 66,6%
<b>ALTURA</b>	2 pavimentos	9m

**Quadro 9: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Parte do loteamento analisado aqui correspondia a uma área com potencial de reserva ecológica no zoneamento do PDDU, o que significa índices construtivos baixos, enquanto que a outra parte correspondia a uma área de uso residencial, onde os índices construtivos eram um pouco mais elevados. Neste sentido, as duas parcelas e suas regulações inviabilizavam a proposta de um loteamento densamente ocupado como o que foi implantado. Com a instituição do PDDUA, a parcela de reserva ecológica foi extinta, o índice de aproveitamento dos terrenos subiu para até 1,5 (com transferência de potencial construtivo) e a altura máxima para 9m (3 pavimentos). Este novo panorama permitiu o desenvolvimento de um loteamento densamente ocupado em uma região completamente livre, o que possibilitou o desenvolvimento de uma proposta espacial separada do seu entorno e com exclusividade, na medida em que se criou duas áreas de lotes com uma área pública aberta entre as duas. Assim o mercado imobiliário se configura a partir de uma relação convergente entre os índices construtivos flexibilizados pelo PDDUA e uma gleba

totalmente disponível para o empreendimento ser efetivado morfológicamente conforme o perfil do usuário.

Deste encontro surge um loteamento com uma generosa área pública, mas que se expressa como um território exclusivo em função do padrão edificado, como apresenta a imagem a seguir (Figura 71).



**Figura 71: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.**

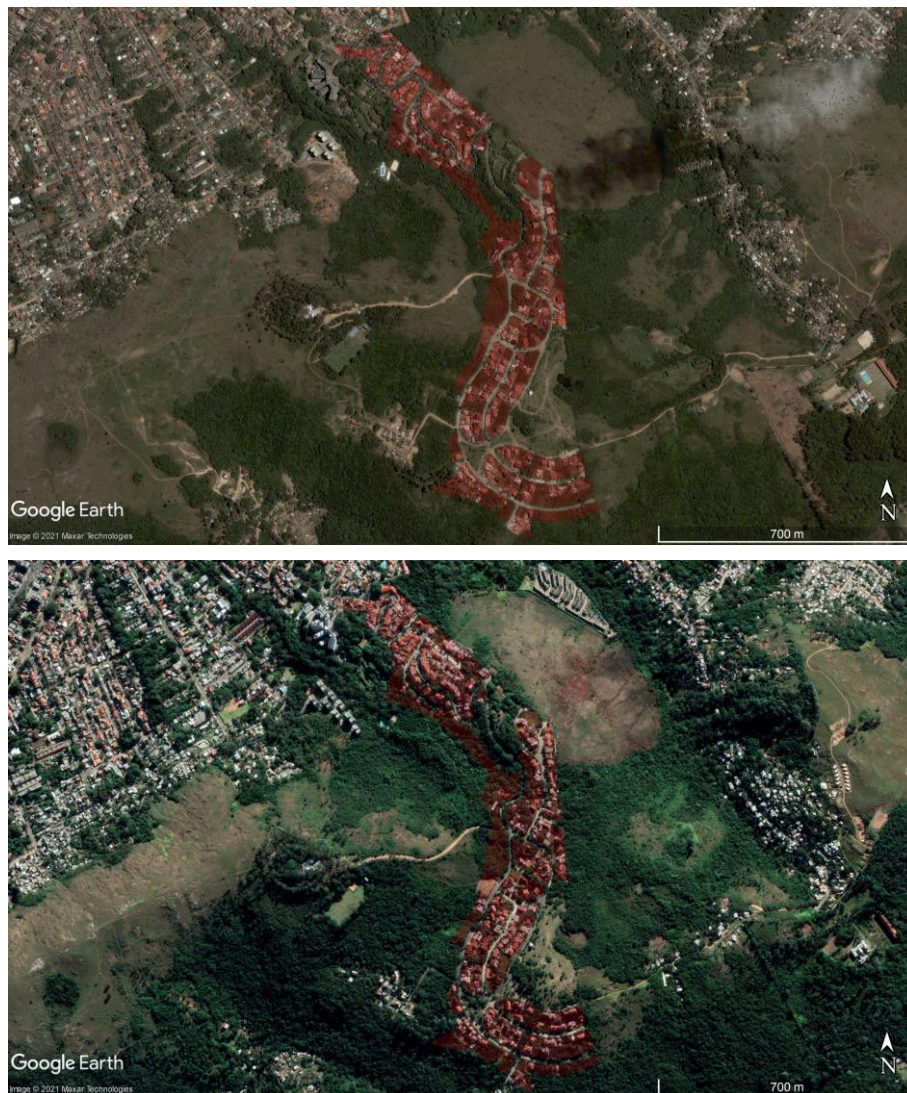
Fonte: Mog, W., 2022.

A imagem apresenta uma produção imobiliária acessada por um perfil populacional específico, o que referenda as características morfológicas exclusivas e excludentes já destacadas. Não se trata de um condomínio fechado, mas a forma como a proposta se configura promove um espaço pouco integrado com o entorno. Do ponto de vista da rede viária, o empreendimento é acessado basicamente por uma via que distribui o fluxo entre as duas áreas loteadas quando encontra a área pública. O parcelamento não é intensivo como nos casos anteriores em função da generosa praça pública. No entanto, os lotes são intensamente ocupados por edificações exclusivas que não seguem um padrão como nos casos anteriores. Este comportamento espacial evidencia uma relação com o entorno e com a cidade, mas limitada, na medida em que, apesar das relações espaciais existirem, estas não configuram uma hierarquia escalar de conexões espaciais. A relação acontece até o ponto que é conveniente para o empreendedor viabilizar o seu produto.

### ***9.2.5 De área residencial à área residencial adensável: o caso das casas de padrão luxo***

O caso selecionado para discutir a produção de casas de padrão luxo é emblemático em função da sua implantação particular. O empreendimento, localizado no Bairro Teresópolis, na Zona Sul

de Porto Alegre, se trata de um loteamento em uma área de encosta delimitada por zonas de preservação ambiental (Figura 72).



*Figura 72: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*  
 Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Com mostram as imagens, trata-se de uma implantação que possui um único acesso na base do Morro São Caetano. Neste sentido, este produto imobiliário apresenta todas as características morfológicas de um condomínio fechado, mas não se trata desta tipologia como enfatizado nos casos anteriores. O loteamento já existia com sua configuração atual antes da legislação do PDDUA, mas o processo mais intensivo de ocupação ocorre predominantemente ao longo da primeira década do século XXI segundo o cadastro do IPTU a partir da flexibilização da regulação em função do aumento nos índices construtivos (Quadro 10).

CASO DAS CASAS PADRÃO LUXO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTR em uma UTSI	Macrozona 4 Cidade da Transição
DENSIDADE	85 hab./há	140 hab./há
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar	Área predominantemente residencial
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,6	IA = 1,3 (IA=2 com TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 50%	TO = 66,6%
ALTURA	2 pavimentos	9m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda  
Lotes do caso das casas padrão E

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda  
Lotes do caso das casas padrão E

**Quadro 10: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

As mudanças legais mais significativas para a consolidação da área como um território de alto padrão foram as ampliações no índice de aproveitamento, na taxa de ocupação e na altura máxima das edificações. Estas mudanças tornaram viável a construção de grandes mansões em lotes relativamente pequenos em área, o que adensou o loteamento. No entanto, estas não foram as únicas alterações. Houve também uma ampliação na área de uso residencial sobre as zonas de preservação ambiental tanto na base como no topo da encosta de implantação deste empreendimento imobiliário, o que aponta para uma expansão territorial que já começa a acontecer em função de um terreno ocupado por um pequeno condomínio na base da encosta. Trata-se, portanto, de um mercado em expansão que encontrou nesta área da cidade uma particularidade rentável, sobretudo, em função do comportamento específico do zoneamento de uso e ocupação do solo desta área tanto do PDDUA como no PDDU.

A materialidade construída não poderia ser mais representativa de um território exclusivo na cidade de Porto Alegre. Quem transita pela área, encontra apenas mansões como mostra a imagem a seguir (Figura 73).



*Figura 73: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta produção apresenta uma materialidade específica fruto de um espaço isolado do seu entorno. A rede viária do empreendimento apresenta uma única conexão com o seu contexto de inserção, o acesso do parcelamento. Este se desenvolve de forma linear acompanhando as curvas de nível da encosta a partir de quadras sinuosas com lotes que variam na forma e na dimensão. As edificações apresentam uma grande diversidade morfológica em função do perfil econômico da área. A maior parte do conjunto edificado é de mansões que apresentam áreas construídas elevadas. Trata-se de um território particular a margem do Bairro Teresópolis que não estabelece uma relação de hierarquia escalar com seu entorno por falta de conexões espaciais tanto do ponto de vista quantitativo (há apenas uma única conexão ligando o empreendimento ao seu entorno) como do ponto de vista qualitativo (a área conectada é exclusivamente residencial).

#### *9.2.6 De reserva ecológica à área mista 4: o caso dos edifícios de padrão popular*

Ao contrário da produção das casas, a produção dos edifícios de apartamentos não apresenta registros de edificações precárias. Neste sentido, a produção de padrão popular é aquela associada aos contextos mais precários relacionados a esta tipologia. O caso aqui analisado confirma esta tendência. Trata-se de um empreendimento construído na borda da Zona Norte de Porto Alegre no Bairro Rubem Berta junto da fronteira com o município de Alvorada (Figura 74).





*Figura 74: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

A partir dos anos 2000, a área em destaque nas imagens é ocupada tanto pelo empreendimento de apartamentos intitulado Residencial Barcelona, registrado em 2005 no cadastro do IPTU, como por loteamentos de casas com características irregulares. Estes tipos reconfiguram a paisagem local a partir de um processo de expansão territorial baseado em uma produção precarizada que apresenta densidade construída elevada. Este modelo observado nas bordas de várias cidades brasileiras é respaldado pela nova legislação de uso e ocupação do solo instituída em 1999 e que flexibiliza uma área de reserva ambiental, como mostra o quadro a seguir.

CASO DOS ED. APART. PADRÃO POPULAR	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTP com potencial p/ reserva ecológica em uma UTSE	Macrozona 3 Cidade Xadrez
DENSIDADE	Não regulada	280 hab./há + 70 hab./há (solo criado)
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar	Mista 4
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,2 + 5m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	IA = 1,3 (IA=2 com SC/TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 20%	TO = 75% (corpo) e 90% (base)
ALTURA	2 pavimentos	18m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda

▣ Lotes do caso dos ed. apart. padrão B

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda

▣ Lotes do caso dos ed. apart. padrão B

**Quadro 11: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Com a instituição do PDDUA e do seu zoneamento, verifica-se uma mudança no uso do solo e nos seus índices de ocupação que contribuíram com as transformações morfológicas verificadas na área estudada. No zoneamento anterior, o recorte em análise estava inserido em uma área com potencial para reserva ecológica em um setor de ocupação extensiva, o que se reflete na forma de ocupação do território regulada por índices construtivos (índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura) moderados. No entanto, com a nova legislação, a área com potencial de reserva ecológica se transforma em uma área de uso misto, o que reconfigura os índices construtivos viabilizando a construção de edificações mais altas de até 18 metros (6 andares) a partir de um índice de aproveitamento que pode chegar até 2 com solo criado ou transferência de potencial construtivo. Neste sentido, esta alteração não só oferece uma nova parcela de terra urbana para um mercado imobiliário precário explorar como viabiliza a intensificação desta exploração por meio de formas verticalizadas densamente ocupadas por um perfil popular em uma área ambientalmente frágil, junto de um curso d'água, que marca a fronteira municipal.

Trata-se de um modelo de produção baseado na concentração de uma população precarizada no espaço que se expressa a partir de uma materialidade igualmente precarizada conforme a imagem a seguir (Figura 75.)



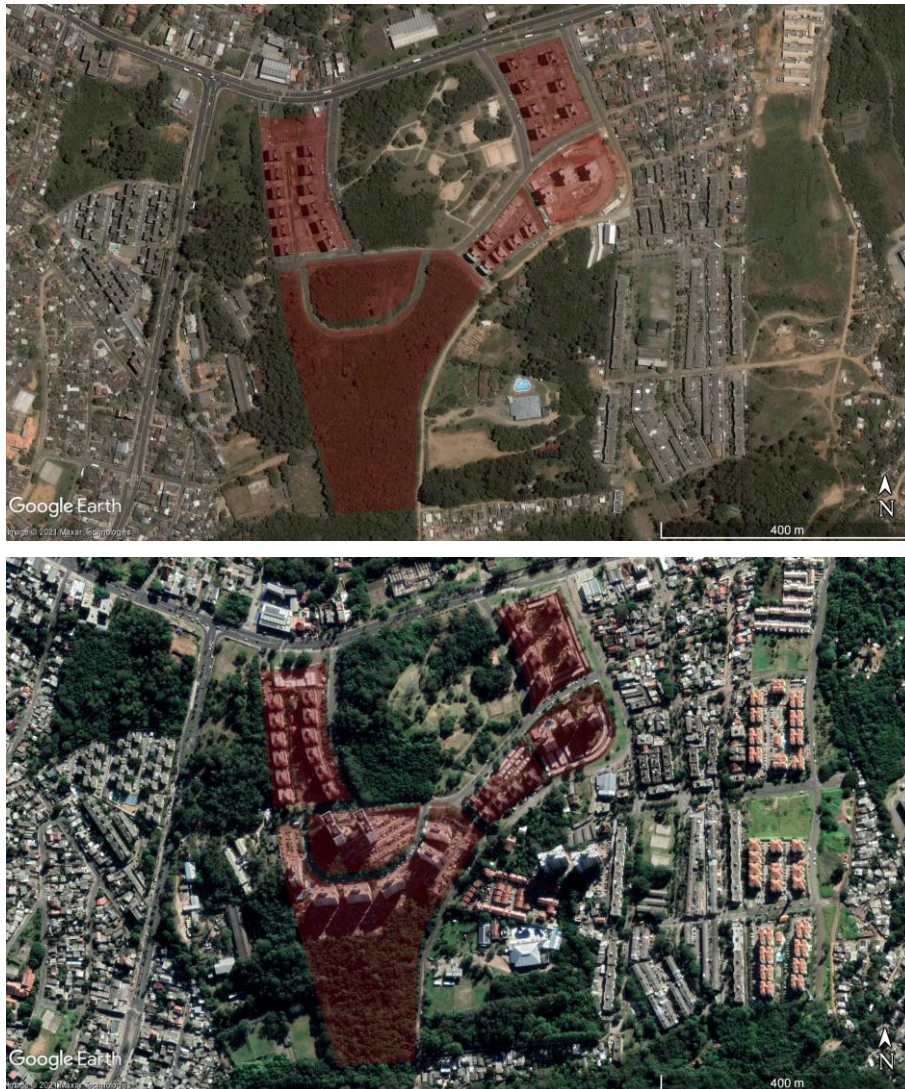
*Figura 75: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta materialidade resulta de uma produção precária de mercado associada ao modelo da autoconstrução, frequente nas áreas periféricas da cidade. Tal combinação se evidencia a partir de um contexto irregular marcado por uma rede viária fragmentada, um parcelamento intensivo do solo e edificações de baixa qualidade construtiva e espacial. Neste sentido, trata-se de uma área caracterizada por uma fragilidade nas conexões espaciais. A ausência de uma hierarquia ordenada entre as relações escalares espaciais coloca em evidência uma localização à margem das principais centralidades urbanas. Esta localização é ocupada por uma população precarizada tanto do ponto de vista social como econômico, o que constitui e caracteriza um mercado a partir da reprodução da desigualdade social por meio do espaço.

### ***9.2.7 De parque natural à área mista 2: o caso dos edifícios de padrão médio***

O caso representativo da produção de edifícios de apartamentos de padrão médio se localiza na Zona Leste de Porto Alegre, mais especificamente junto ao Bairro Jardim Carvalho. Trata-se de um empreendimento imobiliário de grande porte intitulado Loteamento Parque General Bento Gonçalves que agrega uma série de quadras verticalizadas ao redor de um parque. No início dos anos 2000, o parque foi inaugurado marcando o início de implementação de uma proposta imobiliária que se consolidaria ao longo dos próximos anos, a partir da construção dos condomínios verticais segundo as imagens a seguir (Figura 76).



**Figura 76: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

O processo de ocupação, correspondente aos anos 2000, 2003, 2009, 2012 e 2013 segundo os registros do cadastro do IPTU, é impactante em função da escala da proposta como um todo. Trata-se de um produto imobiliário que se constitui ao longo do tempo a partir da abertura das vias e de um parcelamento inicial do solo que passa a ser gradualmente ocupado com base no mercado. Este modelo de produção cria uma nova localização que não seria viável sem uma alteração legal significativa desta parcela da cidade em 1999 com a instituição do PDDUA. A legislação de uso e ocupação do solo anterior entendia a área ocupada hoje por este empreendimento imobiliário como uma área destinada na sua totalidade a um parque natural (Quadro 12). Com a nova regulação, viabilizou-se o loteamento de condomínios verticais ao redor do parque incorporado ao empreendimento como um fator de geração de valor para o mesmo.

