

Álvaro Luiz Heidrich  
Rosetta Mammarella  
(Organizadores)

# Habitação e MetrÓpole

Representações e produção da cidade em disputa



# Habitação e Metr pole

Representa es e produ o da cidade em disputa

**Álvaro Luiz Heidrich**  
**Rosetta Mammarella**  
*(Organizadores)*

# Habitação e MetrÓpole

Representações e produção da cidade em disputa



**ISBN 978-85-7697-455-0**

2ª edição e-book – 2016.

### **Compasso Lugar-Cultura**

*Dirce Maria Antunes Suertegaray*  
**Editora-chefe**

Rua Vasco da Gama, 114/301  
Bom Fim –Porto Alegre/RS  
(51) 3311-3695  
www.compassolugarcultura.com  
compassolugarcultura@gmail.com

### **Conselho Editorial**

Álvaro Heidrich  
Carlos Henrique Aigner  
Cláudia Luiza Zeferino Pires  
Dilermundo Cattaneo da Silveira  
Dirce Maria Antunes Suertegaray  
Elisabeth Helena Coimbra Matheus  
Jaeme Luiz Callai  
João Osvaldo Rodrigues Nunes  
Helena Copetti Callai  
Laurindo Antonio Guasselli  
Nelson Rego  
Roberto Verdum  
Rosa Maria Vieira Medeiros

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, sem autorização expressa do autor ou da editora. A violação importará nas providências judiciais previstas no artigo 102, da Lei nº 9.610/1998, sem prejuízo da responsabilidade criminal. Os textos deste livro são de responsabilidade de seus autores.

*Christiano Corrêa Teixeira*

*Dollar Photo Club*

### **Fotos capa**

### **Editora Imprensa Livre**

*Karla Viviane*

### **Editora**

Rua Comandá, 801  
Cristal – Porto Alegre/RS  
(51) 3249-7146  
www.imprensalive.net  
imprensalive@imprensalive.net  
facebook.com/imprensalive.editora  
twitter.com/editoraimpresa

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

H116 Habitação e metrópole : representações e produção da cidade em disputa / Álvaro Luiz Heidrich, Rosetta Mammarella (organizadores). – 2ª ed. – Porto Alegre : Imprensa Livre, 2016. 290 p. : il. ; 22 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7697-455-0

1. Planejamento urbano - Porto Alegre (RS) - Região Metropolitana. 2. Habitação. 3. Metrópole. 4. Urbanização. 5. Política urbana. I. Heidrich, Álvaro Luiz. II. Mammarella, Rosetta.

CDU 711.4(816.5)

CDD 711.4098165

### **Índice para catálogo sistemático:**

1. Planejamento urbano : Porto Alegre (RS) : Região Metropolitana 711.4(816.5)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

# Sumário

<u>Prefácio</u> .....	7
<u>Apresentação</u> .....	11
<u>Capítulo I</u>	
<b>Metrópole, disputa por espaço, ideias e moradia</b> .....	21
<i>Álvaro Luiz Heidrich, Iára Regina Castello e Paulo Roberto Rodrigues Soares</i>	
<u>Capítulo II</u>	
<b>O futuro da cidade: representações e práticas de planejamento urbano e participação social em Porto Alegre e Região Metropolitana</b> .....	43
<i>Milton Cruz, Luciano Fedozzi</i>	
<u>Capítulo III</u>	
<b>Uma outra história sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre: estudo de caso em Canoas/RS (1930-1960)</b> .....	105
<i>Danielle Heberle Viegas</i>	
<u>Capítulo IV</u>	
<b>Promoção imobiliária e geografia de centralidades: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999 – 2012)</b> .....	151
<i>Júlia Ribes Fagundes</i>	
<u>Capítulo V</u>	
<b>Políticas habitacionais e a produção da cidade: estudo a partir de comunidades da cidade de São Leopoldo (2005 - 2010)</b> .....	205
<i>Viviane Florindo Borges</i>	
<u>Capítulo VI</u>	
<b>Cidade representada e cidade vivida na produção do bairro Restinga</b> .....	249
<i>Nola Patrícia Gamalho</i>	
<u>Autores</u> .....	287



## **Prefácio**

### **Metrópole, um objeto em construção**

*José Vicente Tavares dos Santos*  
(Diretor do ILEA UFRGS)

Este livro representa mais um resultado do Observatório das Metrópoles, uma rede nacional de pesquisadores, de caráter interdisciplinar que o ILEA tem a honra de contar enquanto uma das RIMPs – Redes Interdisciplinares e Multidisciplinares de Pesquisa.

Estamos na época denominada de “modernidade tardia” cujas características são a reprodução estrutural da exclusão social, a disseminação das violências, a ruptura de laços sociais e a “desfiliação” de algumas categorias sociais, como a juventude, definindo um espaço urbano fraturado. A dinâmica das instituições sociais básicas – a família, a escola, as redes de sociabilidade e as redes sociais – transforma-se pelas próprias especificidades desta cidade partida.

Encontramos uma lúcida perspectiva de análise interdisciplinar, caracterizando as novas complexidades que resultam na produção das estruturas, processos e práticas que configuram o espaço urbano no período atual. Este modo de produzir conhecimento, desenvolvendo a explicação científica orientada pelo conceito de com-

plexidade, mediante a participação em redes nacionais de pesquisa, pode, também, resultar em propostas de políticas públicas e de elaboração de cenários de futuro para a sociedade contemporânea.

Por um lado, a diversidade de formação dos autores possibilitou a composição analítica de um enfoque acerca da Metrópole cuja ausência nos currículos acadêmicos ainda é notória. Por outro lado, a conformação da Metrópole enquanto uma das novas questões sociais mundiais aumentou, pois as migrações rurais-urbanas são um fenômeno mundial e os dilemas de habitação, alimentação, educação e segurança do cidadão se reproduzem em diferentes escalas.

Este livro insere-se em um processo de transição paradigmática, pois a partir da reconstituição das experiências de fabricação do espaço urbano, a Metrópole configura-se como emergência de um espaço social novo, múltiplo e processual, mediante uma interlocução múltipla de necessidades, precariedade e possibilidades.

Seu tema geral trata do fenômeno de construção das metrópoles, enquanto representações e práticas. Inicia pela definição da Metrópole enquanto efeito de uma disputa por espaço, ideias e moradia (Álvaro Luiz Heidrich, Iára Regina Castello e Paulo Roberto Rodrigues Soares). Em seguida, analisa as perspectivas do futuro da cidade, a partir das Representações e Práticas de Planejamento Urbano e Participação Social, em Porto Alegre e Região Metropolitana (Milton Cruz, Luciano Fedozzi). Depois, estudam o caso do município de Canoas, na região metropolitana de Porto Alegre (Danielle Heberle Viegas).

Um segundo conjunto de trabalhos estuda os processos de fabricação do espaço urbano. Por um lado, uma análise da promoção imobiliária, mediante o estudo da oferta de imóveis residenciais Novos em Porto Alegre (Júlia Ribes Fagundes). Em segundo lugar, um estudo das Políticas Habitacionais na produção da cidade, enfocando o caso de São Leopoldo (Viviane Florindo Borges). Finalmente, as vivências em um bairro de Porto Alegre, a Restinga, foram reconstituídas por suas práticas e representações (Nola Patrícia Gamalho).

Identificamos diversas formas de construção da cidadania, desde o aumento dos serviços públicos coletivos até a multiplicação do setor associativo, refletindo uma melhor organização da socieda-



de civil. Afinal, esses foram espaços que sediaram, desde os anos de 2001, os fóruns sociais mundiais. Houve muitas lições das cidades ao longo do planeta que se fizeram ouvir.

Este estudo chegou à conclusão de que existe uma diferenciação de dimensões estruturais cuja espacialização é diversa: trata-se de um esforço de cartografia social que permitiu a caracterização da metrópole meridional como um espaço urbano diferenciado e complexo, com um emergente processo de segregação social.

Essas análises, por seu rigor e imaginação, possibilitaram que se evidenciem também novas possibilidades: as relações entre os grupos, categorias e classes sociais vem revelando dilemas societários entre a segregação social e o reconhecimento da diferenciação social e cultural no espaço urbano das Metrôpoles na Era da Mundialização de Conflitualidades. Estamos, portanto, colocados diante de um desafio de inventar a cidade nova, transcultural, diversa e diferenciada, na qual a cidadania para todos seja o horizonte, eivada das possibilidades emancipatórias de uma metrópole, portadora de outro, possível, padrão civilizatório mundial.

Os leitores saberão avaliar a relevância desta publicação e sua capacidade de nos fazer melhor entender nosso lugar, a Metrôpole.



## **Apresentação**

Este livro reúne um conjunto de estudos que tem como foco central a produção da cidade como espaço de planejamento, representações e disputas pela moradia que foram realizados no contexto acadêmico como dissertações ou teses. Tem como autores, na sua maioria, pesquisadores integrados ao Observatório das Metrópoles, Núcleo Porto Alegre, no âmbito do projeto “Estruturação territorial, dinâmica socioespacial e governança: efeitos sociais e processos de transformação nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul – 1991/2010” desenvolvido no âmbito do Programa de Apoio A Núcleos Emergentes (PRONEM/FAPERGS/CNPq).

O Observatório das Metrópoles se constitui como um grupo nacional de pesquisa, sob a coordenação geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que reúne pesquisadores vinculados a instituições acadêmicas, governamentais e da sociedade civil atuando em rede sobre os impactos metropolitanos decorrentes do modelo de desenvolvimento em curso. O Observatório é organizado por meio de unidades nucleares em 15 Regiões Metropolitanas do Brasil.

O Núcleo Porto Alegre, sediado no Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, consoante com os objetivos da rede nacional, mantém o

seu propósito de constituir uma rede regional de caráter plurinstitucional e pluridisciplinar, aliando suas atividades de pesquisa e ensino com a realização e promoção de atividades que possam influenciar as decisões dos atores que atuam no campo da política pública, tanto na esfera do governo, como da sociedade civil.

Tendo como referência as transformações econômicas e sociais que vêm passando o Brasil, desde o final dos anos 1980, os estudos realizados no âmbito do Observatório das Metrôpoles pretendem avaliar as mudanças do processo de metropolização do país, levando em consideração a relação dos aglomerados urbanos com o território nacional e com os sistemas urbanos regionais, bem como identificar as diferenças entre estes aglomerados em termos dos graus de integração dos municípios na dinâmica metropolitana.

Um dos objetivos específicos das pesquisas realizadas no contexto do Observatório das Metrôpoles se relaciona à compreensão dos mecanismos societários de exclusão e integração, por meio de seus efeitos sobre a estruturação social e no território, nos mecanismos de produção/reprodução de desigualdades e nas relações de interação e sociabilidade entre as diferentes instâncias da sociedade mediadas pelos conflitos e contradições das classes sociais: poder público, mercado, organizações civis.

As análises, mesmo realizadas a partir das experiências ou situações municipais, tem como referência territorial a Região Metropolitana de Porto Alegre. As concepções e análises que perpassam os textos estão alicerçadas em territórios específicos (Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo), mas dizem respeito às diferentes configurações que estruturam a sociedade e dinamizam o espaço (no âmbito público e/ou privado): processos de planejamento, construção histórica dos espaços, dinâmicas urbanas, processos de exclusão e integração com produção e reprodução das desigualdades em seus diferentes matizes (econômicas, simbólicas, sociais, etc.).

Algumas questões são norteadoras e estabelecem as conexões entre os capítulos do livro. A disputa pela cidade, a concretização do modo como ela se institui concretamente está vincu-

lada a diversos fatores que vão desde o modo como determinado projeto de modernização de instaura na sociedade, que mobiliza ações e decisões, tanto do poder público (mecanismos de planejamento e controle social) como privado (ações do mercado) até um corpo de representações simbólicas, em que alguns espaços são estigmatizados em detrimento de outros, empoderados de *status*, dependendo da classe social que vive nesses espaços e do modo como se apropria do espaço. Lançando um olhar sobre a realidade estrutural da metrópole e sobre o modo como os agentes produtores da cidade e os cidadãos estabelecem as relações entre si, importa conhecer qual a capacidade de superação dos graves problemas tensionados pela disputa do território, levando em conta a existência de acentuada diferenciação social e espacial, falta de planejamento, produção de periferias carentes de infraestrutura. Não se trata apenas de considerar o viver na cidade (mundo objetivo, materialidade), mas de perceber que essa materialidade está prenhe de subjetividades, que implica no sentir, viver e representar a cidade, ou a parte da cidade na qual a vida dos indivíduos se concretiza (o bairro, a rua, o quarteirão). A cidade ao mesmo tempo em que é reflexo da contradição estrutural da sociedade classista e desigualo, também exerce influência tanto objetiva como subjetiva sobre os seus habitantes. Como exercer seu direito à cidade, com moradia digna, portanto de qualidade e com urbanidade (acesso aos espaços públicos livres de violência, assistência à saúde, direito à educação com qualidade, possibilidade de mobilidade adequada, etc.)?

Algumas respostas devem ser encontradas no encontro entre instância que se inter-relacionam e têm poder de influência mútua: desde o planejamento público, alicerçado em decisões cujos pressupostos revelam as correlações de força entre atores/sujeitos e seus interesses frente a qual cidade lhes interessa instituir, passando pelo processo histórico de sua formação e que cria determinadas projeções simbólicas que auferem sentido e projeto de acordo com determinados modelos ou perfis de cidade aos quais estão sujeitos seus moradores, até a ação de grupos sociais seja pela via do mercado, seja pela ação dos grupos ou indivíduos

que disputam e produzem a cidade objetiva, concreta, marcada por suas contradições, limitações (para alguns) e benesses (para outros).

O livro está composto por seis capítulos cuja estrutura lógica e as conexões entre os temas são detectáveis na sua leitura.

O primeiro artigo que integra esta coletânea, de *Álvaro L. Heidrich, Iára R. Castello e Paulo R.R. Soares*, traz uma discussão pautando a diferença entre o viver e o habitar no contexto da metrópole a partir de três ideias: a compreensão do contexto metropolitano como espaço urbano disputado, premido por modernização e transformações acompanhadas por desigualdades socioespaciais; a demonstração de que o espaço social metropolitano compreende também a dimensão das ideias, um campo que igualmente envolve disputa pelas concepções de cidade e práticas socioespaciais; e, o esboço de uma compreensão sobre as mudanças na produção do espaço urbano, com ênfase nas dinâmicas que vêm consolidando as novas modalidades do habitar no contexto metropolitano.

A discussão sobre as diferentes concepções e instrumentos de planejamento urbano que visam a construção e a organização da ocupação e uso do solo da cidade é tema do segundo artigo, de autoria de *Milton Cruz e Luciano Fedozzi*. Como mostram os autores, mesmo fazendo uso dos mais modernos e eficientes instrumentos de planejamento, os problemas urbanos típicos das cidades brasileiras, como a irregularidade fundiária, o déficit habitacional, a fragmentação social a segregação urbana e a insegurança cresceram e persistem. Segundo os autores o processo de planejamento dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre ainda ocorre em espaços, nos quais e se tomam as decisões e se realizam práticas institucionais, que se assemelham a “gabinetes de negociação” com predomínio da presença do interesse privado que busca obter diferenciais vantajosos para a instalação e funcionamento de atividades no território urbano. Este estudo realiza a prospecção sobre o futuro da cidade por meio das práticas de planejamento urbano e da participação social em Porto Alegre e Região Metropolitana. Busca por elementos que auxi-

liem na compreensão das razões pelas quais o sistema de planejamento urbano – que inovou com a introdução da participação social na elaboração do Plano Diretor – mostrou-se limitado para enfrentar problemas dessa ordem. As análises realizadas pelo autor vêm acompanhadas de um compromisso ético no sentido de contribuir para a construção de uma abordagem crítica das práticas dos órgãos estatais e das concepções de planejamento urbano que se mostram incompatíveis com a construção de uma cidade que garanta a cidadania para todos e com o fortalecimento da sociedade civil, além de indicar possibilidades de construção de uma relação democrática entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Mas uma dimensão que o planejamento urbano não pode prescindir é a da história sobre a qual estão alicerçadas as decisões tanto do poder público como da sociedade civil nos destinos de uma cidade. *Danielle Heberle Viegas* enfrenta essa dimensão narrando a construção social que envolveu a projeção das principais representações associadas às cidades metropolitanas brasileiras, tais como a de cidade-dormitório e cidade-industrial. Tendo como foco temporal o período entre 1930 e 1960 a autora realiza um estudo sobre o município de Canoas, segundo maior em população e no Produto Interno Bruto da Região Metropolitana de Porto Alegre. No enfoque adotado, o objetivo é o de compreender quais demandas foram incluídas/excluídas no processo que consolidou a imagem dessa cidade como um “dormitório” de trabalhadores que se reportavam a Porto Alegre e, em contrapartida, quais medidas foram tomadas por parte do Poder Público para alicerçar a ideia de um distrito industrial na região. Tendo como foco analítico a dinâmica habitacional da cidade a partir da criação e remoção de bairros, foi possível demonstrar que o ideal desenvolvimentista, bem como o escasso interesse historiográfico voltado às regiões metropolitanas suplantou a visibilidade de outras práticas urbanas passíveis de serem investigadas nessas cidades.

O quarto texto, de *Júlia Ribes Fagundes*, nos conduz a uma reflexão profunda sobre as consequências para as cidades quando

o mercado, por meio do setor mais poderoso quando se trata de intervenção urbana parcial, que é setor imobiliário, assume para si um processo de reestruturação da cidade contemporânea. Em Porto Alegre, cidade sobre a qual a pesquisa se desenvolveu, o processo de reestruturação com vistas a um perfil contemporâneo foi marcado pela emergência de novas centralidades mediante não o planejamento, mas pela ação dos promotores imobiliários. Conduzidos pela análise dos relatórios anuais do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul, (SINDUSCON-RS), no período 1999-2012, a autora, ao mesmo tempo em que descreve a distribuição espacial da oferta de imóveis novos na cidade e os localiza no território, revela que a Capital do Estado apresenta uma nova centralidade, um novo referencial de atuação para os promotores, que não se dá mais a partir do Centro Histórico, mas, sim, a partir de alguns bairros tornados nobres na disputa pela apropriação hegemônica e excludente do espaço da cidade.

No próximo capítulo, a produção da cidade é analisada sob a ótica da ação do poder público por meio das políticas habitacionais. No estudo, *Viviane Florindo Borges* faz uma reflexão às experiências realizadas, no período entre 2005 a 2010, na cidade de São Leopoldo, município que deu origem a toda a região atualmente denominada “Vale do Rio dos Sinos” e que, juntamente com Novo Hamburgo, se constitui como centralidade na porção norte da Região Metropolitana de Porto Alegre. A base econômica do Vale está fortemente vinculada à herança cultural e econômica trazida pelos imigrantes alemães a partir de 1824, constituindo-se como referência nacional na produção de calçados. Nesse estudo, a autora traça uma trajetória de análises que permite compreender a centralidade da moradia na produção da cidade apresentando as gerações das políticas habitacionais de interesse social, tomando como referência a perspectiva histórica da política habitacional no Brasil e a crescente inserção do espaço urbano nas estratégias de acumulação do capital. Objetivando identificar a materialização destas políticas na cidade utilizou-se como locus de estudo as comunidades Vila Brás e Cooperativa Bom Fim, lo-



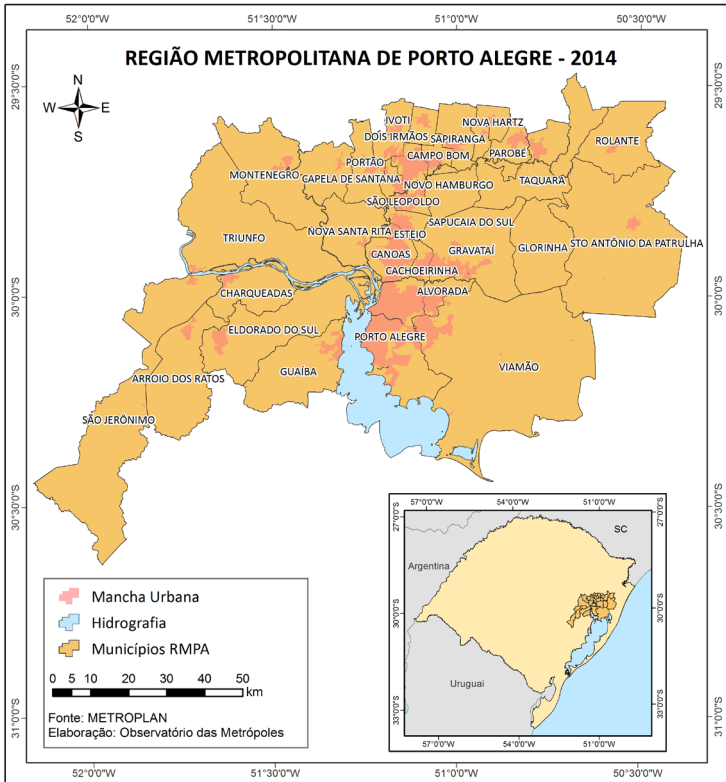
calizadas no bairro Santos Dumont em São Leopoldo.

Num esforço de aproximação na escala do viver a/na cidade, com suas contradições explícitas manifestadas nos processos de fragmentação e segregação social e territorial, e trazendo no seu bojo toda a problemática do planejamento urbano, da ação tanto do mercado imobiliário como do poder público na produção das cidades tal como refletido nos capítulos precedentes, *Nola Patricia Gamalho* desenvolve um estudo apurado sobre o que significa o viver na metrópole para os despossuídos moradores de “malocas” nos espaços centrais da Capital, vistos como patologia social e retardadores do processo de modernização da cidade. A análise da produção do espaço no Bairro Restinga, ocorrido nas décadas de 1960 e 1970, cujo programa de urbanização que tinha como lema “Remover para promover”, se constituiu, em Porto Alegre, como o mais bem acabado programa oficial de segregação social, com a retirada das “Vilas de Malocas” nas proximidades do centro da cidade, sendo as famílias instaladas em um espaço a ermo, com carência de todos os equipamentos de urbanidade e acessibilidade. A autora realiza uma análise levando em consideração a proposta teórica de Lefebvre (2000) na tríade do espaço percebido, concebido e vivido e das representações do espaço e do espaço de representação, identificando nessas produções conflitos, intencionalidades, lógicas e imbricamentos e mostra como as representações passaram a ter importante papel na legitimação das remoções, remetendo as vilas e suas famílias a características de promiscuidade, insalubridade, contaminação. Assumindo ainda uma perspectiva histórica, a autora mostra, a partir desta experiência, como os espaços transformam-se no tempo com permanências e rupturas e o conceito de periferia no sentido clássico não é mais suficiente para compreender essa produção. Torna-se imprescindível tecer compreensões não apenas centradas nas desigualdades, mas preferencialmente nas diferenças, o que corrobora para a compreensão da diversidade sócio-geográfica-cultural da Restinga, evidenciando com isso sua centralidade no cotidiano e nos espaços de representação. Enquanto espaço vivido, a Restinga transforma-se, com o tempo, em Restingas,

pois são múltiplos os processos de produção que vão ocorrendo ao longo do tempo, como as remoções, produção de habitação popular, ocupações, loteamentos irregulares. Nos espaços vivido e percebido, elaboram-se os espaços de representação, assentados na trajetória pessoal de aquisição da moradia, nas relações de proximidade, na própria história de vida, que é imbricada ao lugar. Assim, evidencia-se a produção de espaços plurais, dinâmicos e com fortes vínculos territoriais, reelaborando o bairro como possibilidade de viver na metrópole.

*Rosetta Mammarella*  
Observatório das Metrôpoles  
Núcleo Porto Alegre

# Região Metropolitana de Porto Alegre - 2014





# Capítulo I

## Metrópole, disputa por espaço, ideias e moradia

*Álvaro Luiz Heidrich, Iára Regina Castello e  
Paulo Roberto Rodrigues Soares*

### Introdução

O objetivo deste capítulo é tratar de modo mais amplo e referencial os três aspectos centrais dos estudos trazidos neste livro. Os problemas da metrópole são evidentemente crônicos e sobre eles se orientam cotidianamente práticas políticas, intervenções técnicas e a vida transcorre por meio de artefatos funcionais que acomodam ao mesmo tempo as necessidades da reprodução econômica, do consumo, da fabricação, moradia, circulação e transporte, etc. Configura-se em espaço urbano duplamente mais tensionado pelo universo de tais demandas: primeiramente, por ser espaço urbano superdimensionado e, além disso, por ser objeto de fortes modificações na atualidade.

Para o acolhimento dessa abordagem, expõe-se a seguir alguns argumentos em torno de três importantes questões. Primeiramente, compreende-se o contexto metropolitano como espaço urbano disputado, premido por modernização e transformações acompanhadas por desigualdades socioespaciais. Em seguida, expõem-se argumentos para demonstrar que o espaço social metropolitano compreende também a dimensão das ideias, um campo que igualmente envolve disputa pelas concepções de cidade e práticas socioespaciais. E, por fim, esboçamos uma compreensão sobre as mudanças na produção do espaço urbano, com ênfase nas dinâmicas que vêm consolidando as novas modalidades do habitar no contexto metropolitano.

## Viver e habitar na metrópole de Porto Alegre

Na última década, o ciclo de crescimento econômico da economia brasileira alterou algumas das características tradicionais da nossa sociedade. A geração de milhões de postos de trabalho formais e a consequente elevação da renda média dos trabalhadores menos qualificados (vista pelos mais otimistas como a ascensão de uma “nova classe média” – a “classe C” da grande mídia) provocaram diversas mudanças no padrão de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, alargando o mercado consumidor, especialmente quanto ao acesso e provisão de bens de consumo duráveis e aos serviços privados, impactando fortemente nos espaços urbanos.

Contudo, as desigualdades de nossa sociedade ainda estão muito longe de serem suprimidas ou mesmo amenizadas, assim como os históricos e frequentes estranhamentos entre os diferentes grupos sociais. Paira na sociedade brasileira uma dilatada fratura entre ricos e pobres, brancos e não brancos, letrados e não instruídos. As segregações e as fragmentações espaciais que avançam nas áreas urbanas são apenas exemplos do estranhamento entre desiguais e diferentes no Brasil. A formação de verdadeiras cidadelas vigiadas nos bairros de classe alta e média alta e a disseminação dos empreendimentos imobiliários popularizados como “condomínios fechados” por todos os setores sociais parecem impedir a construção de uma sociedade mais coesa socialmente na qual os projetos coletivos estejam acima dos interesses corporativos e particulares de determinados grupos ou classes sociais.

As transformações são profundas e atingem campos e cidades das diferentes regiões brasileiras. Porém, são nas metrópoles, locais de concentração das forças produtivas, do consumo e das estruturas de gestão econômico-políticas, que a pressão social das mudanças se faz mais visível.

Porto Alegre, a metrópole mais meridional do Brasil, núcleo de uma importante região metropolitana (a quarta do país em população e Produto Interno Bruto), cidade conhecida pelo elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e qualidade

de vida, insere-se também neste contexto de mudanças e contradições.

A metrópole é o lugar da modernização. Modernização econômica, modernização urbana e de experimentação social. É também o lugar da migração, da mescla social e da diversidade socioespacial. As grandes inovações técnicas e tecnológicas, os movimentos sociais e políticos, as novas formas de sociabilidade, são gestados nas metrópoles e, posteriormente, difundem-se pelo território, com maior ou menor instantaneidade. Contudo, a modernização traz consigo duas faces: a presença dos grandes grupos dominantes política e economicamente e seus opostos, a massa de trabalhadores e de setores populares que também buscam nas metrópoles as oportunidades. Nas palavras de Milton Santos (1996, p. 259)

Graças à sua configuração geográfica a grande cidade aparece como diversidade socioespacial. A presença dos pobres aumenta e enriquece a diversidade socioespacial, que tanto se manifesta pela produção de materialidades (bairros e sítios), quanto pelas formas de trabalho e de vida.

Sabemos que no Brasil a modernização é, tradicionalmente, uma modernização imposta: seja pelo projeto político-social de frações dominantes da elite no poder, seja pela presença das corporações e dos atores hegemônicos no território (a chamada “corporatização” do território). A maior parte dos processos de modernização de nossa sociedade ocorreu de cima para baixo. Desde as reformas urbanas do início do século XX, passando pela modernização da agricultura nas décadas de 1960 e 1970 e a urbanização e metropolização dos anos 1970 e 1980. Todos esses processos ficaram conhecidos como “modernização dolorosa”. Em todos estes foi marcante também a presença dos “estranhos”. Seja na presença de técnicos estrangeiros ou de capitais alienígenas, seja na mobilização de contingentes populacionais deslocados de diferentes regiões do país (paulistas e gaúchos para o centro-oeste, nordestinos para a Amazônia e para as grandes metrópoles do sudeste).

Com a mundialização e a modernização do território via meio técnico científico informacional e seus sistemas de engenharia, esta presença de atores hegemônicos tornou-se ainda mais forte e com maiores condições de controle das estruturas locais por meio das modernas tecnologias de informação e comunicação. As metrópoles passam a cumprir um papel mais destacado na gestão e no comando das atividades econômicas, pois são elas que concentram os quadros hegemônicos e os aparatos técnicos necessários para o controle do território. De acordo com Milton Santos (1996, p. 258):

Com a modernização contemporânea, todos os lugares se mundializam. Mas há lugares globais simples e lugares globais complexos. Nos lugares complexos, que normalmente coincidem com as metrópoles há profusão de vetores, desde os que diretamente representam as lógicas hegemônicas, até os que a elas se opõem. Por isso a cidade grande é um enorme espaço banal. Todos os capitais, todas as técnicas, todas as formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar. Nos tempos de hoje a cidade grande é o espaço onde os fracos podem subsistir. As diversas frações da cidade se distinguem pelas diferentes densidades técnicas e informacionais.

