

O DÉFICIT DE CIDADE E A EXPANSÃO URBANA E IMOBILIÁRIA NA CIDADE RURURBANA DE PORTO ALEGRE

Autor: Roger de Oliveira Borges Julio

Orientador: Prof.º Dr. Fabian Scholze Domingues

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Economia Urbana

Às vésperas da próxima revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), caracterizado como o conjunto de regras que rege o planejamento urbano da cidade, a discussão sobre o uso e ocupação do espaço urbano se apresenta com interesses conflitantes entre o setor imobiliário e as camadas populares. Entretanto, enquanto o primeiro possui maior capacidade de articulação com a esfera política, a representatividade da sociedade porto alegreense nesse debate encontra-se bastante limitada. Elaborado em 1999, o PDDUA apresenta como principal alteração em relação ao plano diretor que estava vigente em Porto Alegre, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o PDDU, feito em 1979, a mudança do conceito de planejamento, assim, o plano diretor da cidade deixou de possuir um caráter normativo para possuir uma função estratégica, fortalecendo o papel do Poder Público na produção do espaço urbano. Portanto, deve estabelecer mecanismos para que a cidade viabilize ótimas oportunidades de negócios. Logo, o planejamento urbano da cidade deve ser guiado pela competitividade, flexibilidade e orientação ao mercado. Nesse contexto, compreende-se a criação do instrumento urbanístico Projetos Especiais no PDDUA como um dos mecanismos para a intervenção no solo urbano. Que são classificados como projetos de atividades ou empreendimentos que exigem análise diferenciada em função da geração de impactos. A classificação dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de Realização Voluntária é caracterizada a partir de sua complexidade e abrangência, e são divididos em: Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus, obedecendo a uma escala crescente de geração de impactos.

Com o intuito de se inserir no debate sobre a próxima revisão do plano diretor e de colaborar com estudos e pesquisas em prol de uma cidade efetivamente democrática, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Economia Urbana (NEPEU) da UFRGS elaborou o mapeamento georreferenciado dos empreendimentos aprovados como Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau, classificados como empreendimentos ou atividades de grande porte ao possuírem área adensável superior a trinta mil metros quadrados ou com guarda veículos superior a 400 vagas. E por não seguirem as normas gerais do PDDUA para sua região, o Município poderá exigir do empreendedor medidas mitigadoras e compensatórias para evitar que os impactos causem prejuízos à estruturação urbana.

Entre os resultados obtidos nessa pesquisa, foi observado no extremo sul da cidade estava ocorrendo a intensificação de Projetos Especiais de empreendimentos imobiliários nas avenidas Juca Batista e Edgar Pires de Castro, região caracterizada por ser uma área de ocupação rarefeita. O Título III do PDDUA aborda sobre o modelo espacial da cidade, e possui os seguintes princípios básicos para que a ocupação do solo acompanhe as diversidades de cada parte do território de Porto Alegre: descentralização das atividades, a miscigenação da ocupação do solo com o objetivo de diminuir o deslocamento das pessoas e veículos e à qualificação do sistema urbano; densificação controlada, sob a perspectiva de otimização e racionalização dos custos de produção da cidade; reconhecimento da cidade informal, através de uma política que envolva o interesse social, e a estruturação e a qualificação ambiental, através da valorização do patrimônio e do estímulo à produção primária. Assim, o avanço do processo de urbanização para a região desses empreendimentos obedece a esses princípios? As avenidas Juca Batista e Edgar Pires de Castro estão localizadas na divisa dos bairros Hípica e Campo Novo, que estão situados de acordo com o plano diretor da cidade na Macrozona 8, classificada como Cidade Rururbana. A identificação das macrozonas foi estabelecida, de acordo com o PDDUA, a partir das características peculiares em relação aos aspectos socioeconômicos, paisagísticos e ambientais, e a partir disso, a Cidade Rururbana foi classificada como uma área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário. Desse modo, quais seriam os possíveis impactos de um adensamento urbano para essa região?