CASO DOS ED. APART. PADRÃO MÉDIO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	Área Funcional (parque natural) em uma UTSI	Macrozona 4 Cidade da Transição
DENSIDADE	Não Aplicável	280 hab./há + 105 hab./há (solo criado)
ATIVIDADE	Não Aplicável	Mista 2
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	Não Aplicável	IA = 1,3 (IA=3 com SC/TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	Não Aplicável	TO = 75% (corpo) e 90% (base)
ALTURA	Não Aplicável	52m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda

▣ Lotes do caso dos ed. apart. padrão C

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda

▣ Lotes do caso dos ed. apart. padrão C

**Quadro 12: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

A mudança na regulação se destaca. Novamente se trata de uma alteração legal que insere uma nova área territorial no mercado de terras que passa a estar à disposição do mercado imobiliário movimentado pela construção civil. Isto, por si só, não é uma questão, no entanto a nova legislação não só amplia a área de expansão do mercado imobiliário como torna viável um novo produto que se diferencia do seu entorno imediato na forma e no conteúdo, o que estabelece uma questão. Trata-se de um processo de flexibilização que transforma uma área de parque natural sem índices de ocupação em uma área passível de ser verticalizada com torres de até 52 metros de altura que podem ocupar até 75% do lote a partir de um índice de aproveitamento que viabiliza a construção de até 3 vezes a área do terreno com os acréscimos do solo criado e da transferência do potencial construtivo. Este contexto legal oportuniza a produção de uma nova localização e a formação de um novo mercado onde até então não era possível existir. Neste sentido, o processo que origina este empreendimento e o seu respectivo mercado se assemelha ao processo do caso da Chácara das Nascentes, anteriormente abordado, na medida em que não é o contexto preexistente que condiciona e valoriza a implantação do empreendimento, mas a própria proposta em si.

A partir deste panorama, o produto espacial resultante deste processo apresenta necessariamente uma materialidade única no seu contexto de inserção, como mostra a imagem a seguir (Figura 77).



*Figura 77: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta produção apresenta uma materialidade exclusiva e excludente. Exclusiva, porque cada condomínio privado ocupa uma quadra inteira do empreendimento configurando um contexto específico e excludente, porque todos os condomínios são fechados para o espaço público. Esta caracterização se consolida em função de uma rede viária, interna à proposta, que não estabelece qualquer conexão estrutural com o entorno, de um parcelamento em que cada lote corresponde a uma quadra, o que reduz as conexões entre o público e o privado, e de edificações altas isoladas da rua. Aqui novamente a desarticulação do empreendimento com o entorno é uma estratégia que garante valor de mercado, na medida em que conexões espaciais com o contexto de inserção não são bem vindas tendo em vista que o objetivo foi desenvolver um produto exclusivo para uma determinada classe e excludente ao mesmo tempo para outra. A consequência, com efeito no espaço, corresponde a uma descontinuidade hierárquica do ponto de vista das relações escalares internas e com a cidade, ou seja, o elemento novo construído rompe completamente com a preexistência, rompendo assim com o tecido urbano e as relações sócio-espaciais.

### ***9.2.8 De área comercial à área mista 2: o caso dos edifícios de padrão fino***

O Empreendimento Terra Nova Nature é um dos maiores produtos imobiliário verticais construídos em Porto Alegre nas duas últimas demandas. Localizado no Bairro Santo Antônio junto da área central da cidade, este empreendimento representa aqui a produção de padrão fino dos edifícios de apartamentos e para a cidade um grande impacto urbano (Figura 78).



*Figura 78: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

O empreendimento corresponde a um conjunto de seis torres de apartamentos registradas entre 2000 e 2012 no cadastro do IPTU e implantadas na parcela norte de um terreno que apresenta na sua parcela sul uma grande área de vegetação e de lazer do condomínio. Antes deste produto imobiliário, existia no local edificações de pequeno porte junto da interface norte, configurando parte de um corredor de comércio e serviços previsto do PDDU. Com a mudança na legislação em 1999 a partir do PDDUA (Quadro 13), o corredor de comércio e serviços foi incorporado ao Corredor de Centralidade Ipiranga-Bento que faz parte de um conjunto de três corredores que atravessam a Zona Norte da cidade de oeste para leste. Com isso, a regulação vigente até então foi flexibilizada, o que alterou os usos do solo nestes três corredores para uso misto, viabilizando uma das transformações morfológicas mais significativas da cidade.

CASO DOS ED. APART. PADRÃO FINO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	Corredor de comércio e serviços em UTSI	Macrozona 1 Cidade Radiocêntrica
DENSIDADE	Não regulada	385 hab./há + 105 hab./há (solo criado)
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar e coletiva	Mista 2 (corredor de centralidade)
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,9	IA = 1,9 (IA=3 com SC/TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 50% (residencial)	TO = 75% (corpo) e 90% (base)
ALTURA	6 pavimentos	52m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda  
Lotes do caso dos ed. apart. padrão D

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda  
Lotes do caso dos ed. apart. padrão D

**Quadro 13: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

A mudança na regulação da área analisada de corredor de comércio e serviços no PDDU para uso misto no PDDUA não representou a produção de uma área com diversidade de usos como a expressão uso misto sugere, mas um processo de intensa atividade imobiliária voltada para o mercado residencial. Esta característica é comum aos três corredores de centralidade da cidade instituídos no PDDUA. O uso misto destas zonas é acompanhado por uma flexibilização intensiva nos índices construtivos. O índice de aproveitamento do terreno salta de 0,9 para 3 (com solo criado/transferência de potencial construtivo). A taxa de ocupação passa de 50% para 90%, na base das edificações, e 75%, no corpo das edificações. E a altura máxima deixa de ser 6 pavimentos e passa a ser 52m (18 pavimentos), triplicando o valor anterior. O impacto na cidade destas transformações legais é considerável, promovendo a abertura de novos mercados em localizações até então não exploradas. Observa-se uma profusão de empreendimentos residenciais verticais de grande porte ao longo dos Corredores de Centralidade a partir de 1999 como o caso destacado aqui. No entanto, esta produção está pulverizada na medida em que, apesar da flexibilização dos índices construtivos ser generalizada nestas áreas, o efeito prático é pontual em função das particularidades da estrutura fundiária. Ao contrário dos loteamentos destacados, sobretudo, na parcela sul do município, a exploração imobiliária na Zona Norte é limitada por barreiras fundiárias e construídas decorrentes de uma ocupação anterior.



Neste sentido, a flexibilização da legislação se expressa na materialidade a partir de um conjunto reduzido de terrenos que viabilizam esta expressão. O terreno do Empreendimento Terra Nova Nature é um exemplo deste conjunto, na medida em que era o único terreno na região que poderia comportar o produto imobiliário em destaque (Figura 79).



*Figura 79: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta produção, direcionada à classe média, promove uma materialidade particular que se insere em uma rede viária preexistente impactando a mesma a partir do volume construído. Do ponto de vista do parcelamento, se trata de um grande lote intensamente ocupado na sua parcela norte que rompe com o padrão de parcelamento existente no entorno. E as edificações correspondem a torres padronizadas, de apartamentos, que potencializam a ocupação do terreno. Novamente, a ocupação do lote não seria um problema, pois está dentro da regra legal, no entanto se trata de extrair o lucro a partir da alta densidade de economias, o que sobrecarrega a relação do empreendimento com a cidade. Falta uma transição escalar entre o volume produzido e o entorno preexistente, o que torna ineficiente a hierarquia das relações escalares gerando uma polarização na mobilidade urbana além de uma demanda por serviços e infraestrutura, que não é respondida.

### ***9.2.9 De área residencial à área mista 2: o caso dos edifícios de padrão luxo***

A produção de edifícios de apartamentos de padrão luxo é representada a partir de uma faixa de edificações construídas como parte do empreendimento Jardim Europa na Zona Norte de Porto Alegre. Este modelo de produção espacial se assemelha ao analisado no caso do Loteamento Parque General Bento Gonçalves. No entanto, ao contrário deste loteamento, verifica-se uma variação considerável no padrão construtivo entre os condomínios que fazem parte do

empreendimento Jardim Europa como um todo. O conjunto de condomínios verticais, localizados na borda leste do Parque Germânia (Figura 80) e abordados aqui como exemplos da produção de edifícios de apartamentos de padrão luxo, se diferenciam dos demais.



*Figura 80: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Trata-se da ocupação de um grande vazio urbano em meio a uma área densamente ocupada. O processo de ocupação inicia a partir do lançamento do Loteamento Germânia que estabelece a implantação viária, o parcelamento do solo e a delimitação do parque público como no caso do Loteamento Parque General Bento Gonçalves. Após esta etapa de organização fundiária, seguiu-se a etapa de construção dos condomínios verticais a partir da ocupação dos lotes localizados na borda norte do parque. Em seguida iniciou-se a ocupação dos lotes da borda leste, onde se localizam os exemplares de luxo problematizados aqui, registrados no cadastro do IPTU nos anos 2010, 2016 e 2017. Estes últimos produtos imobiliários construídos assim como os anteriores só se tornaram possíveis em função de uma flexibilização na legislação de usos e

ocupação do solo da área que viabilizou uma ocupação mais intensiva de uma área livre a partir da verticalização, conforme o quadro seguir.

CASO DOS ED. APART. PADRÃO LUXO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTR em uma UTSI	Macrozona 3 Cidade Xadrez
DENSIDADE	150 hab./há	280 hab./há + 385 hab./há (solo criado)
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar e coletiva	Mista 2 (corredor de centralidade)
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,9	IA = 1,3 (IA=3 com SC/TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 50% (residencial)	TO = 75% (corpo) e 90% (base)
ALTURA	5 pavimentos	52m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda

☐ Lotes do caso dos ed. apart. padrão E

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda

☐ Lotes do caso dos ed. apart. padrão E

**Quadro 14: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Neste caso, o processo de flexibilização da área em estudo inicia antes da instituição do PDDUA em 1999 com a implantação do Shopping Center Iguatemi, inaugurado em 1983, a partir de um decreto que viabilizou a construção deste empreendimento na borda oeste da área que havia sido destinada para um parque natural em 1979. Neste sentido, o empreendimento Jardim Europa que engloba tanto o Shopping Iguatemi como o Shopping Bourbon Country, implantado posteriormente, começa a se constituir antes do PDDUA que, ao ser instituído, viabiliza o Loteamento Germânia na área a partir de mais uma redução da área destinada ao parque no zoneamento do PDDU. Com o zoneamento do PDDUA, os condomínios verticais se viabilizaram a partir de aumentos significativos no índice de aproveitamento, na taxa de ocupação e, sobretudo, na altura máxima permitida na área. Trata-se novamente de uma área livre privilegiada localizada em um corredor de centralidade, o Corredor Anita Nilo. Com isso, concluiu-se um produto imobiliário destinado a um público específico do mercado. Aqui mais uma vez, se trata de um modelo de produção imobiliária que se destaca em relação ao entorno, mas, além deste contraste, há uma segmentação interna ao empreendimento Jardim Europa.

Tal perspectiva se materializa quando o conjunto de empreendimentos localizados na borda leste do Jardim Europa é observado. Trata-se de um conjunto edificado marcado por uma densidade habitacional relativamente baixa em comparação com os demais empreendimentos, o que denuncia uma verticalização exclusiva (Figura 81).



*Figura 81: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

A imagem apresenta uma produção para um mercado de alto padrão. Esta pequena fatia do território porto-alegrense concentra uma parte das metragens quadradas construídas mais caras da cidade atualmente. Aqui a terra urbana passou por um processo de valorização em função da criação de uma nova localização gestada a partir do Shopping Center Iguatemi em 1983. Esta localização possui uma rede viária ampla destinada, exclusivamente, à circulação de veículos ao contrário do que acontece no entorno do Jardim Europa. O parcelamento do solo é igualmente diferenciado em relação ao seu contexto de inserção na medida em que os lotes são maiores (próximos da dimensão de uma quadra). E as edificações finalizam a materialidade contrastante em função da intensa verticalização das torres dos condomínios. Do ponto de vista da interação com a cidade, novamente se verifica a lógica da ruptura intencional na hierarquia das relações escalares, como uma estratégia que garante valor de mercado. O próprio empreendimento não oferece muitas possibilidades de conexões espaciais em função do padrão espacial dos condomínios verticais, fato que se torna ainda mais evidente junto das fronteiras do Jardim Europa, onde se verificam as conexões espaciais do entorno preexistente.

### *9.2.10 De área industrial à área mista 1: o caso dos condomínios abertos de padrão popular*

Assim como a produção de edifícios de apartamentos, os condomínios horizontais abertos não apresentam uma produção significativa de padrão precário. Assim, é a produção popular que é inicialmente abordada, a partir de um caso localizado no Bairro Humaitá, na Zona Norte de Porto Alegre. Trata-se de uma área caracterizada pelo processo de desindustrialização do município e por alguns pontos de ocupações informais. O empreendimento Arco Íris, registrado no cadastro do IPTU em 2009, é parte deste contexto na medida em que a implantação do condomínio ocorre em um antigo lote industrial de grandes dimensões como mostram as imagens a seguir (Figura 82).



**Figura 82:** *Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*  
Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Trata-se de uma transformação espacial marcada por uma mudança no uso e na forma de ocupação do solo urbano. Com a migração de várias indústrias sediadas em Porto Alegre para os municípios da Região Metropolitana a partir da segunda metade do século passado, a Zona Norte, onde se localizavam as maiores concentrações industriais do município, passou a apresentar várias regiões ociosas marcadas por grandes estruturas fundiárias abandonadas. No entanto, com a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo instituída em 1999, as áreas industriais gravadas no zoneamento do PDDU se tornaram áreas mistas no PDDUA (Quadro 15), o que viabilizou a reutilização dos antigos lotes industriais com um novo uso, o residencial.

CASO DOS COND. ABERT. PADRÃO POPULAR	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTI em uma UTSI	Macrozona 2 Corredor de Desenvolvimento
DENSIDADE	Sem densidade	385 hab./há + 455 hab./há (solo criado)
ATIVIDADE	Habitação para zeladoria	Mista 1
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	Sem IR	IA = 1,3 (IA=2 com SC/TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 50%	TO = 66,6%
ALTURA	Livre (uso industrial)	9m

**USOS DO SOLO (PDDU)**

Legenda  
Lotes do caso dos cond. abertos padrão B

**USOS DO SOLO (PDDUA)**

Legenda  
Lotes do caso dos cond. abertos padrão B

**Quadro 15: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

O zoneamento de 1979 previa uma ocupação integralmente industrial para a área da cidade identificada no recorte de análise, o que inviabilizava qualquer outro tipo de empreendimento no local, como demonstram os índices do PDDU. Com a desindustrialização do município, esta condição se torna um problema na medida em que o único uso indicado para a região havia perdido o seu papel na economia local e, portanto, a sua representatividade no mercado imobiliário, congelando economicamente uma área territorial considerável com uma boa infraestrutura. Com a instituição do PDDUA em 1999, esta inconsistência territorial é ajustada a partir de uma regulação mais flexível que viabiliza o uso residencial ao determinar uma densidade habitacional e um índice de aproveitamento para ocupações residenciais também. Esta mudança legislativa reaqueceu o mercado em parte, na medida em que a degradação

provocada pela desindustrialização e pelo conseqüente abandono econômico da área gerou um processo de desvalorização do território. Apesar da região apresentar uma infraestrutura pública qualificada e estar conectada com várias áreas da cidade relevantes do ponto de vista econômico, o contexto local não contribuiu com a transformação integral da área.

Neste sentido, as mudanças observadas dizem respeito a experiências materiais pontuais destinadas a uma população de baixa renda, como mostra a imagem a seguir (Figura 83).



*Figura 83: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Trata-se de uma produção voltada para o mercado popular, portanto, se viabiliza em função da variável financeira independentemente das condições espaciais. Com a desvalorização da área devido à degradação que ocorre a partir da desindustrialização, esta parte da cidade se tornou acessível para este perfil social. A implantação do condomínio em um antigo lote industrial produziu uma rede viária interna pouco articulada com a rede externa ao conjunto. Já o parcelamento intenso do solo promoveu uma forma de ocupação baseada em uma grande quantidade de lotes mínimos, modelo recorrente nas produções de padrão popular. E, por último, edificações do tipo sobrado em fita são a expressão de uma moradia popular excessivamente pequena que não dá conta das demandas reais, o que resulta em ampliações ao longo do tempo. Em relação à conexão espacial deste empreendimento com a cidade, observa-se mais uma vez uma ruptura nas hierarquias escalares, na medida em que esta produção representa um modelo oportunista de exploração econômica da terra, que desconsidera a relação com a cidade, como algo significativo.

### 9.2.11 De área industrial à área mista 3: o caso dos condomínios abertos de padrão médio

A produção representativa dos condomínios abertos horizontais padrão médio está localizada na Zona Sul de Porto Alegre, no Bairro Restinga. O empreendimento *Winter Park*, ainda em construção, se destaca aqui a partir da sua parcela já ocupada e registrada no cadastro do IPTU entre 2015 e 2017. No entanto, a abordagem irá considerá-lo em sua totalidade já que o padrão de ocupação é o mesmo para todo o empreendimento (Figura 84).