Nos últimos trinta anos, a sociedade brasileira passou por diversas transformações urbanas. Entre estas mudanças está a transformação socioespacial de nossas metrópoles. Espaços cada vez mais complexos, cada vez mais segregados, cada vez mais fragmentados, as metrópoles – apesar do conservadorismo da ideologia do crescimento do “interior” e das cidades médias – continuam a concentrar as grandes forças sociais do país. Nas metrópoles, encontram-se os diversos projetos de sociedade em disputa em nosso país. A geografia eleitoral das principais metrópoles brasileiras reflete essa disputa.

Recentemente, o novo ciclo de expansão da economia reflete também na reestruturação das metrópoles. Grandes obras de infraestrutura e um novo ciclo da construção civil estão gerando fortes impactos na estrutura socioespacial das metrópoles, especialmente com a definição de novas centralidades, que alteram a valorização do solo urbano e induzem à mudança de conteúdo



socioeconômico do território.

Agrave-se a situação com o contexto dos Megaeventos Esportivos e seus impactos nas nossas grandes cidades. Relembramos anteriormente as tentativas de modernização de nossas cidades. Nas experiências anteriores, a intenção era colocar a metrópole em conexão com o mundial no plano das ideias e no plano espacial (via planejamento urbano). Como já foi abordado, Maricato (2000) tratava-se de colocar as ideias no lugar e o lugar as ideias. Porém, antes a modernização urbana se fazia pela importação das ideias urbanísticas dos centros hegemônicos (especialmente da Europa), hoje são os “pacotes urbanísticos” globais (as chamadas “boas práticas”) que acompanham os megaeventos, sendo estes os “responsáveis” pela modernização.

O capital imobiliário que agora reúne (via fundos imobiliários) agentes locais associados com agentes nacionais e até mesmo globais está interessado na produção dos “novos artefatos urbanos”. Assim, nos “espaços luminosos” da paisagem urbana metropolitana se destacam os edifícios inteligentes, as torres de escritório acopladas aos *shopping centers*, os “bairros planejados” e os grandes condomínios fechados.

A produção da periferia, pelo contrário, se dá por meio de conjuntos habitacionais isolados, distantes das centralidades, em uma cópia perversa do modelo de implantado no período da urbanização fordista. Reproduzimos aqui a contradição entre a “privatópolis imobiliária” e a “precariópolis estatal” observada em outras metrópoles latino-americanas (Hidalgo et al, 2008). A marcha da modernização torna a metrópole cada vez mais excluyente, fragmentada e segregada.

Mas como se coloca esta questão em Porto Alegre, a cidade da experimentação em gestão participativa, a outrora “capital da democracia participativa”?

Nos últimos anos, observamos o empenho das forças políticas dominantes no poder municipal para a mudança no modelo de desenvolvimento urbano na cidade. Nesse sentido, trata-se de ajustar a produção da cidade a um novo modelo de acumulação urbana, fortemente baseado na expansão imobiliária e nos ser-

viços. Percebe-se a desregulação da produção imobiliária a qual favorece os grandes projetos imobiliários e comerciais. Esses ocupam os setores mais valorizados ou revalorizados da cidade, enquanto que a produção de habitação popular é relegada à periferia distante, agravando os problemas de mobilidade da população de menor renda, embora esse seja um problema que afeta a população da cidade e da região metropolitana como um todo.

O atual período é de mudanças socioespaciais: dispersão metropolitana, reestruturação intraurbana, mudança social e no mercado de trabalho. Essas afetam – ainda que de maneira diferencial – a metrópole e a região metropolitana.

Porto Alegre acompanha as mudanças socioespaciais das metrópoles mundiais. No atual período, a reestruturação das metrópoles altera as tradicionais formas e os modelos de morfologia urbana. De um modelo simplificado de segregação caracterizado pela oposição centro-periferia ou cidade formal-cidade real temos agora uma diversidade de modelos e a subversão das “áreas naturais”.

Peter Marcuse (1994) considera as divisões econômicas e sociais da metrópole contemporânea. Entre as divisões econômicas da cidade temos a “cidade que governa” (a dos centros de gestão e das sedes das corporações) e a “cidade dos serviços avançados”. Estas formam espaços hierarquicamente superiores aos das “outras cidades”: a da produção direta, a do trabalho não-qualificado e a cidade “residual”, degradada e abandonada. Quanto às divisões sociais, além da “cidade dominante” (bairros abastados), temos a “cidade gentrificada”, a “cidade dos bairros residenciais” e a “cidade abandonada”, composta pelos espaços relegados das favelas, das ocupações e dos sem-teto.

As divisões econômicas e sociais estão relacionadas com as mudanças no mercado de trabalho metropolitano. No caso da região metropolitana de Porto Alegre, esse se apresenta mais segmentado e concentrado no setor de serviços, tanto na metrópole, como nos principais municípios metropolitanos.

Na metrópole, observa-se o crescimento dos estratos superiores, trabalhadores do terciário superior ligados à gestão, à

economia financeira globalizada e aos serviços avançados. É a formação de uma nova elite voltada para o global (Bauman, 2007; Sassen, 2010), que reside nos bairros abastados da “cidade que governa”. O crescimento dos estratos inferiores, de emprego não qualificado, está relacionado com essas mudanças. Na construção civil, a expansão do emprego está relacionada ao *boom* imobiliário e às obras da Copa do Mundo e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No setor de comércio e serviços, o emprego cresce entre os empregados de funções terceirizadas (limpeza, segurança, telemarketing). Esses trabalhadores tem seu espaço cotidiano na cidade “do trabalho não qualificado” e da “economia informal”, a qual engloba os bairros populares da periferia da metrópole e da maioria dos municípios metropolitanos, especialmente os mais próximos a Porto Alegre, que formaram a RMPA originária. Nos municípios metropolitanos, a desconcentração das atividades produtivas (indústria) e de serviços (expansão comercial), está exigindo quadros técnicos mais qualificados (a cidade da produção direta), bem como trabalhadores pouco qualificados do terciário inferior.

Essas mudanças afetam fortemente a mobilidade urbana intrametropolitana com novos fluxos em diversas direções na região metropolitana: da metrópole para a região metropolitana, da região metropolitana para a metrópole.

Com isso, ampliam-se as desigualdades não somente sociais, mas também das possibilidades de apropriação da metrópole. A população excluída ou segregada nas periferias distantes sofre uma dupla exclusão: exclusão social e econômica e exclusão dos espaços de centralidade da metrópole, incluindo aqui os espaços públicos de qualidade, sendo relegada aos espaços da sociabilidade violenta.

A metrópole aparece assim como um espaço ainda mais disputado e mais tensionado pelo direito à cidade, do qual a moradia digna, de qualidade e acessível é um componente de vital importância. Ela é um espaço que contraditoriamente reúne recursos em abundância e ao mesmo tempo esses recursos são poucos para tanta busca e necessidade. É maior a disputa pelo

próprio espaço, são maiores os preços da sua feição mercadoria, valorizada justo pela concentração. É o lugar da concentração de pessoas e ao mesmo tempo do afastamento entre elas. Esse espaço é impregnado de tensionamentos e contradições, como expõe Ana Fani A. Carlos (2001, p. 33-34):

Lugar de expressão dos conflitos, afrontamento-confrontações; lugar do desejo ou onde os desejos se manifestam, na metrópole se circunscrevem as ações e os atos do sujeito; aí se encontram os vestígios do que podemos chamar “harmonia dissonante” (...), de vestígios de tempos históricos diferenciais que o indivíduo se acha ou se perde, pois o espaço é o ponto de convergência entre o passado e o presente. É também o lugar da manifestação da experiência individual e da experiência socializante (...), produto de uma multiplicidade de trocas de todos os tipos que produz a sociabilidade na cidade. Reproduz-se na contradição entre a eliminação substancial e a manutenção persistente dos lugares de encontros e reencontros, da festa, da apropriação do público para a vida.

Pelo fato do espaço urbano poder ser apropriado, torna-se um espaço de disputa, mas não somente por aqueles que possuem meios de aquisição de suas parcelas, mas também por aqueles que simplesmente almejam e precisam estar nele. O que está nele se converte facilmente na expressão da sociedade em conflito. Desse modo, ao mesmo tempo em que é compartilhado, também é apropriado de distintas formas. Ao mesmo tempo em que na cidade uns precisam dos outros, de estabelecerem as mais variadas relações, seu espaço também é objeto de segregação. Como expõe Antônio Fernandes (1992, p. 86) a “segregação está ligada à estratégia de classe, na sua vontade de apropriação do espaço. Este [espaço] torna-se, então, ideológico e político e comporta correspondentes representações”.

## **Cidade, espaço disputado, pelas ideias e pelas práticas**

A ideia que se refere ao objeto da disputa ou ao que se vê de longe, como o que não se queira ou é estranho é a representação que permeia todo o espaço social da cidade. Desse modo, como

um espaço do viver e do vivido, constitui-se em um amplo campo de significações também, as quais constituem propriamente um meio. Um meio pelo qual se estabelecem as compreensões e, por elas, os lugares de cada grupo e a distinção entre eles. Bairro pobre, bairro rico, violento ou *chic*, periferia ou centro, etc., não são apenas modos de ver a cidade, são também maneiras de organizá-la, de alocar recursos e definir prioridades. Desse modo, Sandra Jovchelovitch (2009, p. 81) compreende:

As representações sociais são uma estratégia desenvolvida por atores sociais para enfrentar a diversidade e a mobilidade do mundo que, embora pertença a todos, transcende a cada um individualmente. Nesse sentido, elas são um espaço potencial de fabricação comum, onde cada sujeito vai além de sua própria individualidade para entrar em domínio diferente, ainda que fundamentalmente relacionado: o domínio da vida em comum, o espaço público. Dessa forma, elas não apenas surgem através de mediações sociais, mas tornam-se elas próprias, mediações sociais. E enquanto mediação social, elas expressam por excelência o espaço do sujeito na sua relação com a alteridade, lutando para interpretar, entender e construir o mundo.

O mapa é, sem dúvida, uma das mais evidentes e autênticas representações. É pouco imaginável pressupor discordância sobre mapas publicados e divulgados. Eles ganham expressão de documento no qual se deposita fé. Assim como os mapas geográficos, também as memórias, as literaturas, os discursos constituem meios pelos quais se busca reproduzir a imagem do que se vive. Desse modo se compreende que qualquer uma dessas maneiras de se falar do espaço pressupõe a intencionalidade de comunicar. Portanto, influenciar sobre o que se faz ou o que se ocupa na cidade, diz respeito à produção disso, de um espaço material e ao mesmo tempo simbólico. Assim como se nota facilmente pelo conteúdo dos discursos que se apoiam nos atributos geográficos, históricos e culturais de um país, também nos âmbitos territoriais mais próximos, como, por exemplo, os que se reportam aos desiguais espaços da cidade, são construções desse tipo.

A cidade e a ideia de cidade não são apenas uma materialidade e uma representação dela. Na verdade, compõem um espaço

que se produz nesse uno-duplo. Como Raymon Ledrut ressalta, a cidade deve ser compreendida como “uma coletividade territorial (...) cujos membros mantêm relações de interdependência regidas por determinadas instituições” (1968, p. 24), sendo a comunicação um elemento fundamental de sua estruturação. É coerente, então, compreender o espaço social urbano como

(...) um sistema de significações que se revela em função do imaginário coletivo. Nessa medida, é também um instrumento de mediação. A produção da cidade é uma escrita, embora sua leitura não seja totalmente feita de acordo com essa escrita. Há igualmente uma meta-linguagem do espaço social, que não pode esquecer a vida do cotidiano, com as suas relações, os seus encontros e desencontros, as suas necessidades e aspirações, a sua fruição e o seu desconforto (FERNANDES, Op. Cit., p. 97).

Di Méo e Buléon compreendem que o espaço social “condensa os valores, as normas, os símbolos e os imaginários sociais, as identidades” (2007, p. 26). Tais valores dizem respeito a diferenças socioculturais e, logicamente, a desigualdades sociais. Delineia-se, por isso, um jogo complexo no qual se projetam na própria mediação a reprodução dessas condições. Ou seja: o que predomina em termos sociais, o que ganha vigor? O conteúdo do que tem força e mais fácil circulação é o que os indivíduos e grupos compreendem?

Parcialmente, o esquema compreendido por Pierre Bourdieu dá conta de um espaço social marcado por uma distinção produzida pelas posições que ocupam os detentores de capital econômico e simbólico. Tal espaço ganha os contornos de uma topologia social, à maneira de um espaço geográfico recortado por regiões, “fundadas em princípio de diferenciação ou de distribuição constituídos pelo conjunto das propriedades que atuam no universo social” (BOURDIEU, 1989, p. 131). Ocupar uma posição nesse espaço, assumindo certo valor no contexto social, pode representar um ato comunicacional. É a representação de uma ideia, um valor. Serve tanto para compreender a vinculação da posição material, na geografia mais absoluta, como o seu deslocamento no campo das ideias sobre a distinção do grupo ou da pessoa em um contexto socioespacial.

O espaço social como um conjunto de posições que expressa distinção revela uma de suas faces. Além de sua expressão é também forma que permite condicionar, estabelecer. O espaço social compreendido pela inseparabilidade das dimensões material e simbólica se faz pelas práticas que, além da fabricação das coisas, além das relações de consumo e posse dos objetos adquiridos e que produzem distinção, já por isso envolvem a emissão de ideias, mas, também, intencionalmente a própria produção da ideia. Como expõem Di Méo e Buléon (Op. Cit., p. 40) elas constituem

(...) uma mediação interindividual e autorizam a fabricação de representações comuns. Elas desencadeiam um processo ontológico e evolutivo. Ontológico, pois é no quadro das práticas que se constroem as identidades e territorialidades, à escala da história individual e coletiva. Evolutiva, pois é em função dessas práticas sociais que se modificam essas mesmas identidades e territorialidades.

Para Henri Lefebvre, a **prática espacial** é uma das dimensões do espaço social, que também compreende as **representações do espaço** e os **espaços de representações**. Com essa compreensão, vê-se inextricavelmente associados o material e o simbólico, as relações sociais de produção e de reprodução e as representações simbólicas “que servem para manter as relações sociais em um estado de coexistência e coesão” (LEFEBVRE, 2000, p. 42). Desta maneira, reforça-se a noção de que a materialidade não pode ser compreendida isoladamente, assim como de resto é aspecto comum a um amplo espectro de discursos sobre a cidade. Tais dimensões são assim resumidas por Lefebvre:

1. A prática espacial de uma sociedade oculta seu espaço, ela o postula e o pressupõe em uma interação dialética: o produz constantemente, dominando-o e apropriando-se dele. Sob o ponto de vista analítico, a prática espacial de uma sociedade se revela ao se decifrar seu espaço. (ibid., p. 48)
2. As representações do espaço, quer dizer, o espaço concebido, dos cientistas, dos planejadores, dos urbanistas, dos tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores”, de certos artistas próximos da cientificidade, que identificam o vivido e o percebido ao concebido. (...) É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção). As concepções do espaço ten-

deriam à formação (...) de um sistema de signos verbais, portanto elaborados intelectualmente. (Ibid., p. 48-49).

3. Os espaços de representação, quer dizer, o espaço vivido através das imagens e símbolos que o acompanham, portanto espaço dos “habitantes”, dos que fazem uso, mas também de certos artistas e talvez dos que descrevem e acreditam somente descrever: os escritores, os filósofos. Consiste no espaço dominado, portanto submetido, que a imaginação tenta modificar e apropriar. De modo que esses espaços de representação tenderiam (...) a formar sistemas mais ou menos coerentes de símbolos e signos não verbais (Ibid., p. 49).

Compreendido por essas três dimensões, o espaço social da cidade contém o próprio ambiente construído pelas relações de produção e a rede de atividades que reproduzem continuamente a cidade, também como um corpo social em relações; a elaboração dos discursos e dos argumentos sobre o que vai se produzindo e engendra o ordenamento desse espaço. Constroem-se os lugares e se localizam os moradores e os esquemas segregacionistas; e a própria dimensão simbólica do espaço, ao processo que junta o processo de significação ao símbolo material.

Compreender a cidade nas suas dimensões de espaço social implica considerar a materialidade, os objetos e as relações produção e reprodução, as ideias e o convívio entre desiguais; o próprio consumo do espaço e a reprodução de estilos de vida.

De um lado, há os que dominam a cidade, de outro os que almejam tê-la. De uma direção, elabora-se uma concepção de espaço livre e alcançável e as lógicas para as localizações desassociadas do que esse meio propõe. Assim, residência, escola, praça, mobilidade, lazer, trabalho, lugares de estilo, etc. necessitam de mediações. Tais mediações são ao mesmo tempo materiais, como também as próprias ideias da qual constituem. A cidade não é em si a dominação, mas é um espaço no qual as desigualdades são objeto de regulação.



## O espaço da moradia na cidade

As cidades refletem as práticas de sua sociedade. Nesse sentido, as mudanças vividas pela sociedade são impressas no território, impregnando continuamente o espaço com transformações. A humanidade assistiu e participou, no decorrer do último século, a uma alteração radical no seu modo de vida. De uma sociedade rural foi se transformando em um mundo predominantemente urbano, o que veio a ocorrer em 2010. No Brasil, as transformações foram ainda mais rápidas, gerando rupturas irreconciliáveis nos territórios urbanos e metropolitanos.

A cidade dita tradicional, constituída pela ocupação e apropriação de espaços para acomodar funções, exercer atividades e, sobretudo, propiciar interações e experiências de vida, gera um conjunto de espaços públicos permeados por uma grande quantidade de parcelas territoriais de apropriação privada onde há o predomínio do uso residencial. Essa última corresponde à maior parte da área urbanizada e se organiza segundo regras de relação de cada fragmento/segmento com o seu entorno imediato. Estimular uma relação positiva, alimentando as conexões entre essa massa de espaços de moradia mais homogêneos e intimistas e as atividades diversificadas e plurais, que só se realizam coletivamente, tem sido um grande desafio para os urbanistas e planejadores urbanos. Há que se reconhecer a natureza distinta desses espaços, identificar seus elementos constitutivos, perceber suas peculiaridades e visualizar possíveis relações entre esse mundo privativo, mais homogêneo e, por isso mesmo, mais sujeito a códigos e a um maior controle social e o que é público, diverso e multidimensional.

Os bairros e subúrbios residenciais constituíram a base do processo de produção formal do urbano brasileiro na primeira metade do século XX. E as áreas residenciais providas para a parte da população com condições de acesso à habitação se organizaram, preferencialmente, sob a forma de loteamentos. Essas áreas de moradia planejadas foram implantadas como comunidades abertas e conectadas a zonas centrais de cidades monocêntricas

preservando, contudo, características atribuíveis a unidades vicinais, baixas densidades, limitação dos fluxos viários, presença da escola de ensino fundamental para alfabetização da população infantil, ausência ou carência de comércio, serviços e equipamentos de uso coletivo (CASTELLO, 2010).

Esse modelo funcionou razoavelmente em uma sociedade bem menos complexa, no qual o público e plural – as áreas centrais das cidades – se relacionavam e interagiam com o privado – as ocupações residenciais – que também tinham algum nível de pluralidade, por serem espaços conectados e partes de um todo – a cidade. O pequeno número de grandes e importantes urbanizações litorâneas estendia-se por vastas extensões territoriais, configurando uma rede urbana incipiente pouco conectada e com baixíssimas densidades médias. O tecido urbano da cidade brasileira do século XX pode ser ‘lido’ como uma composição de parcelamentos que refletem diferentes correntes urbanísticas e padrões de desenvolvimento distintos, revelando ainda as alterações qualitativas e a velocidade das mudanças operadas no tempo. E as cidades foram se organizando fisicamente pela ‘colagem’ dos territórios de moradia, tanto os planejados como aqueles ditos espontâneos, aos quais se vai acoplando e sobrepondo uma quantidade, organizada ou não, de espaços centrais de uso público ou coletivo. Argumenta-se que os bairros residenciais assentados na primeira metade do século XX, e até a década de setenta, contribuíram de forma decisiva para ‘moldar’ a configuração socioespacial dos centros urbanos. A forma urbana, resultante dessa ‘colagem’ de diferentes espaços de moradia articulados por canais de comunicação, desconstituiu-se com o avanço e o ganho em velocidade do crescimento urbano, acrescido da inoperância dos administradores e equipes locais para rapidamente rever estratégias de ocupação do território e desenhar mecanismos de controle flexíveis e compatíveis com as novas realidades.

A mudança de ritmo e o redirecionamento do crescimento da população brasileira estabeleceram um novo padrão de ocupação, sujeitando as cidades a dois novos fenômenos: de um lado, a urbanização acelerada, alterou o número e a importância das

idades, atuando sobre a frágil e incipiente rede urbana como força desestabilizadora; de outro lado, o extraordinário crescimento aliado à localização dos processos produtivos no meio urbano levou ao estabelecimento de novas conexões, criando as condições para o surgimento das áreas metropolitanas.

As cidades não se prepararam para as mudanças, declarando-se impotentes para resolver as demandas por espaço. As novas populações, buscando viabilizar seu espaço de moradia, ocuparam áreas destituídas de qualquer infraestrutura. Os antigos moradores perderam as conexões entre o espaço de morar e o espaço de interagir, garantidas anteriormente pelas articulações entre o público e o privado. A conta, decorrente da rápida urbanização foi apresentada a todos os atores: as cidades que, não foram competentes para equacionar as novas demandas por espaço; as novas populações, que ao realizar 'o sonho da vida urbana' passaram a conviver com a precariedade habitacional; os antigos moradores que, com o aumento populacional e as novas ocupações não planejadas, perderam as conexões entre o espaço de morar e o espaço de interagir, dadas anteriormente pelas articulações garantidas entre as áreas residenciais – os bairros mais privativos – e as áreas centrais – o centro da cidade, o mundo mais público e funcionalmente diversificado que propiciava a interação social.

Ao preconizar o planejamento urbano observando a separação de funções, o movimento moderno pode ter penalizado desnecessariamente os espaços públicos, induzindo sua desqualificação e perda das características vitais, enquanto pontos de realização de manifestações sociais, lugares de trocas, arenas do exercício da cidadania e locais privilegiados de interação. O geógrafo americano Edward Soja reconhece este distanciamento entre as relações políticas e os movimentos de cidadania com o espaço urbano, e defende que essa perda de capacidade de se manifestar política e socialmente teria sua origem justamente no novo ordenamento espacial trazido pelo Movimento Moderno (SOJA, 1993). Por outro lado, ele sugere o repensar do planejamento urbano a partir da investigação dos novos significados do espaço público enquanto espaço de representação, condição para

propor o novo ordenamento espacial.

No mundo privado, a crise do espaço urbano repercutiu nas áreas residenciais formais, mais homogêneas, mais extensas e, particularmente, mais dependentes da articulação com as áreas centrais públicas, de natureza heterogênea e plural. O crescimento acelerado do espaço das cidades foi garantido, tanto pela implementação de planos e projetos urbanísticos de áreas residenciais em zonas intersticiais e periferias espaciais como pela ocupação irregular pelas periferias sociais.

Em relação ao ordenamento espacial dos territórios privados, a inovação foi dada pela introdução da tipologia habitacional 'condomínios por unidades autônomas'<sup>1</sup>, forma alternativa de implantar os novos locais de moradia utilizada, inicialmente, nas áreas ocupadas pelas elites e estratos de renda superior. Apoiando-se especialmente nas vantagens mais óbvias aportadas pela vida em condomínio, a da maior segurança relativa e a dos benefícios e facilidades de se poder ter lazer intramuros, mas acenando ainda com a aquisição de uma casa a um custo relativamente mais baixo, o mercado imobiliário, muito rapidamente, procurou criar nova demanda e, desta forma, ampliar sua clientela. O destaque dado pela mídia a essa nova forma de morar, tratando-a como um produto mercadológico, levou a seu pronto reconhecimento e aceitação pelas camadas médias e populares que ingressaram recentemente no mercado imobiliário. O condomínio por unidades autônomas passou a fazer parte do imaginário popular, sendo sugerido como espaço de vida e de moradia preferencial pela 'qualidade de vida que aporta', e almejado, indistintamente, por todas as camadas de renda e diversos grupos sociais.

Por sua configuração como ocupações de baixa densidade, esses projetos não têm maior significado, quando são analisados sob a ótica do número de unidades habitacionais oferecidas. A velocidade de crescimento desse tipo de ocupação, no entanto, indica uma mudança em curso na configuração socioespacial e na morfologia das cidades. E o mesmo argumento das baixas

---

<sup>1</sup> Esta tipologia é, usualmente, chamada de condomínio horizontal, condomínio fechado ou até loteamento fechado.

densidades, aliado à ocupação e bloqueio de grandes superfícies de terreno, permite conjecturar sobre possíveis impactos negativos decorrentes do incremento dessa tipologia no espaço urbano.

E se não parece razoável esperar-se que as áreas residenciais configuradas sob a forma de condomínios fechados possam resolver ou minimizar o déficit habitacional, em função das suas baixas densidades, essa mesma razão permite conjecturar e até mesmo reconhecer, na cidade contemporânea, impactos socioespaciais significativos decorrentes de sua implantação indiscriminada. O incremento da utilização dessa tipologia tenderá a atuar negativamente no espaço urbano em função da grande extensão territorial das áreas comprometidas pela ocupação condominial e da presumível redução da permeabilidade urbana e, por consequência, da mobilidade da população em geral. Outra questão está relacionada à tendência natural dessa tipologia habitacional de configurar espaços segregados, desconstituindo o conceito de urbano enquanto lugar da articulação entre o mundo público, diverso e plural e os mundos privados, intimistas e homogêneos.

A importância que se está atribuindo a essa nova figura urbanística está muito mais ligada à constatação de que, em função de sua súbita notoriedade, estes passaram a integrar grande parte dos parcelamentos do solo voltados para a ocupação residencial em todas as zonas das cidades, assumindo diferentes padrões configuracionais e relações distintas com os outros elementos da estrutura urbana. E, complementando, eles têm sido reconhecidos e assumidos como a forma preferencial de moradia, situação que, aparentemente, não está condicionada à posição na escala social, situação ocupacional ou nível de renda. Essa constatação está, aparentemente, vinculada a um número de razões, fatores e valores que o mercado reconhece e tira proveito, dentre os quais vale destacar: estratégias pontuais de densificação de uma área sem alteração das características tipológicas fundamentais; marquetização das vantagens da vida em condomínio; efeito demonstração-imitação; violência urbana contrastada com a 'imagem de segurança' oferecida pelas comunidades condominiais; e o custo relativamente mais baixo das unidades habitacionais nos

empreendimentos condominiais. É a própria particularidade que define o conceito de condomínio fechado, a separação formal entre o espaço público de circulação da cidade e os espaços privados de uso condominial que pode gerar impactos socioespaciais significativos no meio urbano, circunstância que merece um exame mais acurado.

O conceito de condomínio fechado parece ser um daqueles termos que vem despertando paixões, sentimentos antagônicos e discussões sem fim. Mas, deve ser reconhecido que não há uma só explicitação de condomínio fechado, mesmo dentro do entendimento que se está trabalhando apenas com condomínios formados por habitações unifamiliares. Tópicos importantes, tais como escala do empreendimento, relação com o espaço público, perímetro da superfície condominial, contiguidade das unidades condominiais, arranjo espacial interno, merecem ser examinados com maior acuidade.

Além dessa modalidade, que tende a se consolidar na produção do espaço urbano, a transformação da cidade contemporânea também resulta da ação de um enorme contingente populacional que passa a ocupar parcelas de áreas urbanas e estabelecer sua luta por espaço e pela moradia. Como esperado, as áreas ocupadas pelas novas populações urbanas formam periferias não apropriadas e carentes de infraestrutura, áreas de preservação, áreas com grande declividade, enfim parcelas desconectadas do tecido urbano e inadequadas para a vida em comunidade. Também constituem um modo gerador de espaços de moradia segregados, assim como aqueles planejados sob a forma de condomínios fechados, ainda que as causas da segregação sejam bastante distintas.

A reconfiguração das grandes cidades e metrópoles passa, necessariamente, pela provisão dos espaços de moradia. E, com o reconhecimento de que a tendência atual é a de produzir cada vez mais áreas residenciais do tipo condominiais, e a isso devem ser acrescentadas as áreas ocupadas irregularmente, teme-se pelo futuro urbano-metropolitano. A diversidade, as interações, a relação público-privado, a própria existência de espaços de uso e apropriação pública se veem ameaçadas em uma realidade na

qual a produção de clusters – ou enclaves urbanos – conectados, ou não, por canais de circulação, poderá prevalecer. É um novo conceito de cidade em gestação, uma realidade, talvez não desejável, mas bastante possível se forem consideradas as tendências atuais em relação às dimensões das áreas apropriadas, as novas ilhas urbanas.

## **Considerações finais**

Compreendemos nesta reflexão que o espaço metropolitano se constitui como o lugar da modernização e da geração de novas tendências. Trata-se de um espaço sempre mais e mais disputado, bastante devido à sua contínua produção de centralidades. Tem sido também o lócus da acentuação das desigualdades e conflitos socioespaciais, assim como das possibilidades de apropriação de seu espaço.

De um lado é pelas alternativas de mais mercado e de outro pelas estratégias de regulação desse espaço que se alternam temporalidades e espacialidades de encaixe, como se pode ver pela notável transformação delineada pelas novas modalidades do habitar metropolitano e o renovado contexto da segregação.

Vimos que esse é tanto um universo de contrastante materialidade, mas também das ideias sobre ele. Para reiterar o que se apontou anteriormente, condensa valores, regramentos e imaginários. E, como se trata de espaço, é um único composto por ambas as dimensões. Com esse enfoque, se ressalta que uma feição importante desse espaço em disputa e tensionamento é a das próprias ideias e concepções do como ele pode ser visto e compreendido.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Fora do alcance juntos**. In Tempos Líquidos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007, p. 77-97.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CARLOS, Ana Fanni Alexandre. **Espaço-tempo na metrópole**. São Paulo: Contexto, 2001.