Em 2013, o Jornal do Comércio realizou uma matéria sobre a expansão imobiliária em direção ao extremo sul da cidade, abordando a redução da produção agropecuária com a expansão da cidade. Entre 1991 e 2011, a capital havia perdido 1.455 hectares de lavoura plantada, representando uma redução de 69,2% do total cultivado no período. E entre 2001 e 2012, o número de agricultores porto alegreenses com produtos na Central de Abastecimento do Estado (Ceasa) reduziu de 115 para 68. E entre os bairros que tiveram maior queda de produção estão o Belém Velho, Vila Nova, Hípica e Campo Novo. Como justificativa desse processo, representantes da construção civil responderam que a expansão imobiliária para o extremo sul está relacionada com a escassez de áreas centrais, e que a ampliação da cidade é positiva ao beneficiar muitas pessoas que queriam morar num lugar bom, apesar da infraestrutura não estar acompanhando a expansão. Seria possível conciliar esses dois aspectos?

A preferência na habitação das áreas mais próximas aos grandes centros urbanos é justamente pelo fato dela estar bem abastecida de infraestrutura, de fornecimento de diversos serviços urbanos essenciais para os moradores da cidade, menor necessidade de percorrer grandes distâncias, implicando menores custos com transporte, como também maior tempo disponível para “viver” o local que habita ao poder desfrutar das oportunidades de entretenimento que esta possui. Desse modo, o processo de urbanização direcionado para bairros distantes do centro necessita de um acompanhamento na provisão de infraestrutura, e de demais equipamentos urbanos essenciais para a prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, caso contrário, o assentamento nas áreas mais distantes trará futuros prejuízos tanto aos seus moradores, como também ao Poder Público, que terá que direcionar os seus recursos escassos para essas regiões, enquanto que a iniciativa privada apenas se beneficiará dos lucros obtidos pela implantação de seus empreendimentos.

Porém, o PDDUA possui mecanismos para impedir a ocorrência desse tipo de situação, com base em estudos elaborados pelo Poder Municipal, nos quais são avaliados os possíveis impactos dos empreendimentos caracterizados como Projetos Especiais, levando em consideração aspectos como a demanda gerada pelo incremento populacional apontando a necessidade de equipamentos públicos comunitários, e que caberá ao empreendedor do projeto as obras de implantações de equipamentos públicos urbanos e comunitários, da malha viária, entre outras que forem necessários em função dos impactos gerados pelo empreendimento.

Assim, quais estão sendo os impactos do instrumento urbanístico Projetos Especiais na expansão urbana e imobiliária de Porto Alegre? Os mecanismos criados para atenuar os impactos causados por empreendimentos que possuem regime urbanístico próprio em relação a região escolhida estão sendo utilizados de modo eficiente para evitar prejuízos aos moradores dessas regiões? A fim de evitar que estes sofram de déficit de cidade, promovendo a dificuldade de acesso aos serviços urbanos, de espaços de lazer, desperdício de tempo no trânsito, sendo possibilitado apenas a oportunidade de ter um lugar para morar e espaços destinados simplesmente ao consumo. No momento em que a discussão sobre o planejamento urbano na cidade ganha maior destaque devido à proximidade da próxima revisão do plano diretor, é necessário que os instrumentos de intervenção atuem de forma inclusiva em relação a toda sociedade porto alegreense, e que não se limite a determinados espaços e interessados, principalmente aos setores que enxergam a cidade apenas como uma ótima oportunidade de realizar negócios, satisfazendo apenas as vontades do *homo economicus*.