**Figura 84:** Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Trata-se de um caso em que ocorre o desmatamento de uma grande área de mata fechada para viabilizar a construção do empreendimento que é acompanhada por um processo de adensamento de áreas informais lindeiras. A implantação do condomínio se assemelha a um



loteamento de casas, no entanto esta produção é classificada como um condomínio aberto na medida em que o modelo de parcelamento fundiário é o modelo do condomínio aberto em função da subdivisão dos lotes em mais de uma economia. Esta estratégia de parcelamento oportunizou uma ocupação intensiva do território a partir de uma nova flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo (Quadro 16). A área do empreendimento foi gravada como uma área com potencial industrial no zoneamento de 1979 quando se entendia que a Restinga poderia despontar economicamente a partir deste uso do solo, no contexto econômico do município. No entanto, tal perspectiva não se configurou, o que resultou no congelamento da área até 1999 quando esta vira uma área mista.

CASO DOS COND. ABERT. PADRÃO MÉDIO (CAADHAP)	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTI em uma UTSE	Macrozona 7 Restinga
DENSIDADE	Sem densidade	140 hab./há
ATIVIDADE	Industria de produtos alimentícios	Mista 3
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	Sem IR	IA = 1,3 (IA=2 com SC/TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 50%	TO = 75% (corpo) e 90% (base)
ALTURA	Livre (uso industrial)	18m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda  
Lotes do caso dos cond. abertos padrão C

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda  
Lotes do caso dos cond. abertos padrão C

**Quadro 16: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Com a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo em função do zoneamento do PDDUA e a partir da atuação da Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP)<sup>34</sup>, a antiga área destinada ao uso industrial se transforma em uma área potencialmente explorável pelo mercado imobiliário residencial. Esta transformação se viabilizou a partir da inclusão de uma densidade habitacional e de um índice de aproveitamento aplicável à habitação na legislação de uso e ocupação da área. No entanto, esta transformação

<sup>34</sup> A Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP), instituída em 2009 pelo Decreto N° 16.477 e reestruturada pelos Decretos N° 18.646 e N° 18.807 de 2014 e, posteriormente, pelo Decreto N° 19.866 de 2017, objetiva tratar de empreendimentos vinculados ao então Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal.

no uso e na ocupação do solo não só viabilizou uma nova área de expansão para o mercado imobiliário como uma área livre sem preexistência alguma em função do congelamento gerado pela regulação anterior, ao contrário do caso anterior. Neste sentido, houve uma sinergia entre o mercado de terras e o mercado imobiliário na produção de um novo produto imobiliário que, apesar de ser aberto, apresenta características morfológicas de um empreendimento fechado como constatado no caso referente a produção de casas de padrão médio.

O resultado espacial na materialidade é sintomático desta forma de empreender a partir do solo urbano. Trata-se de um modelo intensivo de ocupação de uma área territorial que não ofereceu nenhum tipo de entrave fundiário para o empreendedor, o que possibilita a criação de um produto sob medida para um estrato específico da sociedade, conforme a imagem (Figura 85).



*Figura 85: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Esta produção apresenta uma materialidade que viabiliza o lucro através da repetição das unidades. A rede viária, o parcelamento e as próprias edificações não apresentam variação alguma, o que gera uma espacialidade monótona, que tende, em função da produção em grande escala, a representar o retorno lucrativo almejado. Ou seja, o que determina a forma do empreendimento e o seu processo construtivo é o cálculo econômico, o que, por si só, não seria um problema. Todavia, este emerge na relação do produto imobiliário com a cidade: as conexões espaciais são fragilizadas, pois o cálculo econômico do empreendedor não vislumbra um retorno lucrativo oriundo desta relação, o que está expresso na ruptura hierárquica das relações escalares com a cidade.

### *9.2.12 De área de ambiente natural à área residencial: o caso dos condomínios abertos de padrão fino*

A produção de condomínios abertos de padrão fino é uma produção residual localizada em pontos específicos do território. O caso em destaque aqui corresponde a um destes pontos. Trata-se de uma produção personalizada de pequena escala, localizada num trecho da Av. Fábio Araújo Santos, no Bairro Nonoai, na Zona Sul (Figura 86).



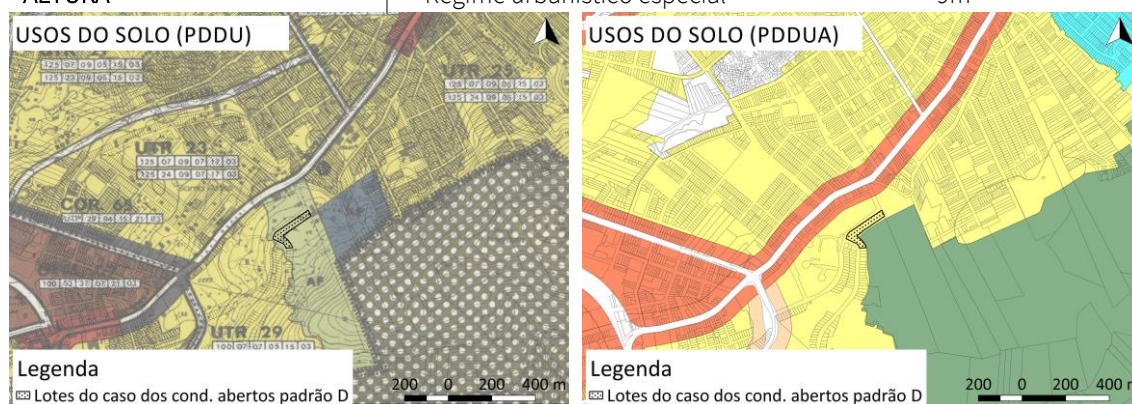
**Figura 86: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).**

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

No início dos anos 2000, esta área da cidade marcada por casas de alto padrão já tinha se configurado como um território a ser explorado para um tipo exclusivo de mercado imobiliário. Ao longo do tempo esta tendência se consolidou a partir do adensamento construtivo da área, registrado no cadastro do IPTU ao longo da primeira década do século XXI e início da segunda. A

faixa de casas em destaque junto da Av. Fábio Araújo Santos confirma esta tendência que se viabiliza neste caso a partir de um ajuste no zoneamento de usos e ocupação da área entre o PDDU e o PDDUA (Quadro 17).

CASO DOS COND. ABERT. PADRÃO FINO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	AF com potencial de ambiente natural em UTSI	Macrozona 4 Cidade da Transição
DENSIDADE	Regime urbanístico especial	140 hab./há
ATIVIDADE	Regime urbanístico especial	Área predominantemente residencial
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	Regime urbanístico especial	IA = 1,3 (IA=2 com TPC)
TAXA DE OCUPAÇÃO	Regime urbanístico especial	TO = 66,6%
ALTURA	Regime urbanístico especial	9m



**Quadro 17: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

No zoneamento do PDDU, a faixa ocupada pelo condomínio aberto de casas apresentava um regime urbanístico especial com restrições construtivas em função de estar localizada em uma zona gravada como área funcional com potencial de ambiente natural, normalmente destinadas para a implantação de parque ou de equipamentos públicos. No entanto, esta zona é reduzida no zoneamento do PDDUA, passando a incorporar uma área de preservação ambiental mais ampla. Com esta redução, a faixa problematizada aqui passa a ser de uso predominantemente residencial, o que torna viável o adensamento construtivo da área a partir de edificações em lotes privados.

Esta mudança no perímetro da área de preservação possibilitou uma materialidade exclusiva inserida entre duas áreas de vegetação, o que configura uma área diferenciada do entorno imediato (Figura 87).



*Figura 87: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Trata-se de uma produção particular que se realiza em uma área única viabilizada pela mudança na legislação. Inserido na borda de uma rede viária preexiste, este pequeno condomínio aberto de casas apresenta um parcelamento interno padronizado marcado por uma ocupação intensa a partir de edificações particulares de alto padrão. Do ponto de vista da sua relação com o entorno, a conexão espacial existe, no entanto não se trata de uma integração em função do condomínio estar localizado na borda de um loteamento preexistente e a margem das demais áreas construídas da região. Este contexto fragiliza a hierarquia escalar das relações urbanas, o que representa para o mercado uma condição a ser explorada, porque vende “exclusividade” como atributo do bem imobiliário.

### *9.2.13 De área rural e de ambiente natural à área indefinida: o caso dos condomínios fechados de padrão popular*

Assim como a produção de edifícios de apartamentos e de condomínios abertos, a produção de padrão precário de condomínios fechados não é representativa, o que significa que o padrão inferior associado a este tipo é o padrão popular, abordado aqui a partir de um caso na Zona Sul entre a Restinga e a Lomba do Pinheiro, Intitulado Residencial Camila (Figura 88).



**Figura 88: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).**  
 Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Trata-se de um empreendimento do tipo condomínio fechado de sobrados de padrão popular registrado no cadastro do IPTU em 2011, que divide o território analisado com um condomínio de edifícios de apartamentos. A forma de implantação dos empreendimentos é a mesma, a diferença é a tipologia. Este padrão de produção imobiliária reflete também a lógica puramente econômica do empreendimento, na medida em que ambos os produtos imobiliários estão localizados numa área de campo, sem compromisso com a construção de cidade. Esta condição foi viabilizada a partir de uma nova flexibilização associada à legislação de uso e ocupação do solo instituída com o PDDUA em 1999 (Quadro 18).

CASO DOS COND. FECH. PADRÃO POPULAR (CAADHAP)	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTP com potencial rural e de ambiente natural em uma UTSR	Macrozona 6 Eixo Lomba/Restinga
DENSIDADE	Não regulada	Sem regime
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar	Sem regime
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,1 + 3m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	Sem regime
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 10%	Sem regime
ALTURA	2 pavimentos	Sem regime

USOS DO SOLO (PDDU)

USOS DO SOLO (PDDUA)

**Quadro 18: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

A área em análise no zoneamento de 1979 do PDDU estava gravada como uma zona com potencial rural e de ambiente natural o que representava uma forma de ocupação baseada em índices construtivos baixos, como Índice de aproveitamento igual a 0,1, taxa de ocupação igual a 10% e altura máxima de 2 pavimentos. Com a nova legislação, a área deixa de ter uma regulação própria. O modelo produzido nos empreendimentos supracitados decorre neste caso não do zoneamento flexibilizado em si, mas de uma instância do planejamento urbano local que analisa e aprova projetos, a Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP). Trata-se, portanto, de um tipo de flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo que extrapola a própria legislação tendo em vista que a regulação é acordada entre o empreendedor interessado e a CAADHAP, a partir das definições estratégicas do PDDUA.

É mais um modelo de negócio viabilizado através da flexibilização da lei que produz um tipo de materialidade questionável do ponto de vista urbanístico (Figura 89). A materialidade viabilizada é caracterizada por uma forma e por uma localização que restringem a relação dos moradores de perfil popular com a cidade, de maneira adequada, pois ficam isolados e distantes dos centros de emprego e dos equipamentos e serviços.



*Figura 89: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

O condomínio horizontal fechado apresenta uma rede viária interna à margem da rede de infraestruturas públicas em função da sua forma fechada e da sua localização distante do centro urbano mais próximo na Restinga. O parcelamento intenso do solo é reflexo do perfil popular dos moradores tendo em vista que a condição de viabilizar habitação popular financeiramente lucrativa é através de empreendimentos de médio e grande portes, periféricos e densamente ocupados. As edificações são do tipo sobrado e se repetem, sem variação morfológica, por meio de um padrão semelhante ao analisado no caso dos condomínios abertos de padrão popular. A constituição deste tipo de materialidade resulta em uma relação fraturada com a cidade. Não há conexão espacial alguma com o entorno imediato, caracterizado pelo empreendimento de edifícios de apartamentos e por uma ocupação irregular, nem com a centralidade urbana mais próxima (a área central da Restinga).

#### ***9.2.14 De área industrial e de interesse público à área definida em lei específica: o caso dos condomínios fechados de padrão médio***

O caso correspondente à produção de condomínios fechados de padrão médio é parte de um produto imobiliário mais amplo. No início dos anos 2000 começou a se configurar na periferia da Zona Norte de Porto Alegre um grande empreendimento imobiliário voltado para a classe média, intitulado Loteamento Ecoville, no Bairro Sarandi. Uma grande parcela deste loteamento diz respeito ao terreno ocupado pelo condomínio fechado Vivenda Ecoville (Figura 90), com registros no cadastro do IPTU em 2010 e 2011.





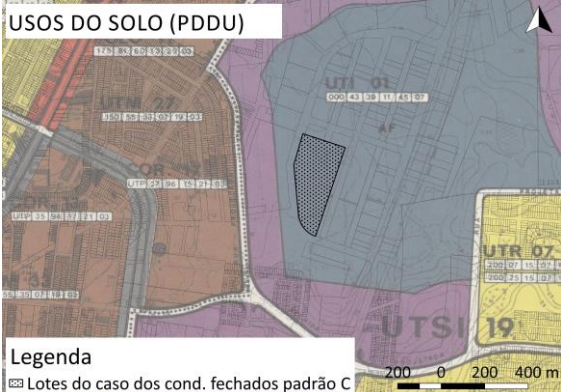
*Figura 90: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).  
Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.*

O Loteamento Ecoville apresenta uma variedade tipológica, representada por casas, condomínios de edifícios de apartamentos, condomínios horizontais abertos e condomínios horizontais fechados. Este empreendimento só é viabilizado, no que diz respeito à sua maior parcela territorial, a partir do zoneamento instituído em 1999 com o PDDUA (Quadro 19). A nova legislação de uso e ocupação do solo flexibilizou uma antiga área destinada ao uso industrial (frequente nesta área da cidade no século passado), mas que se tornou ociosa em função do processo de desindustrialização municipal, já destacado. Em substituição ao uso industrial, o território passou a ser loteamento para o uso residencial.

CASO DOS COND. FECH. PADRÃO MÉDIO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTI de interesse público em uma UTSI	Macrozona 3 Cidade Xadrez
DENSIDADE	Sem densidade	Área especial (conforme projeto específico)
ATIVIDADE	Habitação para zeladoria	Área de interesse institucional
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	Sem IR	Regime urbanístico próprio (definido por Lei Específica)
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 50%	Regime urbanístico próprio
ALTURA	Livre (uso industrial)	Regime urbanístico próprio

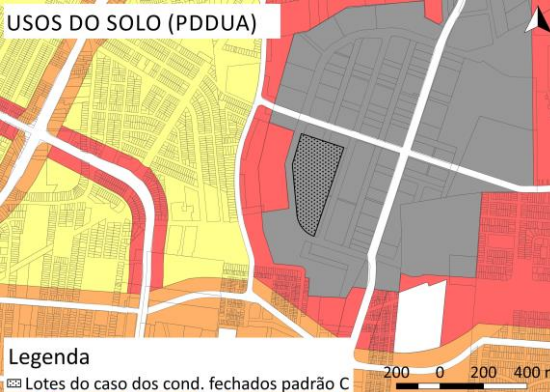
  

**USOS DO SOLO (PDDU)**



**Legenda**  
Lotes do caso dos cond. fechados padrão C

**USOS DO SOLO (PDDUA)**



**Legenda**  
Lotes do caso dos cond. fechados padrão C

**Quadro 19: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

O zoneamento do PDDU gravou a área do condomínio como uma área de interesse público em zona industrial (o que pressupõe a implantação de algum equipamento de grande porte voltado para o uso público) enquanto o zoneamento do PDDUA gravou a área como de interesse institucional, guardando certa semelhança de uso com o zoneamento anterior. No entanto, ao invés de determinar uma regulação como a legislação anterior, a nova regulamentação deixa os índices construtivos a critério de legislação específica, definida, em 1994, com a Lei Complementar 324, ajustada pelo Decreto 16.095 de 2008. Trata-se de mais um tipo de flexibilização que viabiliza empreendimentos imobiliários fora dos limites legais do zoneamento, e que fora instituído em função de uma estratégia de planejamento urbano, anteriormente prevista. O regime urbanístico próprio para a área em análise se expressa em uma forma legal específica que atende um interesse específico de empreender. Identifica-se, novamente, uma estratégia legitimada a partir da legislação e do Estado, mas que apresenta todas as características de um padrão mercadológico de tratar o uso e a ocupação da terra, sem associação e compromisso com a qualidade espacial.

Esta constatação se evidencia quando o resultado espacial desta artimanha legislativa adquire materialidade, como mostra a imagem a seguir (Figura 91).