CASTELLO, Iára Regina. **Bairros, Loteamentos e Condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

DI MÉO, Guy; BULÉON, Pascal. **L'espace social**. Lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2007.

FERNANDES, António Teixeira. “Espaço social e suas representações”. In: **Revista da Faculdade de Letras**. Sociologia. Porto: Universidade do Porto, vol. 2. 1992, p. 61-99.

HIDALGO, Rodrigo; BORSODORF, Axel; ZUNINO, Hugo; ÁLVAREZ, Lily. Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: ‘precariópolis’ estatal y ‘privatópolis’ inmobiliaria. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Barcelona: Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/434.htm>

JOVCHELOVITCH, Sandra. “Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais”. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Orgs.) **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2009 [1994].

LEDROUT, Raymond. **El espacio social de la ciudad**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1968.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000.



LEMOS, Mónica Arroyo, SILVEIRA María Laura Silveira. **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: CLACSO, 2006.

MARCUSE, Peter. Not Chaos but Walls: Postmodernism and the Partitioned City. In WATSON, Sophie, GIBSON, Katherine. (eds.) **Postmodern Cities and Spaces**. Oxford: Blackwell, 1994, p. 243-253.

MARICATO, Erminia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori, VAINER, Carlos, MARICATO, Erminia (orgs) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SOJA, Edward. **Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.



## Capítulo II

# O futuro da cidade: representações e práticas de planejamento urbano e participação social em Porto Alegre e Região Metropolitana\*

*Milton Cruz, Luciano Fedozzi*

### Introdução

Um dos primeiros desafios que se colocaram quando da realização desta pesquisa foi o da busca de um afastamento crítico da realidade, uma condição necessária da pesquisa científica em ciências sociais. Como representar teoricamente a cidade de modo que esta representação contenha, pelo menos, os elementos centrais que estruturam o processo que organiza o seu desenvolvimento? Isto implica em problematizar ideias e concepções (como moderno e modernização, desenvolvimento, planejamento e participação) que os atores que participam do processo de debate e elaboração da política de planejamento urbano (política que diz respeito à cidade) manipulam nas interações em instituições como o Executivo e o Legislativo Municipal.

A desnaturalização<sup>1</sup> do uso corrente dessas concepções

---

\* Este artigo apresenta os principais resultados das pesquisas realizadas para a Tese de doutorado (2012) e a dissertação de mestrado (2006), que abordam as possibilidades e limites da experiência de planejamento urbano de Porto Alegre, e as pesquisas realizadas pelos alunos do Curso Superior em Gestão Pública da Universidade de Caxias do Sul (2007), sob orientação de Milton Cruz, que investigou as práticas de planejamento em Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

<sup>1</sup> Procedimento metodológico que utiliza a estratégia do afastamento do objeto de estudo através da ação do pensamento crítico-reflexivo. Sobre reflexividade do pensamento, estratégias cognitivas, e reorganização epistemológica, consultar: Morin (2008).

implicou na utilização de uma abordagem teórica que articula a análise do processo de modernização da sociedade com a investigação de suas implicações na cidade contemporânea. A partir desta perspectiva, a modernização e a modernidade devem ser estudadas como projetos históricos em construção onde é possível (e necessário) reivindicar esferas públicas que introduzam a razão argumentativa para o desenvolvimento de indivíduos moralmente autônomos, e a construção de espaços urbanos projetados para o desenvolvimento das necessidades culturais da cidadania.

O processo de modernização brasileiro é analisado em suas especificidades de modo a identificar-se qual a modalidade de modernização que está em curso. Isto é, busca-se descobrir que aspectos são valorizados com a introdução das mudanças e quais setores da sociedade se beneficiam com elas.

Investigam-se as representações sociais por meio da identificação das proposições para o planejamento urbano, das concepções de cidade e das práticas que se apresentam nos documentos, nos discursos e nos fóruns de debate, e da interpretação do seu significado, utilizando-se da hermenêutica de profundidade de Thompson (1995).

Tem-se por objetivo contribuir para a construção de uma crítica sociológica que identifique representações que implicam em ações governamentais que destroem espaços sociais ricos em capital social e os substituem por espaços segregatórios, de confinamento social, e por percepções de insegurança e medo.

## **O processo de modernização da sociedade**

A Teoria da Modernização de Habermas define a sociedade moderna como um processo de racionalização que diferencia o sistema econômico e sistema político da esfera do mundo da vida. Essa é uma teoria que abre espaço para o desenvolvimento de uma sociedade civil atuante em esferas públicas em que opera a ação comunicativa que busca autonomia diante da ação instrumental utilizada pelo mercado e pela política. Alternativamente à racionalização apresentada por Weber, necessária para a

organização de uma burocracia que regula a gestão da produção em massa, mas que traz consigo os efeitos perversos o “desencantamento do mundo” e a perda de sentido da vida, essa teoria apresenta a racionalidade que organiza os espaços que buscam fortalecer as relações entre indivíduos dotados de autonomia cognitiva e afetiva, como a família e a comunidade.

A Teoria Social de Habermas (1973) permite estudar a urbanização e a industrialização como resultantes do processo de modernização que se desenvolve, segundo o autor, a partir de quatro tipos de processos: os processos de diferenciação, de racionalização, de autonomização e de dissociação, que serão definidos a seguir. Esse processo de modernização operou um conjunto de transformações radicais nas formações societárias, nas relações econômicas, na política e no mundo da vida. A Teoria da Modernização de Habermas, utilizada por Cohen-Arato (2001) para o estudo da sociedade civil contemporânea, deixa espaço para a investigação sobre as possibilidades de construção de um projeto de sociedade emancipado das amarras criadas pela razão instrumental.

Faz-se uma leitura da Teoria da Modernização de Habermas considerando a modernização como um processo fruto da ação social de atores que orientam a sua ação a partir da sua representação do mundo social e natural. Isso implica em considerar as especificidades culturais nacionais e locais, e sua interação com outras tradições culturais e políticas, em que estão imersos os atores que implementam o processo de modernização.

A modernização, para Habermas, “refere-se às formações societárias do ‘nosso tempo’, dos ‘tempos modernos’”, e seu início “está marcado por três eventos históricos ocorridos na Europa e cujos efeitos se propagaram pelo mundo: a Reforma Protestante, o Iluminismo (‘die Aufklärung’) e a Revolução Francesa”. Habermas inclui na modernidade “as sociedades de classe do capitalismo liberal e ‘tardio’, isto é (‘Spätkapitalismus’), e as sociedades de classe do socialismo de estado (‘Staatssozialismus’)” (HABERMAS, 1973, p. 31, apud FREITAG, 1995).

O processo de diferenciação resulta de “um aprendizado coletivo” que substitui “uma visão de conjunto, indiferenciada, da

realidade social (centrada em um único princípio, digamos religioso)” por “uma visão ‘descentrada’ que permite incluir diferentes perspectivas e princípios”. A diferenciação permite a “divisão (orgânica) de tarefas econômicas e políticas (divisão do trabalho, divisão do poder, etc.)” que “tornam as formações societárias mais competentes e eficazes para a solução de problemas práticos vinculados à reprodução material e simbólica da sociedade” (FREITAG, 1995, p. 138-163).

O processo de autonomização “significa o desprendimento relativo de um subsistema, uma estrutura ou ‘esfera’ do conjunto societário” que passa a funcionar orientado por princípios autônomos. Este “é o caso da ‘autonomização’ da esfera da ciência, que se libera das amarras impostas por convicções religiosas, estruturando-se em torno do princípio da verdade” (FREITAG, 1995, p. 138-163).

O processo de “racionalização refere-se a processos de transformação institucional segundo a racionalidade instrumental” onde “predomina o cálculo da eficácia” que “passa a ser um fim em si mesmo”. Esta “racionalização tem [...] conotação negativa, porque expulsa dos espaços em que age a razão argumentativa, a racionalidade comunicativa que permitiria a negociação coletiva dos fins, dos ‘últimos fins’ do próprio processo de transformação societária”. Esse processo envolve o agir instrumental ou estratégico que desconsidera a opinião dos “envolvidos e atingidos, agindo (“Über ihre Köpfe hinweg”) sem dar-lhes satisfação e sem institucionalizar os mecanismos que permitiriam o questionamento de seu funcionamento” (FREITAG, 1995, p. 138-163).

O processo de “dissociação (‘Entkoppelung’) [...] desconecta a produção material de bens e a dominação dos verdadeiros processos sociais que ocorrem na vida quotidiana, por meio da interação e ação comunicativa, [fazendo com] que a economia e o poder passem a assumir feições de uma realidade naturalizada, regida por leis imutáveis, comparáveis às leis da natureza” (FREITAG, 1995, p. 138-163).

Habermas distingue o processo de modernização do processo da modernidade cultural.

Em sua Teoria da Modernidade, Habermas faz uma distinção importante: distingue os processos de modernização da modernidade cultural. A primeira enfatiza os processos de racionalização ocorridos nos subsistemas econômico e político. A segunda, a autonomização, no interior do “mundo vivido” (Lebenswelt), das chamadas “esferas de valor”: a moral, a ciência e a arte. Para compreender a importância desses dois processos, é preciso retomar a distinção entre “sistema” e “mundo vivido”, feita por Habermas para melhor compreender a especificidade das sociedades modernas contemporâneas. Os dois conceitos correspondem a uma diferenciação das sociedades em duas esferas (ou “mundos”): o mundo da reprodução material, do trabalho, e o mundo da reprodução simbólica, da interação). A própria diferenciação nesses dois “mundos” é um dos traços constitutivos da modernidade. [...] O “mundo vivido” compõe-se da experiência comum a todos os atores, da língua, das tradições e da cultura partilhada por eles. Ele representa aquela parte da vida social cotidiana na qual se reflete “o óbvio”, aquilo que sempre foi o inquestionado. O mundo vivido apresenta, contudo, duas facetas: a faceta da continuidade e das “certezas” intuitivas e a faceta da mudança e do questionamento dessas mesmas certezas. O que sempre foi “taken for granted” pode ser questionado graças às características intrínsecas da ação comunicativa (FREITAG, 1995).

Essa distinção permite analisar o processo de modernização das sociedades contemporâneas em duas grandes dimensões: 1) a da produção material (do trabalho) e das instituições políticas; 2) a da reprodução simbólica, da interação comunicativa. A primeira envolve a racionalização de processos relacionados com o desenvolvimento da economia (que implica na industrialização e na urbanização crescente da sociedade) e da política (que implica na criação e no desenvolvimento de instituições democráticas), e a segunda envolve a ação social orientada por interações comunicativas voltadas para o entendimento intersubjetivamente construído. Essas racionalidades se distinguem e se subordinam a diferentes objetivos.

Essa perspectiva de análise do processo de modernização das sociedades contemporâneas permite abordar as interações das esferas do trabalho, da política e do mundo da vida em suas lógicas e seus princípios motivadores específicos, considerando suas inter-relações e suas influências recíprocas, sem que se caia

na abordagem simplificadora que busca reduzir toda a ação social à ação orientada para o êxito instrumental, a busca do lucro, do status ou do poder político. Uma perspectiva que abre espaço para a possibilidade do desenvolvimento da racionalidade que orienta a interação comunicativa: uma interação que busca controlar a “racionalização da economia e do Estado”, que “resultou na hegemonia da ‘racionalidade instrumental’” e na “expulsão da ‘racionalidade comunicativa’ do mundo do sistema e sua limitação ao mundo vivido” (FREITAG, 1995, p. 138-163).

O projeto de modernização, nessa abordagem, contempla necessariamente a modernidade cultural que tem nos processos argumentativos, baseados na racionalidade comunicativa, o instrumento privilegiado para o desenvolvimento do conhecimento, da moralidade e do senso crítico e estético dos indivíduos.

Modernidade, em Habermas, está intimamente relacionada com a racionalidade da ação comunicativa do mundo da vida e das suas preocupações com a emancipação do indivíduo frente as imposições dos sistemas econômico e político. Para Habermas, os processos argumentativos e o aprendizado social são elementos essenciais da modernidade, que é um desafio enquanto descoberta de “novos princípios de estruturação universais ou universalizáveis das futuras sociedades” mais complexas e demandantes por autonomia.

A Teoria da Modernização de Habermas permite que se questionem os processos de modernização e de modernidade, enquanto projetos históricos em construção, a partir da reivindicação de esferas públicas que introduzam a razão argumentativa e o agir comunicativo como instrumentos de desenvolvimento de indivíduos moralmente autônomos e capazes de dar sentido a sua vida, e de espaços urbanos projetados para o desenvolvimento da cidadania e das necessidades culturais da sociedade urbana.

A leitura do processo histórico de modernização como um processo que resultou em uma sociedade em que o desenvolvimento dos indivíduos sofre influências geradoras de patologias (criadas pelos subsistemas econômico e político) que limitam as suas ações, permite identificar nas abordagens de Habermas (1989, 1996), assim como em Moscovici (2003), um aspecto que



é fundamental para o desenvolvimento da subjetividade moderna: a comunicação livre de constrangimentos. Para Moscovici (2003), o indivíduo é um ser que se desenvolve em espaços sociais de interação baseados na conversação – comunicação livre, mas que pode agir não racionalmente, e se equivocar, em contextos de pressão. Habermas (1989, 1996) localiza nas esferas públicas, nas instituições e nos mecanismos que organizam o mundo da vida a racionalidade que promove o desenvolvimento do indivíduo com opinião autêntica, e nos espaços colonizados pelo sistema a ação instrumental que inibe e distorce o desenvolvimento autônomo. Tanto para Habermas (1989, 1996) como para Moscovici (2003), o indivíduo autônomo se desenvolve em espaços sociais em que opera a comunicação livre dos constrangimentos impostos pelos grupos orientados por objetivos que não são os da construção do conhecimento e da opinião que orienta a ação social promotora do desenvolvimento da autonomia.

A partir dessa perspectiva, recorre-se aos autores David Harvey e Jane Jacobs para avaliar o impacto da modernização ocidental sobre as grandes cidades. E aos autores Raymundo Faoro e Luiz Eduardo Soares visando buscar as especificidades da modernização e da modernidade brasileira e do *modus operandi* das elites condutoras do processo de modernização do país.

## **A modernização e a modernidade brasileira**

Faoro (1992) também distingue modernidade de modernização: a primeira caracteriza um processo que se expande por toda a sociedade enquanto que a segunda decorre de uma ação voluntária (por meio da ideologia ou da coação) dos setores dominantes e é orientada para os interesses desses setores. O autor dá como exemplo do início da modernização brasileira (meados do século XIX) e das preferências das elites, que buscam manter a pirâmide e a ordem social: o adiamento da reforma social (da escravidão) e da implantação das manufaturas, e a priorização da construção de estradas de ferro e os melhoramentos urbanos.

As preferências, prioridades e crenças das elites apresentam um alto grau de desarticulação das bases técnicas e das con-

dições políticas necessárias para impulsionar o desenvolvimento nacional (assentado na industrialização e na urbanização) que promova a modernidade. A crença das elites de que o desenvolvimento do país se daria pela via da ciência (ciência como salvação capaz de resolver todos os problemas) “cultivada nas academias militares, na Escola Politécnica e nas faculdades de Medicina”, uma crença inspirada no positivismo de Comte, se transformaria em Planos de Melhoramentos Urbanos executados nos grandes centros como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Esses Planos de Melhoramentos Urbanos são executados desconsiderando a população mais pobre, como descreve Faoro (1992, p. 7-22): “a modernização urbanística, no Rio de Janeiro, que expulsou moradores e proprietários pobres de suas casas sem que se lhes permitisse o acesso ao juiz”.

As elites gaúchas e a cidade de Porto Alegre, seguem essas mesmas orientações como descreve o estudo de Abreu Filho (2006), assim como mostram as publicações da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, e as pesquisas de Monteiro (1995) e Pesavento (1985). A publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de 1964, é reveladora desta concepção que atribui ao planejamento urbano e ao Plano Diretor, por meio do conhecimento científico dos urbanistas e da liderança do Prefeito e secretários (como diz a publicação: “à frente do povo”), a capacidade de ordenar e disciplinar o “progresso” da cidade e seus atores (“trabalhadores e empresários”). O “Plano Diretor [...] é o instrumento para os trabalhadores e os empresários constituírem uma cidade saudável. A eles é oferecido e é deles que se espera a colaboração e o conselho”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954-1964, 1964, p. 5-12). Em Porto Alegre, o poder local assume a prática “higienista” de remoção dos pobres e estimula conflitos sociais ao demolir habitações cujos padrões de construção, saneamento e habitabilidade não se enquadram nas exigências dos poderes municipais (Executivo e Legislativo), antes mesmo dos Planos de Melhoramentos Urbanos. Em 1875, a Câmara de Vereadores de Porto Alegre autorizava “a demolição de cortiços, independente de haver sessões na Câmara” (PREFEITURA MUNICIPAL DE

PORTO ALEGRE. CATÁLOGO DAS ATAS DA CÂMARA DE VEREADORES, 2001, p. 255).

O cenário da cidade de Porto Alegre dos anos 1920, descrita por Monteiro (1995), revela uma elite construindo a cidade como antítese da cultura popular, pois os espaços de manifestação cultural e socialização popular, localizados no centro da cidade, vão sendo empurrados para a periferia. Para Monteiro (1995), o poder público local pratica a política urbana do “arrasamento” de espaços tradicionais, como a Praça XV de Novembro, expulsando do centro da cidade manifestações culturais populares como a tradicional Festa do Divino, os cortiços, as estalagens e as casas térreas. A urbanização que emerge das preferências da elite local é a “cidade vitrine”, os espaços públicos e o estilo de vida da elite da *belle époque* em que o *footing* e o automóvel eram os grandes símbolos da vida moderna nos anos 1920. (MONTEIRO, 1995, p. 113-143).

A crença das elites governantes locais de que a liderança do Prefeito e secretários e o conhecimento científico dos urbanistas são capazes de ordenar e disciplinar o “progresso” da cidade e harmonizar a convivência de trabalhadores e empresários implicou na estruturação de instituições estatais que buscam tutelar a sociedade e na valorização do urbanismo (considerado como conhecimento exclusivo de um pequeno grupo de especialistas subordinados aos políticos), em detrimento da participação da sociedade civil. Nessa concepção, a participação social na construção da política de planejamento urbano, se dá, na melhor das hipóteses, na forma de colaboração e aconselhamento ao governo. É uma visão em que o Estado (governantes e urbanistas) formula a proposta “científica” de cidade e a apresenta para a sociedade civil que deve cumprir as determinações aí contidas para o desenvolvimento harmônico da sociedade.

A concepção (de inspiração positivista) das elites do que seja o conhecimento científico a ser aplicado ao planejamento urbano e ao Plano Diretor está subordinada a uma visão de mundo que atribui aos condutores do processo de modernização a vocação natural para ordenar e disciplinar o “progresso” da cidade. Essa representação de mundo resultou na organização de

instituições que não incorporaram em sua cultura institucional a prática da avaliação crítica e sistemática das políticas que foram implementadas no planejamento e na organização da cidade.

Faoro (1992) destaca a especificidade e os limites da modernidade brasileira que dá autonomia para as “classes altas” atuarem em uma realidade patrimonialista e burocrática (que protege os interesses dos grandes), com as “classes subalternas” domesticadas pelo clientelismo, e que “excluiu a ‘classe média’ e operária do papel de árbitro das divergências dos grandes”.

Esse projeto das elites, que domestica as classes populares, que exclui os setores médios e os trabalhadores da participação e da tomada de decisão sobre os rumos da modernização, cria uma sociedade civil passiva, que despotencializa a sua participação na política e na economia. Mas, também criou instituições (inclusive as produtoras de conhecimento, como as Universidades)<sup>2</sup> que não incluíram em sua prática a reflexão científica sobre o projeto de cidade que a modernização implica. É um projeto que limita as possibilidades de desenvolvimento criadas pela modernização, como sugere Faoro (1992). O projeto de modernização, tutelado pela elite patrimonialista e burocrática, mostra-se incapaz de enraizar-se na história do país, de modo a promover a modernidade da sociedade brasileira. Essa modalidade de modernização valoriza a introdução de mudanças que beneficiam determinados setores da sociedade excluindo, ou postergando, as inovações que melhoram o bem-estar do conjunto da população, como é o exemplo da modernização precária das periferias e das regiões de baixa renda das cidades brasileiras.

---

<sup>2</sup> A pesquisa empírica revelou a predominância da prática da reprodução de ideias produzidas em outros contextos sociais, em detrimento da “produção local” do conhecimento sobre a cidade e a realidade urbana.

## O hibridismo da modernização brasileira

Soares (1996), no ensaio “A negociação de direitos em democracias emergentes: o caso do Brasil”<sup>3</sup> apresenta a especificidade da modernização brasileira. Para o autor, não se pode aplicar a “fórmula da modernização, em seu tipo ideal”, pois “O que distingue o caso brasileiro é a extensão da lacuna social, a rapidez de seu aprofundamento e os extremos aos quais o padrão econômico politicamente orientado tem levado”. Segundo ele, no período de 1950 a 1980, “a imaginação dos brasileiros foi capturada pela linguagem cosmopolita dos meios de comunicação”, especialmente pela televisão, que se impôs à interação pessoal direta que transmitia os valores comunitários tradicionais. “A transição à democracia foi apenas parcialmente consequência da mobilização popular”, ela “injetou considerável energia na participação popular” que “tem sido bem-sucedida ao trazer, reestruturar e incluir na agenda política” o debate sobre “nossos fracassos econômicos e da injustiça social”, mas não tem conseguido corrigir a grande concentração de renda, nem expandir a cidadania (SOARES, 1996).

As oligarquias urbanas e rurais e as elites conservadoras e progressistas têm estabelecido acordos entre si que vem garantindo a implementação de um processo de modernização conservadora.

A perspectiva crítica de Soares (1996) e Faoro (1992) e as conclusões sobre a prática do planejamento em Porto Alegre (Cruz, 2006; 2012) sugerem que o processo de modernização conservadora da sociedade brasileira resulta como uma síntese da representação social que apresenta a sociedade organizada a partir do princípio da hierarquia (nela as pessoas são naturalmente diferentes e, por isso, ocupam níveis diferentes de poder e de relevância social) com a representação de sociedade baseada no

---

<sup>3</sup> Ensaio apresentado na conferência “A negociação de direitos em democracias emergentes: o caso do Brasil”, realizado no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Stanford, no dia 21 de outubro de 1996, e no Departamento de Sociologia da Universidade de Pittsburgh, no dia 12 de novembro de 1996.

desempenho e na mobilidade social. A diferenciação promovida pela modernização conservadora cria uma representação social que combina elementos (valores e práticas) da representação tradicional (patronagem, clientela, adesão passiva, indiferenciação do público e do privado, prioridade para as relações de parentesco, direitos para alguns, tecnocracia que diz o que é melhor para a sociedade – práticas dos “donos do poder”<sup>4</sup>) com os novos elementos trazidos pela industrialização e urbanização da sociedade (competência individual, carreiras públicas e privadas orientadas pelo desempenho, participação nas políticas públicas, diferenciação do público e do privado, igualdade perante a lei). Os novos elementos modernizantes são introduzidos como componentes subordinados às (e regulados pelas) práticas tradicionais.

Para Soares (1996), essa representação de sociedade é funcional para os extratos sociais superiores, na conservação, na naturalização da desigualdade, e para a legitimação do darwinismo social; e, para os subalternos, funciona como um obstáculo à melhoria da autoestima, da cooperação social e da participação política. Segundo o autor, essa representação social é constituída pelos seguintes elementos: – “recomenda passividade e aceitação do destino”; – “crença de que a pobreza significa fracasso ou incapacidade”; – crença de que “todas as pessoas são iguais perante a lei”; – promoção da “falta de autoestima e de força interior” necessária para enfrentar “os maiores desafios da vida”; – e culto do poder e das “relações de poder cruéis e despóticas” que estimulam o comportamento “cada um por si tentando impor seu próprio desejo e interesse” (SOARES, 1996).

Ela orienta tanto a ação “de um personagem típico popular que recusa a política e a participação nos assuntos públicos”, como a do “traficante de drogas fortemente armado que se torna o senhor da droga, isto é, a encarnação da tirania local”, e de “alpinistas sociais sem escrúpulos, predadores e *free-riders* de todos os tipos” (SOARES, 1996).

Configura-se uma representação que promove a ação social orientada pelo individualismo competitivo no mercado de

---

<sup>4</sup> Raymundo Faoro aborda a prática política das elites no poder em Faoro (2001).

trabalho, nas carreiras públicas e privadas e nas interações sociais, e a constituição de espaços públicos e de uma opinião pública que desvaloriza o uso da ação comunicativa (Habermas) para a formação de opiniões consistentes sobre as políticas públicas. A ampliação do público na esfera pública (com a emergência do proletariado), que transformou a esfera pública de um espaço de convencimento em um espaço de pressão (Souza, 2000), não seria suficiente para a universalização de direitos e dos procedimentos e a construção de projetos e de políticas públicas orientadas para a construção do bem comum. Os valores e os princípios da modernização são incorporados aderindo-se sobre a cultura social tradicional existente (não ocorrendo uma substituição abrupta e total dos valores da sociedade tradicional) na velocidade imposta pela racionalidade da concorrência do mercado globalizado e de acordo com a capacidade das elites nacionais de imporem suas preferências sobre o conjunto da sociedade.

A modernização brasileira adquire formas peculiares que resultam da interação do processo de desenvolvimento urbano-industrial (que tem a racionalização imposta pelo sistema econômico e político e o conhecimento científico aplicado na produção de bens econômicos como seus princípios geradores) com a cultura da sociedade nacional. E a representação social precisa acompanhar, para manter-se dominante, o desenvolvimento conflitivo dos diferentes princípios e valores que orientam a ação dos grupos sociais dominantes e subordinados, oferecendo uma visão de mundo que possa orientar a sociedade como organização social que tem um projeto dotado de sentido. Quando a representação social perde a capacidade de ser vista pelos atores como orientadora da ação em sociedade, quando ela deixa de organizar a ação a partir de um projeto que tenha sentido para o conjunto dos indivíduos, então ela passa a ser questionada e abre-se espaço para a sua reformulação ou substituição radical.

Pode-se concluir que, no caso brasileiro, as orientações diferenciais, presentes na representação social dominante, se complementam na reprodução das instituições e das práticas sociais que garantem o desenvolvimento de uma sociedade permeável à incorporação de elementos modernos, gerenciada e controla-

da por princípios hierárquicos e tradicionais, e segundo as preferências e interesses da coalizão das elites progressistas e conservadoras. Mas, a representação social dominante não elimina as representações de mundo de grupos e coletividades que não aceitam a sua imposição, mas as tornam representações marginais que orientam a ação de minorias, que, entretanto, podem ser minorias ativas na política e na sociedade.

## **Modernização da cidade como desconstrução e reestruturação de representações e práticas sociais**

Outro desafio relevante colocado pela pesquisa foi: como relacionar a cidade com o processo da modernização enquanto movimento globalizante? Fez-se necessário investigar como a modernização ocidental impacta no processo de urbanização e que projeto dominante de cidade resulta desse fenômeno histórico.

Harvey (1992) estuda o desenvolvimento do processo da modernização e seu impacto nas cidades e nos planejadores. Para o autor, a modernização desdobra-se em diferentes fases: – a primeira, a fase universalista e democratizadora da disputa entre a burguesia e o proletariado e o auge do movimento socialista; – a segunda, a fase heroica do período entre guerras e do positivismo lógico dos defensores da libertação pela eficiência tecnológica; – a terceira fase é caracterizada pela hegemonia norte-americana do imperialismo cultural e do poder corporativo (depois de 1945) e da arquitetura e da arte como práticas do *establishment*; – a quarta é a fase do pós-modernismo<sup>5</sup>, entre 1968 e 1972, caracterizada pelo declínio das ideias de Le Corbusier e pela emergência dos planejadores radicais que se propõe a “construir para as pessoas”,

---

<sup>5</sup>Neste estudo assumimos a fase da pós-modernidade iniciada, segundo Harvey, na década de 1970 como um novo ciclo da modernidade, como definida por Habermas, que torna a cidade um espaço privilegiado para a produção de sentido e de consumo de bens culturais, mas ainda dentro das condições gerais impostas pelo mercado capitalista cujas características são a alienação e a perda de autonomia dos indivíduos, geradas pelos processos de *dissociação e de racionalização instrumental* (Habermas).



do planejamento como colagem de espaços e misturas diferenciadas, do planejamento que aceita o caótico, a anarquia e o jogo e dos projetos abertos. Passa-se a reconhecer que diferentes jogos de linguagem criam poderes institucionais (determinismos locais) e valoriza-se a alteridade: defende-se que todo o grupo tem o direito de falar por si próprio. A pós-modernidade se caracteriza por um mundo de espaços plurais superpostos uns aos outros. Mundos que interagem e se conflitam. A ênfase é para o processo em que produtores e consumidores produzem significado e sentido. (HARVEY, 1992, p. 39-51).

O espaço social da cidade pós-moderna se caracteriza pela participação de produtores e consumidores na produção de sentido e do significado da vida urbana, por meio de um processo de interação entre dimensões dessa realidade social heterogênea. Uma produção que corre sempre o risco de manipulação pelo mercado e grupos que dominam os recursos econômicos, políticos e culturais.

Harvey (1992) retoma a ideia de Marx de que o consumo também faz parte do ciclo da produção ao lembrar que os consumidores também são produtores. O consumidor de bens urbanos participa do processo produzindo, mas essa é uma produção que se dá a partir da matéria-prima criada por planejadores, arquitetos, produtores culturais e do *establishment* institucional ou corporativo. O controle sobre o tipo de interação e sobre o que é produzido como matéria-prima do processo de produção do espaço urbano define quais são os limites dos consumidores da sociedade urbana na produção de sentido e de significado.