A metodologia utilizada para a elaboração desse estudo teve como base o critério utilizado anteriormente pelas pesquisadoras do NEPEU, Ana Aguirre, Gabriela Nodari, Vitória Spohr e Elisa Utzig, que tiveram acesso aos empreendimentos caracterizados como Projetos Especiais a partir da obtenção dos Termos de Compromisso que estão divulgados na página da Promotoria Geral do Município (PGM). Após a avaliação sobre os impactos gerados pela proposta de empreendimento é elaborado um Termo de Compromisso apontando quais obrigações devem ser realizadas pelo responsável do empreendimento afim de superar os problemas que serão causados por esses projetos. Entretanto, na página da Promotoria estão disponíveis apenas os Termos de Compromisso realizados de 2013 em diante, restringindo o intervalo de tempo para a análise desse instrumento urbanístico, assim como informações fundamentais em relação a quantidade de projetos aprovados. Por fim, cabe destacar que na última revisão do PDDUA, foi estabelecido a criação de um Cadastro Urbano que seria utilizado para democratizar a informação em relação a obtenção de dados relativos ao planejamento urbano da cidade. Entre os objetivos do Cadastro Urbano estava o fornecimento de dados físicos para o planejamento urbano, coleta e armazenamento de informações descritas do espaço urbano, que seria elaborado e atualizado com participação popular, forneceria dados qualitativos e quantitativos sobre a capacidade de absorção dos novos empreendimentos pelos equipamentos públicos e infraestrutura urbana local, e ficaria a disposição da comunidade e dos diversos órgãos públicos envolvidos com o planejamento urbano. Porém, ao longo do período de vigência deste plano diretor, essa medida apenas ficou na intenção de elaborar um projeto de cidade mais democrático.

E com a identificação dos endereços dos empreendimentos classificados como Projetos Especiais, que inicialmente caracterizou a formação de um novo bairro a partir desse instrumento urbanístico, visitar a região a fim de entrevistar os moradores locais para obter informações relacionadas ao acesso a cidade que estes possuem, através da disponibilidade do transporte público para se deslocarem por Porto Alegre e do abastecimento de equipamentos urbanos próximos ao lugar que moram. Além disso, a visita *in loco* também foi utilizada para avaliar se as construtoras responsáveis pelos empreendimentos cumpriram os acordos estabelecidos nos Termos de Compromisso. Com base nos dados obtidos através dos termos de compromisso, foram identificados os empreendimentos classificados como Projetos Especiais da Bolognesi Empreendimentos LTDA, Construtora Tenda, Ipanema Mountain Ville e da BSC Nova Ipanema Empreendimentos Imobiliários. Sendo que o primeiro está localizado na avenida Juca Batista, e os demais na avenida Edgar Pires de Castro. Além disso, cabe destacar que os dois primeiros foram construídos para atender o programa de habitação do Governo Federal, o *Programa Minha Casa Minha Vida*, e foi destinado para atender famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos. Foram realizadas duas visitas nessa região, que abrange os bairros Hípica e Campo Novo. A primeira, no intuito de conhecer os bairros, e a definição de Cidade Rururbana ficou bem clara *ao se observar na avenida Juca Batista um outdoor localizado dentro de um pasto sobre a proximidade do local com o Hipermercado Zaffari Hípica*, este também construído através do instrumento urbanístico Projeto Especial de 2º Grau. No início do trajeto sob a *avenida Edgar Pires de Castro*, já foi possível identificar o quão recente foi instituído para aquele bairro um projeto para a criação de moradias e o quanto ele carece de investimentos em infraestrutura básica. *A principal avenida do bairro possui pavimento precário, de mão dupla e sem presença de calçadas ou passeios cimentados*, deixando aquela avenida muito suja e descuidada. Outro aspecto observado e digno de nota foi a grande quantidade de condomínios residenciais fechados para diferentes níveis de renda.

Na segunda visita na região, foram realizadas entrevistas com moradores do bairro e a observação sobre o cumprimento das medidas mitigadoras e compensatórias presentes nos Termos de Compromisso. Os resultados foram decepcionantes. Em relação as obrigações da Bolognesi Empreendimentos LTDA, tinha sido acordado que esta deveria doar parte do terreno para a construção de uma praça e escola, porém, apenas uma praça havia no local destinado. A BSC Nova Ipanema deveria revitalizar três praças, sendo que duas delas estão bem distantes do endereço do empreendimento, a praça Dr. Josetti e a praça Dr. Grêmio, localizadas no bairro Medianeira, e na *Praça Poli Marcelino Espírito não foi observada nenhuma reestruturação do local*. Além disso, cabe destacar que no endereço apontado como destinado ao Projeto Especial dessa empreendedora imobiliária não havia nenhuma edificação no terreno, assim como no terreno destinado ao empreendimento da Ipanema Mountain Ville. Por fim, ao visitar o *conjunto habitacional da Construtora Tenda, que possui como obrigação a destinação de parte do terreno para a construção de uma creche, escola, praça e posto de saúde, nada disso foi observado ao avistar o local*.