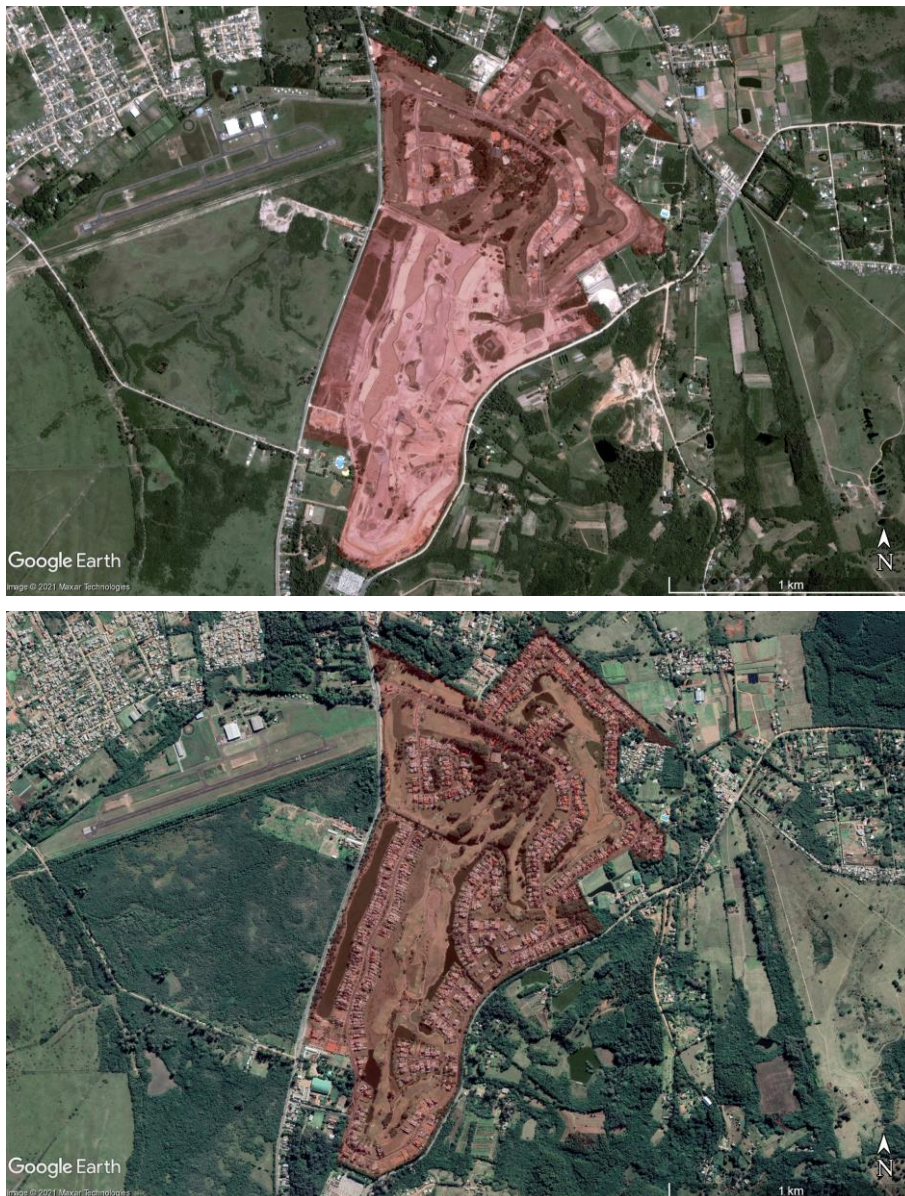
*Figura 91: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

A produção imobiliária de padrão médio, aqui analisada, representa um mercado exclusivo e específico ao lado de um contexto marcado pela informalidade e pela precariedade. Obviamente, a escolha pelo condomínio fechado de casas se justifica em função deste fator locacional. O empreendimento vai apresentar uma rede viária interna a margem de qualquer relação com o entorno, um parcelamento intenso do solo, mas que reserva algumas áreas de uso condominial ao contrário do caso anterior, e edificações padronizadas como no caso popular, porém maiores e de melhor qualidade construtiva. A relação com a cidade e o entorno inexistente devido à ausência de conexões espaciais, resultando na ruptura da hierarquia escalar entre as conexões internas do empreendimento e suas relações externas.

#### ***9.2.15 De área rural à área de desenvolvimento diversificado: o caso dos condomínios fechados de padrão fino***

A produção de condomínios horizontais fechados de padrão fino apresenta como seu principal representante o condomínio horizontal Terraville. Um grande empreendimento localizado no Bairro Belém Novo, na Zona Sul. A partir dos anos 2000, iniciaram as obras de terraplanagem e de setorização interna do condomínio. Na atualidade, grande parte das unidades territoriais internas estão ocupadas, mas vários terrenos ainda estão vagos, o que reafirma a questão da demanda efetiva inexistente para estes grandes empreendimentos.



**Figura 92: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).**  
Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

O condomínio horizontal Terraville apresenta vários núcleos habitacionais distribuídos ao longo de uma grande área aberta privativa e com registros no cadastro do IPTU ao longo de todo o período de análise (2000-2019). Trata-se de um produto imobiliário inserido em um contexto marcado por uma paisagem natural e agrícola, que não é incorporada enquanto um elemento de valorização das moradias devido à proposta espacial de condomínio fechado. O valor está no grande volume de terra privativa e exclusiva. Em função da sua dimensão territorial, o empreendimento é, em si mesmo, uma vizinhança exclusiva, que só se viabilizou legalmente a partir de uma alteração legal significativa (Quadro 20).

CASO DOS COND. FECH. PADRÃO FINO	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTP com potencial rural em uma UTSE	Macrozona 8 Cidade Rururbana
DENSIDADE	Não regulada	17 hab./há
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar	Área de desenvolvimento diversificado
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,2 + 5m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	IA = 0,2
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 20%	TO = 20%
ALTURA	2 pavimentos	9m

USOS DO SOLO (PDDU)

Legenda  
Lotes do caso dos cond. fechados padrão D

USOS DO SOLO (PDDUA)

Legenda  
Lotes do caso dos cond. fechados padrão D

**Quadro 20: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Comparando-se os usos e as formas de ocupação a partir dos índices construtivos previstos pelas duas legislações para a área em questão, não se evidencia nenhum elemento legal que tenha inviabilizado a proposta no zoneamento do PDDU e que a tenha viabilizado a partir de 1999 com o zoneamento do PDDUA. A diferença não está na regulação do uso do solo e nem na regulação da forma de ocupação em função dos índices construtivos de forma absoluta, mas no limite de economias. A partir do Artigo 216 do PDDU, foi instituída uma fração ideal de terreno e coisas comuns não inferior a 0,02 para as áreas de ocupação extensiva, o que significa que, independentemente do tamanho do terreno, fica fixando um número máximo de 50 economias, quantidade consideravelmente inferior ao número de economias do Terraville. Com a nova legislação, a fração ideal mínima passa a ser uma quota ideal mínima deixando de ser uma variável relacional e passando a ser um valor absoluto, o que torna variável o número de economias em função do tamanho do empreendimento que não apresenta limite territorial máximo<sup>35</sup> tanto no PDDU como no PDDUA para as áreas de ocupação extensiva e rarefeita,

<sup>35</sup> Os condomínios horizontais fechados apresentam um limite máximo por lei de até 22.500m<sup>2</sup> somente nas áreas de ocupação intensiva no PDDU e nas áreas de ocupação intensiva gravadas como predominantemente residencial, mistas e especiais de interesse cultural no PDDUA, na medida em que para as áreas predominantemente produtivas o limite é de 4ha e para as áreas de proteção do ambiente natural não há limite (Anexo 8, PDDUA).

respectivamente. Para as áreas de desenvolvimento diversificado na parcela de ocupação rarefeita da cidade, área analisada aqui, esta quota é de 2.000m<sup>2</sup> do terreno segundo o Anexo 8 do PDDUA, o que significa que acima de 100.000m<sup>2</sup> de área a quota passa a ser mais vantajosa do que a fração da legislação anterior, pois passa a permitir mais de 50 economias por empreendimento. Trata-se de uma alteração legal que beneficia e estimula a produção de empreendimentos de grande porte como o analisado aqui.

Trata-se de um detalhe na lei, mas que influencia o produto final. Se não tivesse ocorrido esta transformação, o mercado atendido por este condomínio seria menor, o que impactaria o retorno financeiro do empreendimento assim como a sua materialidade, expressa na imagem (Figura 93).



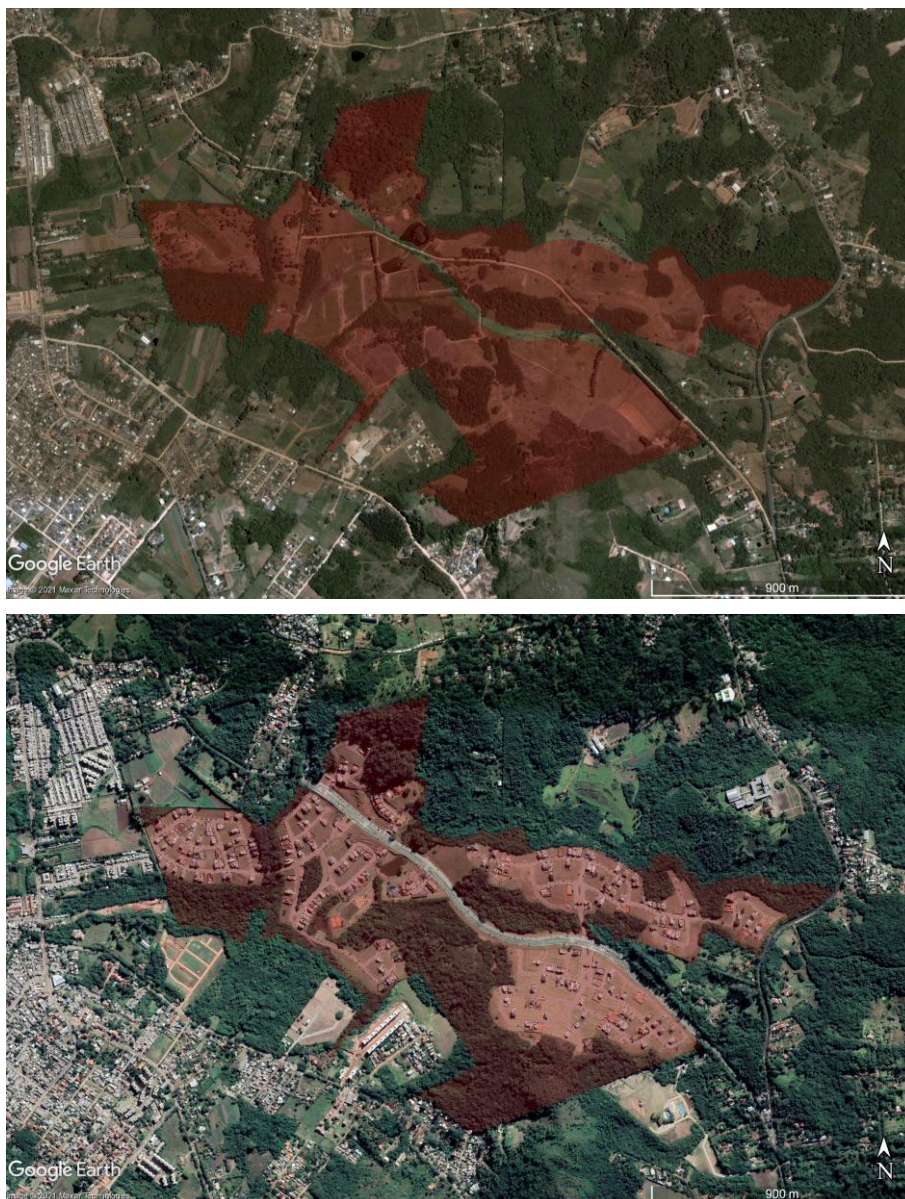
*Figura 93: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Assim como os condomínios fechados já abordados, este segue a mesma configuração espacial. A diferença está no porte que é relativamente maior do que os anteriores, o que produz uma vizinhança própria e certa independência do seu contexto, o que é explorado pelo mercado. A rede viária interna é extensa garantindo o acesso a todas as unidades habitacionais, no entanto há poucas conexões com a rede viária pública do entorno. O parcelamento é menos intensivo do que nos casos anteriores em função do perfil do usuário que, além da sua área particular, conta com uma série de áreas condominiais amplas e diversificadas. As edificações são casas que variam morfologicamente sem seguir um padrão comum. Do ponto de vista da relação com a cidade, a ruptura é intencional, já que o entorno não é compreendido como um fator que possa agregar valor ao produto imobiliário. Assim, as poucas conexões espaciais correspondem aos acessos necessários, fragilizando a hierarquia das relações escalares com a cidade.

*9.2.16 De área rural e de reserva biológica à área de desenvolvimento diversificado e de proteção do ambiente natural: o caso dos condomínios fechados de padrão luxo*

O último caso abordado aqui diz respeito a um empreendimento do tipo condomínio horizontal fechado de padrão luxo, o condomínio Alphaville, na fronteira entre o Bairro Belém Velho e o Bairro Vila Nova, Zona Sul de Porto Alegre. No início dos anos 2000, a área de intervenção ainda estava intocada como mostra a imagem (Figura 94). No entanto, as obras de terraplanagem e de setorização interna não tardaram em acontecer, encaminhando uma ocupação mais recente do que a ocorrida no caso anterior, conforme os registros no cadastro do IPTU entre 2014 e 2018.



*Figura 94: Imagens aéreas da área do caso em análise de 2002 (superior) e 2020 (inferior).*

Fonte: Google Earth reelaborada por Mog, W., 2021.

Trata-se de um produto que ainda está em processo de realização no mercado, na medida em que este ainda não foi plenamente ocupado, o que é perceptível em função da ocupação rarefeita das quadras internas distribuídas entre duas grandes glebas que o configuram. Trata-se de uma organização espacial baseada em vários núcleos habitacionais intercalado por áreas de vegetação que também configuram as suas bordas, enquanto estratégia de exclusividade promovida pelo mercado. Assim como o Terraville, o Alphaville é um condomínio fechado inserido em um contexto de paisagem natural conforme as imagens. Neste caso, verifica-se novamente a importância da mudança de paradigma legal em 1999 com PDDUA para a viabilização do produto imobiliário em questão (Quadro 21).

CASO DOS COND. FECH. PADRÃO LUXO (CAUGE - PE)	PDDU (1979)	PDDUA (1999/2010)
ZONA	UTP com potencial rural e de reserva biológica uma UTSE	Macrozona 8 Cidade Rururbana
DENSIDADE	Não regulada	7 hab./há - 17 hab./há
ATIVIDADE	Habitação unifamiliar	Área de desenv. diversificado - Proteção do ambiente natural
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	IR = 0,2 + 5m <sup>2</sup> /m da testada do terreno	IA = 0,1 - IA = 0,2
TAXA DE OCUPAÇÃO	TO = 20%	TO = 20%
ALTURA	2 pavimentos	9m

**USOS DO SOLO (PDDU)**

**Legenda**  
 Lotes do caso dos cond. fechados padrão E

**USOS DO SOLO (PDDUA)**

**Legenda**  
 Lotes do caso dos cond. fechados padrão E

**Quadro 21: Zoneamento do PDDU (1979) e do PDDUA (1999/2010) da área em análise.**

Fonte: PDDU, 1979 e PDDUA, 1999/2010 reelaborada por Mog, W., 2021.

Assim como no caso anterior, a transformação significativa na lei que viabilizou este produto imobiliário não está associada ao regime de usos e nem aos índices construtivos como apresenta o quadro. A inflexão legal que tornou viável este empreendimento de grande porte foi novamente a mudança de fração ideal para quota ideal que possibilitou a inclusão de um número maior de economias na proposta. No entanto, além desta transformação legal que pertence à legislação do PDDUA, este empreendimento passou pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento



(CAUGE)<sup>36</sup> na medida em que se trata de um Projeto Especial<sup>37</sup> em função da grande dimensão do empreendimento. Neste sentido, a flexibilização que tornou possível este empreendimento ocorreu em dois níveis legais, um interno à legislação de uso e ocupação do solo e outro externo em função da figura legal dos Projetos Especiais, projetos de exceção, licenciados pela CAUGE. Verifica-se, portanto, a combinação estratégica de dois ajustes legais que são operacionalizados a partir de uma lógica de mercado.

O resultado espacial deste mecanismo imbricado é uma materialidade distinta de tudo o que foi produzido até então no entorno imediato. Trata-se, portanto, da materialização de uma nova racionalidade associada à prática do planejamento urbano que, mais do que responder às demandas do mercado, passa a funcionar como um mecanismo do próprio mercado e com características de mercado. Este novo papel se concretiza a partir do modelo espacial apresentado aqui (Figura 95) e nos casos anteriores também.



*Figura 95: Imagem do nível do pedestre do caso em análise.*

Fonte: Mog, W., 2022.

Trata-se de mais uma produção criada por meio de ações do planejamento urbano flexibilizado com uma materialidade, específica e exclusiva, distinta de qualquer padrão regulatório anterior. Mais uma vez, identifica-se a ruptura entre a rede viária interna e a pública que corresponde a

<sup>36</sup> A Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE)<sup>36</sup>, instituída em 2005 pelo Decreto nº14.826 e reformulada pelo Decreto nº 18.787 de 2014 e, posteriormente, pelo Decreto nº19.843 de 2017, é responsável pela análise técnica de Estudos de Viabilidade Urbanística (EVUs) e pelo monitoramento do processo de aprovação dos Projetos Especiais, desde o recebimento do licenciamento urbano e ambiental até a carta de habitação.