A cidade pós-moderna também teria como característica a personalidade esquizofrênica forjada em um contexto de fragmentação, instabilidade dos discursos, incapacidade de unificar o passado, o presente e o futuro, a preocupação com o desempenho, e o usufruto do presente puro. É a cidade da sociedade de consumo que impõe um estilo novo de participação. A consciência pós-moderna é forjada a partir de eventos imediatos e dos espetáculos. O espetáculo urbano é utilizado para construir a ideia de cidade como comunidade e superar a cidade do conflito. Harvey (1992) cita o caso de Baltimore em que o espetáculo urbano é ad-

ministrado e controlado; é o projeto de cidade do espetáculo, do prazer, da efemeridade; projeto que se preocupa com a imagem para atrair capital e pessoas do tipo certo e produzir a necessidade da busca do mundo da fantasia (HARVEY, 1992, p. 88-95).

O projeto pós-moderno tenta reproduzir um mundo des-governado de modo a desorientar e mesmo promover a confusão, e alterar a percepção habitual que temos de espaço e de forma. (HARVEY, 1992, p. 95-96). Temos a evaporação do sentido de continuidade, da memória histórica e o enfraquecimento das iniciativas para sustentar valores e crenças. O indivíduo é também o produto desse processo de destruição criativa. Nessa perspectiva, a cidade pode ser vista como “fermento cultural”, a “tela gigante” que ofusca e hipnotiza plateias de consumidores/produtores que são induzidos a se envolver com discursos e objetos apresentados por instituições e grupos interessados na produção de determinados resultados. A mídia de massa surge como instituição significativa e recriadora do passado por meio de colagens de acontecimentos passados descoladas de seus contextos originais. O espectador compartilha a percepção da história como sequência interminável de eventos iguais. Este espectador recria e dá sentido para a vida urbana a partir desta representação de mundo (a matéria-prima que fornece os elementos para a representação social e a formação da opinião pública) criada pela mídia.

No contexto atual, o processo de “destruição criativa” produz a cidade para consumidores que buscam se diferenciar socialmente e se realizar por meio do “espetáculo” urbano. Um período diferente daquele em que dominaram as ideias de Le Corbusier, inspiradoras das escolhas das elites locais que acreditavam que a cidade deveria ser construída organizando as funções urbanas e harmonizando as relações de um espaço territorial planejado para o trabalho.

Jacobs (2001) investigou o que aconteceu nas grandes cidades norte-americanas da década de 1960, descrevendo o impacto da modernização nas relações econômicas e sociais destas cidades. A autora analisou o impacto negativo dos projetos de reurbanização, promovidos pelos empreendedores privados e pelos governos, que acabaram destruindo a diversidade econômica,

social e cultural de bairros e distritos e criando novos problemas com o deslocamento em massa de populações. Jacobs (2001) dá exemplos de cidades, regiões e bairros onde ocorrem interações fracas que fragilizam a privacidade das pessoas e produzem a desconfiança no espaço público e, de outro, interações fortes (face a face) que geram confiança e que constroem o reconhecimento do espaço público e da identidade pública. Para Jacobs (2001), um exemplo de interação forte é o costume comum na cidade de Nova York, da época, de estabelecimentos onde as pessoas deixavam as chaves para os amigos. Pode-se imaginar que esse serviço de guarda de chaves poderia ser prestado por uma empresa de segurança, que teria como condição contratual o sigilo da privacidade. A diferença da cidade com boa vizinhança seria que nela se estabelece uma interação personalizada que exige uma confiança muito maior entre as pessoas, diferentemente da interação entre a pessoa e a empresa que é impessoal, pois é garantida pelo contrato. Para a autora, no território do bairro e do distrito, existem pessoas e grupos que se tornam referência para que a lei esteja presente na rua, para a construção de uma boa vizinhança e o tipo de comportamento social que garante o equilíbrio entre privacidade e vida pública. “A estrutura social da vida nas calçadas depende em parte do que pode ser chamado de uma figura pública automeada.” São pessoas que tem um contato frequente com um amplo círculo de pessoas. São lideranças comunitárias, religiosos, pequenos comerciantes e lojistas interessados na tranquilidade e na ordem. Esse é um tipo de interesse que converge para a produção de um comportamento social da boa vizinhança. Essas pessoas são figuras públicas que ajudam a criar a identidade de um espaço social, a marca social do local.

Da análise de Jacobs (2001) podem-se inferir dois projetos que estruturam a cidade moderna: o projeto de cidade imposto pela modernização controlada pelos interesses do mercado (que busca a realização do lucro por meio da venda de imóveis, projetos urbanos e da especulação imobiliária) e o projeto de cidade no qual as interações urbanas dão sustentação para a promoção do bem-estar coletivo e o desenvolvimento do mundo da vida.

Jacobs (2001) apresenta a tese de que o sucesso da imple-

mentação do modelo de cidade do mercado se explica pelo vazio intelectual existente no campo do planejamento urbano. A ausência de um projeto alternativo de cidade deixa espaço para a modernização urbana operada segundo a dinâmica da “destruição criativa” do capitalismo contemporâneo que desconsidera a forma de organização das redes sociais que existem nas ruas, nos bairros e nos distritos das cidades e que desestrutura as relações ali existentes.

A modernização da cidade, com seu desconstrutivismo, impacta a representação que tradicionalmente orientou os atores na leitura do espaço urbano, redefinindo-a, e alterando suas práticas sociais. A cidade torna-se a base material para diferentes representações e práticas sociais: é o lugar da mistura de gostos e culturas diferenciadas que camufla e mascara a situação das minorias; é o lugar dos projetos que não dialogam com a “cidade lá fora” e se apartam da vizinhança; é o lugar dual que confina aqueles que têm “raízes no lugar” e os separa dos membros do “internacionalismo saturado”; e é o lugar onde se organiza o espetáculo que constrói a ideia de cidade como comunidade que superou o conflito.

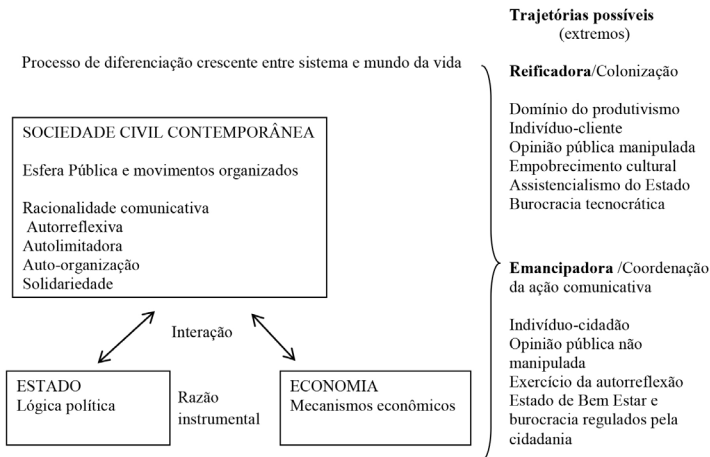
## **O potencial transformador da sociedade civil: uma alternativa para a “gaiola de ferro” de Weber**

Cohen e Arato (2001, p. 7-16) buscam construir uma teoria da sociedade civil adequada para uma política democrática moderna e para projetos de democratização. A tese dos autores é que a sociedade civil tornou-se o principal espaço para a expansão da democracia nos regimes democráticos liberais e para todas as sociedades contemporâneas. Este modelo exige que se diferencie sociedade civil de sociedade burguesa, pois os princípios e valores fundamentais daquela não são os mesmos do mercado nem os da burguesia. A sociedade civil tem como elementos fundamentais a vida associativa e a solidariedade, e é uma esfera de interação social que se autoconstitui e se mobiliza na luta contra as ameaças do Estado e do mercado. A ação política da sociedade

civil se manifesta na participação institucionalizada, como no ato de votar, na participação em partidos políticos, nos grupos de pressão e de interesse, e na forma de movimentos sociais. Os autores sustentam que “os movimentos sociais e as iniciativas cidadãos são capazes de influenciar a política e modelar a cultura política sem entrar no campo da política de poder e sem por em perigo as instituições democráticas ou liberais” (COHEN-ARATO, 2001, p. 17).

Nesta perspectiva, a sociedade civil moderna é uma dimensão emergente (em países centrais e também nos países periféricos), com esferas públicas e movimentos organizados, que adquire sentido na luta e na busca de acordo com o Estado e a economia em defesa dos interesses e necessidades de um mundo da vida que garanta o desenvolvimento de habilidades linguísticas, culturais e organizativas para os indivíduos, os grupos e as comunidades. E a modernização é um processo de diferenciação crescente entre o subsistema econômico e o político e o mundo da vida que admite a possibilidade de reorientação do projeto de sociedade em direção a uma perspectiva emancipadora. A figura 1 resume a interação entre os subsistemas e a sociedade civil e

**Figura 1 - Modernização: trajetórias possíveis**



Fonte: elaborado pelo autor.

os cenários de futuro possíveis: o cenário reificado ou o cenário emancipado.

Na concepção de sociedade de Cohen-Arato (2001, p. 456-457; 521-587), a modernização é um processo que se abre para a possibilidade de uma sociedade emancipada da colonização do mundo da vida (uma saída para o dilema da gaiola de ferro de Weber) e que, dependendo da ação transformadora dos atores da sociedade civil, admite a possibilidade de mudanças em direção a uma sociedade mais democrática e uma sociedade civil mais ativa. A ação da sociedade civil, nessa perspectiva, se posiciona contra os fóruns de dominação tradicional ou particularistas, tais como o clientelismo e o paternalismo do Estado, e o individualismo e o egoísmo do Mercado. As instituições-chave desta luta são as esferas públicas de comunicação societal e de organização voluntária, a cultura de massas, e a família, com centralidade para os mecanismos de direção coordenados pela ação comunicativa. A ação no interior dessas permitiria graus mais elevados de participação direta, igualitária e de tomada de decisão colegiada do que é possível hoje nos partidos e nos sindicatos.

## **Processo histórico de planejamento urbano de Porto Alegre**

A investigação das representações sociais, que se expressam nas proposições para o planejamento urbano, nas concepções de cidade e nas práticas dos atores (presentes nos documentos, discursos, e práticas), e a interpretação do seu significado, é orientada pela metodologia da análise discursiva proposta pela hermenêutica de profundidade de Thompson (1995) e pelos estudos das representações sociais (Franco, 2004; Mazzotti, 2002; Spink, 20002; Guareschi e Jovchelovitch, 2002).

Thompson (1995) propõe os seguintes passos para a utilização da metodologia da hermenêutica de profundidade: a análise sócio-histórica, a análise discursiva, e a interpretação/reinterpretação. Na análise sócio-histórica, identificam-se os diferentes contextos da produção da política de planejamento urbano de

Porto Alegre: 1) o início do século XX, quando as administrações municipais buscavam construir uma cidade que se espelhava nos grandes centros urbanos, tais como São Paulo, Buenos Aires, Paris, Londres e Nova York; 2) a década de 1950, quando é elaborado o primeiro Plano Diretor da cidade (Lei 2.046 de 1959), que propõe normas para a construção dos prédios e o ordenamento das atividades urbanas; 3) as décadas de 1970 e 1980, quando entra em vigor o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), em 21 de julho de 1979 (que propõe um sistema de planejamento); 4) a década de 1990, quando as concepções e métodos tradicionais passam a ser questionados e é elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA, de 1999); 5) os anos 2000, quando se revisa o PDDUA.

A identificação dos diferentes contextos da produção da política de planejamento urbano de Porto Alegre é fundamental para compreender a ação dos atores em um cenário maior, nacional e mundial, pois este fornece elementos que os governantes, os urbanistas, o mercado e as entidades da sociedade civil incorporam em suas representações e utilizam durante o processo de debate e formulação da política urbana. Como, por exemplo, o início do século, quando um conjunto de intervenções como obras urbanas, estudos e projetos de grandes urbanistas são inspirados nas grandes cidades europeias, norte-americanas e latino-americanas, com suas largas avenidas, praças e parques. Contexto em que se projeta a cidade como espaço de socialização na perspectiva das elites governantes. Ou os anos 1950, quando, sob a inspiração da Carta de Atenas<sup>6</sup>, os governos passam a propor o planejamento da cidade por meio de uma legislação que define o ordenamento das quatro funções urbanas (habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular) e que propõe “organizar no território as funções que a cidade precisa exercer para funcionar e evitar conflitos entre estas funções”<sup>7</sup>. Estes são contextos que se diferenciam de acordo com o processo de modernização que im-

---

<sup>6</sup> Carta de Planejamento Urbano aprovada pelo Conselho Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), reunido em Atenas em 1933.

<sup>7</sup> PLANO DIRETOR 1954 – 1964. p. 54.

pacta as cidades, conforme analisado no referencial teórico.

Esta abordagem de Thompson (1995) permite que se faça uma análise crítica das representações que emergem do estudo do processo histórico de planejamento da cidade (como praticado pelos governos municipais) e do discurso e da ação prática dos atores envolvidos no processo de planejamento.

Conforme o referencial teórico escolhido sobre as representações sociais buscou-se, como ponto de partida, conhecer os elementos do núcleo central da representação social dos atores-chave, por meio da investigação do processo sócio-histórico (processo de planejamento urbano de Porto Alegre do início do século XX até anos 2000) e os elementos do sistema periférico, por meio das experiências individuais dos atores que representam o mercado, a sociedade civil e o Estado, que são resgatadas com entrevistas ou aplicação de questionários.

Para a análise sócio-histórica dos processos de planejamento urbano de Porto Alegre, também se utilizam como referências: os estudos da Política Pública conforme Aguilar Villanueva (2004), Souza (2003) e Frey (2000); o estudo de Covre (1983) que orienta a análise da burocracia estatal; e os estudos de Cortes (1996) e de Fedozzi (2001, 2000), este último sobre o Orçamento Participativo, que orientam na análise da participação da sociedade.

## **Ausência da reflexão crítica e fragmentação dos atores**

Nos ciclos de formulação da política de planejamento urbano anteriores à década de 1990, os atores da sociedade civil não participavam da elaboração do Plano Diretor, a não ser em alguns momentos quando eram consultados ou convidados a colaborar com o governo. Durante a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de 1999, os atores, novos e tradicionais, foram envolvidos em todas as fases do ciclo de formulação da política pública (da identificação dos temas, na definição das regras e do método de trabalho até a vo-



tação do Projeto de Lei) e com direitos “iguais”<sup>8</sup> de apresentação de propostas e a voto. As Secretarias Municipais tiveram suas responsabilidades ampliadas, pois, além da SPM (Planejamento), a Fazenda, a SMIC (Indústria e Comércio) e a SMT (Transportes) passaram a coordenar grupos de trabalho e a formular propostas. Essa metodologia ampliou o envolvimento da burocracia estatal que, historicamente, sempre deu exclusividade ao órgão responsável pelo planejamento urbano, a SPM (Planejamento) ou a SMOV (Obras). Os vereadores também conquistam espaço na Coordenação Geral<sup>9</sup> e com direito a participação nos grupos de trabalho, isto é, nos debates de formulação de propostas. Esse arranjo mostrou-se inovador na medida em que colocou o governo como um dos atores que disputam propostas e prioridades para o planejamento urbano. O momento da aprovação do Projeto de Lei do Plano deu-se com o envolvimento dos vereadores (que deliberaram por meio de Comissão Especial criada especificamente para este fim, assessorada por uma Comissão Técnica) e com a participação da sociedade civil por meio do Fórum de Entidades<sup>10</sup>, outra novidade em relação aos Planos Diretores anteriores. O governo buscou evitar o uso do veto, utilizando o Fórum de Secretários, seus técnicos e vereadores para influenciar nas decisões tomadas nos fóruns criados. Neste processo de elaboração do PDDUA, os representantes da sociedade política, os vereadores (apenas alguns vereadores participam neste tipo de debate), pressionados pela participação qualificada de entidades da sociedade civil (Fórum de Entidades) e do governo (assessorado pelos téc-

---

<sup>8</sup> A análise das propostas apresentadas e a observação da atuação dos atores sociais nos debates revelaram que é bastante desigual a capacidade destes em exercer os direitos formalmente garantidos em Lei.

<sup>9</sup> Coordenação criada pelo Executivo Municipal com representantes do governo, Câmara de Vereadores, Sindicatos e representações dos empresários, trabalhadores e do movimento comunitário.

<sup>10</sup> O Fórum de Entidades articulou em torno de oitenta entidades como: a UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre, as Associações de Moradores de bairros de setores populares e de “classe” média, ONGs, membros de conselhos municipais, entidades como a AGAPAN, participantes do Orçamento Participativo, e sindicatos de trabalhadores. O Fórum atuou na elaboração da Lei Orgânica Municipal, em 1989, e na formulação e revisão do PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental), de 2007 a 2009. Ver: <http://poavive.wordpress.com/2009/11/30/encerrada-a-revisao-do-pddua/>. Acesso em 4/7/2014.

nicos municipais e por consultoria internacional, a FLACAM)<sup>11</sup>, são envolvidos pela discussão técnica de um modo intenso como antes não havia ocorrido.

A trajetória histórica de participação da sociedade civil nos Conselhos do Plano Diretor, que evoluiu de 36,36% (1955), 33,33% (1972), 27% (1976), 57% (1979) e para 64% (1999) e o intenso envolvimento das entidades da sociedade que, na década de 1990, apostaram na mobilização, ainda não correspondem a mudanças significativas na política urbana. A participação nos conselhos e no processo de reformulação do Plano Diretor não se revelou suficiente para impactar positivamente a estrutura e as práticas das instituições.

O tipo de debate que se estabeleceu durante o Projeto Cidade Constituinte<sup>12</sup> e a elaboração do PDDUA indica que a sociedade civil ainda não percebe a importância da estruturação de um sistema de gestão e planejamento que monitore e corrija, tanto quanto possível, os desencontros entre a cidade real e a cidade prevista pelo Plano Diretor. Esse seria um sistema de planejamento que contemplaria a participação da sociedade civil a partir de uma reflexão crítica sobre a política de planejamento urbano que está sendo implementada na cidade. A inexistência dessa reflexão crítica sobre o impacto da política de planejamento urbano na cidade revela a ausência, no sistema de planejamento urbano atual, de um dos elementos constitutivos da política pública, apresentado por Celina Souza (2003): o momento da avaliação.

Tomando por base o referencial teórico que define o ciclo da política pública como sistema político-decisório Easton (1965) e como ciclo deliberativo-administrativo Souza (2003) e

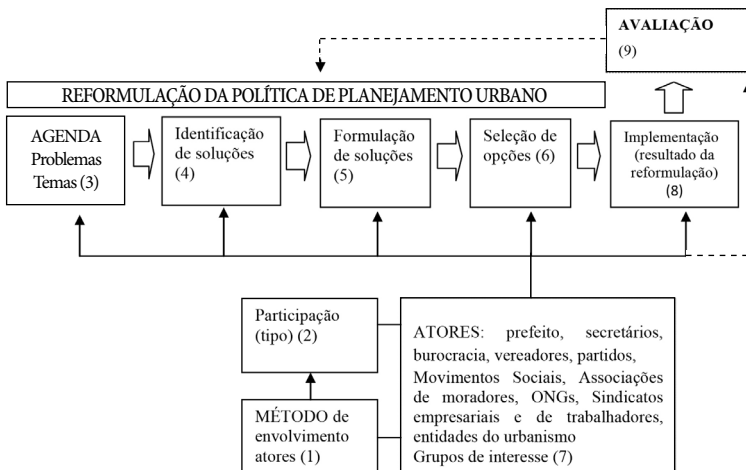
---

<sup>11</sup> Em 1996, para a elaboração do novo modelo espacial do Plano Diretor, com base nos resultados do II Congresso da Cidade, de outros estudos, é contratada a consultoria da FLACAM (Faculdade Latino Americana de Ciências Ambientais). Fonte: (MOURA, 1997). O projeto de lei do PDDUA é entregue à Câmara Municipal em 25 de setembro de 1996, após 18 meses de estudos.

<sup>12</sup> Projeto criado pelo Executivo Municipal para debater as Diretrizes para o desenvolvimento de Porto Alegre, em 1993, em espaços públicos e com a participação de entidades representativas dos sindicatos dos trabalhadores, do setor empresarial, de movimentos comunitários, de bairro, e pela moradia, do movimento ambientalista, ONGs, Universidades, e entidades dos profissionais ligados ao urbanismo (IAB - arquitetos, SERGS – engenheiros). Nome do Projeto: Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte.

Frey (2005), pode-se representar o processo de reformulação do Plano Diretor como um ciclo de vários estágios, como: a entrada (escolha da metodologia, tipo de participação, definição da agenda, identificação de alternativas, formulação de soluções, escolha das soluções) que sofre a influência de variados atores (o ambiente) com diferentes capacidades de intervenção no resultado final; a implementação (saída); e o momento da avaliação que orienta a reformulação (ou revisão) do Plano Diretor. O sistema de planejamento urbano (completo) se caracterizaria por um ciclo que envolve a formulação, participação, o método de envolvimento dos atores, a implementação, a avaliação e a reformulação. O ciclo de reformulação dos Planos Diretores de Porto Alegre se caracteriza pela ausência do momento da avaliação, e é representado na figura 2.

**Figura 2 - Ciclo da Política de Planejamento Urbano - Plano Diretor**



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Easton (1965), Souza (2003), Frey (2005), e observações das práticas do Executivo e Legislativo Municipal.

Na perspectiva de uma administração municipal orientada pelos objetivos da eficiência e eficácia das políticas públicas, e da gestão que se qualifica por meio da radicalização da democracia, a avaliação do Plano Diretor deve se submeter ao julgamento público, formalizar os procedimentos e metas estabelecidos, e se justificar a partir do conhecimento das ciências e da experiência e saber da cidadania. A avaliação que se detém nas questões de curto prazo e na análise formalista das leis e das regras é a que tem predominado na elaboração dos Planos Diretores da cidade. Ela não se conecta com a análise de processos e dinâmicas, gerados pela modernização, que impactam a cidade, como a degradação do centro histórico e dos bairros do quarto distrito, por exemplo. Essa característica do sistema de planejamento o torna cada vez mais suscetível às propostas que buscam resolver problemas de grupos econômicos ou políticos, mas que não tem capacidade de resolver os problemas da cidade e da cidadania. O caso das grandes obras é um exemplo: os grupos econômicos e políticos forçam a entrada na agenda dos governos e o acesso aos investimentos nos orçamentos públicos, de obras como grandes pontes, vias expressas, e mesmo o metrô, sem estudos técnicos e as justificativas dos empreendimentos para o desenvolvimento da cidade. A opinião pública, inclusive os movimentos sociais e os sindicatos de trabalhadores, não tem a prática de demandar dos governantes a avaliação do resultado econômico e social que as grandes obras vão deixar para a cidade, o que abre espaço para empreendimentos que não operam transformações positivas na qualidade de vida local.

A teoria de sociedade de Cohen-Arato (2001) e Habermas (1989, 1996) enfatiza a importância da prática da autorreflexão para o desenvolvimento de uma sociedade civil formada por subjetividades dotadas de autonomia para uma boa tomada de decisão. Nessa perspectiva, pode-se esperar o mesmo dos atores institucionais que fazem parte do sistema de gestão e planejamento da cidade, se o objetivo for a qualificação da tomada de decisão sobre a política pública. Mas, contrariamente, a investigação do processo de debate e de votação da política urbana, na maior parte do período analisado, sugere outra racionalidade, a que busca garan-

tir direitos econômicos e a maximização do lucro com a construção de prédios, obras e a instalação de atividades econômicas no território urbano. Neste sentido, o sistema de planejamento da cidade submete-se às exigências de grupos econômicos privados que estão conectados com os agentes políticos encarregados de controlar os aspectos fundamentais da política urbana em favor de grupos do mercado, em detrimento da perspectiva da sociedade civil que demanda projetos urbanos que qualifiquem o mundo da vida do indivíduo e da cidadania.

Durante o debate e votação do PDDUA, em 23 de março de 1998, na Câmara Municipal, explicitaram-se os problemas da “cidade real”: o centro histórico em deterioração, a ‘cidade xadrez’ com muitas avenidas que não se interligam, a região norte com alguns vazios fantásticos, os bairros da Restinga e da Lomba do Pinheiro com uma grande quantidade de loteamentos irregulares, e uma cidade “com muitos vazios urbanos”. Mas esse diagnóstico não evoluiu para a identificação das causas e sua relação com os Planos Diretores já implementados, como seria de se esperar se a racionalidade do planejamento para uma cidade organizada para o bem-estar coletivo se impusesse como princípio orientador do processo. Seguindo outra orientação, os debates tenderam para a polarização daqueles que são a favor dos Planos Diretores e dos que destacam sua ineficácia para resolver os problemas da “cidade real”. Produziu-se uma arena de debates que dispensa a argumentação orientada pelos conhecimentos das ciências ou pela experiência do mundo da vida e que prioriza a disputa ideológica. Esse procedimento, que prioriza o modo tradicional de votar as leis, dissimula o projeto de cidade contido no Plano Diretor e fragmenta os atores e o conteúdo em debate, não permitindo a leitura do impacto da Lei aprovada no território urbano. Esse tipo de arena abre espaço para a participação das entidades da sociedade civil, mas dentro da lógica que se assenta em ritos e práticas que favorecem o debate ideológico (especialidade dos membros da sociedade política), o enquadramento da política urbana no formato hermético da linguagem jurídica, e o insulamento do debate visando protegê-lo do julgamento da opinião pública.

A criação de uma arena pública como o projeto Cidade

Constituinte, nos anos 1990, revelou-se fundamental para que novas demandas e propostas vindas de novos atores, como as consultorias, o movimento popular e as plenárias regionais, fossem incorporadas ao projeto de cidade (como o novo modelo espacial e os novos conceitos de estratégias de planejamento). Essa arena, dotada de relativa flexibilidade, combinou participação social e formulação técnica, o que não se observa nos processos do Plano Diretor (PDDU) de 1979 e anteriores. Apesar disto, a criação de uma arena pública, baseada nos pressupostos da participação autônoma dos grupos, movimentos sociais e entidades da sociedade civil, não resolveu o problema das insuficiências desses atores. Esses não conseguiram apresentar ou detalhar demandas importantes relacionadas, por exemplo, com a qualidade de vida nos bairros (como a relacionada com a altura dos prédios, os afastamentos, o adensamento) e a qualidade dos projetos habitacionais de interesse social (projeto arquitetônico que considere o modo de vida da população, a geração de renda e as especificidades dos terrenos ocupados pela população de baixa renda).

Já a arena pública criada durante a revisão do PDDUA, nos anos 2000, pelo Legislativo, para debater o futuro da cidade (Porto Alegre, uma visão de futuro, 2009), utilizou-se de uma metodologia de participação que envolveu representantes da sociedade civil, técnicos e urbanistas reconhecidos como colaboradores do governo, reproduzindo o modelo da década de 1980 e anteriores. Nessa arena, os atores participaram de oficinas, palestras e seminários e apresentaram recomendações para o planejamento da cidade. Este tipo de arena pública não cria o compromisso de levar as propostas debatidas entre os técnicos e a sociedade para os momentos de votação nas Comissões e plenárias da Câmara de Vereadores, nem realiza a avaliação do planejamento implementado. Por outro lado, investe-se em novos modos de difusão dos debates utilizando-se das recém-criadas Rádio e Televisão da Câmara de Vereadores. A análise discursiva, como proposta por Thompson (1995), revela um processo de conversação no qual falam, entre si, os representantes da sociedade civil, os técnicos e os urbanistas para uma pequena audiência de parte da sociedade civil. Esses participantes estão conectados com essa audiência, via

esses meios de comunicação especializados, mas estão desconectados dos responsáveis pela votação no Legislativo. O arranjo assim organizado pelo Legislativo não permite que os atores participantes da fase da identificação dos problemas e apresentação de soluções participem das próximas fases da eleição de propostas. Essa metodologia de participação, definida pelo Legislativo, tem a mesma característica básica dos processos de planejamento das décadas anteriores a 1990. A reconstrução feita pelo legislador de como se deu o processo de debate sobre o futuro da cidade e seus resultados conta com novos instrumentos de disseminação para a opinião pública (TV, Rádio, e internet). A opinião pública toma conhecimento dos debates e propostas por meio da representação construída pelo Legislativo que controla os meios de disseminação da informação. Os participantes da sociedade civil utilizam as redes sociais e as suas entidades para disseminar a sua (outra) representação do processo, mas sua amplitude mostra-se limitada quando não existe uma significativa mobilização dos atores-chave da sociedade civil. O Fórum de Entidades (representante das entidades da sociedade civil) não participou dessa arena, mas veio a participar das Comissões Técnicas da Câmara de Vereadores que apresentaram as propostas para a votação dos vereadores, durante a votação e aprovação das emendas ao PDDUA de 1999. Esse Fórum da sociedade civil, mais organizado e com maior experiência nos debates sobre a política urbana, não participou da fase inicial do ciclo, mas apenas da fase final, o que é revelador da fragmentação do processo. Esse formato não permite que os representantes da sociedade civil apresentem sua visão perante a opinião pública, antes que os vereadores formem a sua opinião para as votações, mas apenas no espaço restrito da sociedade política (o espaço privilegiado dos vereadores). Essa arquitetura de arena pública privilegia os atores que detêm mais recursos econômicos e políticos para acessar e influenciar os vereadores.