Em relação às entrevistas com os moradores foram realizadas cinco perguntas, quatro relacionadas ao transporte público e uma sobre a falta de equipamentos urbanos na região. Em relação a quantidade de pessoas entrevistadas, considero que não foi satisfatório, porém, deixou exposto uma situação vivida por moradores de regiões afastadas, como o uso do espaço nesses locais são destinados a moradia e ao consumo, através de centro comerciais e supermercados, a falta de espaços para interação social dificulta a comunicação com os moradores, e faz com que estes não se sintam motivados a interagir com outras pessoas. Percorrendo a avenida Edgar Pires de Castro e seus arredores, só observei duas praças, uma delas foi a que deveria ter sido revitalizada e a outra que está dentro de um condomínio residencial destinado prioritariamente para moradores da classe média alta que habitam o bairro, desse modo, as pessoas andam pelo bairro apenas para finalidades específicas, como trabalho, estudo e consumo, mostrando um padrão urbano de ausência de cidade.

Como considerações finais, destacamos: através do critério de divisão da cidade pelas Regiões de Gestão de Planejamento, a utilização do transporte público está relacionada com a ida à região central para fins de trabalho e educação, implicando gastos rotineiros com transporte público para percorrer grandes distâncias. E em relação a falta de equipamentos urbanos na região, as categorias mais votadas foram relacionadas aos itens destinados à cultura, ao esporte e lazer e à segurança pública. O que pode ser facilmente observado ao visitar a região: a total falta de espaços para entretenimento dos moradores desses bairros, e a não observação de nenhum posto policial. Em relação a esse último item, é razoável pensar que a falta dessa categoria de equipamento público relacionado à segurança dos moradores do bairro deve sobrecarregar a utilização de itens relacionados à segurança pública de outros bairros mais consolidados, como a Restinga. Com base nos critérios utilizados para avaliar o déficit de cidade na fronteira da expansão urbana e imobiliária de Porto Alegre, foi possível identificar sob quais condições os residentes dessa região moram nesta cidade. A dominação do espaço pelas construtoras implica na falta de apropriação do espaço por parte dos moradores desses bairros. O estreitamento das relações entre a iniciativa privada e o Poder Público através do instrumento urbanístico Projetos Especiais utilizados para fins de moradia, faz com que a ilusão da casa própria traga transtornos relacionados ao dia a dia nesses lugares, bairros destinados apenas para uso de dormitório e consumo, com pouco convívio entre os moradores e praticamente nenhum lugar para entretenimento e lazer, trazendo ao local um grande ambiente de monotonia. Finalmente, também foi observado o total menosprezo que possui o atual PDDUA por parte do Poder Municipal, assim, para que a próxima revisão do plano diretor de Porto Alegre seja mais inclusiva, não apenas nas intenções, como nos resultados, é urgente uma mobilização dos diversos representantes das camadas populares da cidade, e que o tema do planejamento urbano seja totalmente incorporado no cotidiano da sociedade porto alegreense, em busca do direito à cidade.

Referências

AGUIRRE, Ana; UTZIG, Elisa; RUVIARO, Janaina; NODARI, Gabriela; SPOHR, Vitória. Contribuições para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre. Sul21. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/04/contribuicoes-para-a-revisao-do-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-e-ambiental-de-porto-alegre/>>. Acesso em: 21 abr.2018.

FAGUNDES, Júlia Ribes. Projetos especiais em Porto Alegre: reflexões sobre a prática da exceção. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre. Jan/2018.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: entre as intenções e os resultados. In. PANIZZI, Wrana (org.). Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento. Porto Alegre. CirKula, 2016.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

SOARES, Fernando. O lado rural de Porto Alegre perde espaço. Jornal do Comércio. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=115372>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor, Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>>.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (L.C. 434/99 atualizada e compilada até a L.C. 667/11, incluindo a L.C.646/10)