<sup>37</sup> Os Projetos Especiais são projetos que em função do seu grande porte ou da proposição de uma normativa específica necessitam de uma análise e de uma aprovação diferenciada que é realizada pela CAUGE. São Projetos Especiais os Empreendimentos de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, definidos no PDDUA a partir dos artigos 55, 56, 59, 61 e 62 da Lei Complementar 434/99, com as alterações da LC 646/10.

uma via que divide as duas glebas do empreendimento. O parcelamento, assim como no caso anterior, está ancorado na produção de um espaço com áreas particulares individualizadas e áreas condominiais coletivas. E as edificações também são exclusivas, não seguindo um padrão construtivo preestabelecido, como na produção de padrão popular e médio. A interação com a cidade confirma novamente este modelo viabilizado por lei. Não há conexões espaciais que possibilitem a criação de uma hierarquia escalar de relações urbanas, na medida em que a proposta imobiliária segue por um caminho oposto.

O conjunto de casos analisados aqui representa uma tendência: a estrutura fundiária como elemento determinante na realização dos processos de flexibilização. Neste sentido o que deveria ser regulado passa a regular a produção imobiliária. A seguir, esta consideração é aprofundada.

### 9.3 A CONSTITUIÇÃO DO MECANISMO FUNDIÁRIO DE REGULAÇÃO DO ESPAÇO

*Da lei que regula à lei que legitima a desigualdade*

Os casos abordados no tópico anterior materializam a produção imobiliária no município de Porto Alegre das duas primeiras décadas do século XXI. Diferentes tipos e diferentes padrões construtivos em diferentes localizações. No entanto, todos apresentaram um aspecto em comum: a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo como um fator importante para o resultado material da produção.

Cada caso colocou em evidência um aspecto diferente associado ao zoneamento instituído em 1999 com o PDDUA e revisado em 2010. Os loteamentos de casas na parcela mais ao sul do município demonstraram um processo particular de flexibilização mesclando mudanças nos usos do solo, de áreas protegidas ambientalmente ou rurais para área predominantemente residenciais, e consequentes ampliações nos índices construtivos, o que viabilizou empreendimentos de diferentes padrões em localizações variadas. Os condomínios de edifícios de apartamento na parcela mais ao norte apresentaram outra dinâmica de flexibilização a partir da transformação de áreas de uso residencial ou áreas de preservação natural em áreas de uso misto, o que viabilizou um processo intenso de verticalização em pontos específicos do território. E os condomínios abertos e fechados mostraram uma dinâmica de flexibilização de áreas industriais, rurais e de proteção ambiental em áreas de uso misto, de desenvolvimento diversificado e áreas sem regulação ou com regulação específica, o que possibilitou a implantação destes dois tipos a partir de índices construtivos permissivos.

Entende-se que a mudança na legislação a partir de um processo de flexibilização da regulação do uso e da ocupação do solo possibilitou uma transformação do mercado imobiliário local. No entanto, a transformação nas formas da materialidade não ocorreu apenas em função do novo zoneamento e dos novos índices construtivos, mas, sobretudo, em função da base fundiária dos diferentes tipos de loteamentos e condomínios, com características diversas.

Quando o zoneamento do PDDUA inseriu no mercado de terras disponíveis para o mercado imobiliário residencial as áreas que foram ocupadas pelos loteamentos de casas na parcela sul municipal, foram ali inseridas glebas oriundas da estrutura fundiária agrícola no caso das áreas rurais, e, sem estrutura definida, no caso das áreas de proteção ambiental. Isto oportunizou a criação de novas localizações. A base fundiária impactou também na materialização da produção de edifícios de apartamentos, que se concentrou sobretudo na parcela norte do município, a partir da inclusão por meio da flexibilização legal de grandes áreas livres oriundas de um zoneamento anterior, caracterizado por índices construtivos relativamente baixos ou por áreas de preservação ambiental. Nos casos dos condomínios não foi diferente, na medida em que o processo de flexibilização da regulação do uso e da ocupação do solo permitiu a inclusão de grandes parcelas territoriais no mercado de terras destinadas para o mercado imobiliário residencial oriundas de antigas áreas industriais desativas ou nunca ocupadas e de áreas ambientalmente protegidas também.

Assim, mais do que a flexibilização do planejamento urbano como desregulamentação da legislação de uso e ocupação do solo em si, o que de fato viabilizou a produção imobiliária aqui analisada foi a inclusão de novas áreas territoriais no mercado com as condições fundiárias necessárias à operacionalização da flexibilização proposta pelo Estado. Estas novas áreas emergem da alteração de usos em processos particularizados e negociados entre o Estado e os produtores imobiliários, viabilizando a flexibilização.

Tal consideração se evidencia em função da relação entre uma flexibilização generalizada e uma materialidade particularizada. A flexibilização não é colocada em prática em todo território, porque o mercado seleciona as localizações mais apropriadas para se tornarem mercadorias, o que envolve uma ponderação entre o que o entorno oferece enquanto valor a ser incorporado pelo empreendimento e o que a estrutura fundiária do empreendimento oferece para a geração de valor. Assim, a flexibilização da regulação de uso e ocupação do solo não determina as escolhas locacionais do mercado e tampouco as materialidades produzidas, mas influencia em ambas ao ofertar novas possibilidades de uso e ocupação do território. Trata-se de uma nova

forma de participação do Estado na produção do espaço urbano distinta da que era desenvolvida até então quando este regulava a produção a partir do zoneamento de uso e ocupação do solo. Neste período, precedente a flexibilização, tanto as localizações como as materialidades eram reguladas e determinadas pelo Estado, produzidas pela indústria da construção civil e realizadas no mercado como mercadorias. Com a flexibilização, a função de regulação da produção deixa de ser desempenhada pelo Estado que a transfere para o mercado.

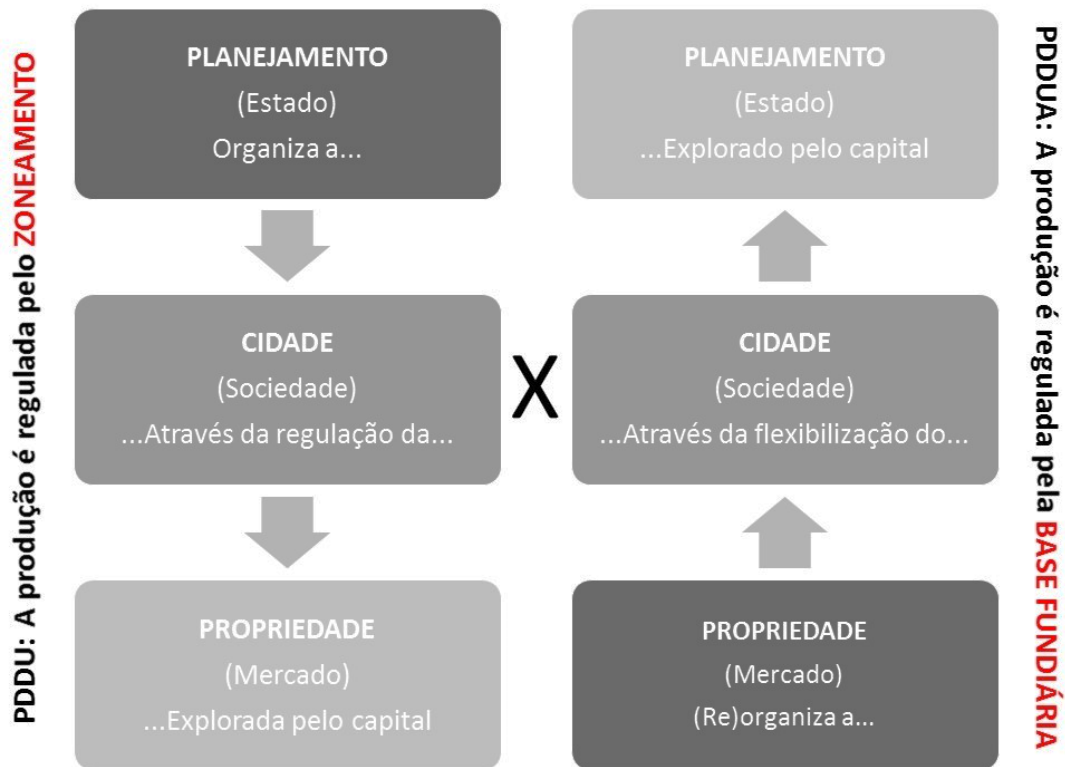
A transferência de atribuição na cadeia produtiva das cidades é materializada no espaço a partir da mudança nos parâmetros de regulação do uso e da ocupação do solo por meio da flexibilização. Os índices construtivos deixam de ser parâmetros de regulação e passam a ser parâmetros de potencialização do valor imobiliário a ser extraído da estrutura fundiária que se torna, além de base para a materialização do produto imobiliário, o parâmetro de regulação do uso e da ocupação do solo. Trata-se da constituição de uma nova racionalidade reguladora do espaço que deixa de estar associada ao zoneamento, porque flexibilizado, e passa a estar associada à forma como a terra é parcelada. O instrumento de regulação fundiária se transforma em um mecanismo fundiário de regulação do espaço operado pelo mercado. O efeito material é perverso, na medida em que esta nova racionalidade tende a cristalizar e a intensificar a materialização da desigualdade social no espaço.

Na história da sociedade e das cidades brasileira, a desigualdade sempre foi um elemento estrutural e estruturante da realidade social e espacial. Neste sentido, anteriormente aos processos de flexibilização das legislações urbanísticas, quando o planejamento urbano apresentava caráter regulatório modernista e determinava os usos e as formas de ocupação do território por meio do zoneamento, a produção do espaço era uma produção desigual. No entanto, a desigualdade social expressa no espaço não era fruto do instrumento em si, mas da forma como este foi concebido e operado pelas elites que estavam no poder naquele momento. Logo, o zoneamento regulatório do uso e da ocupação do solo pode ser um instrumento técnico e político importante na luta pela redução da desigualdade social materializada no espaço, dependendo de um alinhamento progressista entre quem concebe e quem opera a lei. Contudo, esta possibilidade se torna inviável com a flexibilização do zoneamento e da sua função regulatória do uso e da ocupação do solo em função da transferência desta funcionalidade para a dimensão fundiária, independente do alinhamento ou não, porque o poder de transformação é transferido para o mercado. Se antes a lei regulava a desigualdade, agora ela passa a legitimá-la, na medida em que a regulação da produção do espaço passa a depender de uma variável, a

terra e sua distribuição fundiária, que historicamente se constituiu como um dos pilares, junto com o trabalho precarizado, da estrutura desigual da sociedade brasileira.

A alteração do paradigma legal viabiliza uma materialidade marcada pela ressignificação do papel da localização no mercado, na medida em que o peso do entorno e o peso da estrutura fundiária (terreno a ser empreendido) são relativizados na balança do lucro a partir da flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo. Trata-se de uma nova forma de reproduzir no espaço as desigualdades sociais, potencializando-as na criação de novos mercados cada vez mais exclusivos e particulares a partir do mecanismo fundiário de regulação do espaço. Os casos analisados aqui, sobretudo, os de grande porte correspondem à expressão material desta lógica de mercado que se fundamenta única e exclusivamente na busca pela materialização de um produto imobiliário com potencial de se tornar mercadoria, o que configura um novo mercado imobiliário. Esta lógica é empregada para todos os tipos morfológicos e padrões construtivos abordados aqui, na medida em que a racionalidade é mesma. Não importa se a extração de valor se dá a partir de um loteamento de casas populares ou a partir de um condomínio fechado luxuoso, o que importa é a taxa de lucratividade, que pode ser realizada tanto no caso do loteamento como no caso do condomínio. O fundamental para o capital é permanecer se reproduzindo independentemente do meio utilizado para este fim, potencializado pela flexibilização do planejamento urbano.

A síntese da análise referente às mudanças na legislação de uso e ocupação do solo entre o PDDU (1979) e o PDDUA (1999) é estruturada no Quadro 22 a seguir:



Quadro 22: Síntese da análise da legislação de uso e ocupação do solo a partir do PDDU e do PDDUA.

Fonte: Mog, W., 2021.

A seguir, desenvolve-se as considerações finais deste trabalho a partir de uma síntese analítica que articula a teoria, estruturada na Parte 1, e o estudo empírico, desenvolvido na Parte 2, no sentido de defender a tese levantada no quarto capítulo deste trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### *POR UMA RETERRITORIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO*

A terra é fundamental na economia do Planeta, particularmente no capitalismo neoliberal que experienciamos atualmente. Trata-se da base onde a produção acontece. Neste sentido, sem terra disponível não há produção agrícola, industrial ou imobiliária, o que inviabiliza a circulação e a reprodução do capital, como valor em movimento. As terras disponíveis para a produção capitalista não são iguais, cada parcela vai apresentar especificidades que as diferenciam das demais. Estas especificidades podem contribuir com a ampliação do lucro (mais-valia) decorrente, ou não, da produção. Logo, cada tipo de produção vai requerer uma base territorial infraestruturada com determinadas características que viabilize o maior retorno lucrativo. Estas características irão condicionar a escolha da base territorial, segundo o tipo de produção. Na produção agrícola, a terra deve ser fértil e localizada próxima do mercado consumidor (RICARDO, 1965) enquanto, na produção industrial, a fertilidade deixa de ser uma característica importante, mas a localização ganha relevância e se torna o elemento fundamental da produção imobiliária. Neste sentido, toda a produção vai estar associada a um uso do solo específico que vai condicionar as características ideais da base territorial.

A produção imobiliária, o que nos interessa aqui particularmente, ao contrário de todas as outras formas de produção, apresenta uma característica peculiar: o local de produção da mercadoria é a própria mercadoria. Isso quer dizer que a localização neste tipo de produção é meio e fim simultaneamente, o que não acontece na produção agrícola e nem na produção industrial, pois a mercadoria final não está fixada na terra, apenas depende da terra para a sua produção. Esta característica da produção imobiliária gera o seguinte paradoxo para a reprodução do capital: a produção de bens imobiliários localizada, em uma determinada parcela de terra, envolve necessariamente a exclusão desta parcela como base em um próximo ciclo produtivo. Ao produzir bens imobiliários objetivando o lucro, a partir deste processo, o capital cria uma limitação territorial para a sua própria reprodução, ou seja: a produção imobiliária a partir do uso do solo que a caracteriza vai demandar não só uma parcela de terra com características correspondentes às expectativas de lucro do capitalista, mas um processo permanente de busca por parcelas de terra adequadas à realização da produção pelo mercado imobiliário. Assim, a terra representa, para o capital imobiliário, a sua base de produção e, ao mesmo tempo, sua barreira de reprodução.

Esta barreira de reprodução do capital imobiliário se torna um problema para a circulação do capital quando a terra, com as características ideais, disponível para a produção imobiliária é escassa, o que tende a acontecer nos principais centros urbanos. Para o capital imobiliário superar esta barreira e retomar a sua reprodução, via continuação da produção imobiliária, é preciso colocar à disposição do mercado novas parcelas apropriadas ao uso característico da produção imobiliária específica. Esta inclusão de terras no mercado é possível a partir de alterações na legislação de uso e de ocupação do solo, o que viabiliza a intensificação da produção em uma área já consolidada ou a extensão da produção em uma área ainda não ocupada por meio das infraestruturas. Estes ajustes legais partem da esfera do Estado que atua, aqui, e em outras instâncias da sociedade capitalista, como uma ferramenta importante na garantia dos ganhos e da estabilidade econômica das classes dominantes, o que significa a manutenção da taxa de lucro dos capitalistas (HARVEY, 2005). Esta dinâmica que conjuga o Estado e o mercado para reprodução do capital, a partir da produção permanente de mais espaço urbano, é evidente em todo o mundo capitalista. No entanto, a forma subdesenvolvida deste modelo apresenta especificidades importantes que merecem um destaque neste momento de fechamento da presente tese.

Para esta produção permanente do espaço se realizar como mercadoria no mercado imobiliário, fechando o ciclo de acumulação do capital imobiliário, é fundamental a existência de um mercado consumidor. É neste ponto que o mundo subdesenvolvido, como condição do processo de globalização do capitalismo e da estabilidade econômica do mundo desenvolvido, se diferencia deste. No mundo desenvolvido, o capitalismo historicamente se constituiu como um regime econômico que viabiliza a reprodução do capital a partir da inclusão das crescentes parcelas da sociedade no mercado de consumo, ao promover uma relação menos desigual entre o capital e o trabalho. O trabalhador tem estabilidade econômica em função de um salário (que garante o seu acesso ao mercado de consumo) e de políticas públicas (que garantem o seu acesso aos serviços básicos, via Estado). No entanto, a perspectiva econômica no mundo subdesenvolvido não é a mesma. Na periferia do capitalismo, ou no subdesenvolvimento, este regime se constitui historicamente de forma distinta. Esta distinção é devida à relação de dependência construída a partir do período da colonização e que, se do ponto de vista institucional deixou de existir, economicamente e culturalmente, permanece. A reprodução do capital, no subdesenvolvimento ocorre de forma entravada (DEÁK, 2016), na medida em que esta não se realiza a partir da inclusão da maior parte da população no mercado de consumo, pois a relação entre capital e trabalho é mais desigual. Os trabalhadores, no subdesenvolvimento, são



reféns de grande instabilidade econômica, fruto de salários com baixo poder de compra e do risco permanente de desemprego. Além disso, os baixos investimentos, por parte do Estado, em políticas públicas, que garantam o acesso aos serviços básicos para toda a população, direcionam e corroboram a manutenção da desigualdade estrutural.