## **Instituições que não pensam nem elaboram propostas de desenvolvimento sustentável<sup>13</sup>**

A análise empírica das interações estabelecidas entre os diferentes atores e o estudo do processo histórico de planejamento urbano indica a baixa capacidade do sistema de planejamento e de participação, como foi historicamente instituído, de influenciar e convencer o governo e as entidades da sociedade civil a realizar uma reestruturação nos órgãos estatais de modo a alterar radicalmente a relação tradicional que os representantes da sociedade civil, do estado e do mercado (ainda) estabelecem entre si nos processos de debate, formulação e avaliação da política de planejamento urbano e das políticas públicas em geral. Os Conselhos continuam reproduzindo práticas tecnocráticas como o controle das informações e a tomada de decisão sem a elaboração de uma avaliação da política que efetivamente foi implementada, e seu debate aberto e embasado em argumentos organizados pela racionalidade da ciência, da experiência e do saber da cidadania, e não nas referências (e preferências) do poder político ou econômico.

Os processos de planejamento da cidade revelam que nem governos de inspiração positivista ou tecnocrática, nem governos que tomaram iniciativas para a ampliação da participação social conseguiram organizar um sistema de planejamento assentado em uma estrutura estatal que articule diferentes órgãos de governo (Planejamento, Obras, Fazenda, Transporte, Educação, Saúde, Meio Ambiente) a partir de um projeto sustentável de cidade e de participação ativa da sociedade civil.

Os debates travados durante a elaboração do PDDUA de 1999 revelam a contaminação ideológica das discussões sobre o planejamento urbano da cidade. Nem mesmo as entidades do urbanismo e os planejadores locais chegaram a precisar a vocação de desenvolvimento para as regiões da cidade que pudesse orientar a formulação de diretrizes de planejamento consistentes e do

<sup>13</sup> Propostas orientadas por um projeto de cidade elaborado com participação ativa da sociedade e embasado em argumentos organizados pela racionalidade da ciência, da experiência e do saber da cidadania. Sobre o desenvolvimento sustentável ver Veiga (2010).



modelo para o Plano Diretor. Indefinição que se explica não pela metodologia que priorizou a participação social, mas pela falta de experiências anteriores tanto da burocracia estatal, como dos agentes do mercado e da sociedade civil, em pensar e formular propostas de desenvolvimento, como as estratégias de ação para a reversão de tendências de degradação urbana.

Na prática o “sistema de planejamento” toma decisões que resultam da pressão dos grupos políticos que ocupam a direção dos órgãos municipais e dos interesses corporativos e privados que disputam recursos públicos para seus projetos.

Apesar da importância da habitação para o mundo da vida do cidadão e o fato deste ser um problema antigo em Porto Alegre<sup>14</sup>, a política de planejamento da cidade não introduziu o tema da regularização das vilas, como política de habitação de interesse social, nos Planos Diretores de 1959, 1961 e 1979. O desenvolvimento de um regime ou regramento urbanístico “apropriado” e de instrumentos para o financiamento da regularização de áreas de habitação precária ou irregular não passa pela política de planejamento urbano e seu principal instrumento (o Plano Diretor) e não integra os temas de que se ocupam os urbanistas da SPM (Planejamento), Secretaria que coordena a elaboração do Plano Diretor. O Programa de Regularização Fundiária (PRF) do DEMHAB (Departamento de Habitação), ainda no ano de 2012, não havia sido instituído como lei<sup>15</sup>, apesar da temática da habitação ter se tornado a prioridade número um do Orçamento Participativo no período entre 1992 e 2007.

---

<sup>14</sup> Já em 1946 o governo municipal funda a Comissão da Casa Popular e em dezembro de 1952 a municipalidade cria uma autarquia, o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP). Apesar destas iniciativas, somente a partir de 1970 recebe recurso do BNH (D’AVILA, 2000. p. 21-52). O Departamento Municipal da Habitação (Demhab) foi criado em 30 de dezembro de 1965 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1979, p. 133 - 135). A participação das associações de moradores e da FRACAB (Federação), não é prevista pela lei de criação do DEMHAB (Lei 2.902, de 30 de dezembro de 1965).

<sup>15</sup> Fonte: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/prf\\_\(texto\\_revisita\\_tecnica\)](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/prf_(texto_revisita_tecnica)). (Acessado em 6/7/2012). Os assentamentos precários totalizavam 58.895 (13,03%) do total de domicílios do município de Porto Alegre, segundo o IBGE, e 75.656 domicílios (17,1%), segundo o DEMHAB. (Fonte: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/). Acessado em 6/7/2012).

## Continuidades e rupturas no planejamento urbano

A pesquisa indica como *continuidade no processo de planejamento da cidade*: a crença dos governos nos projetos de curto prazo; a valorização da normatização legal segundo um formato que dificulta a leitura do projeto de cidade nela contida; do rito de elaboração de propostas por especialistas da ciência do urbanismo (ainda com forte viés positivista, tecnocrático, e contaminada por elementos ideológicos); a grande distância entre a intenção dos governos e os pequenos resultados obtidos; o despreparo da burocracia local para dar soluções aos problemas criados pela modernização; a falta de conhecimento ou de capacitação dos vereadores sobre a complexa legislação urbana; e a incapacidade dos Conselhos Municipais e do Conselho do Plano Diretor de influenciar a opinião pública em questões relevantes das políticas setoriais e da política urbana.

Como *ruptura no processo de planejamento da cidade* identifica-se: a valorização e ampliação da participação da sociedade civil consolidada no Estatuto da Cidade, de 2001, no novo Conselho do Plano Diretor e nas Regiões de Planejamento em que foi dividida a cidade; e a emergência de atores representantes do mercado e da sociedade civil diante do encolhimento da ação estatal, com destaque para o crescimento maior da organização dos representantes do mercado em relação aos movimentos de bairro e dos sindicatos de trabalhadores. A maioria destes últimos está ausente do processo ou subordina-se ao projeto de cidade dos representantes do mercado.

Apesar da constatação do encolhimento da ação do Estado diante dos desafios colocados pela modernização na fase da globalização, tanto o discurso dos atores-chave como a nova legislação urbana e o referencial teórico apontam para a necessidade e a possibilidade de uma ação estatal que rompa com ação tradicional orientada pelo objetivo do controle sobre a sociedade civil. O discurso de parte dos agentes políticos e dos urbanistas reafirma a possibilidade de uma ação estatal de planejamento propositiva visando à organização da cidade para o conjunto da cidadania. A

legislação urbana atual garante o direito da cidadania de interagir no processo, agregando a este suas experiências de vida na cidade. E o referencial teórico aponta para a necessidade da inclusão dos diferentes campos do conhecimento no processo e a depuração dos elementos ideológicos que mascaram a realidade urbana.

A *ruptura* relaciona-se com o processo de planejamento (*politics*) e a continuidade com as instituições (*polity*). Em relação aos resultados do conteúdo da política (*policy*), não encontramos uma definição clara sobre a consolidação de uma tendência, e recomenda-se a realização de pesquisas sobre: – as possíveis mudanças na política de regularização fundiária e de reassentamentos (que oscila entre assentar no local desejado pelos moradores interessados e remover para lugares distantes, dependendo da pressão da opinião pública); – as preferências construtivas dos empreendedores da construção civil, que parecem assumir o padrão das “torres” (edifícios de maior altura) como o tipo ideal; – e a ausência de projetos de espaços públicos de urbanização que estimulem a convivência e a construção de uma cultura cidadã na cidade. Projetos públicos que construam a cidade que estimula a socialização das subjetividades nas praças, parques e ruas, estes conectados com as ciclovias; e que distribua os equipamentos culturais por todo o território urbano. Projetos que promovam um modo de vida que fortaleça os laços de solidariedade e o reconhecimento do outro, e que desestimule a percepção de medo do espaço público.

A investigação do processo de planejamento praticado na cidade, desde meados da primeira década do século XX até hoje (2012), indicou que os governos municipais primeiro não apostaram, e, recentemente, não fizeram os esforços necessários para a organização de uma burocracia estatal formada por especialistas, preparados para interagir com diferentes áreas do conhecimento e com a experiência da cidadania, e orientados para o reconhecimento, a discriminação e a formulação de soluções para os problemas trazidos pela diversificação da produção econômica e das relações sociais.

As ações estatais são parciais e a avaliação da política de planejamento urbano ainda não conta com um sistema de mo-

nitoramento e avaliação<sup>16</sup> que subsidie permanentemente o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil na tomada de decisões. O relativamente longo processo histórico de planejamento que organizou instituições referenciadas por concepções tecnocráticas, pelo cientificismo positivista impregnado de ideologia, e pelas práticas patrimonialistas, clientelistas, e burocráticas, se comparado com a experiência do Orçamento Participativo (1989 a 2012) e do planejamento participativo (1993<sup>17</sup> a 2012), ainda hoje cria obstáculos para a efetivação de uma participação social formada de um público bem informado e dotado de autonomia na tomada de decisões.

A racionalidade que orienta as instituições do Legislativo e do Executivo não é a racionalidade que tem por objetivo a organização da cidade a partir da perspectiva do desenvolvimento da sociedade civil, como apresentada por Cohen-Arato (2001). Mas é a racionalidade que se orienta pelo objetivo do exercício do poder político que se articula com o objetivo de grupos de interesse do mercado.

## **Representação dos atores-chave da política de planejamento da cidade**

Foram investigadas as representações dos atores-chave que interagem nos espaços onde se debate e formula a política de planejamento urbano de Porto Alegre buscando responder como elas influenciam na ação destes atores e qual a sua repercussão no perfil que esta política assume.

Utilizam-se as teorias da representação coletiva de Durkheim (2004) e da representação social de Moscovici (2003)

---

<sup>16</sup> Durante a revisão do PDDUA, em 2009, o Fórum de Entidades apresentou a proposta de criação de um Observatório da Política de Planejamento Urbano, com a participação das entidades da sociedade civil, dos técnicos do planejamento, dos urbanistas, do mercado, e do governo, com o objetivo de monitorar, avaliar e propor a qualificação permanente da política urbana. Esta proposta **não** foi aprovada pelos vereadores.

<sup>17</sup> O projeto Cidade Constituinte (1993) é tomado como a experiência inicial de planejamento participativo na cidade de Porto Alegre, considerando a metodologia de envolvimento dos atores da sociedade civil. A metodologia é apresentada nas Revistas dos Congressos da Cidade de 1993 e 1995.

como referências para esclarecer as relações existentes entre as representações dos atores sociais e a ação desses e para identificar a representação social dominante sobre o processo de planejamento urbano e a cidade.

As representações sociais investigadas são aquelas que estão relacionadas com o processo de debate e elaboração da política de planejamento urbano e, portanto, com temas que dizem respeito à cidade. A teoria geral da sociedade moderna e o conceito de sociedade civil contemporânea, de Habermas (1989, 1996) e Cohen-Arato (2001), permitem analisar a ação social no contexto de emergência de novos atores e do surgimento de esferas públicas heterogêneas.

As representações sociais são construtos simbólicos – valores, crenças, conhecimentos e experiências de vida – que, por meio do uso da linguagem e do seu aprendizado em sociedade, buscam orientar a ação do indivíduo e do grupo na disputa por uma concepção de mundo, no estabelecimento de vínculos, na partilha de significados, na organização e na mobilização, e que se expressam em discursos, textos e práticas. Então, é possível examiná-las buscando o que elas dizem e repetem, o que as motivam e fundamentam, seus princípios organizativos, as atitudes e posicionamentos, os modelos e as normas.

Analisa-se as ideias e as concepções presentes em textos oficiais e documentos de entidades da sociedade civil, os discursos revelados nas entrevistas realizadas, além das práticas observadas nas arenas onde atuam os atores (como seminários, audiências públicas e sessões da Câmara de Vereadores Municipal). A análise busca identificar os posicionamentos e as proposições para o planejamento urbano, as concepções de cidade e as práticas desses atores nos processos de planejamento urbano.

Busca-se investigar os elementos que estruturam as representações sociais produzidas em um espaço social que hierarquiza os atores e distribui desigualmente os recursos econômicos, políticos e culturais, como apresentado em Bourdieu (2007).

Segundo a abordagem de Thompson (1995, p. 81), as formas simbólicas ideológicas operam utilizando-se da legitimação, da dissimulação, da fragmentação, da unificação e da reificação.

Considera-se que as representações selecionam os aspectos da realidade urbana e do processo de planejamento que mais interessam, motivam e mobilizam o grupo social, seja ele um grupo da sociedade civil, de representantes do mercado, de agentes estatais ou atores da política. Nessa abordagem, pode-se constatar a presença de elementos que se relacionam com a manutenção de relações assimétricas de poder na representação social. Em outros casos, pode-se ter uma representação social que orienta a ação para o questionamento e a mudança.

Os temas estruturantes que “brotaram” da análise do referencial teórico que tratou da modernização, da cidade e da esfera pública, dos textos (processo de planejamento urbano praticado em Porto Alegre do início do século XX ao início dos anos 2000) e dos discursos e práticas observadas nos fóruns de debate (Audiências Públicas, Seminários, Grupos de Trabalho, votações no Legislativo) foram: 1) a representação de cidade dos atores; 2) a representação da vida ideal na cidade; 3) a representação do processo desejado de planejamento urbano.

Procurou-se investigar o significado de cidade moderna, cidade do futuro e cidade planejada, categorias que aparecem em documentos oficiais do município, no discurso de Secretários e dos Prefeitos, e na bibliografia utilizada. Os atores foram estimulados a pensar sobre projetos públicos e privados para melhorar a vida nos bairros e na cidade. Indagou-se sobre as pessoas, grupos e instituições que não participam e que deveriam participar da elaboração da política de planejamento da cidade. Perguntou-se sobre a possibilidade de se planejar para todos e o papel dos moradores no planejamento. Buscou-se investigar o modo como se formulam as ideias e as propostas para o planejamento da cidade, isto é, se as interações envolvem os indivíduos do grupo, da entidade ou da instituição em processos que requerem a ação comunicativa, com a troca de opiniões diferentes, a busca do entendimento e de um consenso mínimo, ou, ao contrário, interações que dispensam esses procedimentos.

Nos casos em que não foi possível registrar a representação dos atores através de questionário ou de entrevista recorreu-se a textos, publicados na imprensa escrita ou na mídia eletrônica. A

análise comparativa indicou os textos que representam a “visão” dos atores, como no caso do setor imobiliário em que as grandes empresas adotam abordagens similares sobre a cidade.

A coleta de dados qualitativos de textos oficiais e não oficiais, notícias da imprensa e entrevistas com atores-chave (estes selecionados a partir da análise do processo histórico do planejamento urbano da cidade) procurou identificar o que está em jogo durante a produção da política de planejamento da cidade, que interações são produzidas, quais os elementos-chave que estruturam as representações sobre a cidade.

Para as entrevistas e a aplicação do questionário foram selecionados três grupos de atores segundo sua vinculação com o mercado, o Estado e a sociedade civil. O critério utilizado para definir qual a vinculação foi a do posicionamento assumido pelos atores (identificado nos documentos e nas observações) durante os debates que envolvem propostas conflitantes sobre a cidade.

No grupo do Estado estão os políticos que conduzem a gestão municipal e os funcionários técnicos da burocracia. Para fins de análise empírica, a gestão governamental é concebida como sendo conduzida por uma coalizão de partidos políticos que operam por meio de seus representantes no Executivo (Secretários Municipais, Prefeito e cargos de confiança) e no Legislativo (vereadores), e a Administração Municipal é composta por uma burocracia, isto é, pelos técnicos e funcionários que fazem parte das carreiras do Estado e pela cultura institucional que orienta a ação dos órgãos estatais.

Como atores-chave que estão agrupados no sistema político tem-se a Secretaria Municipal do Planejamento (SPM), o Gabinete do Prefeito, o Ministério Público e os vereadores (principalmente as lideranças que orientam o conjunto dos vereadores sobre a tomada de decisão).

Como representante do mercado tem-se o SINDUSCON (Sindicato das Empresas da Construção Civil de Porto Alegre) como ator que faz a interlocução com o Executivo e o Legislativo e que apresenta as posições do setor empresarial nos meios de comunicação e nos fóruns de debate. A pesquisa revelou que os setores comercial, de serviços (SINDILOJAS, CDL, FEDERA-

SUL) e industrial (FIERGS)<sup>18</sup>, delegam ao SINDUSCON o papel de guardião dos interesses do mercado na elaboração da política de planejamento urbano.

Como representantes da sociedade civil têm-se o Fórum de Entidades que articula entidades como a UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre –, as Associações de Moradores de bairros de setores populares e de “classe” média, ONGs, membros de conselhos municipais, entidades como a AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural –, participantes do Orçamento Participativo, e sindicatos de trabalhadores.

Os atores-chave que tem vinculação tanto com o Estado quanto com a sociedade civil e o mercado são o IAB (Instituto dos Arquitetos), o SERGS (Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul), SARGS (Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul) e as Universidades (UFRGS, PUCRS, UNISINOS, UNIRITTER). Neste grupo estão os profissionais de formação da ciência do urbanismo, como os arquitetos, urbanistas e professores. Nas Universidades foram selecionadas as Faculdades de Arquitetura considerando que são os profissionais dessas unidades que se envolvem na elaboração de propostas que definem as regras construtivas que conformam as ambiências urbanas. Já os profissionais das Faculdades de Direito têm uma participação orientada para a elaboração do texto legal que tem por base as propostas dos profissionais do urbanismo.

Foram contatados um total de 83 indivíduos das instituições e entidades que fazem parte dos grupos Estado, mercado e sociedade civil. Deste total de 83 apenas 9 se propuseram a responder o questionário ou participar de entrevista. Responderam ao questionário, como representantes do mercado: a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e a Agência de Desenvolvimento Polo RS; como representantes do Estado: o Conselho Regional de Contabilidade do RS, o Ministério Público Estadual, a Secretaria do

---

<sup>18</sup> SINDILOJAS (Sindicato dos Dirigentes Lojistas), CDL (Câmara dos Dirigentes Lojistas), FEDERASUL (Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul), FIERGS (Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul).



Planejamento Municipal, um vereador (PSB); como representante da sociedade civil: um conselheiro do Orçamento Participativo da região Leste e o Sindicato dos Arquitetos do RS (SAERGS).

As observações de campo ocorreram nos seguintes Fóruns, entre 2008 e 2011: Movimento Defenda a Orla do Guaíba; Palesstras sobre o tema “Conhecendo a Orla do Guaíba”, na sede do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/RS); Consulta Pública sobre o Projeto Pontal do Estaleiro; Audiência Pública sobre o Projeto de Lei Cais Mauá; Reuniões do Fórum de Entidades e votações e reuniões relacionadas com a revisão do PDDUA na Câmara Municipal de Vereadores; Tribuna Popular da Câmara Municipal de Vereadores com manifestação da Associação Moradores do bairro Auxiliadora; e Reuniões da Frente Parlamentar da Reforma Urbana na Câmara Municipal de Vereadores.

A dificuldade em mobilizar os atores para a reflexão sobre a cidade fortaleceu as hipóteses explicativas sobre as características do processo de planejamento urbano de Porto Alegre, como será visto a seguir.

## **A frágil representação de cidade dos atores e a representação “científica e técnica” do Estado**

A tentativa de extrair dos representantes da sociedade civil, do mercado e do Estado, opiniões e ideias sobre as questões que dizem respeito ao planejamento e organização da cidade revelou o pouco envolvimento desses atores com as atividades de médio e longo prazo e a sua captura por rotinas burocratizantes e uma lógica imediatista que os impede de realizar uma ação reflexiva a respeito da sua ação no contexto da cidade que sofre os impactos (negativos e positivos) da modernização. A pesquisa indicou, por um lado, a estratégia adotada por alguns atores de não se posicionar sobre temas considerados difíceis e cujo posicionamento poderia gerar tensionamentos indesejáveis na opinião pública, e, por outro, um grande vazio de propostas e projetos coerentes com o projeto de desenvolvimento de uma cidade sustentável. Esse espaço é ocupado por opiniões sem o embasamento das ciências e da experiência dos movimentos da sociedade civil e contamina-

das pela disputa ideológica. Um dos entrevistados queixou-se da rotina burocratizante do Sindicato que impede de aprofundar o debate sobre essas questões, que ele reconhece como muito importantes. O representante do mercado responsabilizou o governo municipal pela “carência de inteligência em planejamento” que “tem se mostrado incapaz de receber e implementar propostas dos setores econômicos”, como as relacionadas com a mobilidade urbana. Os profissionais arquitetos identificam na sua formação, orientada principalmente para o desenho e o projeto, o grande entrave para participar de um debate propositivo que envolva a complexidade da cidade e do planejamento urbano. Os técnicos da burocracia estatal revelam-se presos a uma normatividade de procedimentos orientada fundamentalmente para a regulação e o controle da sociedade, não dispondo de arenas organizadas para o debate público na diversidade (que não exclua o debate “franco e aberto” aos questionamentos formulados por um público bem informado, como propõe a esfera pública de Habermas), nem de estruturas administrativas organizadas para a resolução de problemas de longo prazo, como a sustentabilidade da cidade.

Não foram identificadas iniciativas das entidades da sociedade civil para a criação de fóruns permanentes de debate e de formulação organizados especialmente para o desenvolvimento de propostas a serem introduzidas na política de planejamento da cidade. A demanda dos movimentos e entidades da sociedade civil para a institucionalização do Fórum de Entidades, apresentada durante a revisão do PDDUA, reivindica o reconhecimento, pelo Estado, da participação social na construção da política de planejamento urbano, mas não indica a arquitetura desta arena para que a participação contribua efetivamente para a qualificação desta política pública. A participação por meio da introdução de novos atores da sociedade civil mostrou-se incapaz de mudar as práticas, as rotinas e a arquitetura das instituições-chave que continuam operando orientadas por concepções positivistas, tecnocráticas e centralizadoras, como ocorre nos Conselhos Municipais e nos órgãos do Executivo e Legislativo. A ideia de criação de um Instituto de Planejamento Urbano ou de um Observatório do Planejamento da Cidade, que emergiu do debate da última re-

visão do Plano Diretor não brotou de uma discussão com a sociedade, a partir da esfera pública que abre espaço para os argumentos de todas as dimensões do espaço social, mas originou-se de espaços privados controlados por alguns especialistas ligados ao mercado e aos poucos representantes do movimento social que se envolvem no debate desta política pública. Ideias como esta não emergem da interação participativa do conjunto dos atores do espaço social local com as instâncias do sistema de planejamento. Elas surgem de fora do sistema, de arenas privadas, e buscam impor-se ao conjunto dos atores, sem o confronto e o debate com a experiência acumulada pelas instâncias do sistema de planejamento urbano, apresentando-se como uma proposta que não precisa justificar-se perante esse, mas sim adquirir o apoio da opinião pública para a sua aprovação pelo Executivo e Legislativo.

A leitura dos textos que registram o processo histórico de planejamento da cidade indicou que predomina a representação “científica e técnica” que busca seus elementos constituintes na ciência do urbanismo (principalmente na arquitetura e nas engenharias) e não incorpora os elementos da representação que se fundamenta na organização e estruturação de um mundo da vida capaz de oferecer as condições materiais e culturais para o desenvolvimento da subjetividade urbana e da cidadania plena para todos. Muitos dos elementos presentes nessa representação se mostram ideológicos, como as crenças na regulação dos conflitos urbanos e harmonização social exclusivamente por meio do zoneamento de atividades econômicas, das moradias, dos espaços de lazer e do controle sobre as edificações. Essas regras, previstas na Lei do Plano Diretor, não são monitoradas nem se comprova onde e como elas funcionam ou deixam de funcionar, como propõe os estudos de políticas públicas. Até onde a pesquisa conseguiu penetrar, pois os atores do espaço social oferecem uma razoável resistência mesmo para dedicar parte de seu tempo para conversar sobre a sua cidade, não foram identificados atores significativamente motivados para a construção de uma rede social capaz de reivindicar a criação desses instrumentos de planejamento urbano e de monitoramento das políticas que se propõem a organizar a cidade para a cidadania. O pragmatismo

dos negócios, das carreiras e das disputas políticas enfraquece a crença na possibilidade de uma atividade de planejamento que envolva, em sua elaboração e implementação: os técnicos e especialistas dos vários campos do conhecimento que desenvolvem pesquisas relacionadas com a cidade; os ativistas sociais e moradores da cidade que detêm o saber relacionado com o mundo da vida urbana; os empreendedores privados interessados em investir em tecnologias sustentáveis; e os membros da burocracia estatal que reconhecem e se comprometem com a resolução dos graves problemas da sociedade urbana contemporânea.

A hegemonia dessa representação “científica e técnica”, muito valorizada pelos governos e elites positivistas e tecnocráticas, construída ainda no início do século XX, consolidou práticas nas instituições do Estado que se disseminaram para a sociedade. Entre estas práticas, podemos citar os ritos de elaboração técnica do Executivo e de votação do Legislativo que dispensam os procedimentos de justificação perante a opinião pública. As Audiências Públicas e a Tribuna Popular da Câmara de Vereadores que funcionam como fóruns de apresentação e legitimação de projetos dos governos ou como espaços de reivindicação da sociedade, mas não como verdadeiras arenas de debate entre projetos diferentes para a cidade e de formulação de consensos entre atores. A desigualdade de acesso às informações é a regra e não a exceção desses fóruns.

Esse processo histórico constituiu a crença na capacidade dos governos e dos técnicos em planejar a cidade moderna, a cidade do futuro, por meio de grandes obras, de interesse dos grandes grupos econômicos, que não precisam se justificar para serem consideradas como necessárias pela opinião pública. Esta representação opera como obstáculo para a organização e mobilização dos atores que lutam pelos direitos de cidadania plena, como o direito de morar e permanecer morando em territórios que passam a ser considerados pelos governos como estratégicos para o desenvolvimento urbano, na medida em que *a cidade aparece como um conjunto de obras e construções de engenheiros e arquitetos e não como um projeto de atores da sociedade urbana.*

O Projeto de revitalização da orla do Guaíba é um exemplo

emblemático dessa representação que subordina os atores da sociedade urbana ao projeto do urbanista escolhido pelo governante. Entre os usos propostos incorpora-se o paisagismo, um dos elementos que o mercado local vem introduzindo para valorizar seus projetos, mas são excluídos elementos relevantes que apresentam outras possibilidades de como a cidade pode se relacionar com a orla, como foi apresentado na proposta – Diretrizes para a orla do Guaíba, elaborado pelo Grupo de Trabalho da SPM (Secretaria do Planejamento Municipal)<sup>19</sup>. As diretrizes para a orla, elaboradas pelos técnicos locais, apresentam uma maior diversificação de usos para população, como os passeios públicos, as ciclovias, passagens para pedestres, recantos para a infância e os idosos, equipamentos de lazer, recreação e de convívio público. Mas ela também é limitada, pois não apresenta a proposta do Museu das Águas do movimento ambientalista ou projetos culturais (como a Feira do Livro) que são uma das características marcantes do centro histórico da cidade. Esta proposta mais rica em diversidade só é divulgada pelos blogs e não é apresentada pela grande mídia. A opinião pública, que tem acesso ao projeto via grande mídia, toma conhecimento de uma proposta que filtra e exclui muitos dos elementos que compõe a diversidade presente na sociedade local. A mídia direciona para o projeto de sua preferência e exclui os demais da arena por ela criada para fazer o debate sobre o futuro da orla e influenciar na tomada de decisão sobre o projeto a ser concretizado.

As arenas assim organizadas pelo Executivo, Legislativo e grande mídia se apresentam como esfera pública legitimada pelo conhecimento “científico” e pelo prestígio de formadores de opinião, constituindo-se como arenas que têm a capacidade de ocultar da opinião pública a parcialidade e os elementos ideológicos contidos nos projetos apresentados pelos grupos que as controlam.

---

<sup>19</sup> Ver Cruz, Milton. (2012), Tese de doutorado.

A pesquisa revelou que os Sindicatos de Trabalhadores<sup>20</sup> ainda não se organizam e mobilizam para entrar na disputa por um projeto de cidade que aponte claramente os investimentos públicos, a serem discriminados nos orçamentos municipais e nos programas de financiamento externo, necessários para a melhoria da vida cotidiana de trabalhadores do transporte público, da construção civil, do comércio, entre outros. Esse projeto definiria qual a política de planejamento urbano compatível com a melhoria das condições de moradia, de transporte para o trabalho, de acesso aos equipamentos e bens culturais e de saúde nos bairros e nas regiões onde os trabalhadores vivem e exercem suas ocupações.

## **Possibilidades e limites da experiência de Porto Alegre**

Durante o processo de debate e elaboração da política de planejamento urbano de Porto Alegre dos anos 1990, a representação hegemônica do desenvolvimento social (elitista, tecnocrática, burocrática e fragmentadora) foi apenas parcialmente questionada pela sociedade civil. Os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil focalizaram seus questionamentos nas instâncias e nas metodologias de participação e na introdução de temas como a regularização fundiária, a habitação de interesse social e a preservação ambiental e cultural. Mas, a sociedade civil não apresentou propostas de novas estruturas administrativas alternativas ao atual Conselho do Plano Diretor, Regiões de Planejamento, Grupos de Trabalho do Executivo, Comissões do Legislativo, Audiências Públicas e arenas públicas criadas para debater a política de planejamento urbano. Os movimentos sociais e entidades da sociedade civil conquistaram a paridade de participação no Conselho do Plano Diretor e a participação nas Regiões de Planeja-

---

<sup>20</sup> O posicionamento do STICC e do Sindicato dos comerciários diante do processo de planejamento urbano mostra, por um lado, subordinação ao projeto de cidade do SINDUSCON que prioriza a produção de edificações de maior rentabilidade, em regiões mais valorizadas e para os estratos sociais de maior renda e, por outro, omissão na participação da discussão da política de planejamento urbano.

mento que, entretanto, são instâncias que reproduzem rotinas burocráticas, relações assimétricas, a fragmentação dos atores e não estão organizados para o exercício de processos comunicativos entre atores em igualdade de condições de participação. As Audiências Públicas transformam-se em rituais de legitimação das propostas de órgãos governamentais e os Grupos de Trabalho do Executivo e as Comissões do Legislativo não procedem ao nivelamento de informações desigualmente distribuídas e à capacitação dos atores (pressupondo que todos estão nas mesmas condições de participação). Essas instâncias e metodologias de participação foram constituídas historicamente a partir da representação de Estado que tutela e controla a sociedade civil e que espera dela apenas a colaboração com a gestão estatal. Os temas da regularização fundiária, da habitação de interesse social e da preservação ambiental e cultural entram para a agenda da política de planejamento urbano, mas o seu processamento pelos órgãos estatais é desigual e mais lento que o processamento dos temas priorizados pelo mercado. As propostas da sociedade civil se subordinam às rotinas e às práticas do Executivo e do Legislativo que se mostram mais “sensíveis” para atender as prioridades do mercado. Em muitos Fóruns, observou-se que os técnicos buscam a redução ou a eliminação de conflitos entre os interesses do mercado e os da sociedade civil que, posteriormente, são decididos politicamente pela correlação de forças política dos grupos que influenciam a decisão do Executivo e dos Vereadores. Neste aspecto, o controle que os cargos políticos exercem sobre os órgãos estatais mostra-se determinante para a definição do desenho que a política de planejamento urbano assume. Entretanto, o posicionamento da opinião pública é acompanhado sistematicamente pelos políticos e gestores e também cumpre papel importante em suas decisões. Neste contexto, a sociedade civil não explorou a possibilidade da disseminação do conteúdo das propostas em debate para um leque maior de entidades da sociedade e a divulgação na mídia e em sua rede de contatos (como os representantes das regiões de planejamento, os representantes da cultura, entre outros) visando combinar a disputa nos espaços institucionalizados do Estado com a sensibilização da opinião pública. No caso em que ela

se organizou para isso teve sucesso a ponto de forçar os agentes privados a alterar o projeto inicial de um empreendimento localizado na Orla do Guaíba (Projeto Pontal do Estaleiro). A opinião pública revela-se uma das dimensões relevantes do espaço social em que se formula a política de planejamento urbano, e permeável a mudanças de posicionamento. Outro aspecto muito pouco considerado e debatido pelos representantes da sociedade civil é a qualidade não reflexiva do sistema de planejamento urbano.

Os depoimentos dos técnicos e as análises dos processos de formulação do PDDU e do PDDUA sugerem que a participação social na construção de planos e projetos para as regiões da cidade já dispõe de importantes instrumentos, como as Regiões de Planejamento, as Comissões Técnicas, o Conselho do Plano Diretor e a experiência prática da tradição da participação da cidade no planejamento urbano (ainda que historicamente tenha predominado a colaboração atrelada aos governos e uma maior participação dos profissionais do urbanismo e menor das entidades da sociedade civil). Esses elementos podem sustentar o debate e a disputa por um *novo Sistema de Planejamento para a cidade* que inclua entre os seus objetivos o desenvolvimento da sociedade civil e da cidadania. Mas, para isso, o sistema de planejamento precisa superar importantes conflitos ainda existentes na burocracia estatal<sup>21</sup>, formular permanentemente estratégias de desenvolvimento da sociedade civil e da cidadania e da cidade sustentável com um mínimo de consenso, e diminuir a influência das práticas do poder político e do poder econômico.

A ação dos representantes da sociedade civil sugere que esses “entenderam” que a sua entrada nas instâncias institucionalizadas de participação e a inclusão de seus temas na agenda da política urbana seria suficiente para mudar o perfil da política de planejamento da cidade, o que explicaria o seu “descuido” com a disputa da opinião pública e a ausência de ações visando à mudança das práticas dos órgãos estatais. De outra parte,

---

<sup>21</sup> Como as divergências entre os técnicos da Secretaria do Meio Ambiente e do Planejamento Urbano que impedem a obtenção de consensos necessários para a elaboração de projetos que preservem a memória cultural da cidade e o meio ambiente.



a participação dos representantes da sociedade civil revelou-se fundamental para ampliar a participação e para introduzir temas ligados à reforma urbana na agenda do planejamento. Mas revelou-se insuficiente para modificar o modo seletivo como o Estado processa essas demandas.

A pesquisa constatou a falta de uma reflexão crítica consistente das entidades e dos movimentos da sociedade civil sobre os efeitos negativos do processo de domesticação (Faoro, 1992) operado pelas elites e a busca de alternativas para a sua superação, como a de iniciativas de capacitação orientadas pelo objetivo da busca de autonomia em relação ao Estado. A não realização de discussões sistemáticas sobre as estratégias de ação a partir das diferentes possibilidades pensadas pelos diversos grupos para tentar se aproximar do resultado desejado, no mesmo nível de prioridade em que são discutidas as demandas a serem incluídas no orçamento municipal, indicou um vazio que despotencializa o aprendizado coletivo orientado para a mudança da relação de dependência da sociedade civil do Estado. Esse vazio também foi constatado em relação àqueles representantes do mercado que fazem a crítica do Estado e das gestões municipais a partir da perspectiva do senso comum. Estes críticos não apresentam propostas ou projetos consistentes para que o planejamento da cidade assuma uma configuração em que a cidade de Porto Alegre possa ser representada a partir de seus potenciais e diferenciais reais, e não a partir de frágeis idealizações trazidas de outras cidades. A construção de uma opinião autônoma e consistente sobre projetos para a cidade real, por parte da sociedade civil e de representantes do mercado, não é possível nas instâncias atuais de tomada de decisão do Executivo e do Legislativo.

A arena pública criada pelo projeto Cidade Constituinte em Porto Alegre (1995 a 1997) mostrou-se capaz de promover o debate público sobre o planejamento urbano e a cidade com repercussão na mídia local, incorporar novos atores nas fases do debate e da formulação dessa política pública (disseminando-se pelas regiões da cidade) e promover a elaboração técnica integrando técnicos da burocracia local com consultores internacionais e representantes da sociedade civil. Esse tipo de arena pú-

blica revelou grande potencial para influenciar a opinião pública sobre as diferentes alternativas possíveis para o desenvolvimento da cidadania. Um formato de espaço público onde se reúnem atores que contribuem para a formulação da política de planejamento urbano que pode servir de modelo para a reestruturação do Estado. Apesar disso, essa não chegou a se institucionalizar. Essas arenas públicas carregam o potencial da esfera pública, que, entretanto, só começará a ser efetivado quando a sociedade civil e os setores do mercado local (comprometidos com a qualidade da vida urbana) tomarem a iniciativa de criar arenas públicas que tematizem a cidade a partir de uma representação de desenvolvimento social que se contraponha a representação conservadora que ainda é hegemônica na sociedade. Isto é, uma representação alternativa àquela que apresenta para a opinião pública a modalidade de modernização das elites tradicionais como a única possível. A falta de iniciativa da sociedade civil na criação de arenas públicas autônomas em relação ao Estado (tecnocrático e clientelar) deixa espaço para os especialistas, a mídia e o setor imobiliário disputarem a opinião pública com boa margem de liberdade e grandes chances de sucesso de que seus projetos configurem a paisagem urbana e as relações sociais na cidade.

Pode-se afirmar que a tradição da sociedade (sociedade civil e setores do mercado) de aceitar delegar para os especialistas a elaboração do projeto de cidade e aos gestores a escolha da alternativa a ser executada criou a dependência da sociedade em relação ao Estado e a prática das entidades em não abordar a cidade como tema de sua reflexão. Esta não tematização da cidade, em esferas públicas formadoras de uma opinião fundamentada, fragmenta e fragiliza o debate dos temas urbanos, como a mobilidade urbana, a violência no trânsito e a violência urbana, os problemas ambientais, etc.

A investigação de Jacobs (2001) aponta para a possibilidade de um projeto de cidade em que as pessoas estabelecem interações fortes na rua, nos parques e no bairro onde moram. Isto, entretanto, não aparece na representação da maioria dos atores. Alguns formadores da opinião pública na área cultural se aproximam mais das preocupações de Jacobs (2001) do que a maioria

dos profissionais do planejamento urbano que enfatizam os projetos edificadas, enquanto que os primeiros priorizaram a convivência na cidade. Esses formadores da opinião cultural apontam a existência de uma tradição cultural na cidade em locais em que o indivíduo porto-alegrense aprendeu a imaginar sua cidade como lugar de convívio e de intercâmbios culturais. Entretanto, esses atores não interagem com o processo de elaboração do planejamento urbano e do Plano Diretor. Entre os atores que se envolvem sistematicamente com o planejamento da cidade, não se identificam elementos que revelem a crença na possibilidade da organização de ruas “vivas”, atraentes e seguras, e a integração das praças e dos parques aos edifícios e residências. Nem a aposta na criação de redes de relações que se tornem o ponto forte de um espaço social (como o bairro e o distrito) na regulação do processo de modernização da cidade, gerador de novos desequilíbrios e tensionamentos, em favor da cidadania.

Os resultados gerais da pesquisa mostraram que as instituições do sistema democrático como o Legislativo, os órgãos de controle e os órgãos do Executivo se apresentam e se justificam discursivamente a partir do referencial do bem-estar coletivo. Mas, na análise do processo de planejamento e das disputas e votações, observa-se o funcionamento de pressões de grupos econômicos e políticos que impõem suas visões e que descaracterizam os Projetos de Lei relacionados com o bem-estar e a integração social na cidade. Não se constata, por parte dos órgãos de controle do Estado, nenhuma ação ou intenção de orientar a ação fiscalizadora para o acompanhamento da legislação, dos projetos e do seu impacto na cidade. É necessário observar que nem o Legislativo e tampouco o Executivo tem uma Comissão Técnica permanente que produza informações e uma avaliação sobre o resultado obtido com a aplicação dos Planos Diretores que apontem, por exemplo: qual foi o impacto do Plano de 1959 no centro histórico da cidade, do PDDU de 1979 na cidade radiocêntrica (do centro histórico até a terceira perimetral), e das estratégias do PDDUA de 1999 no desenvolvimento urbano e sobre a cidade irregular.

A lógica da construção da carreira política do vereador in-

terfere, distorce e submete o sistema de participação, proposto para a construção da política urbana, à lógica partidária, anulando os aspectos inovadores da legislação urbana e transformando-a em instrumento de legitimação das instituições estatais que passam a operar segundo a agenda política partidária, em detrimento da agenda de soluções para os problemas da cidade. A política de planejamento urbano, nos marcos de um projeto democrático-participativo-sustentável, demanda um projeto de cidade que exige a adesão de entidades da sociedade civil, do apoio da opinião pública e dos atores formuladores de soluções para problemas urbanos, que vão além daqueles que se fazem presentes na agenda do Conselho do Plano Diretor (ocupado com a análise e aprovação de projetos pontuais, mas que impactam a cidade), do Orçamento Participativo (focada nas demandas locais e de curto prazo) e do calendário político-eleitoral do município.

A construção de uma representação social em que as instituições democráticas aparecem cumprindo o papel de defensoras do bem-estar coletivo e a cidade como participativa revela-se um elemento-chave para o exercício da governabilidade em um contexto de diferenciação crescente da sociedade civil. E de maiores tensionamentos provocados por uma modalidade de modernização que prioriza a realização de obras físicas sem uma conexão com o projeto de cidade orientado pelo objetivo do desenvolvimento da sociedade civil.

## **Práticas de planejamento em municípios da Região Metropolitana**

Pesquisa realizada entre os anos de 2005 e 2009, em municípios com população entre 2,5 mil e 280 mil habitantes, localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre, analisou os processos de planejamento praticados nas Administrações Municipais<sup>22</sup>. O estudo revelou conflitos gerados pelos métodos tra-

<sup>22</sup> Fonte de dados da pesquisa nos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre: Relatórios de Pesquisa elaborados pelos alunos do Curso Superior em Gestão Pública da Universidade de Caxias do Sul. Vale do Caí, RS. Assmann (2007), Bertinato (2007), Goulart (2007), Moysés (2007), Oliveira (2007), Ullmann (2007). Documentos: BANRISUL (1984), Prefeitura Municipal de Montenegro (1993).

dicionais e indicou o surgimento de experimentos inovadores em contextos desfavoráveis para a aplicação de práticas de gestão promotoras de arranjos institucionais indutores de desenvolvimento social sustentável. A investigação do processo de planejamento praticado em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre permite afirmar que os espaços onde se tomam as decisões e se realizam as práticas institucionais se assemelham a “gabinetes de negociação” onde ainda predomina a presença do interesse privado que busca obter diferenciais vantajosos para a instalação e o funcionamento de atividades no território urbano. Espaços onde loteadores, empreendedores imobiliários, indústrias e moradores negociam diretamente com o Prefeito condições mais favoráveis para seus negócios e interesses. Esse estilo de gestão tem como consequências o “isolamento” do Prefeito, a desmotivação e desresponsabilização dos técnicos, e a descrença da população na possibilidade de implementação de projetos de interesse do conjunto da sociedade local. Como resultado, têm-se loteamentos fora dos padrões técnicos (ausência de áreas verdes, praças, ruas estreitas, ausência de esgoto, calçadas estreitas, ocupação irregular de morros, nascentes e margens de arroios), indústrias operando fora das normas (poluindo o ar, arroios e o solo) e em áreas residenciais, entre outros. E como resultado econômico desse processo de tomada de decisão tem-se, de um lado, o ganho privado com o relaxamento das obrigações urbanas e, de outro, a publicização dos custos sociais e ambientais gerados, que são assumidos pela Prefeitura. Essa “flexibilização” seletiva garante diferenciais na obtenção de lucro, para alguns setores, grupos ou indivíduos, no uso do solo urbano e tem contribuído para a degradação do espaço urbano e, conseqüentemente, da qualidade de vida na cidade.

A pressão sobre os governos locais pela flexibilização da legislação e da fiscalização municipal sobre atividades econômicas e o uso privado dos espaços urbanos é permanente e mais organizada que a pressão em defesa do interesse público e do bem comum. A valorização desses espaços provoca o estreitamento da participação de técnicos, conselhos municipais, entidades da sociedade, reduz a base de apoio das políticas de interesse coletivo,

e resulta no aprisionamento do gestor local às rotinas de negociação de gabinetes.

Essa prática tem inviabilizado a discussão sobre o futuro da cidade com entidades empresariais e de trabalhadores, ambientalistas, associações de moradores, conselhos e a cidadania. A ausência de debate público sobre o planejamento e a organização da cidade inibe a formulação, pelos atores individuais e coletivos, de opiniões consistentes (aquelas que se mostram adequadas para abordar a complexidade de fenômenos como o da modernização acelerada das cidades), prejudicando a qualidade das intervenções das instituições e seus representantes. E impõe à esfera pública uma dinâmica que subordina a opinião pública ao enfoque dos setores do mercado que “enxergam” a cidade exclusivamente como o lugar de realização de lucros.

O processo político que elege representantes para deliberar sobre questões de interesse da sociedade local não dá conta da complexidade dos problemas colocados pela modernização da cidade. O eleitor não tem nenhum instrumento, disponibilizado pela sociedade democrática contemporânea – como o caso do direito ao voto –, para escolher um vereador que lhe de garantias mínimas sobre sua visão de desenvolvimento e seus compromissos com o bem comum. Os Legisladores não são obrigados a prestar contas ao público das suas opiniões e posições sobre os temas urbanos, durante os quatros anos de exercício de seus mandatos.

Processos de planejamento e orçamento participativo nas Administrações Municipais se confrontam com essas práticas institucionais tradicionais avessas à participação e descentralização das informações e decisões, e durante a implantação sofrem uma acomodação seletiva que exclui os elementos inovadores e incorpora as velhas práticas, atualizando-as.

## **Considerações finais**

As abordagens de Jacobs (2001) e (Harvey, 1992) revelam-se um instrumento relevante para a crítica do planejamento

urbano praticado em nossas cidades ao dar transparência para as suas omissões em aspectos como o da construção de espaços urbanos que estimulem a organização de redes sociais capazes de se contrapor ao processo de “destruição criativa” ou à ação predatória do mercado que desconsidera a forma de organização das relações comunitárias que existem nas ruas, nos bairros e nos distritos das cidades. Contribuem também para a construção de uma crítica sociológica que desvele ações governamentais que destroem espaços sociais ricos em capital social e os substituem por espaços segregatórios, como as remoções (projetos de reassentamento), os projetos de confinamento social (condomínio fechados), etc. Mas esta crítica só terá capacidade de influenciar as gestões governamentais e a opinião pública se a sociedade civil tomar a iniciativa de transformá-la em instrumento de disputa política permanente, tendo como momentos privilegiados as eleições locais e as revisões do Plano Diretor.

A modernização da cidade não é um processo natural, nem politicamente ou tecnicamente neutro, mas, sim, um processo politicamente conduzido pelas elites que controlam a economia e a política (ainda que dentro das possibilidades técnicas e políticas colocadas pela capacidade de gestão destas elites e da resistência dos setores subalternos e de grupos de oposição ao projeto dominante). O seu desenvolvimento acarreta mudanças na imagem (representação) que indivíduos e grupos elaboraram sobre a cidade e sobre como se deve organizar e planejar os espaços urbanos públicos e privados, o que resulta na mudança da ação coletiva dos agentes urbanos.

A produção da cidade moderna introduz novos elementos na representação e nas práticas sociais trazidos pela produção e o consumo cultural, aspecto que domina a vida na sociedade urbana em detrimento dos valores da sociedade industrial centrada no valor do trabalho. Mas, como vimos em Habermas, essa modernização implica em “colonização” da esfera cultural pelo mercado, não significando, necessariamente, a ampliação da visão de mundo, da autonomia intelectual, da capacidade reflexiva ou o refinamento do gosto e das preferências do indivíduo urbano. O controle da produção e do consumo cultural pelo mercado, na

perspectiva de Habermas, só pode ser regulado pela ação autônoma da sociedade civil com a criação e a expansão de esferas públicas onde se pratica a ação comunicativa e se produz a opinião baseada no exercício da reflexão crítica (ou autorreflexão) dos indivíduos.

Na perspectiva proposta por Cohen-Arato (2001), entre os desafios colocados para que a sociedade civil passe a influenciar decisivamente na política de planejamento urbano (em um cenário da modernização emancipada) pode-se destacar a criação de arenas públicas nos órgãos do Estado que tematizem a cidade a partir de estratégias para o desenvolvimento dos direitos de cidadania e com regras de funcionamento definidas pela sociedade civil. Estas arenas públicas funcionariam como “escola” de aprendizado da sociedade civil no exercício da regulação e do controle do projeto de modernização.

Se a esfera pública no Brasil se caracteriza pela sua relativa porosidade e como espaço em que as associações da sociedade civil contribuíram para o alargamento das suas fronteiras temáticas e para a construção do espaço público crítico (Costa, 2002), então existe a possibilidade de que a sociedade civil venha a se desconectar de sua relação de dependência do Estado, dos especialistas e do mercado e passe a propor estratégias para o seu desenvolvimento autorregulado. No caso de Porto Alegre, a atuação do Fórum de Entidades, como representante da sociedade civil, exemplifica a possibilidade real de se introduzir temas de interesse público no planejamento urbano.

O resultado negativo do processo de planejamento urbano em curso, nos anos 2000, para a sociedade civil, em longo prazo, é a permanência de uma representação social que: a) apresenta os atores da sociedade civil como colaboradora (menor) dos governantes; b) apresenta a burocracia estatal como vocacionada para responder ao líder político e não para a resolução dos problemas urbanos; c) apresenta os agentes do mercado como portadores de eficiência superior (não demonstrada) relativamente aos demais atores da sociedade. Uma representação social que não dá destaque nem valoriza a participação organizada da sociedade civil e favorece a ação de representantes do mercado descomprometidos



com a sustentabilidade.

A crença, dos representantes da sociedade civil, de que a sua entrada nos canais de participação (os conselhos municipais, as audiências públicas e os espaços criados pelo Executivo e Legislativo) é suficiente para alterar essa realidade excludente em favor da construção de uma cidade para todos não encontra sustentação no processo histórico de planejamento urbano. Esse processo, como praticado pelo Estado, não se revela capaz de reverter problemas com a irregularidade urbana e o déficit habitacional existente, e tampouco regular a construção da cidade nas regiões mais valorizadas e cobiçadas pelo setor imobiliário de modo a resguardar a memória histórico-cultural e a qualidade das ambiências existentes nestes bairros.

A participação da sociedade civil se mostrou fundamental para que os temas e os projetos relacionados com a cidade pública entrem para a agenda das gestões municipais. Entretanto, o limite dessa participação se manifesta na ausência de propostas para a organização de canais de participação que tematizem a cidade como problema do desenvolvimento da atual modalidade de modernização. As entidades da sociedade civil e os componentes do sistema de planejamento urbano estão aprisionados às rotinas de interpretação da legislação urbana, aprovação de projetos e análise das demandas das regiões de planejamento; e o sistema de participação do Orçamento Participativo orienta-se para a deliberação de demandas das comunidades, sem conexão com o debate do projeto de cidade. O tema do futuro da cidade e do planejamento urbano continua aprisionado na esfera privativa dos especialistas e não se capilariza nem se enraíza no sistema de planejamento e no sistema de participação. A cidade é tratada como se fosse uma “colcha de retalhos” sobre a qual cada setor do conhecimento, órgão estatal, entidade da sociedade civil e setores do mercado “colam” a sua proposta. Essa representação hegemônica e a ação fragmentada são naturalizadas pelas rotinas que burocratizam e destituem de autocrítica as instâncias de participação.

A introdução de novos projetos e novas tecnologias (como os exemplos dos prédios corporativos, dos *shopping centers*, dos

condomínios fechados, e dos grandes eventos internacionais como a Copa de 2014) é mais rápida que a estruturação dos sistemas que envolvem a tomada de decisão, a reorganização das instituições estatais e a construção de uma crítica, pela sociedade civil, ao processo tradicional de planejamento. Neste aspecto, a sociedade civil responde defensivamente às iniciativas do mercado globalizado.

Este estudo indicou algumas possibilidades de criação de uma arena pública acessível à sociedade civil que pode operar como instituição que avalia e propõe permanentemente a qualificação do Sistema de Planejamento e a participação no Orçamento Participativo na sua atividade de planejar e organizar a cidade. Para isso, faz-se necessário criar arenas estruturadas a partir de regras coerentes com a esfera pública crítica: com autonomia administrativa e financeira, com uma estrutura que conte com o apoio técnico dos diferentes campos do conhecimento, e que incorpore a experiência da cidadania.

Sem uma opinião pública e um eleitorado que passe a exigir mudança neste tipo de comportamento de políticos e gestores, não se visualiza um horizonte favorável para a utilização de instrumentos e práticas de planejamento e gestão inovadores como: o Plano Diretor Participativo, o Orçamento Participativo, os Planos Setoriais Integrados (mobilidade e acessibilidade urbana, preservação ambiental e cultural, regularização de assentamentos precários, geração de renda e inclusão digital), as Audiências Públicas, os Referendos, e a governança cooperativa entre Executivo, Legislativo, Ministério Público, Judiciário, entre outros.

A investigação das práticas de planejamento urbano sugere que nossas cidades estão crescendo segundo uma lógica de ordenamento que não é aquela recomendada pela “ciência” do urbanismo, pelos planejadores e pelos Planos Diretores. Os governos não estão orientando suas ações e decisões prioritariamente para a construção do desenvolvimento sustentável das cidades, ainda que os discursos de campanha eleitoral e algumas iniciativas de reestruturação administrativa possam sugerir o contrário.

## Referências

ABREU FILHO, Silvio Belmonte de. **Porto Alegre como cidade ideal. Planos e projetos urbanos para Porto Alegre.** Tese de doutorado. PPG em Arquitetura. PROPAR. UFRGS. 2006.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Sociológica. Políticas Públicas en México. México. **Revista del Departamento de Sociología.** Universidad Autonoma Metropolitana, nº 54, Janeiro - abril 2004.

ASSMANN, César Luiz et al. **O planejamento do município de Feliz e a proposta de melhoria.** UCS. 2007.

BANRISUL. **Documento da Diretoria do Banco do Estado do Rio Grande do Sul.** 12 de Abril. 1984.

BERTINATTO, Carla et al. **Plano Diretor do Município de Estância Velha.** UCS. 2007.

BOURDIEU, Pierre. Segunda parte: A economia das práticas. In: **A distinção: crítica social do julgamento.** EDUSP. SP. 2007. p. 95 – 239.

COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. **Sociedad Civil y Teoría Política.** Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 2001. 703 p.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Participação na área da Saúde: o conceito, suas origens e seu papel em diferentes projetos de reformas do Estado. In: **Saúde: Revista do NIPESC.** UFRGS: Porto Alegre, 1996.

COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 – 1981.** Editora Brasiliense: São Paulo, 1983.

CRUZ, Milton. **A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima.** (Tese de Doutorado). Programa de

Pós-Graduação em Sociologia. UFRGS. 2012. 278 f.

CRUZ, Milton. **O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre.** Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU, 1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999). Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre. 2006.

DURKHEIM, Émile. **Pragmatismo e sociologia.** Ed. UFSC. Florianópolis. 2004. 221p.

EASTON, David. **A framework for political analysis.** Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1965.

FAORO, Raymundo. **A questão nacional: a modernização.** SciELO. Estud. av. [online]. 1992, vol.6, nº 14, pp. 7-22. ISSN 0103-4014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** SP. Ed. Globo. 3ª ed. 2001.

FEDOZZI, Luciano. “Orçamento Participativo e Esfera Pública”. In FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova Esfera Pública: a experiência do Orçamento Participativo.** Ed. Vozes: Petrópolis, 2000c. p. 39 - 50.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tomo Editorial: Porto Alegre, 2000b. 1ª ed.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Tomo Editorial: Porto Alegre. 2001. 3ª ed.

FEDOZZI, Luciano. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Editora Vozes: Petrópolis, 2000 d.

FEDOZZI, Luciano. **Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo**. Seminário caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: Curitiba, 2000 a.

FRANCO, Maria L. P. Barbosa. **Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência**. Cadernos de Pesquisa, v. 34, nº 121, jan./abr. 2004. p. 169-186. <http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/v34n121/a08n121.pdf>. Acessado em 3/2012.

FREITAG, Bárbara. **Habermas e a teoria da modernidade**. Cad. CRH. Salvador, nº 22. p.138-163, jan/jun.1995.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. nº 21 – junho. 2000. p. 211 – 259. [www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html). 2005.

GOULART, Carline et al. Estudo de Caso. **A importância do Planejamento Urbano em um Município – perspectiva de crescimento com a implantação do Pólo Petroquímico do Sul**. UCS. 2007.

GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em representações sociais**. Rio de Janeiro. Vozes. 2ª. Ed. 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1989.

HABERMAS, Jürgen. **História y crítica de la opinión pública**. Barcelona. Gráficas 92. 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Racionalidade e Comunicação**. O que é a pragmática universal? Edições 70. Lisboa. Portugal. 1996. p. 10-11.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa (PT): Edições 70; 1994.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984. 398 p.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo. Edições Loyola. 1992. 349 p.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo. Martins Fontes. 2001. 510 p.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil.** Petrópolis. Vozes. 2000. 232 p.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas.** UFMG: Belo Horizonte, 1964. 111p.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. A Abordagem estrutural das representações sociais. **Psicologia da Educação.** São Paulo, PUC/SP, nº 14/15, p.17-37, 2002.

MONTEIRO, Charles. **Porto Alegre: urbanização e modernidade. A construção social do espaço urbano.** EDIPUCRS: Porto Alegre, 1995. 153 p.

MORIN, Edgar. **O método 3: conhecimento do conhecimento.** 4ª. Ed. Porto Alegre. Sulina. 2008.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social.** Petrópolis. RJ. Ed. Vozes. 2003.

MOYSÉS, Maria Cristina et al. **Planejamento Urbano.** UCS. 2007.

OLIVEIRA, Cardeci Umpierre de, et al. **Receptivo Turístico de Novo Hamburgo.** UCS. 2007.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul.** Merca-

do Aberto: Porto Alegre, 1985. 142p. 4ª ed.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal de Porto Alegre. **Porto Alegre, uma visão de futuro: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade.** 2009.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Catálogo das Atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 1866-1875.** Secretaria Municipal da Cultura. Arquivo Histórico Moisés Vellinho, v. XI, 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Diretrizes para Porto Alegre.** Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Dezembro, 1993.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Grupo de Trabalho: modernização e ampliação do Orçamento Participativo.** Porto Alegre, 2001. Relatório Final.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Projeto de Lei Complementar com exposição de motivos.** 1978.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **II Congresso da Cidade: O lugar de todas as coisas. Resoluções.** Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Dezembro, 1995.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar No. 43 de 21 de Junho de 1979: com alterações posteriores.** 1994.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Ofício do Prefeito nº 979/GP. Paço dos Açorianos.** 04 de setembro de 2007.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **PLANO DIRETOR 1954 – 1964.** 1964. 128 p.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.** Secretaria do Planejamento Municipal. PDDUA. Lei Complementar 434/99 e Atualizações até 31 de março de 2001.