O mercado imobiliário é uma expressão destas realidades econômicas distintas entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos, o acesso ao bem imobiliário é viável, a partir do mercado por meio dos salários ou de políticas públicas, enquanto nos países subdesenvolvidos, sobretudo em função de processos históricos de concentração de terras nas mãos de elites fundiárias, esse acesso é extremamente limitado (OLIVEIRA, 2013). O processo de colonização do Brasil foi a história desta concentração que se reproduz ainda hoje. Assim, se por um lado o trabalhador apresenta dificuldades para acessar o mercado imobiliário em função dos baixos salários, do desemprego e da ausência de políticas públicas inclusivas, por outro lado os altos preços da terra urbanizada no mercado fundiário, devido à referida concentração de terras, limitam ainda mais o acesso ao solo urbano e à moradia. O mercado imobiliário no subdesenvolvimento é um mercado de consumo restrito e desigual, e quem o acessa ocupa um espaço específico e diferenciado. Trata-se de um tipo de reprodução do capital imobiliário fundamentado em uma produção imobiliária que oferece à parte da população, com alto poder de compra, localizações valorizadas e pouco adensadas, ao mesmo tempo em que concentra grandes contingentes populacionais, com baixo poder de compra, em localizações periféricas, não valorizadas e muito adensadas. O capital imobiliário se reproduz e gera valor nos dois mercados, o que muda é a forma: em um extremo o lucro se realiza a partir da concentração de poucas pessoas com alta renda enquanto no outro extremo o lucro se concretiza a partir da concentração de muitas pessoas com baixa renda. Tal identificação permite concluir que, se historicamente sempre houve duas cidades – a dos ricos e a dos pobres – o neoliberalismo está sendo o período no qual o capital está legitimando, legalmente, esta condição histórica (PICCININI, 2007). A flexibilização das regras urbanísticas e arquitetônicas (desregulamentação legal), que facilita a ação do mercado imobiliário, rompe em definitivo com o pensamento humanista e de desenvolvimento no seu desejo moderno de produzir a cidade para todos.

Neste quadro de análise, o capital imobiliário tende a se reproduzir no subdesenvolvimento ao ampliar as desigualdades sócio-espaciais e é neste contexto que encontra o seu mercado consumidor específico. Com o aumento progressivo dos lucros (para a menor parcela da sociedade) e a redução progressiva do valor real dos salários (para a maior parcela da sociedade),

as demandas mudam, o que abre espaço para novas ofertas. Produtos imobiliários cada vez mais luxuosos passam a dividir o espaço urbano com produtos imobiliários cada vez mais precários, cada um em uma localização específica. O paradoxo da localização, enquanto base e barreira para a reprodução do capital imobiliário, tende a ser superado por ciclos de produção imobiliária cada vez mais desiguais devido à constituição de um mercado consumidor específico, restrito e estratificado. As mudanças na legislação de uso e ocupação do solo que viabilizam a reprodução do capital no espaço, a partir da inclusão de novas áreas adequadas à exploração do capital contribuem, necessariamente, com a ampliação das desigualdades adotando novas formas construídas, cada vez mais diferenciadas entre si.

Este processo de reprodução do capital está registrado nas paisagens das cidades do mundo subdesenvolvido. Estas paisagens denunciam uma materialidade que, assentada sobre uma base territorial infraestruturada, apresenta uma organização material dada por uma estrutura fundiária e uma organização legal dada pelos zoneamentos de uso. A materialidade resultante que se expressa nas paisagens é oriunda da associação entre a estrutura fundiária e os zoneamentos de uso, onde a constituição de um mercado orientado para as desigualdades passa por uma mudança na relação entre estas duas variáveis, condicionadoras da materialidade produzida. Como a estrutura fundiária é a divisão material do espaço em propriedades – o que pressupõe uma rigidez à mudança – e o zoneamento é a divisão legal do espaço em zonas – o que pressupõe uma flexibilidade à mudança – a alteração da relação entre a estrutura fundiária e os zoneamentos, a partir dos zoneamentos, tende a impactar a estrutura fundiária. Esta lógica de transformação da materialidade fundamentada na flexibilização dos zoneamentos com o objetivo de estabelecer novos usos e novas formas de ocupação do solo reproduzindo o capital é de presença comum e constante em todo o mundo capitalista após o aprofundamento e ampliação do neoliberalismo no século XXI. A nova racionalidade jurídico institucional (DARDOT; LAVAL, 2016), que expandiu a ordem de mercado como normativa para todas as relações sociais, flexibilizou as legislações em geral (HIRSCHL, 2004), o que reduziu o poder do Estado de regular o uso e a ocupação do solo, via zoneamentos. Este poder, no entanto, não foi perdido, mas transferido para uma outra instância da sociedade, o mercado. Este é o ponto desta tese.

Essa conjugação de fatores gerou uma nova forma de regulação da produção do espaço, em que o Estado, a partir dos zoneamentos de uso e ocupação do solo, passa a ofertar novas áreas para o mercado através da legislação flexibilizada. Tal flexibilização promove um arcabouço legal que

apresenta alterações nos usos do solo e índices construtivos ampliados, e, neste sentido, deixa de regular a produção, abrindo espaço para a negociação de como a terra urbanizada será usada e ocupada, desconsiderando aspectos técnico limitantes (e qualificadores) oriundos de uma regulação restritiva de caráter modernista. O novo modelo de produção do espaço com seus fortes traços neoliberais, possibilita que a forma como o solo é usado e ocupado seja desassociada das regras normativas vigentes até então e, particularmente, dos zoneamentos, presentes na legislação como regramento urbanístico e arquitetônico. Assim, o uso e a ocupação do solo passam a depender, substancialmente, da estrutura fundiária e, portanto, do mercado de terras. Evidencia-se a relação entre mercado imobiliário e mercado de terras, que, antes mediada pela regulação do Estado, passa a se concretizar de forma direta e objetiva. Os limites da produção do espaço não são mais os limites das zonas (porque o zoneamento foi flexibilizado), passando a ser os limites dos lotes (que adquirem a função reguladora do zoneamento). Esta mudança de paradigma regulatório oferece ao capital imobiliário um artifício legal eficiente na busca por novas áreas a serem exploradas, na medida em que a lei, agora, deixa de ser um instrumento (e um impedimento) de regulação fundiária, instituindo *um mecanismo fundiário de regulação*. Com a flexibilização generalizada da legislação de uso e de ocupação do solo, o capital se torna independente da regulação do Estado, que pensava a cidade como um todo, em sua potencialidade e forma material, através do planejamento urbano. A intensificação e a expansão da produção imobiliária passam a ser reguladas exclusivamente a partir da estrutura fundiária que passa a determinar não só as localizações a serem exploradas, mas a forma completa da cidade.

A materialidade resultante deste novo modelo de regulação, e registrada nas paisagens, continua sendo dependente da relação entre zoneamento e estrutura fundiária. No entanto a relação entre as variáveis, que são as mesmas do período anterior à flexibilização, se altera: se antes do processo de flexibilização da legislação, a materialidade resultava da combinação entre a área do terreno e os índices construtivos legais, dados em função do uso previsto para a área, agora, com o processo de flexibilização dos zoneamentos, a variável legal deixa de ser a restritiva, transferindo para a variável fundiária a regulação da produção da materialidade. Agora, a relação entre as variáveis passa a ser uma relação de concessão da função regulatória do zoneamento flexibilizado para a estrutura fundiária e não mais uma relação regulatória da materialidade através da lei. Neste sentido, zoneamento e estrutura fundiária passam a ocupar novas funções na produção imobiliária. Esta condição altera a forma de materialização da cidade, sobretudo, a cidade subdesenvolvida em função de um motivo evidente: o novo modelo de regulação da

produção imobiliária se fundamenta em uma variável caracterizada por uma distribuição desigual historicamente no subdesenvolvimento: a terra.

A cidade de Porto Alegre, tomada aqui como local de estudo e expressão material desta elaboração, apresenta as características de uma cidade subdesenvolvida, marcada por uma legislação de uso e ocupação do solo com as características neoliberais vigentes desde o final do século XX. Este contexto oferece as condições necessárias para o desenvolvimento de uma crítica à razão da prática de uma forma de planejamento urbano, marcada por intenso e generalizado processo de flexibilização, com repercussões na materialidade de forma particularizada. Por que ocorre esta particularização? Entende-se que, se, por um lado, o zoneamento flexibilizado oferta novas localizações a serem exploradas, por outro, a estrutura fundiária preexistente atua como um limitador desta oferta generalizada, o que reconfigura a dinâmica, vigente até então, de ocupação do território porto-alegrense, a partir da relação entre mercado imobiliário e planejamento urbano.

Ao longo do século passado, Porto Alegre passou por quatro períodos distintos no que diz respeito ao planejamento urbano, com base nos princípios adotados nos seus planos urbanísticos e diretores. No entanto, as quatro fases identificadas, apesar de promoverem resultados materiais bem distintos, apresentam uma característica comum manifesta no território: todos os quatro períodos apresentaram a determinação de um regramento do uso e da ocupação do solo. Nos dois primeiros períodos, os regramentos correspondiam a atos, normas e decretos desvinculados legalmente do plano urbanístico enquanto que nos dois seguintes faziam parte do plano diretor (ALMEIDA, 2004). Os regramentos eram evidentes e declaravam uma convergência com os interesses do mercado imobiliário em cada momento: o planejamento urbano regulava o uso e a ocupação do solo e o mercado imobiliário executava, fielmente, este modelo preestabelecido. Desta forma a sociedade porto-alegrense se reproduzia no território reproduzindo o capital. O Estado durante o século XX ocupou o clássico papel de instrumento das classes dominantes, descrito por Marx, e seu produto urbanístico ou legal, o plano, o representava, como ferramenta do planejamento urbano, base da política urbana estatal. O resultado material deste processo segue uma linha do tempo precisa, que corresponde a materialidades específicas com localizações específicas para cada um dos quatro períodos.

Este movimento, que ocorre no tempo e no espaço, é observado no deslocamento das elites porto-alegrenses no território, na medida em que, a cada período do planejamento urbano, estas estavam localizadas em um ponto específico do espaço, determinando uma materialidade

igualmente específica a partir da estrutura fundiária local. Inicialmente, na área hoje conhecida como Centro Histórico; depois ao longo da Avenida Independência, eixo radial que parte da área central na direção leste; e, finalmente, no Bairro Moinhos de Vento e arredores, seguindo na direção leste. Cada uma destas localizações demonstra que a tipologia era regulada pelo Estado e realizada pelo mercado. No entanto, com a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), esta lógica de ocupação territorial é rompida inaugurando uma nova fase para a produção imobiliária local distinta, enquanto modelo e forma de cidade, do que havia sido produzido até então. Esta inflexão está relacionada a um tipo específico de sociedade.

A sociedade de Porto Alegre do século XXI é uma sociedade que deixa de apresentar um crescimento demográfico significativo (ao contrário do século XX quando a população cresceu de forma exponencial), mas este fato não quer dizer que a população de Porto Alegre não apresente transformações, no século XXI. Elas existem, mas são de ordem qualitativa. Entre 2000 e 2010, observou-se uma tendência de aumento da desigualdade entre os diferentes estratos sociais na cidade, com repercussões no território, a partir da convergência entre três fatores: trabalho, renda e educação.

As localizações onde residem as maiores porcentagens de empregadores (capitalistas) são aquelas que apresentam as maiores médias de renda per capita (lucros) e as maiores porcentagens de população ocupada com o ensino superior completo. Já as localizações onde residem as maiores porcentagens de empregados (trabalhadores) são aquelas que apresentam as menores médias de renda per capita (salários) e as menores porcentagens de população ocupada com o ensino superior completo. Este tripé estrutura e apresenta, localizadas, as desigualdades em Porto Alegre, que tendem a se intensificar, demograficamente, na medida em que as localizações dos ricos são as que apresentam as maiores taxas de envelhecimento, enquanto que as localizações dos pobres são as que apresentam as maiores taxas de fecundidade. Neste sentido, a tendência, no médio e longo prazo, é de redução populacional nas localizações mais privilegiadas e de aumento populacional nas localizações mais precarizadas. Este comportamento demográfico se assemelha aos principais centros urbanos no Brasil e no mundo subdesenvolvido.

A estrutura social e territorial, entre 2000 e 2010, produz uma mudança na forma de materialização da desigualdade. Os bairros de mais alta renda passam a apresentar uma desigualdade interna maior, o que significa uma distribuição desigual de renda interna, entre os mais abastados, enquanto que os bairros de baixa renda passam a apresentar uma desigualdade

interna menor, o que significa uma população homogênea, precarizada. Estes dois territórios são bem demarcados na cidade de Porto Alegre. A nova condição sócio-espacial verificada na passagem de 2000 para 2010 tende a reorganizar a distribuição da população no território impactando nas densidades demográficas. Algumas localizações perdem população enquanto outras ganham, o que está relacionado às dinâmicas imobiliárias de intensificação e de expansão da produção, que ofertam novos produtos imobiliários, potencializando uma demanda cada vez mais desigual, a partir da estrutura fundiária.

A produção imobiliária porto-alegrense correspondente ao século XXI é territorialmente segmentada em três aspectos: tipologia, padrão construtivo e materialidade.

Do ponto vista tipológico, observa-se uma correspondência entre os quatro tipos, casas, edifícios de apartamentos, condomínios horizontais abertos e condomínios horizontais fechados, e tendências de mudança nas densidades demográficas a partir da estrutura fundiária. As localizações com concentrações de casas apresentam uma estrutura fundiária composta por lotes menores sem grandes variações morfológicas e dimensionais. São as localizações que apresentam redução na densidade demográfica (2000/2010) e correspondem às áreas ocupadas por população com rendas mais baixas, junto a áreas informais da cidade, demonstrando um mercado imobiliário pouco atuante ou uma produção que não é de mercado ou que está fora do mercado formal. A exceção deste padrão são os loteamentos de casas populares, localizados na parcela sul do município, em áreas com aumento de densidade. Ao contrário das casas, as principais concentrações de edifícios de apartamentos estão localizadas em áreas com uma base fundiária caracterizada por lotes maiores, com variações morfológicas e dimensionais importantes, e com aumento de densidade demográfica (2000/2010). Estas áreas correspondem às principais localizações da população com renda mais alta de Porto Alegre, o que significa que o processo de verticalização é um processo de um segmento específico do mercado imobiliário local. Já as principais concentrações de condomínios horizontais abertos ocupam localizações periféricas, tanto na parcela norte, como na parcela sul da cidade, em áreas com uma estrutura fundiária marcada por lotes menores, mas com variações morfológicas e dimensionais, e com aumento de densidade demográfica (2000/2010). Este contexto mostra uma dinâmica de mercado destinada à população com renda mais baixa, salvo algumas exceções, em localizações mais centrais. E, por último, os condomínios horizontais fechados apresentam uma distribuição territorial com poucas concentrações, em função das suas características tipológicas e fundiárias (lotes de grande porte com grandes variações morfológicas e dimensionais), no entanto verifica-

se uma concentração relevante na parcela sul do município, em uma área de alta renda. Assim como os edifícios de apartamentos e os condomínios abertos, as principais concentrações se localizam em regiões com aumento de densidade demográfica (2000/2010), o que representa um mercado. A partir desta primeira leitura que apresenta correspondências importantes com a variável renda, a produção imobiliária é analisada sob um outro ponto de vista, o padrão construtivo.