## Capítulo III

# Uma outra história sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre: estudo de caso em Canoas/RS (1930-1960)\*

*Danielle Heberle Viegas*

### Introdução

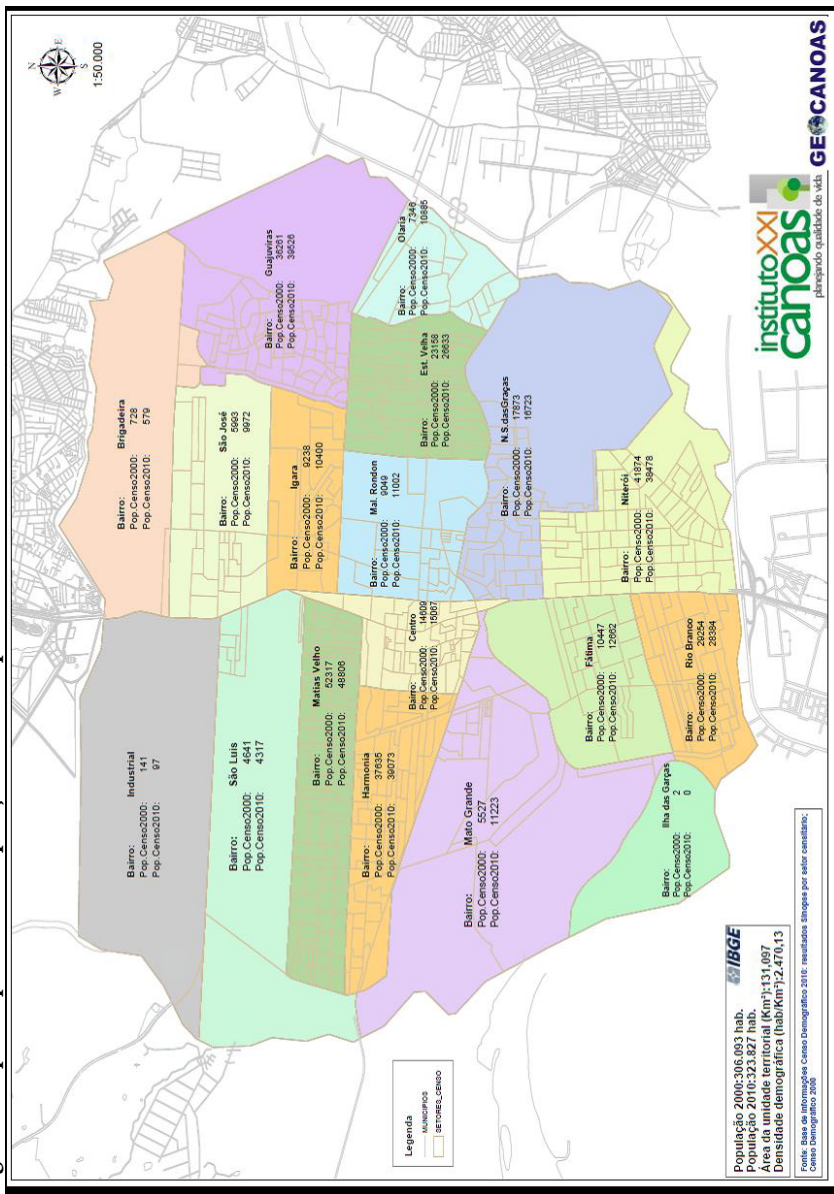
Acredita-se que uma das formas de uma cidade estar inserida no tempo presente é a persistência de suas temporalidades passadas por meio de vestígios, transformados em fontes de pesquisa para o historiador. É a partir dessa direção que inicia-se este texto. Aborda-se a cidade de Canoas/RS concordando com Paul Ricoeur quando o autor anuncia que uma cidade é a “mais eloquente contemporaneidade do não contemporâneo” (RICOEUR, 2001, p. 326). Localizada a 14 km da Capital, Canoas é uma das principais cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS: detém o terceiro maior PIB do Rio Grande do Sul e a quarta maior população do Estado<sup>1</sup>. Atualmente, vivem em Canoas mais de 300 mil habitantes, distribuídos em dezoito bairros (Figura 1).

---

\* O texto apresentado está diretamente vinculado a minha dissertação de Mestrado, defendida em 2011. Buscou-se, nesse sentido, incorporar fontes de pesquisa, dados, e conclusões não divulgadas naquela ocasião. Referência: VIEGAS, Danielle Heberle. **Entre o(s) passado(s) e o(s) futuro(s) da cidade**: um estudo sobre a urbanização de Canoas/RS (1929-1959). Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em História. PUCRS, 2011.

<sup>1</sup> Segundo os índices divulgados pela Fundação de Estatística e Economia (FEE), em 2011.

Figura 1: Mapa comparativo da População de Canoas por Bairro conforme Censo IBGE 2000 e 2010.



Canoas pode ser acessada, a partir de Porto Alegre, via três trajetos: o mais usual deles é a BR-116, que corta o território da cidade no eixo Norte-Sul. No caminho, inúmeros anúncios comerciais se destacam na paisagem, além de diversas indústrias e empresas. Quase na divisa com o município de Esteio, encontra-se a instituição mais representativa nesse sentido: a Refinaria Alberto Pasqualini. Inaugurada em 1968, foi o grande baluarte da projeção de Canoas como uma cidade-industrial e assegura, até os dias de hoje, grande parte dos elevados índices econômicos do município.

Percorre-se Canoas, também, por meio de um caminho que, tal como BR-116, é comumente identificado pelo fato de atravessar o território da cidade em sua totalidade. É o trem de superfície, cujo nome empresarial é TRENSURB. Foi lançado somente em 1984, ainda que a demanda que justificasse a sua implantação fosse mais antiga: o transporte de milhares de passageiros que se deslocam entre Canoas e Porto Alegre diariamente. Os usuários do trem – que em sua ampla maioria dirigem-se a Capital para trabalhar – sustentam o que é chamado de “migração pendular”. Encara-se aqui a famosa referência de cidade-dormitório, atrelada a Canoas e a tantas cidades localizadas em áreas metropolitanas no Brasil. Embora essa imagem esteja atualmente minimizada, a ideia permeou todo o desenvolvimento da cidade.

E chega-se a Canoas, afinal, pela recém-implementada Rodovia do Parque. Diferencia-se da estrada federal e do TRENSURB por perpassar a margem sudoeste do município. A nova rota desvela outra paisagem e, com ela, outra referência inusitada sobre a cidade. Não são poucas as pessoas que ficam surpresas ao avistarem a placa que indica “Praia de Paquetá” em determinado trecho da rodovia em Canoas. Não eram poucas, também, aquelas que usufruíam do território para o lazer nas décadas de 1960 e 1970, dando continuidade às práticas de vilegiatura que dominavam a localidade no início do século XX, período em que Canoas era notável por ser um ponto de veraneio.

Incorpora-se, portanto, três caminhos que nos reportam a três referências distintas sobre Canoas. Ao retomar-se a afirmação inicial, busca-se refletir sobre a relação entre temporalidades e as noções de ausência-presença na urbe. Conjectura-se, de imediato, que cada

uma das referências anunciadas é conhecida em maior ou menor grau de intensidade, devido aos vestígios associadas a cada uma. Nesse caso, as nomenclaturas de cidade-industrial e/ou cidade-dormitório seriam preponderantes, tendo em vista a configuração recente da cidade – permeada por imensos loteamentos residenciais e indústrias à margem da rodovia federal –. Em contrapartida, a referência de cidade-veraneio ficaria sujeita à interpretação das poucas pistas que emergem em meio à paisagem recente da urbe: as mansões do início do século avistadas entre os trilhos do trem, na área central da cidade.

Uma trama que envolve temas como território, memória e representações não pode, no entanto, ser acessada unilateralmente. Leva-se em conta, então, além dos vestígios e dados já referidos, narrativas e documentos relacionados à cidade, no momento em que se pergunta: o que a historiografia registra sobre Canoas? E quanto às demais cidades inseridas em áreas metropolitanas brasileiras?

Considerando-se eixos temáticos como *migração, urbanização e metropolização*, é recorrente a explicação de que tais municípios foram ocupados a partir da metade do século XX, obedecendo à causa do êxodo rural ocorrido no Brasil naquelas décadas. O migrante que se estabeleceu na cidade – antes agricultor e depois operário – pouca ou nenhuma afinidade tinha com essas localidades. As vertiginosas intervenções urbanas ocorridas no período restringiam-se à abertura de loteamentos direcionados para a habitação popular, carentes de estruturas voltadas ao lazer, à promoção cultural e à interatividade pública. O Estado esteve ausente bem como a figura do urbanista. A formação urbana dessas cidades teria seguido um padrão de expansão espontânea, a partir da Capital.

Essa pequena explicação causal é a que se convencionou quando se trata de narrar a história das cidades situadas em áreas metropolitanas no Brasil. Configurou-se, assim, uma espécie de memória específica, que incide tanto no senso comum quanto na historiografia especializada, que acabar por (re)produzir uma ordenação sempre a partir dos mesmos fatos. Aqui, lembra-se de Fernando Catroga, que chama a atenção para a importância da problematização de fatos “naturalizados” em uma síntese histórica e alerta que o tempo passado, como presente, possui vários futuros que o historiador deve investigar:

O contra factual (...) é irmão gêmeo de todo problema historiográfico. Se não o for, isso significa que o historiador está a condenar o passado a um determinismo que ele, enquanto ser humano, recusa aos seus projetos de futuro, como se aquele, quando foi presente, não tivesse sido, igualmente, um mundo de possibilidades. (CATROGA, 2009, p. 104)

Quando o foco recai somente sobre a cidade de Canoas, inferiu-se que a explicação mais popular é a de que o município se desenvolveu a partir de uma evolução, ilustrada por expressões como a que postula “de cidade dormitório à cidade industrial” (GRAEBIN et. al., 2006; OLIVEIRA, 2003). Já quando o assunto é a Região Metropolitana de Porto Alegre, há o predomínio de estudos estatísticos e/ou econômicos (ALONSO, 2001), tratando-se da abordagem privilegiada. Em termos temáticos, destacam-se trabalhos voltados ao mercado de trabalho e para questões institucionais e/ou de governança na região (CARRION, 1989; TATSCH, 1990; MARTINS, 1992). Em ambos os casos, salienta-se a preponderância de estudos cujo recorte temporal restringe-se sobre os últimos trinta anos.

Embora relevantes, por trazerem à luz inúmeros dados quantitativos sobre a formação de Regiões Metropolitanas do país, tais estudos relegam ao segundo plano a formação histórica dessas localidades. Usualmente os índices são conduzidos para ratificar como os municípios tornaram-se parte de um conjunto metropolitano e não para alicerçar problemáticas que investiguem outras formas de apresentação desses aglomerados urbanos. Nessa direção, cidades como Canoas/RS são encaradas como pertencentes a um todo homogêneo (a Região Metropolitana) e classificadas de acordo com critérios de um habitante-tipo (operário), uma localização-tipo (satélite) e uma função-tipo (dormitório). O sujeito histórico migrante é compreendido dentro de uma lógica de subordinação e as dinâmicas urbanas são reduzidas a meras extensões de conjunturas políticas e econômicas.

Mas há exceções, tanto a nível regional quanto municipal, por meio dos quais são contemplados aspectos culturais e sociais, eventualmente relacionados à memória e à identidade dessas cidades. Essa perspectiva é apresentada, por exemplo, no trabalho de Regina Weber (2004), acerca do comportamento de jovens operários da cidade de

Cachoeirinha. Distinguem-se, também, as pesquisas desenvolvidas por Mammarella (2006), que relaciona desigualdades sociais à problemática territorial e populacional na RMPA. Em Canoas, confere-se atenção ao projeto *Canoas para lembrar quem somos*, desenvolvido desde 1994, procurando (re)construir a história dos bairros da cidade valendo-se, prioritariamente, dos depoimentos dos moradores.

Aborda-se, tão logo, as fontes. São fundamentais para a pesquisa aqui compartilhada, pois não só se prestam para consulta, mas, especialmente, para alicerçar uma problemática não cogitada anteriormente. Foi a partir do levantamento documental que se descobriu que as principais referências direcionadas a cidades metropolitanas não figuram, apenas, como elementos narrativos na historiografia para esclarecer a composição urbana desses municípios. No caso de Canoas, trataram-se de verdadeiros projetos direcionados à cidade em diferentes ocasiões. Nesse âmbito, foram incorporadas às esferas econômica, urbanística e social do município, através de um conjunto de medidas que visavam suplantam a imagem de cidade-dormitório, por um lado, e enaltecer o caráter industrial da localidade, por outro.

Tal dinâmica envolveu, sobretudo, questões territoriais. Mas pontos de ordem identitária também hão de ser considerados, visto que tais referências pautaram a elaboração de uma memória específica sobre a cidade ao passo que as demais eram minimizadas, particularmente aquelas se afastavam do projeto nacional de industrialização. Essas referências podem ser investigadas como projetos tipológicos (dentro da História do Urbanismo) e, na mesma medida, como representações sociais (dada a sua reverberação no contexto brasileiro). Recorre-se, nessa direção, a ideia base de Moscovici, para quem as representações sociais – enquanto modos de produção de conhecimento – são marcadas por sua reprodução, pela relação entre o que é manifestado e as características concretas e, enfim, pelos valores atribuídos (MOSCOVICI, 1978).

Adota-se como marco teórico as indagações de Koselleck (2006), que sugerem que o constante emprego de referências proporciona uma antecipação formal de uma explicação histórica; nesse caso, sobre o desenvolvimento urbano de cidades em áreas metropolitanas. No mesmo sentido, adotou-se o suporte fornecido por Paul Ricoeur, que alerta: “compreender a História é compreender como e

por que os episódios sucessivos conduziram a uma conclusão, a qual, longe de ser previsível, deve finalmente ser aceitável, como congruente com os episódios reunidos” (1994, p. 105).

Assim, a situação encaminhada pelas fontes associada à bibliografia pertinente sobre o assunto abriu margem para o estabelecimento de questionamentos tais como: quais demandas foram excluídas durante o desenvolvimento urbano de Canoas para que as expectativas ligadas à consolidação do projeto de *cidade industrial* fossem cumpridas? De que forma alguns episódios ligados à cidade foram reunidos e/ou ignorados pela historiografia, com o intuito de enquadrar toda e qualquer prática urbana na explicação causal mencionada? Quais as referências “esquecidas” sobre a cidade? E mais: como as temáticas da *migração e da metropolização* podem ser reformuladas no plano da pesquisa proposto?

Na tentativa de responder tais demandas, pretende-se evidenciar, na primeira seção do texto, a construção social que investiu as referências mais notórias associadas a Canoas: a de *cidade-dormitório* e a de *cidade-industrial*. Em um segundo momento, será cortejada uma variável pouco conhecida acerca do desenvolvimento da cidade, a de *cidade-veraneio*, parte que será seguida das conclusões da pesquisa. O estudo foi desenvolvido a partir da análise de jornais, documentos administrativos e cartográficos, além de planos urbanísticos vinculados à cidade, sendo tal diversidade de fontes interpretada como um indício da ampla esfera de circulação dessas referências.

O recorte temporal é pautado por um intervalo de trinta anos, situado entre as décadas de 1930 a 1960. Lida-se aí com um peculiar *intermezzo* temporal já que, ainda em idos dos anos trinta, Canoas era noticiada na imprensa local como um ponto de lazer e, no final da década de 1950, famosa por ser o maior reduto operário do Rio Grande do Sul. Em três décadas, houve um vertiginoso processo de urbanização que incluiu os loteamentos da cidade, a afirmação da estrutura política e administrativa local bem como a consolidação de uma identidade cidadina. Busca-se compreender os detalhes dessa história, tanto os evidentes quanto aqueles mais ocultos.

## As palavras e a cidade: a construção social de representações urbanas sobre Canoas/RS em três décadas

*Mutatis Mutandis*: foi a partir dessa expressão latina que Victor Hugo Ludwig justificou um texto de sua autoria, publicado no dia 20 de junho de 1939 no Jornal *Correio do Povo*, no qual procurou relatar as razões para a Emancipação de Canoas. Para aquele que é considerado o grande articulador da Emancipação do distrito junto a Gravataí, cidade que comandou em 1936<sup>2</sup>, era necessário “conservar melhorando”<sup>3</sup>, ao propor uma solução equilibrada entre o passado e o futuro urbano de Canoas.

A narrativa parecia ser um prólogo da conquista da Emancipação, ocorrida apenas uma semana depois, em 27 de junho de 1939. O Decreto Estadual n 7.839 indicava que seria agregada ao Município uma vasta extensão territorial: era Santa Rita – emancipada por sua vez de São Sebastião do Caí – que permaneceu como 2º distrito de Canoas até 1992, quando foi elevada à categoria de Município.

Os territórios da cidade em construção estavam sendo (re)organizados e, nesse sentido, apresenta-se um interessante instrumento de orientação (e de investigação) desses novos caminhos: uma Planta do território de Canoas produzida em 1935 (Figura 2).

É sabido que o referido documento foi desenhado nas dependências do *Instituto Pestalozzi*<sup>4</sup> pelo jovem Hans Thofehrn, que posteriormente se consagrou como geógrafo e como professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre outros cargos que ocupou<sup>5</sup>. Mas o que tal Planta pode revelar pelo seu conteúdo?

---

<sup>2</sup>Ludwig foi nomeado pelo Interventor do Estado do Rio Grande do Sul, na época, o General Flores da Cunha.

<sup>3</sup>*Correio do Povo*, Porto Alegre, 20.06.1939.

<sup>4</sup>O Instituto Pestalozzi é uma escola precursora no tratamento de jovens com necessidades especiais. A instituição foi fundada em 1926 e transferiu-se para Canoas em 1929, sob a direção de seu fundador, Prof. Thiago Würth.

<sup>5</sup>Para maiores informações, consultar biografia profissional do geógrafo, disponível no seguinte endereço eletrônico: < <http://www.museum.in.ufrgs.br/MemHansThofern.htm> >. Acesso em: jul. 2010.



Figura 2: Planta do território de Canoas em 1935.



Fonte: acervo Mapoteca do AHRs.

Em comparação com as demais Plantas localizadas, concluiu-se que o registro foi pioneiro em reproduzir o território de Canoas, tendo como linha de referência a estrada de ferro, que corta a cidade até a atualidade no sentido Norte-Sul. Caracteriza-se como uma fonte de pesquisa fundamental ao ilustrar o primeiro distrito da futura cidade emancipada em sua totalidade espacial e sua divisão territorial composta por loteamentos, por chácaras e por grandes áreas ainda inocupadas. Em momento anterior à década de 1930, as fontes cartográficas sopesadas, apesar de referenciarem a linha férrea que cruzava o povoado, mapeavam apenas parcialmente territórios e/ou propriedades específicas. Pode-se inferir, portanto, que a Planta é elementar, pois foi o primeiro documento cartográfico localizado que representou Canoas como uma cidade e não mais como um povoado, fato esse que se torna bastante elucidativo quando contextualizado às vésperas da Emancipação da vila, ocorrida quatro anos após a produção da Planta.

Conforme vislumbra-se, a ordenação do espaço público estava sendo projetada, na mesma medida em que a afirmação de uma identidade cidadina. Nessa direção, vai-se ao encontro do pensamento de Maria Stella Bresciani (2002, p. 19), para quem a questão urbana se estrutura no e pelo debate político e pergunta-se sobre as especificidades do panorama urbano do distrito que se tornou uma cidade politicamente independente.

## **A cidade de Canoas nos anos trinta: a busca da emancipação por meio da urbanização**

Começa-se destacando o ano de 1931, que marcou o lançamento do loteamento daquele que viria a se tornar um dos maiores bairros da cidade, a *Villa Nictheroy*. Trata-se do cenário mais representativo de Canoas como um projeto de cidade dormitório nos anos trinta. A referida Vila foi o primeiro loteamento a ser implantado em Canoas com a finalidade de atender à demanda de interessados que procuravam a região à procura de ofertas de moradia mais acessíveis do que as disponibilizadas na Capital. Um grupo de empresários de

Porto Alegre, liderado por Arthur Oscar Jochims<sup>6</sup>, ao identificar as potencialidades do local, inaugurou uma companhia na região nomeada de *Empreza Territorial Nictheroy*. Poucos tempo depois, em 1932, foram iniciadas as obras que conferiram ao Bairro o traçado retilíneo de seus caminhos.

Não tardaram a aparecer anúncios que denunciavam o público-alvo das propagandas. O planejamento do Bairro como um local de dormitório pode ser analisado a partir de detalhes da própria Planta, que se refere à área loteada da *Villa Nictheroy* até o ano de 1931. O documento traz a propaganda (reforçada, inclusive, por um desenho) de que o local ficava apenas a 15 minutos de Porto Alegre, cidade que, em um contexto distinto, poderia apenas ser citada como uma referência política e geográfica – aqui, porém, simbolizava o destino de trabalho da grande maioria dos possíveis interessados em habitar o loteamento. O endereço para a negociação estava localizado em Porto Alegre, município em que certamente era maior o fluxo de proponentes para adquirir terras na área. Rejane Penna estabelece conclusões sobre o processo de ocupação de Niterói, ao afirmar que o Bairro:

(...) integrou-se à parte urbana de Canoas pela divisão de terras muito baixas e impróprias à moradia em lotes com pagamento facilitado, inclusive com fornecimento de madeira, também financiada, para trabalhadores pobres que exerciam seu ofício, na maior parte, em Porto Alegre. Esse processo seguiu uma dinâmica comum a cidades próximas a metrópoles. Logo, por ter sua expansão induzida de Porto Alegre, o crescimento de Canoas se fez, quase que exclusivamente por loteamentos, através dos quais ocorreu a ocupação dos vazios urbanos de maiores dimensões. (PENNA, 2004, p. 17)

Niterói não era um caso isolado. A projeção do Quarto Distrito de Porto Alegre como uma zona industrial, aliada com a crescente valorização imobiliária da Capital, fez áreas de rápido acesso à zona norte de Porto Alegre se tornarem alvos de companhias urbanizadoras. Assim, locais em Canoas como a *Vila Fernandes* e a *Chácara*

---

<sup>6</sup> Arthur Jochims nasceu em 18 de janeiro de 1897, em Santa Cruz do Sul. Foi o diretor financeiro da *Empreza Territorial Nictheroy Ltda*, sendo que adquiriu as terras onde implantou o loteamento dos irmãos Alberto e Frederico Bins, que detinham plantações de arroz no local.

*Barreto*, também tiveram os seus loteamentos conduzidos na década de 1930. A esse respeito foram localizadas propagandas de vendas dos terrenos, promovidas pelos seus respectivos proprietários, José A. Fernandes e Victor Barreto Filho, sendo este último representado pela “*Empresa Territorial Vila Santa*”.

Cabe a pergunta: por que Canoas, afinal, tendo em vista a existência de cidades como Viamão e Alvorada? Alguns autores interpretaram que crescentes restrições legais, que tiveram seu auge com a promulgação em 1954 da Lei nº 1.233, impulsionaram a construção de moradias na área que viria a ser institucionalizada como Região Metropolitana de Porto Alegre, já que, nesse território, a fiscalização supostamente se fazia menos presente. Essa é a perspectiva de Carrion, que afirmou: “áreas novas, situadas em Municípios que não dispunham de legislação própria ou cuja legislação era menos rigorosa e a fiscalização ineficiente, passaram a ser objeto e rápida ocupação” (CARRION, 1989, p. 233).

Pesquisadores como Villaça (1998, p. 104) alegam que o rápido crescimento de Canoas é anterior à referida legislação e está incluído em um processo mais amplo, ligado à instalação da linha férrea na região no século XIX. Tal uso favoreceu o desenvolvimento da Capital no sentido norte, ao passo que a zona sul da Capital encontra barreiras naturais, como o relevo e o Guaíba. Tendo em conta as informações obtidas por meio do Plano Diretor de Canoas de 1972, que traça uma retrospectiva estatística da formação urbana da cidade, concorda-se com Villaça, dado que o maior número de hectares oficialmente loteados em Canoas efetivou-se, de fato, antes da Lei de 1954<sup>7</sup>.

Tão logo, a afirmação da localidade como ponto de dormitório passou a conviver com a emergência de novas referências que viria a ser determinantes na região. Uma delas veio do outro lado dos trilhos do trem, a de cidade-industrial. Refere-se à Vila Rio Branco, que teve os seus primeiros caminhos configurados no ano de 1929, quando consta ter sido aberta a primeira passagem na zona ainda pouco habitada (VIEIRA, 1994, p. 27). A ocupação desse território deu-se de

---

<sup>7</sup> É indicado que, entre 1941 e 1945, foram loteados, em Canoas, 450 hectares de terras; entre 1946 e 1950, 365 hectares; entre 1951 e 1955, 1.140 hectares e, no período compreendido entre 1956 e 1960, apenas 15 hectares.

modo adverso ao da *Villa Nitcheroy*, encontrando respaldo histórico na implantação de uma grande empresa na região: os Frigoríficos Nacionais Sul-Brasileiros<sup>8</sup>. Interpretou-se a criação da empresa na região como a composição de um projeto de futuro do distrito em vias de emancipação, que é o seu potencial industrial, fartamente explorado nas décadas seguintes.

Dentro dessa perspectiva, não é exatamente a criação dos Frigoríficos Nacionais Sul-Brasileiros que aqui propriamente interessa, mas sim as práticas urbanas associadas à empresa, práticas estas que darão contornos específicos a esse cenário da cidade. E que contornos seriam esses? Ora, assim como a *Villa Nitcheroy*, a região na qual os Frigoríficos se estabeleceram esteve balizada pelo recebimento de migrantes e imigrantes. A diferença reside no fato de que esses passaram não só a morar na nova Vila, mas também a trabalhar junto ao local que fixaram residência.

Os (i)migrantes recebiam mais do que uma oportunidade de emprego no Frigorífico. Para acomodar o contingente populacional bastante elevado que veio a trabalhar no Frigosul, a instituição construiu uma pequena rede de habitações que ficou conhecida popularmente como “Pombal”. Casemiro Ivanowski, funcionário dos Frigoríficos à época, compartilha memórias nesse sentido:

Eram setenta e cinco casas geminadas, de um lado uma família, de outro lado outra família. Tudo construído pelo frigorífico. Eram um pouco distantes do solo por causa das enchentes. Meio altas porque quando a água saía da beira do rio, eles ficavam ali mesmo, porque iam ir para onde?<sup>9</sup>

Tais dados direcionam a pesquisa, além da ideia de cidade industrial, para a referência de cidade operária, pouco atribuída à cidade de Canoas pela historiografia<sup>10</sup>. Conjectura-se essa hipótese

---

<sup>8</sup> A instituição tinha o seu nome grafado no plural, não por acaso, já que os Frigoríficos Nacionais Sul-Brasileiros passaram a abarcar também os estabelecimentos existentes, com matadouros anexos em Santo Ângelo, Monte Vêneto, Nova Bassano, Caxias, Tubarão (SC), Ijuí, Carazinho, Erechim, Viadutos, Passo Fundo e Guaporé.

<sup>9</sup> Entrevista ao *Projeto Canoas: para lembrar quem somos*. Acervo disponível no MAHLS.

<sup>10</sup> Cogita-se como uma das causas dessa lacuna o fato de, posteriormente, na década de 1960, a referência de cidade industrial ter-se tomado predominante, sendo desde então interpretada como única, apesar de indícios de Canoas ter tido uma forte concentração operária. Ver FORTES (2001).

devido ao principal fator motivador das migrações para a região ser, nesse caso, o baixo custo de vida – mais do que as oportunidades de trabalho. O exemplo da *Villa Rio Branco* é elucidativo, devido à citada criação de uma série de moradias oferecidas pela empresa, fator muito comum em redutos operários no Brasil e no Mundo.

Melhoramentos urbanos realizados na década de 1930 indicam o incremento de investimentos na cidade que começava a se projetar como um local de investimentos: em 1934 foi feita a faixa de ligação entre Porto Alegre e São Leopoldo, a cargo da empresa Dahne Conceição e Cia. A estrada contava com a pavimentação no trecho compreendido entre as pontes sobre o Rio dos Sinos e Rio Gravataí. Ainda no mesmo ano, uma nova Estação Ferroviária foi inaugurada no Distrito, situada junto a Rua Victor Barreto. Em meados de 1935, mais uma novidade de peso para aqueles que frequentavam a zona central do Distrito: a almejada instituição da luz elétrica no povoado, que passou a ser assegurada por um precário motor gerador de 35 H.P.

À menção a referência de cidade industrial não tardou a aparecer, conforme se infere na terceira edição de um jornal local, datado de 1937:

Entre as povoações do Município de Gravatahy, destaca-se pela sua população, comércio e progresso, a Villa de Canôas. Ligando a capital do Estado a uma cidade industrial e próspera, ramal das estradas de ferro e de rodagem, é a Villa referência superior as suas congêneres em quase tudo que há de útil e necessário.<sup>11</sup>

Grande parte das obras citadas foi assegurada por um grupo autodenominado *Comissão Pró-Melhoramentos*. Criada em 1933 a partir da iniciativa de alguns moradores da localidade – em sua maioria ferroviários e proprietários de terras na região – a referida Comissão tinha como meta articular avanços urbanos para a cidade. A Comissão, em termos políticos, é apontada juntamente com os membros 3º Regimento de Aviação Militar, que chegaram a Canoas em 1937, como o grupo articulador da emancipação da cidade que se concretizou, enfim, em 1939.

---

<sup>11</sup> **O Canoense**, Canoas, 19.09.1937.

As referências de cidade dormitório e de cidade industrial podem ser novamente identificadas em um texto publicado em 1939:

(...) A localidade, justamente por estar próxima da capital, desenvolveu-se espantosamente. Numerosos moradores daqui – acentua – são empregados públicos e do comércio, não contando **os operários, e que empregam sua atividade em Porto Alegre. Preferem aqui residir, não só por ser um recanto mais sossegado, como também por ser a vida mais barata.** (...) Temos ainda **importantes indústrias em nosso Município, destacando-se o Matadouro Frigorífico e Refinaria de Óleos**, duas obras gigantescas – estamos certos – concluiu o nosso entrevistado – que Canoas se tornará dentro de poucos anos um dos Municípios mais importantes do Estado. [grifo meu]<sup>12</sup>

Uma vez sendo independente, a cidade necessitava fazer jus ao seu novo status e se apresentar tal qual um território organizado e aprazível. É o momento no qual práticas urbanas que ocorriam paralelamente, passam a apresentar clivagens de acordo com o projeto político e econômico direcionado à cidade enquanto parte de um território metropolitano em formação.