Do ponto de vista do padrão construtivo, a segmentação da produção no território é mais evidente em função da correspondência desta variável com a renda, denunciando diferenças significativas na distribuição territorial da produção entre os cinco padrões definidos: precário, popular, médio, fino e luxo. A análise, que começa com o padrão precário e acaba com o padrão luxo, apresenta um processo de concentração das principais localizações no território. Enquanto a produção de padrão precário está distribuída de forma pulverizada em áreas mais periféricas, onde foi possível desenvolvê-la, a produção de padrão luxo se concentra junto da principal centralidade de alta renda da cidade. Essa condição da produção imobiliária demonstra o valor que a variável terra bem localizada representa para o bem imobiliário, em função da criação de vizinhanças atrativas e exclusivas, para o alto padrão. No entanto, verificou-se também localizações de alto padrão construtivo que destoavam desta lógica concentradora. Além deste aspecto qualitativo, a análise a partir da variável padrão construtivo possibilitou também uma leitura quantitativa da distribuição da produção. Tratam-se de duas relações, entre área de terra ocupada X número de terrenos ocupados e entre área construída X número de imóveis, que se invertem a partir da comparação entre os padrões construtivos inferiores (precário e popular) e os superiores (fino e luxo) da produção. Do ponto de vista da terra, enquanto que do lado da produção de padrão construtivo inferior se observa um número proporcionalmente maior de terrenos em uma área de terra correspondente, do lado da produção de padrão construtivo superior se observa um número proporcionalmente menor de terrenos em uma área de terra, que se assemelha quantitativamente à área de terra correspondente ao padrão inferior. Já do ponto de vista da construção, enquanto que do lado da produção de padrão construtivo inferior se observa uma área construída proporcionalmente menor distribuída em um número correspondente de imóveis, do lado da produção de padrão construtivo superior se observa uma área construída proporcionalmente maior distribuída em um número de imóveis, que se assemelha quantitativamente ao número de imóveis correspondente ao padrão inferior. Esta dupla inflexão acontece na produção de padrão médio quando estas quatro variáveis se encontram neste segmento produtivo, que conta com o maior volume da produção total

enquanto os menores volumes correspondem aos dois extremos do ponto de vista do padrão construtivo (Gráfico 1). Ao combinar as duas inflexões, percebe-se que a maior inflexão está na relação entre a área construída e o número de terrenos, na medida em que as variáveis área de terra ocupada e número de imóveis não variam de forma significativa entre os dois extremos da produção imobiliária segundo o padrão construtivo. Estas associações denunciam uma relação desigual na forma como as áreas construídas estão distribuídas nos terrenos entre os padrões construtivos. Neste sentido, a maior inflexão (área construída x número de terrenos) é abordada em uma terceira leitura que problematiza a materialidade a partir da combinação entre a segmentação tipológica e a segmentação do padrão construtivo.

Do ponto de vista da materialidade, observa-se uma lógica recorrente a partir da relação entre área construída total e número de terrenos em cada um dos segmentos tipo morfológico/padrão construtivo analisado, o que configura uma mesma racionalidade produtiva que se expande para todo o mercado, independente do segmento. Trata-se de um processo de reprodução da forma desigual geral de como a terra e a área construída estão distribuídas entre os padrões construtivos em cada padrão construtivo para cada tipo morfológico, o que confirma a constatação de que algumas localizações de alto padrão construtivo destoam da lógica de concentração da alta renda em uma única vizinhança. Estas localizações destoantes tendem a apresentar uma grande área construída distribuída em um número pequeno de terrenos, ao contrário da vizinhança tradicional de alto padrão. Identifica-se esta relação de oposição em praticamente todos os segmentos, além da diferença na maneira como o volume de área construída está distribuído por segmento. De forma geral, constata-se um maior volume de área construída na parcela da produção correspondente ao somatório das áreas construídas maiores que a área média construída por segmento, sendo que o número de terrenos desta parcela da produção tende a ser menor do que o número de terrenos da parcela correspondente ao somatório das áreas construídas menores que a área média construída, que apresenta um volume menor de área construída. Isso significa que, do ponto de vista qualitativo, a produção imobiliária de Porto Alegre no século XXI se caracteriza majoritariamente por uma materialidade que se manifesta a partir de empreendimentos relativamente grandes, distribuídos em uma quantidade pequena de terrenos. Esta tendência é observada na maior parte dos segmentos tipo morfológico/padrão construtivo destacados na análise com algumas variações importantes dependendo do segmento. Este padrão geral expressa, materialmente, a ideia de que o mercado imobiliário, sobretudo na condição do mundo subdesenvolvido, adquire um comportamento progressivamente mais restritivo e desigual. Não se trata mais do bairro do rico e do bairro do



pobre, ambos caracterizados por volumes de área construída distribuídos em um número elevado de terrenos relativamente menores. O que se observa hoje é o empreendimento do rico e o empreendimento do pobre, ambos caracterizados por volumes de área construída concentrados em um número reduzido de terrenos relativamente maiores, que, eventualmente, podem ser glebas parceladas em lotes menores, mas que continuam configurando um único empreendimento imobiliário de grande porte. Esta lógica ressignifica a ideia de localização como a variável principal do valor imobiliário, na medida em que o produto imobiliário, em si, passa a ter o potencial de gerar uma localização atrativa para um determinado estrato social independentemente do seu contexto de inserção. Esta inflexão no papel do princípio da localização como valor costuma estar amparada em uma mudança na legislação de uso e de ocupação do solo, o que coloca em questão o papel do planejamento urbano neste modelo emergente de produção imobiliária.

Como já foi enfatizado, para que o mercado possa colocar em prática um modelo de produção é fundamental que haja terra disponível para materializar este modelo, e a terra deve preencher os requisitos mínimos para a concretização da produção. No caso de Porto Alegre, a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo no final do século XX, entendida segundo o discurso do planejamento urbano como uma estratégia legal que possibilitaria a redução das desigualdades e a inclusão social, passou a estabelecer um novo modelo produtivo liderado e operado pelo mercado imobiliário local.

Tal modelo se tornou viável em função da entrada de novas parcelas territoriais no mercado de terra, devido às mudanças na legislação de usos do solo. Esta condição legal abasteceu um (novo) mercado imobiliário que é viabilizado através da legislação flexibilizada, produzida pelas alterações nos índices construtivos. Neste sentido, um novo modelo de produção imobiliária é concretizado em uma materialidade marcada por grandes empreendimentos, distribuídos ao longo do território, em localizações adequadas do ponto de vista fundiário, condição fundamental para sua implantação. O comportamento deste mercado é verificado a partir dos casos selecionados para a análise e das mudanças da legislação. Em cada caso, se verifica uma situação distinta relacionada a mudanças no zoneamento de diferentes localizações (até então não explorada no período da legislação anterior), as quais viabilizaram novos produtos imobiliários, em bases fundiárias exclusivas. A materialidade resultante do processo de flexibilização legal vai desde a presença de grandes áreas residências informais que são

regularizadas e adensadas até grandes projetos de impacto urbano que são aprovados e construídos via o mecanismo legal chamado Projetos Especiais, já descrito aqui.

Trata-se, portanto, de uma nova racionalidade legislativa que abre espaço e referenda a racionalidade imobiliária. No entanto, ao contrário dos períodos anteriores do planejamento urbano local, a associação entre Estado e mercado se constrói de forma distinta. A legislação deixa de ser o instrumento de regulação fundiária do uso e da ocupação do solo, operado pelo mercado, instituindo o mecanismo fundiário de regulação do uso e da ocupação do solo, manipulado pelo mercado. Neste sentido, o Estado, a partir da flexibilização da lei, transfere as suas atribuições regulatórias para o mercado que as define segundo a sua própria lógica, e esta é a lógica do lucro. O resultado prático desta nova relação entre Estado e mercado é a produção do espaço baseada em uma regulação que não é mais *da* estrutura fundiária, mas *a partir da* estrutura fundiária. Assim, o que passa a representar os limites para a reprodução do capital no espaço não são mais as zonas definidas nos zoneamentos de usos, mas os lotes de uma estrutura fundiária. O zoneamento, que diz respeito ao âmbito legal, ao ser flexibilizado transfere a sua função regulatória para a estrutura fundiária, que diz respeito ao âmbito material. O que regulava transfere a sua função de regulação ao ser flexibilizado para o que antes era regulado, e que agora passa a regular. Trata-se da instituição de uma nova forma de regulação do uso e da ocupação do solo urbano, que potencializa a acumulação capitalista.

Com base na relação entre a construção teórica e o estudo empírico, conclui-se que este novo modelo de planejamento urbano característico do neoliberalismo inaugura uma nova forma de apropriação da terra (base territorial infraestruturada) pelo capital enquanto o principal elemento de reprodução e ampliação das desigualdades sociais nas cidades, sobretudo no Brasil a partir do caso de Porto Alegre/RS.

Ao longo da história, a cidade enquanto elemento fundamental do modelo capitalista de reprodução da sociedade incorporou diferentes funções econômicas. No período da Idade Média, as cidades a partir de uma base territorial infraestruturada (terra) eram essencialmente o local da troca dos produtos tendo em vista que a produção de riquezas (valor) estava associada a uma produção agrária sob o controle de um estamento aristocrático, a nobreza proprietária de terras. Tal perspectiva se transformou com a Revolução Industrial, inicialmente na Inglaterra em 1760, e com a Revolução Francesa (1789), o que marcou o início da Idade Moderna e a ascensão do capitalismo e da burguesia (classe capitalista) enquanto classe hegemônica, rompendo com a estruturação estamental do feudalismo. A cidade neste contexto deixou de ser apenas o local

de troca da produção passando a ser também o local da produção (industrial) a partir da sua base territorial infraestruturada (terra). No entanto, este modelo de produção de riquezas baseado na indústria nascente começa a apresentar uma série de fragilidades estruturais em função das condições urbanas precárias de reprodução da força de trabalho, o que exige da burguesia uma nova ruptura sistemática para assegurar os seus lucros (mais-valia). A mudança se dá a partir das primeiras experiências de planejamento urbano enquanto uma atribuição de Estado com destaque para o caso da Paris de Haussmann no século XIX. O espaço urbano é reestruturado assim como as relações de classe neste novo modelo de cidade fortemente regulado pelo Estado, o que atribui para a cidade uma nova função econômica. Além do local da produção e da troca, a cidade passa a ser ela própria uma produção relevante economicamente para a reprodução do capital a partir da sua base territorial infraestruturada (terra). O século XX na história da cidade foi o século da urbanização e da conseqüente ascensão da produção imobiliária como um setor essencial para a reprodução do capital. No entanto, o final deste século foi marcado por uma nova mudança no sistema capitalista a partir da ascensão neoliberal após a experiência do Estado de Bem Estar Social pós Segunda Guerra Mundial. Neste novo período, que corresponde à atualidade, a cidade continua ocupando um papel central na economia capitalista como um setor produtivo fundamental para a reprodução do capital, mas a forma de materialização da produção a partir da base territorial mudou significativamente em função da desregulamentação do planejamento urbano ou da flexibilização das legislações de uso e de ocupação do solo por meio de uma nova relação entre Estado e capital. Esta nova configuração produtiva atribuiu à cidade e, sobretudo, à terra a função de diferenciação locacional da produção imobiliária (lucros excessivos ou mais-valia relativa) que no período regulatório anterior era ocupada pela relação entre a legislação de uso e de ocupação do solo e a estrutura fundiária da base territorial infraestruturada (terra). Neste novo contexto que se verifica no mundo após a ascensão neoliberal, o Brasil vai apresentar especificidades em função da formação da sociedade brasileira.

A história da cidade e das transformações no seu papel econômico desde a Idade Média até a atualidade é a mesma história da sociedade capitalista. Neste sentido, a cidade e sua base territorial no caso brasileiro vão apresentar características específicas em função da forma como a sociedade brasileira se configurou a partir do processo histórico que levou à Independência do Brasil em 1822. Enquanto os regimes feudais estavam entrando em colapso na Europa a partir da Revolução Francesa, ocorreu a fuga da família real portuguesa para o Brasil em 1808 em função das investidas napoleônicas. Este fato histórico foi determinante para a formação de uma

sociedade baseada no latifúndio, na escravidão e na expatriação de capitais instituída 14 anos depois com o processo de independência sem ruptura revolucionária alguma por meio de um acordo comercial entre Inglaterra e Portugal. Observa-se que, na mesma época em que um novo modelo de sociedade (capitalista) estava surgindo no mundo, estava sendo instituída no Brasil uma estrutura social semelhante ao modelo estamental da sociedade feudal, no entanto inserida no modelo capitalista nascente. Trata-se de uma contradição estrutural, pois se, no caso europeu, a ascensão do capitalismo como modelo hegemônico representou a supremacia da burguesia industrial sobre uma aristocracia agrária, no caso brasileiro, verificou-se um imbricamento dos grupos correspondentes. Tal perspectiva se tornou evidente legalmente com a instituição de duas legislações em 1850 após o processo de independência: a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queirós. A primeira determinou oficialmente que o Brasil teria a zona rural dividida em latifúndios, e não em pequenas propriedades enquanto a segunda estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império por influência da Inglaterra. Se por um lado a Lei de Terras beneficiou os grandes proprietários de terra, por outro a Lei Eusébio de Queirós beneficiou os capitalistas ao incentivar o surgimento de um mercado de trabalho baseado em uma mão-de-obra assalariada barata. Assim, estruturou-se uma sociedade particular a partir da aliança entre terra e capital contra o trabalho (inicialmente escravo e depois assalariado, mas igualmente precário) a partir de uma base produtiva fundamentada na produção primária. Esta estrutura social permanece hegemônica ainda hoje tendo em vista que todas as iniciativas que objetivaram alterar esta lógica não obtiveram sucesso, representando experiências pontuais de caráter progressista, mas que não romperam com o empreendimento agroexportador baseado na monocultura e na grande propriedade de terra (latifúndio) chamado Brasil. Esta condição histórica relacionada à formação da sociedade brasileira e do seu papel na economia mundial reverbera na materialidade das cidades brasileiras na medida em que a desigualdade estrutural e estruturante, que se manifesta a partir da aliança entre terra e capital contra o trabalho, encontra a sua expressão material no espaço urbano, sobretudo, na atualidade via desregulamentação do planejamento urbano.

O processo de flexibilização das legislações de uso e de ocupação do solo urbano caro à fase neoliberal do capitalismo encontra no caso brasileiro uma estrutura social e espacial que potencializa a reprodução desigual do capital. A tese, defendida aqui, de que este processo de flexibilização da regulação do solo urbano representa de fato a transferência do poder regulatório sobre o espaço urbano do Estado para o mercado, coloca em evidência a aliança histórica entre terra e capital que estrutura a sociedade brasileira, por meio da produção do

espaço urbano. Se no período do planejamento regulatório a relação de aliança entre a terra (base territorial infraestruturada) e o capital (valor em movimento) se materializou no espaço por meio da regulação do Estado, no período do planejamento flexibilizado esta relação de aliança se autorregula, por meio da mediação do Estado. A materialidade desigual das cidades brasileiras se expressou e se expressa nos dois contextos temporais, no entanto a forma de expressão é significativamente distinta. Como a terra e o capital estão distribuídos no Brasil de forma profundamente desigual em função da condição histórica de formação do país, a materialidade correspondente ao período atual do planejamento urbano brasileiro tende a ser progressivamente mais desigual do que a materialidade correspondente ao período anterior, tendo em vista a supremacia da estrutura fundiária sobre o zoneamento na atualidade. Enquanto no período anterior as desigualdades eram dadas pelo Estado a partir do zoneamento da cidade como um todo, no período atual as desigualdades passam a ser construídas pelo mercado a partir da estrutura fundiária por meio da perspectiva do lote a lote. Neste sentido, a noção de lucro excessivo (mais-valia relativa), que decorre das diferenciações locacionais, deixou de estar associada ao zoneamento gravado pelo Estado em um momento do tempo passando a estar associada às estruturas fundiárias manipuladas pelo mercado ao longo do tempo. Assim, ao contrário do período do planejamento urbano regulatório quando as diferenciações da produção imobiliária (mais-valia relativa) tendiam a estar relacionadas às restrições de uso e ocupação de cada zona da cidade, na atualidade, com a flexibilização do planejamento, verifica-se uma tendência marcada por uma produção imobiliária diferenciada (mais-valia relativa) associada às variações fundiárias entre lotes, inclusive no interior das mesmas zonas. Os grandes condomínios verticais em áreas já consolidadas, intensificando o uso do solo urbano, ou os grandes condomínios horizontais em áreas mais rarefeitas, expandindo o uso do solo urbano, são sintomáticos desta tendência em que a estrutura fundiária diferenciada dos terrenos (porte e formato distintos do entorno preexistente) adquire protagonismo na busca pelos lucros excessivos a partir da flexibilização generalizada das restrições de uso e ocupação dos zoneamentos. Se antes era o plano por meio do zoneamento que dava a forma/localização possível via regulamentação da terra (base territorial infraestruturada), agora é a terra (base territorial infraestruturada) por meio da sua estrutura fundiária que dá a forma/localização possível via o plano flexibilizado, o que potencializa a circulação e a acumulação do capital (valor em movimento) de maneira cada vez mais desigual e excludente sobretudo no caso brasileiro, conforme os casos aqui analisados.

Esta conjuntura nos coloca um impasse tanto em relação à forma de produção do espaço fruto de processos de flexibilização da legislação de uso e de ocupação do solo, quanto em relação aos caminhos do Planejamento Urbano, enquanto campo do conhecimento e responsabilidade do Estado. Neste sentido, questiona-se o papel do planejamento urbano, como ação do Estado, portanto pública, que promoveria condições à urbanização com base em regramentos e princípios de equidade. Assim, esta tese propõe uma reinterpretação, necessária, da regulação do uso e ocupação da terra, considerada como atribuição do Estado. Esta atribuição não deveria poder ser determinada pelo mercado, como hoje tende a acontecer, se a intenção é a redução das desigualdades e a inclusão social, porque, enquanto o mercado só tem um objetivo – a manutenção da taxa de lucro do capital – o Estado pode ter outros (embora seja historicamente um instrumento de dominação das classes hegemônicas), na medida em que se constitui como uma arena de disputa pelo poder, o que o caracteriza como um processo social. No presente caso, a disputa é pelo poder de regular o uso e a ocupação da terra, e, para que tal disputa ocorra, o Estado precisaria retomar o seu papel de regulação do uso e da ocupação da terra, o seu conteúdo regulador. Não se trata, no entanto, de retornar à condição regulatória anterior ao período neoliberal, mas de estabelecer uma abertura para a reelaboração das ferramentas e dos instrumentos que, no passado, apesar de toda a problemática social, mantinham o caráter unitário de uma cidade, aquela dentro da lei. Identifica-se que, hoje, há um discurso pautado na democracia participativa que encobre o que é regulado e produzido de fato: um conjunto de propriedades, que tende para dois extremos em função da progressiva concentração desigual da terra e do capital. De um lado as propriedades dos ricos, basicamente resumidas a condomínios verticais ou horizontais e de outro as propriedades dos pobres, oriundas da regularização fundiária de áreas precarizadas sujeitas a riscos de toda ordem. Nota-se que, em ambos os extremos, o que é almejado está na dimensão privada da propriedade segundo a lógica de mercado e não na dimensão pública da cidade, o que transfere o sentido de valor das localizações para a esfera privada (do lucro), esvaziando o sentido da esfera pública (da política).

Estamos caminhando para um modelo civilizatório em que a desigualdade crescente está solapando a dimensão pública da *pólis* a partir da produção do espaço segundo uma racionalidade que se expressa no desmantelamento do planejamento urbano a partir da ordem concorrencial do mercado, encoberta pelo véu ideológico da flexibilização da regulação do território. É fundamental reterritorializar o planejamento urbano devolvendo a regulação do uso e da ocupação da terra para o Estado. Esta seria uma maneira de rever o panorama atual, no sentido de viabilizar o início de uma mudança no modelo neoliberal de produção desigual do

espaço. A retomada da regulação do uso e da ocupação da terra pelo Estado, no entanto, não representa, em si, uma alteração no panorama, mas é uma medida na busca da mudança, uma abertura possível. *O que se propõe aqui é a ressignificação do papel político da técnica na produção do espaço.* Se no passado a técnica foi operada pelo mercado como ferramenta de transformação do espaço e reprodução do capital (o que caracterizou o período sanitaria e higienista do planejamento urbano), entende-se que no presente a técnica pode representar um espaço de disputa política e social, na medida em que esta não é mais útil para a reprodução do capital em função das dinâmicas que promoveram a flexibilização da lei. Defende-se a ideia de utilizar a ferramenta técnica explorada, no passado, e desestruturada, ao longo do tempo, pelo capital contra este no presente. Esta ressignificação da técnica passa pelo reconhecimento do papel do planejamento urbano na produção de uma cidade menos desigual e mais inclusiva. Assim, a técnica, hoje esvaziada de sentido, passaria a ser preenchida com significado social e temporal (de *pólis*, de *civitas* e de qualidade urbana), objetivando um sentido democratizante. Trata-se da reinserção da política na disciplina de planejamento urbano com o objetivo de produzir uma nova razão para a prática de planejar a cidade, pois a razão das práticas atuais está esvaziada de potência transformadora. A luta é pela construção da cidade ideal para todos, não só para o capital. Neste sentido, além de reconhecer o conflito, a ação deve ser *totalizante* sem ser *totalitária* para que a cidade inteira possa ser de todos sem ser de ninguém como a entendia, filosoficamente, Platão.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ABREU FILHO, Silvio Belmonte. **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.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: rupturas, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular.** 1999. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Propur), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

ALEXANDER, Christopher. A city is not a tree. *Design*, [s. l], n. 206, p. 46-55, fev. 1966.

ALEXANDER, Christopher. **Uma linguagem de padrões.** Porto Alegre: Bookman, 2013.

ALMEIDA, Maria Soares 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.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BASSANI, Valéria D. Sartori. **Porto Alegre desigual: os vários retratos de uma metrópole.** Os vários retratos de uma metrópole. 2008. Disponível em: [http://lproweb.procompa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/porto\\_alegre\\_desigual.pdf](http://lproweb.procompa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/porto_alegre_desigual.pdf). Acesso em: 24 jul. 2021.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade.** 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2000.



BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 9. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012. p. 159-166.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BRASIL, Atlas. **Atlas de Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas Brasileiras**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 09 nov. 2021.

CABRAL, Gilberto Flores. **Distribuição espacial dos usos residenciais do solo: o caso de Porto Alegre**. 1982. 254 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1982.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crise, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CHAUÍ, Marilena. Intelectual engajado: uma figura em extinção? In: NOVAES, Adauto. **O silêncio dos intelectuais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 19-44.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1966.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 41-51.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 19-48.

DEÁK, Csaba. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FAGUNDES, Júlia Ribes. **Promoção imobiliária e geografia de centralidades: Um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010)**. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro - volume 1. 6. ed. Porto Alegre: Globo, 1984.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro - volume 2. 6. ed. Porto Alegre: Globo, 1985.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Editora Global, 2008.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GABE, Mateus Augusto. **Flexibilização do perímetro urbano e suas repercussões sobre a expansão urbana**: estudo de Lajeado/RS (1984-2016). 2017. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&pm, 2017.

GALLINA, Bruno. **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.

GOBBATO, Flávia Gazzola. **Justiça social e materialidade**: o programa minha casa minha vida em Porto Alegre. 2016. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 3**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

HIRSCHL, Ran. The political Origins of the New Constitutionalism. **Indiana Journal Of Global Legal Studies**, Toronto, v. 11, p. 70-108, 2004.

JENNINGS, Andrew. **Brasil em jogo**: o que fica da copa e das olimpíadas? São Paulo: Boitempo, 2014.

KANT, Emanuel. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Edições e Publicações Brasil Editora S.A., 1959.

- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LIMONAD, Ester. Planejar por quê? In: LIMONAD, Ester; MONTEIRO, João Carlos; MANSILLA, Pablo. **Planejamento territorial volume 1: reflexões críticas e perspectivas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. p. 16-44.
- LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban fortunes**. California: University Of California Press, 1987.
- LOSCH, August. **Die raumliche Ordnung der Wirtschaft**. Jena: Gustave Fischer, 1944.
- MARASCHIN, Clarice. **Alterações provocadas pelo shopping center em aspectos da estrutura urbana - Iguatemi, Porto Alegre, RS**. 1993. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1993.
- MARASCHIN, Clarice; CAMPOS, Heleniza Ávila; PICCININI, Livia Salomão. Dinâmicas do mercado imobiliário e estruturação urbana: o caso do eixo centro-leste de altas rendas em Porto Alegre/RS. **Cadernos PROARQ**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 111-130, dez. 2012.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSORIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 215-250.
- MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política - livro i: o processo de produção do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017a.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política - livro iii: o processo global da produção capitalista**. São Paulo: Boitempo, 2017b.

- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MORUS, Tomás. **A utopia**. Porto Alegre: L&PM, 2012.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 203-219, jan. 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1977. p. 65-76.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PANERAI, Philippe. **Análise urbana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.
- PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles. **Formas urbanas: a dissolução da quadra**. Porto Alegre: Bookman, 2013.
- PARADEDA, Joana de Mattos. **Megaeventos, reestruturação urbana e gentrificação: o caso do Projeto Porto Maravilha?** Rio de Janeiro. 2015. 364 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 26-67.
- PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**, [S.L.], p. 67-107, 2006. Editora FIOCRUZ. <http://dx.doi.org/10.7476/9788575416129.0004>.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Memória Porto Alegre: espaços e vivências**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1991.
- PICCININI, Livia Salomão. **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.

PICCININI, Lúvia Salomão; ALMEIDA, Maria Soares de. A legislação urbana: limitações e amplitudes a partir de seu contexto de criação e desenvolvimento. In: PANIZZI, Wrana (org.). **Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: Cirkula, 2016. p. 77-100.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PLATÃO. **A república**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Atlas do desenvolvimento humano da região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal/Secretaria de Coordenação Política e Governança Local; Metroplan; PNUD; Fundação João Pinheiro, 2008.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

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 Ambiental (Lei Complementar nº 646/2010)**. Porto Alegre, 2010.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Quadro da arquitetura no Brasil**. 11. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

REZENDE, Vera. **Planejamento Urbano e Ideologia: quatro planos para a cidade do rio de janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e de tributação**. 2. ed. Lisboa: Editora da Fundação Calouste Gulbenkian, 1965.

- ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- SALINGAROS, Nikos. **As leis da arquitetura na perspectiva de um físico**. 2003. Disponível em: <https://zeta.math.utsa.edu/>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- SALINGAROS, Nikos. **Principles of urban structure**. Amsterdam: Techne Press, 2005.
- SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. **A natureza da burguesia brasileira em Florestan Fernandes**. 2001. Disponível em: [https://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/01dossiebrasil/bib/sam1-brg/index.html](https://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01dossiebrasil/bib/sam1-brg/index.html). Acesso em: 9 jan. 2021.
- SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014a.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014b.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014c.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2017.
- SCHWARTZ, Roberto. **As ideias fora do lugar: ensaios selecionados**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SENNETT, Richard. **Carne e pedra**: o corpo e a cidade na civilização ocidental. 3. ed. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2014.

SILVA, Elvis Vitoriano da. **Desigualdade de renda no espaço intra-urbano**: análise da evolução na cidade de Porto Alegre no período 1991-2000. 2011. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SIMÕES, José Daniel Craidy. **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.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus, 1981.

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

SOUZA, Célia Ferraz de; MÜLLER, Dóris Maria. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **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.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A**



**cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p. 75-103.

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

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 169-243.

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

WEBER, Max. Conceito e categorias da cidade. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 68-89.

WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 90-113.

## ANEXOS

### ANEXO 1 – QUADRO DE FINALIDADES DO CADASTRO FISCAL DO IPTU

TAB FINALIDADES		31/10/2019
COD_F	DES_FINALIDADE	
10	TERRENO	
11	TERRENO EM CONDOMINIO HORIZONTAL FECHADO	
12	GLEBA	
13	SOBRA DE AREA	
14	AREA A VISTORIAR	
18	TERRENO EM CONDOMINIO HORIZONTAL ABERTO	
19	TERRENOS CONDOMINIO HORIZ ABERTO SEM AREA USO COMUM	
20	RESIDENCIA ISOLADA	
21	RESIDENCIA DE FRENTE COM INTERIORES	
22	RESIDENCIA DE INTERIOR	
23	RESIDENCIA NAO PADRONIZ EM CONDOM HORIZONTAL FECHADO	
24	CONSTRUCAO EM AREA PROJETADA DE GLEBA	
25	APARTAMENTO	
26	APARTAMENTO DE COBERTURA	
27	ESPACO DE ESTACIONAMENTO RESIDENCIAL	
29	ESPACO DE ESTACIONAMENTO RESIDENCIAL DESCOBERTO	
30	RESIDENCIA PADRONIZADA EM COND HORIZONTAL FECHADO	
31	ESPACO ESTACIONAMENTO VINCULADO RESID COBERTO	
32	ESPACO ESTACIONAMENTO VINCULADO RESID DESCOBERTO	
33	RESIDENCIA NAO PADRONIZADA EM COND HORIZ ABERTO C/ ÁREA COMUM	
34	RESIDENCIA PADRONIZADA COND HORIZ ABERTO C/ ÁREA USO COMUM	
35	RESIDENCIA CONDOM HORIZ ABERTO SEM AREA USO COMUM	
36	APART-HOTEL(FLAT)	
40	UNIDADE DE COMERCIO E SERVICO ISOLADA	
41	LOJA TERREA EM EDIFICIO	
42	LOJA EM GALERIA	
43	SALA COMERCIAL	
44	EDIFICIO GARAGEM	
45	ESPACO DE ESTACIONAMENTO NAO RESIDENCIAL	
46	HOTEL, MOTEL OU SIMILAR	
47	UNIDADE (DE COMÉRCIO OU SERVIÇOS) DE FRENTE NÃO ISOLADA	
48	LOJA DE INTERIOR	
49	GARAGEM COLETIVA	
50	SALA DE COBERTURA	
51	LOJA EM SHOPPING	
52	ESPACO DE ESTACIONAMENTO NAO RESIDENC DESCOBERTO	
53	ESPACO ESTACIONAMENTO VINCULADO NAO RESID COBERTO	
54	ESPACO ESTACIONAMENTO VINCULADO NAO RESID DESCOBERTO	
60	DEPÓSITO / ARMAZÉM / PRÉDIO INDUSTRIAL	
62	POSTO DE COMBUSTIVEL	
63	COMPLEXO INDUSTRIAL	
70	IMOVEL ESPECIAL	

Quadro 23: Classificação segundo o tipo morfológico utilizada nos registros do Cadastro Fiscal do IPTU.

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre.



### ANEXO 3 – ESTRUTURA DO ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO PDDU (1979)

**DIVISÃO TERRITORIAL E USO DO SOLO**

**ZONA URBANA**  
 AUOI \_ÁREA URBANA DE OCUPAÇÃO INTENSIVA  
 AUOE \_ÁREA URBANA DE OCUPAÇÃO EXTENSIVA

**ZONA RURAL**

**UTS \_UNIDADE TERRITORIAL SECCIONAL**  
 UTSI \_UNIDADE TERRITORIAL SECCIONAL INTENSIVA  
 UTSE \_UNIDADE TERRITORIAL SECCIONAL EXTENSIVA  
 UTSR \_UNIDADE TERRITORIAL SECCIONAL RURAL

**UTP \_UNIDADE TERRITORIAL DE PLANEJAMENTO**  
 UTR UNIDADE TERRITORIAL RESIDENCIAL  
 UTCS UNIDADE TERRITORIAL COMERCIAL E SERVIÇOS  
 UTI UNIDADE TERRITORIAL INDUSTRIAL  
 UTM UNIDADE TERRITORIAL MISTA  
 UTF UNIDADE TERRITORIAL FUNCIONAL

**AF ÁREAS FUNCIONAIS**  
 ÁREAS FUNCIONAIS DE INTERESSE PÚBLICO  
 ÁREAS FUNCIONAIS DE INTERESSE AMBIENTAL  
 ÁREAS FUNCIONAIS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
 ●●●● ÁREAS FUNCIONAIS COM POTENCIAL DE RESERVA ECOLÓGICA  
 ■■■■ ÁREAS FUNCIONAIS COM POTENCIAL DE RESERVA BIOLÓGICA  
 ■■■■ ÁREAS FUNCIONAIS COM POTENCIAL DE AMBIENTE NATURAL  
 ●●●● PARQUES NATURAIS  
 ■■■■ PARQUES URBANOS  
 ÁREAS FUNCIONAIS DE INTERESSE PAISAGÍSTICO E CULTURAL  
 ÁREAS E LOCAIS DE LAZER, RECREAÇÃO E TURISMO  
 ■■■■ POTENCIAL DE LAZER  
 ■■■■ POTENCIAL RURAL  
 ■■■■ ÁREAS DE PRESERVAÇÃO CULTURAL E DE PROTEÇÃO DA PAISAGEM URBANA

■■■■ ÁREAS FUNCIONAIS DE INTERESSE URBANÍSTICO

**ÁREAS ESPECIAIS**  
 ■■■■ ÁREA CENTRAL  
 ■■■■ DELTA DO JACUI  
 ■■■■ PRAIA DE BELAS  
 ■■■■ POLOS DE COMÉRCIO E SERVIÇOS  
 ■■■■ CORREDORES DE COMÉRCIO E SERVIÇOS

**LIMITES**

----- LIMITE DO MUNICÍPIO  
 - - - - - LIMITE ENTRE ZONA URBANA E RURAL  
 - - - - - LIMITE ENTRE ÁREA URBANA DE OCUPAÇÃO INTENSIVA E EXTENSIVA  
 ..... LIMITE DAS UNIDADES TERRITORIAIS SECCIONAIS  
 ===== LIMITE DAS UNIDADES TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO  
 \_\_\_\_\_ LIMITE DAS ÁREAS FUNCIONAIS

**REDE VIÁRIA**

==== RV.I REDE VIÁRIA PRINCIPAL  
 ===== RV.II REDE VIÁRIA SECUNDÁRIA  
 ===== RV.III REDE VIÁRIA LOCAL  
 ▼ TERMINAIS DE TRANSPORTE COLETIVO

**INDICADORES**

○ VERDES  
 ● ESCOLAS  
 ● HORTOMERCADOS  
 ● POLOS DE COMÉRCIO E SERVIÇOS

**REGIME URBANÍSTICO**

**GRADES E CÓDIGOS**

							ÁREAS INTERIORES DAS UNIDADES TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO
							ÁREAS PERIFÉRICAS DAS UNIDADES TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO
densidade	atividades	altura máxima permitida	ocupação	altura	reserva p/ jardim		
1'	2'	3'	4'	5'	6'		ÁREAS DE TODA A UNIDADE TERRITORIAL DE PLANEJAMENTO

Quadro 24: Usos do solo previstos no PDDU e forma de representação do regime urbanístico. Fonte: PMPA, 1979.