## **A cidade independente e as disputas por um projeto de futuro: a década de 1940 em Canoas**

No início da década de 1940, Canoas era referenciada no discurso jornalístico como a “sala de visitas de Porto Alegre”<sup>13</sup>. Nesse sentido, para garantir a independência da cidade, foi necessário providenciar, também, uma série de transformações que construíssem uma nova paisagem para o ainda mais novo município. As fontes cartográficas apresentam-se como importantes meios de consulta e elucidam resoluções políticas e urbanas de uma época. Esse é o caso do primeiro mapa a representar Canoas como uma cidade emancipada, incluindo os seus dois distritos, declarados “Canôas” e “Santa Rita” (Figura 3).

---

<sup>12</sup> **A Nação**, 13.06.1939.

<sup>13</sup> **A Notícia**, Canoas, 21.07.1940.

Figura 3: Mapa da área total do Município de Canoas, 1939.



Fonte: EJ, 1939. Acervo IPHAM Canoas/RS.

O desenho está integrado à primeira publicação dedicada à Canoas após a Emancipação política da cidade. Trata-se de um livro assinado pelo sociólogo Limeira Tejo, lançado sob o auspício do Departamento Estadual de Estatística do Rio Grande do Sul. A obra codifica em números o que expõe a imagem acima: atribui 281 km de área territorial para Canoas e informa ser a localidade habitada por aproximadamente 15 mil pessoas (TEJO, 1939, p. 13).

O empenho fundamental desse livreto não está, entretanto, nos dados quantitativos que abriga ou, pelo menos, não só nestes. O texto está comprometido, sobretudo, em fomentar argumentos que colaborem com uma imagem positiva sobre o fator emancipação e, a partir desta, afirmar a propensão do município para se tornar uma cidade industrial:



O desenho está integrado à primeira publicação dedicada à Canoas após a Emancipação política da cidade. Trata-se de um livro assinado pelo sociólogo Limeira Tejo, lançado sob o auspício do Departamento Estadual de Estatística do Rio Grande do Sul. A obra codifica em números o que expõe a imagem acima: atribui 281 km de área territorial para Canoas e informa ser a localidade habitada por aproximadamente 15 mil pessoas (TEJO, 1939, p. 13).

O empenho fundamental desse livreto não está, entretanto, nos dados quantitativos que abriga ou, pelo menos, não só nestes. O texto está comprometido, sobretudo, em fomentar argumentos que colaborem com uma imagem positiva sobre o fator emancipação e, a partir desta, afirmar a propensão do município para se tornar uma cidade industrial:

**A sede do novo Município é um dos mais bem progressistas centros de trabalho do Estado, nele estando localizado um frigorífico no qual estão investidos 30.000 contos de réis. 9 estabelecimentos fabris estão ali instalados, além de 4 grandes depósitos de gasolina e 120 casas comerciais.** [grifo meu] (Ibid., p. 15)

Em seguida, identificou-se um ponto relativo à imagem de cidade dormitório, fomentada a partir de larga escala de loteamentos do município, no qual se lê sobre Canoas: “Localizado em um dos mosaicos jurisdicionais do Estado, o novo município é o resultado histórico de uma ampla distribuição da economia que se traduz, principalmente, no aproveitamento intensivo da terra de muitos donos” (Ibid., p. 18). Tal aproveitamento intensivo se referia, sobretudo, ao surgimento de loteamentos como Vila Fernandes e Chácara Barreto, entre outros, que se somariam aos já consolidados Rio Branco, Niterói, Centro e Estância Velha.

Os grandes desafios da gestão urbana da cidade de Canoas, no entanto, estavam por chegar. Apenas dois anos após a emancipação, Porto Alegre e região sofreram uma das maiores calamidades enfrentadas até o tempo presente. A famosa enchente de 1941, citada em diversas publicações alusivas à capital (FORTES, 2001; MONTEIRO, 2006; GUIMARÃES, 2009), também assolou Canoas. Os 791 milímetros de chuva registrados rapidamente fizeram subir o nível das águas

que banhavam a cidade, através do Rio dos Sinos e do Rio Gravataí.

Os desafios se impuseram, assim, para o segundo líder nomeado para comandar a cidade, Aluízio Palmeiro de Escobar. Tão logo assumiu o seu posto, encontrou-se diante dos flagelos da enchente. E Canoas reservava distintivos determinantes para que o desastre tomasse proporções ainda maiores: a localização e a infraestrutura de alguns de seus loteamentos recém-concluídos, na zona sul da cidade, como as vilas Niterói e Rio Branco. Decidiu-se que as áreas afetadas pelas enchentes não apenas sofreriam reparos, mas seriam totalmente transferidas um território da cidade localizada em zona elevada.

Houve, então, a elaboração de um Plano Urbanístico para Canoas<sup>14</sup>, especialmente desenvolvido por Ruy de Viveiros Leiria. Sabe-se que o profissional, que se identificou como o executor da Vila Assunção, em Porto Alegre, e do distrito de Butiá, em São Jerônimo<sup>15</sup>, mantinha forte intercâmbio com urbanistas de renome na área do Urbanismo à época, como o brasileiro Luiz Arthur Ubatuba de Faria<sup>16</sup> e o uruguaio Maurício Gravotto<sup>17</sup>.

O Plano organizado por Leiria para Canoas pode ser acessado por meio de três fontes de pesquisa: o Projeto da Vila Mauá (1941), o Projeto de Reurbanização de Canoas (1944) e o Pré-Plano para a cidade de Canoas (1948). Ele foi elaborado a partir da justificativa de minimizar os estragos provocados pela enchente e de evitar outro possível desastre. Tais projetos podem ser analisados a partir de seu caráter urbanístico e social e, para o fim desse texto, serão abordados naquilo que informam quanto às referências que estão sendo investigadas.

Destaca-se do projeto original, assinado pelo engenheiro-urbanista ainda em 1941, que o local destinado a acolher as novas edifi-

---

<sup>14</sup> LEIRIA, Ruy de Viveiros. Pré-Plano para a cidade de Canoas. **Revista de Engenharia do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 14, ano IV, p. 53-73, set. 1948. Acervo Biblioteca IPH, UFRGS.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>16</sup> Luiz Arthur Ubatuba de Faria foi o responsável pelo Plano Diretor de Porto Alegre de 1938, juntamente com outros engenheiros-urbanistas. Também é o autor, ao lado de Pereira Paiva, da obra **Contribuição ao estudo da Urbanização de Porto Alegre**, do mesmo ano.

<sup>17</sup> Ex-Diretor do Instituto de Urbanismo de Montevidéu e Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da referida cidade.

cações que comportariam a população transferida das zonas afetadas por enchentes em Canoas chamava-se “Vila Popular Mauá”<sup>18</sup>. A Vila, que se tornou a “menina dos olhos” do engenheiro Ruy de Viveiros Leiria – profissional responsável por sua elaboração –, teve a sua criação oficializada por Decreto em 1942<sup>19</sup>.

Lê-se no primeiro Artigo do referido Decreto a respeito da desapropriação de “uma área de 100 hectares de terras pertencentes ao Sr. Dr. Décio Rosa”. Tratava-se de área continha poucos acidentes topográficos e estava localizada em uma parte alta da cidade, em zona livre de possíveis alagamentos, situada a oeste da linha férrea, junto ao loteamento chamado “Chácara Barreto” e aos “Campos da Viúva Rosa”.

Consta que a Prefeitura Municipal de Canoas trocaria, mediante solicitação, os lotes existentes em zonas sujeitas às enchentes na cidade por uma propriedade na Vila Popular Mauá “sem qualquer ônus para as partes”<sup>20</sup>. As áreas sugeridas como sendo as majoritariamente afetadas pelas cheias eram as Vilas Rio Branco, Niterói, Primavera (junto à primeira) e Industrial (junto à segunda). Ou seja, aqueles territórios identificados como sendo pontos de “dormitório” da população que se dirigia à Capital ou onde residiam operários que trabalhavam junto às indústrias de Canoas.

Estava previsto em Lei que haveria uma ordem de ocupação das casas-padrão projetadas, sendo concedida preferência àqueles que fossem atingidos com maior frequência pelos efeitos das cheias, desde que não apresentassem severas ocorrências policiais<sup>21</sup>. Os selecionados para residirem na Vila Popular Mauá permaneceriam por 30 dias ou mais em uma “casa de habitação coletiva”, no aguardo da construção de suas novas residências. Com o objetivo de fazer cumprir as regulamentações propostas, as famílias seriam visitadas todos os dias por fiscais sanitários, responsáveis por compartilhar “conselhos práticos tendentes a colaborar aos propósitos de reeducação hi-

---

<sup>18</sup> Nos originais elaborados pelo engenheiro responsável, datados de 1941, o território é designado “Bairro Mauá”. Devido às diretrizes adotadas em relação a tal projeto, expostas ainda nesta seção, justifica-se o uso da expressão “Vila Popular Mauá”, priorizada nesta pesquisa.

<sup>19</sup> Decreto-Lei nº 21/1942.

<sup>20</sup> Decreto-Lei nº 21/1943.

<sup>21</sup> Decreto-Lei nº 21/1943.

giênica social”<sup>22</sup>.

Interpreta-se tais critérios como um indício de que a construção da nova Vila esteve vinculada a preceitos urbanísticos que buscavam não somente um aperfeiçoamento estrutural, mas também social da cidade. Tal aperfeiçoamento, conforme se inferiu, era particularmente direcionado à população dos ditos bairros-dormitório da cidade e aos grupos de operários que lá residiam.

Cabe perguntar: como iria ser configurada a Vila Popular Mauá? Destaca-se o planejamento de um espaço recreativo dentro da Vila, que continha jardins, um parque com lago natural, além de *footwalks* e um cineteatro, em cuja parte superior estava previsto um “Clube Operário”, o que fornece outra importante pista sobre a problemática estudada (Figura 4).

**Figura 4: Planta da Vila Popular Mauá, 1944.**



Fonte: acervo UPHAM Canoas/RS.

<sup>22</sup> Decreto-Lei nº 21/1943.

Outro um fator derradeiro que não permite que a Vila Mauá descole a sua imagem de uma zona projetada como um bairro operário padrão é o modelo das casas a serem habitadas pela população transferida das zonas flageladas: em formato geminado, com dois pequenos dormitórios disponíveis. Nesse ponto, as referências que estão sendo analisadas – e, conforme está sendo demonstrado, possuem forte respaldo social – podem ser sopesadas, também, como tipologias urbanísticas.

A Vila Popular Mauá, afinal, foi pensada por Leiria a partir da concepção de um bairro-jardim. Para Mônica Vianna (2006, p. 49), a ideia de cidade ou de bairro-jardim é marcada por uma concepção utópica de reaproximar campo e cidade o que responde, em parte, à classificação da Vila como um projeto idealizado. A autora ainda coloca que a projeção de cidade-jardim adquiriu diferentes significados ao longo de seu processo de internacionalização no século XX, de acordo com as peculiaridades de cada região (VIANNA, op. cit., p. 59). Deste modo, as cidades-jardins de hoje, em particular as localizadas na Europa, podem assumir os nomes de “cidade-satélite”, “cidade-nova”, “subúrbio-jardim” e, enfim, aquela categoria que parece ser mais adequada ao contexto da Vila Mauá: “bairro operário”. A idealização da Vila Popular Mauá é um caso interessante dessa reverberação urbanística no Brasil em plena metade do século XX.

Afora o Plano para a Vila Mauá, de 1941, o Projeto de Reurbanização da cidade, datado de 1944, informa sobre diretrizes previstas para os cenários urbanos da cidade de Canoas no final da primeira metade do século XX. O projeto não só menciona tais cenários como também os diferencia entre a “parte antiga” e a “parte nova” da cidade. Seguindo a classificação, é denominada como parte antiga da cidade aquela que é “composta, em sua maioria, pelas residências de verão dos capitalistas de Porto Alegre que faziam de Canoas o ponto de recreio de suas férias”. Já a parte nova é a “zona operária – de população rala, disseminada por lotes distanciados uns dos outros (...) construída patrioticamente dentro d’água”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> LEIRIA, Ruy de Viveiros. **Projeto de Reurbanização de Canoas**, 1944. Acervo UP-HAM-Canoas/RS.

Também os jornais da época assumiram o compromisso de divulgar apontamentos outorgados pelo Poder Público, de maneira que o discurso jornalístico se alinhava àquele construído pelo Projeto de Reurbanização. Uma reportagem do *Diário de Notícias*, publicada no Natal de 1944, se empenha em descrever o cenário de cidade dormitório:

**A população de Canoas é fundamentalmente operária. São milhares os que trabalham em Porto Alegre e apenas vão dormir em Canoas.** A prova tangível está no fato da estrada Canoas-Porto Alegre ser a mais trafegada do Estado. Dezoito ônibus em circulação fazem 110 viagens diárias, transportando, mais ou menos, 4.000 passageiros. E os carros estão sempre lotados ao máximo. A população urbana e suburbana é calculada em 14.000 almas. Dois mil habitantes encontram ocupação moral nas indústrias da metrópole.<sup>24</sup>

E o jornal não exagerava: Canoas detinha a terceira maior densidade populacional do Estado<sup>25</sup> e não era um território totalmente livre de interferências. O inegável crescimento demográfico passa a ser incorporado como uma alternativa interessante para suprir a necessidade de mão de obra decorrente das indústrias. Dessa forma, Canoas iria ultrapassar “(...) a fase de simples empório de obra dos grandes centros vizinhos, para constituir-se em centro produtor capaz de empregar, ao menos, um número igual de operários no que cede aos estabelecimentos fabris da capital”. Neste novo momento, portanto, Canoas permaneceria como uma cidade fundamentalmente de trabalhadores, mas os operários possuiriam vínculo empregatício no próprio município.

Para destituir a referência de cidade dormitório da “progressista e futura”<sup>26</sup> Canoas industrial não era suficiente, contudo, que a cidade somente ofertasse possibilidades de emprego em suas incipientes fábricas e empresas. Instituiu-se como ação primordial uma metamorfose naqueles territórios da cidade, ditos como bairros ope-

---

<sup>24</sup> *Diário de Notícias*, Porto Alegre, 24.12.1944.

<sup>25</sup> Censo demográfico do Rio Grande do Sul-1940. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL. *De Província de São Pedro a Estado do Rio Grande do Sul* - censos 1803-1950, 1981, p. 145.

<sup>26</sup> *Diário de Notícias*, Porto Alegre, 24.12.1944.

rários. “Nada de vielas e becos: nada de construções à *la diable!*”<sup>27</sup>, afirmava-se no Projeto.

Convém assinalar que o desenvolvimento inicial da cidade nada teve de natural, conforme se divulgou<sup>28</sup>. Fez parte, na década de 1930, do processo de industrialização e de expansão da cidade de Porto Alegre; a partir de 1945, da fase que foi chamada por especialistas de *metropolização* (SOUZA; MULLER, 2007, p. 99), pautada pela formação de um *continuum* urbano em relação à Capital. Ressalta-se, aqui, a abertura das Avenidas Farrapos (Porto Alegre, 1940) e Getúlio Vargas (Canoas, 1945), ambas consideradas como meios catalisadores “da implantação industrial e da habitação popular na área metropolitana” (Ibid., p. 79). O contexto é relatado no próprio documento do Projeto de Reurbanização de Canoas:

À medida que o parque industrial da Capital crescia e se firmava na zona S. João-Navegantes, os terrenos aumentavam de valor e se tornavam, em parte, inacessíveis às habitações dos operários fabris em regra mal pagos e vivendo em grande sacrifício; (...) a proximidade das fábricas obrigava, porém, a estes a despesa de moradia fora das suas posses e como resultado deste estado econômico deu-se a migração do operariado da Capital para a zona vizinha — Canoas, onde obtinham moradia mais barata.<sup>29</sup>

Cinco anos após, o planejamento de Canoas continuava sendo divulgado, inclusive perante a comunidade científica, por meio de um artigo publicado na *Revista de Engenharia do Rio Grande do Sul*, em 1948. Neste documento, o urbanista Ruy de Leiria buscou fazer uma análise dos aspectos negativos e positivos de Canoas, abaixo demonstrado (Quadro 1).

---

<sup>27</sup> LEIRIA, 1944, op. cit.

<sup>28</sup> *Diário de Notícias*, 24.12.1944.

<sup>29</sup> LEIRIA, 1944, op. cit.

## Quadro 1 – Diagnóstico Urbano da Cidade de Canoas nos anos 1940.

ASPECTOS NEGATIVOS
<ol style="list-style-type: none"><li>1) enchentes periódicas</li><li>2) grande parte da cidade desenvolvida em zona inundável</li><li>3) zona de indústria e parte de zona de comércios naturais atingidas pelas cheias</li><li>4) existência de bairros insalubres</li><li>5) inexistência de Centro Cívico</li><li>6) crescimento em área desproporcional</li><li>7) falta de ligações em condições técnicas</li><li>8) falta de diferenciação de circulação</li><li>9) péssima divisão de terra</li><li>10) escassez de espaços verdes urbanos</li><li>11) má distribuição da população no espaço urbano</li><li>12) falta de separação dos elementos funcionais da vida urbana</li></ol>
ASPECTOS POSITIVOS
<ol style="list-style-type: none"><li>1) <b>razão de existência: econômica</b></li><li>2) localização geográfica excelente</li><li>3) <b>caráter de cidade-satélite residencial</b> e com grandes possibilidades de <b>cidade-satélite industrial</b> de Porto Alegre</li><li>4) função de celeiro de legumes, frutas e flores de Porto Alegre</li><li>5) existência de ótimos lugares para <b>zonas residenciais e operárias</b></li><li>6) tendência de zoneamento natural</li><li>7) ótimos lugares para <b>zona industrial</b> ao abrigo das cheias</li><li>8) transportes coletivos adequados, porém insuficientes</li><li>9) extensão natural para o norte e para o leste, rumo à parte mais alta</li><li>10) existência de um sistema viário aproveitável em parte</li></ol>

Destaca-se entre os critérios utilizados por Leiria, aqueles que insistem em promover o local como uma cidade-satélite industrial. Essa situação fica evidente a partir de outros aspectos elencados como favoráveis, ou seja, os itens 2, 3 e 7 da tabela que inclui os pontos positivos. Já entre os fatores negativos, não por acaso, são apontados o crescimento desordenado e a falta de separação dos elementos funcionais da vida urbana, possivelmente refletindo sobre a criação de zonas específicas na cidade, em especial para o trabalho, para o lazer e para a habitação.

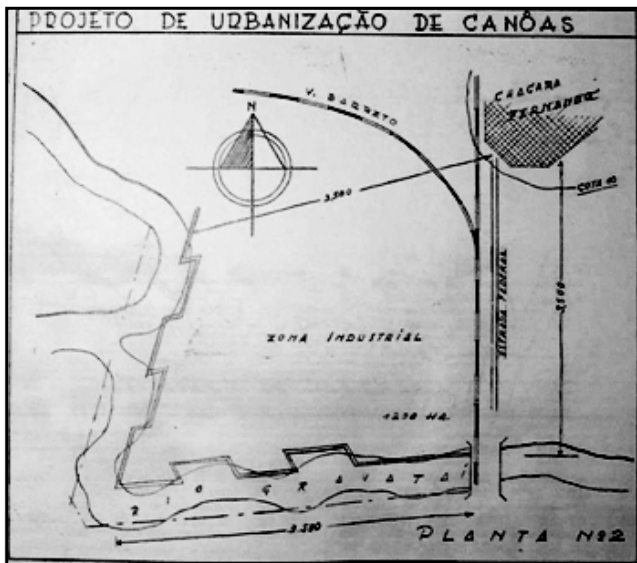
O urbanista retoma o problema das cheias do Rio Gravataí e fazendo acordo com as concepções vigentes, particulariza entre os seus planos a construção de barragens. Nessa perspectiva, projetou a área como um polo industrial promissor de 1.200 hectares no lugar



“onde estão fixadas a Vilas Primavera, Rio Branco, etc.”, ou seja, alguns dos mais conhecidos redutos operários da cidade.<sup>30</sup>

Vale lembrar a proximidade do local com a zona norte de Porto Alegre, área que estava sendo projetada por seu colega de profissão, Ubatuba de Faria, para ser igualmente uma zona industrial (Figura 5). Leiria declara – com ares de vidente: “(...) feitas estas obras, haverá uma evolução industrial para o sul e o aproveitamento econômico desta última zona, dentro dos preceitos da técnica e da economia”<sup>31</sup> Desta forma, tais áreas deveriam ser, literalmente, “riscadas do mapa”, o que inclusive é previsto por Leiria que afirmou sobre Niterói: “pela mudança das residências operárias desta zona, (...) ela poderá entrar em colapso, sobrevivendo-lhe a extinção”<sup>32</sup>

**Figura 5: Detalhe da área projetada para ser a zona industrial em Canoas, 1948.**



Fonte: Acervo IPH UFRGS.

<sup>30</sup> LEIRIA, 1948, op. cit., p. 53-57.

<sup>31</sup> LEIRIA, 1948, op. cit., 53-73.

<sup>32</sup> LEIRIA, loc. cit.

Mas o futuro requerido não vingou, não por meio dos projetos de Leiria, ao menos. Ocorreu que o proprietário daqueles 100 hectares de terra, Décio Rosa, não aceitou os valores propostos pela Prefeitura e requereu a não desapropriação de suas terras, além de todos os custos que despendeu para acionar a Justiça a fim de impedir tal feito. A partir do Decreto-Lei<sup>33</sup>, de 21 de dezembro de 1946, Décio Rosa obteve ganho de causa e Vila idealizada nunca deixou de figurar apenas nos papéis. Posto isso, a pergunta se desloca e questiona-se: como Canoas irá ser configurada na década de 1950?

## **Canoas na metade do século XX: o maior reduto operário do Rio Grande do Sul e o plano de industrialização**

Ao analisar a fala do então Prefeito de Canoas, Sezefredo Azambuja Vieira, que em 1958 declarou que “70% das famílias canoenses são de operários, cuja maior parte trabalha em Porto Alegre, pelo que os trabalhadores canoenses saem de seus lares de madrugada e a eles só voltam à noite” (VIEIRA, op. cit., p. 35), infere-se que a projeção de Canoas como uma cidade-dormitório ganhou notável força na metade do século XX.

A década de 1950 foi marcada, em Canoas pelo surgimento de inúmeros e, sobretudo, expressivos loteamentos da cidade<sup>34</sup>. O maior e mais conhecido deles está localizado na zona noroeste: é a *Mathias Velho*<sup>35</sup>. José Ferreira, nascido em São Francisco de Paula em 1942, conta que elegeu o loteamento como local de habitação, porque:

(...) não tinha lugar mais barato. O falecido meu pai tinha parentes que moravam em Niterói, tinha na Tamoio, ele falava para eles e dizia: olha, barbada é só a Mathias! É lá! Eles vieram para cá, foram naquela rua, era

---

<sup>33</sup> Decreto-Lei nº 79/1946.

<sup>34</sup> Como exemplos, cita-se o Igara e o São Luiz. Niterói e Rio Branco, inaugurados ainda na década de 1930, tiveram novas áreas loteadas nessa época.

<sup>35</sup> O bairro ganhou esse nome em função do proprietário de terras mais antigo da região, Saturnino Mathias Velho; ele adquiriu, em 1882, boa parte do território norte do que viria a ser a cidade de Canoas, dando-lhe o nome de “Fazenda Mathias Velho” e instalando ali um imponente sobrado, demolido no ano de 1986.

mais barato do que aqui. Era na Rua Manaus. De lá até essa Rua tem umas quatro quadras. Era mais caro. Mais para o fundo era mais barato ainda. O pessoal ficava por aqui por causa da condução.<sup>36</sup>

Outro “gigante” que pode ser citado é o Bairro Harmonia. Em estudo recente, sugeriu-se que os loteamentos em Canoas eram iniciados sem a intervenção do poder público, pois, “apesar do loteamento ter sido autorizado somente em 1954, o *Relatório de Polícia de 1953*, em sua seção de *Vilas e Loteamentos*, já o apontava [o Bairro Harmonia] entre os maiores da cidade.” (VIEGAS; GRAEBIN, 2013, p. 30). Nesse sentido, convencionou-se, em Canoas, a chamada *urbanização por expansão de periferias* (SCHMIDT, 1986), ainda que loteamentos como o Igara e o São Luiz tenham sido planejados de forma mais criteriosa e a salvo das inundações que tanto assolavam Canoas à época.

O Relatório de Polícia mencionado segue como uma importante fonte de pesquisa, ao considerar-se um de seus trechos, no qual lê-se que “a polícia de Canoas fica atenta, como sempre, pois eis que, neste município, está localizada a maior vila operária do Brasil, pois cerca de 80% da população canoense é essencialmente operária”<sup>37</sup>. Ora, mais uma vez o fator de Canoas ser constituída majoritariamente por bairros residenciais habitados por operários é alvo de preocupação por parte do Poder Público.

Tão logo o documento expressa objeção quanto à classe operária que habita a cidade, promove a ideia do *Parque Industrial*, como possível alternativa de trabalho:

Canoas conta um elevado número de indústrias, destacando-se dentre elas a Fábrica de Vidros (Figueiras, Oliveiras e Cia. Ltda.), a maior no gênero da América do Sul; a Cimensul, que produz nove mil sacos de cimento diariamente, e as maiores olarias do Estado, labutando, nessas indústrias, milhares de operários. No setor comercial, Canoas também possui enorme número de casas comerciais – quase mil –, destacam-se os depósitos de gasolina que abastecem todo o Rio Grande do Sul e Santa Catarina.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> FERREIRA, José Genésio Martins. Entrevista ao *Projeto Canoas: para lembrar quem somos* - Mathias Velho, 2000. Acervo MAHLS.

<sup>37</sup> Relatório de Polícia da Cidade de Canoas, 1953, p. 3. Acervo UPHAM-Canoas.

<sup>38</sup> Relatório de Polícia da Cidade de Canoas, 1952/1953, p. 3. Acervo UPHAM-Canoas..

Conforme noticiado em ampla matéria no Jornal O Momento “No incremento da indústria estava a salvação de Canoas”<sup>39</sup>. Assim, no final da década de 1950, a industrialização da cidade ganhou um importante aliado: foi o Prefeito Sezefredo Azambuja Vieira. Segundo o Prefeito:

Inquestionavelmente o destino de nosso Município está traçado: é tornar-se num dos maiores centros industriais do Estado. Dentre algum tempo, poucas comunas rio-grandenses poderão rivalizar com Canoas em importância e produção industrial. Agora mesmo verifica-se um surto de industrialização tão vertiginoso que não tem paralelo na Economia gaúcha. (...) Além das ímpares condições de localização, é de justiça proclamar que o aceleramento (sic) desse surto de progresso se deve também às medidas tomadas pela Administração do Município, como a isenção de impostos”. (VIEIRA, op. cit., p. 22)

As indústrias que passaram a se instalar na região também se valiam da propagação da ideia de Canoas como forte reduto econômico. Foram localizados até mesmo anúncios comerciais, na qual empresas buscavam atrelar ao município o conceito de cidade industrial (Figura 6).

**Figura 6: Anúncio no Jornal Canôas em Marcha, 5/2/1952.**



Fonte: Jornal O Momento, 5/5/1956. Acervo UPHAM Canoas/RS.

<sup>39</sup> O Momento, 3 de março de 1956.

Os jornais não ficaram indiferentes. Esse é o caso do semanário independente *O Momento*, cujos editoriais formaram uma verdadeira coleção de denúncias a respeito dos rumos tomados pela urbanização de Canoas devido aos loteamentos<sup>40</sup>. E, ao encontro dessas denúncias, fornece pistas sobre territórios rurais da cidade.

Um deles é Santa Rita (atual Município de Nova Santa Rita) que, de 1939 a 1992, foi considerada o 2º distrito de Canoas. À época, era a maior área (porém rural) da cidade<sup>41</sup>. Alinhava-se em termos de produção com o bairro Mato Grande, que fornecia mais de 80% das frutas e hortifrutigranjeiros consumidos na capital (PENNA, 2003, p. 63). Ambos eram pouco referenciados nos periódicos que circulavam no Município.

Tais territórios entraram na agenda de notícias, mas com a peculiaridade da inclusão de sugestões para o aproveitamento para o projeto de industrialização. Segundo os jornais, existiam “pequenas culturas nestas terras” embora “quase todas antieconômicas” que poderiam “ser substituídas por fabricas ou oficinas”<sup>42</sup>. Para Walter Galvani, que publicou uma matéria de opinião em *O Momento*, Santa Rita era “o verdadeiro repositório de Canoas”, mas encontrava-se “abandonado, entregue às moscas”<sup>43</sup>. O jornalista tinha a intenção de valorizar os subsídios que o segundo distrito pudesse oferecer à cidade como um todo, nominando aquela área de *riqueza de Canoas*.

Nesse sentido, não faltaram sugestões para o melhor aproveitamento dessa extensão de terras e da sua inserção definitiva no projeto de Canoas como um reduto de indústrias. Pelo menos não por parte dos jornais *Canoas em Marcha*<sup>44</sup> e *O Momento* que se valeram, inclusive, do mapa incluído no livro de Limeira Tejo, anteriormente compartilhado<sup>45</sup>, para sugerir um local para a implantação de indústrias

---

<sup>40</sup> Consultar, também, as seguintes matérias **Canoas e os loteamentos I** (*O Momento*, Canoas, 3/9/1955); **Canoas e os loteamentos II** (*O Momento*, Canoas, 10/9/1955), **Os loteamentos e a ganância em Canoas** (*O Momento*, Canoas, 24/9/1955).

<sup>41</sup> GALVANI, Walter. **O Distrito abandonado**. *O Momento*, Canoas, 20/8/1955.

<sup>42</sup> *O Momento*, Canoas, 5/3/1956.

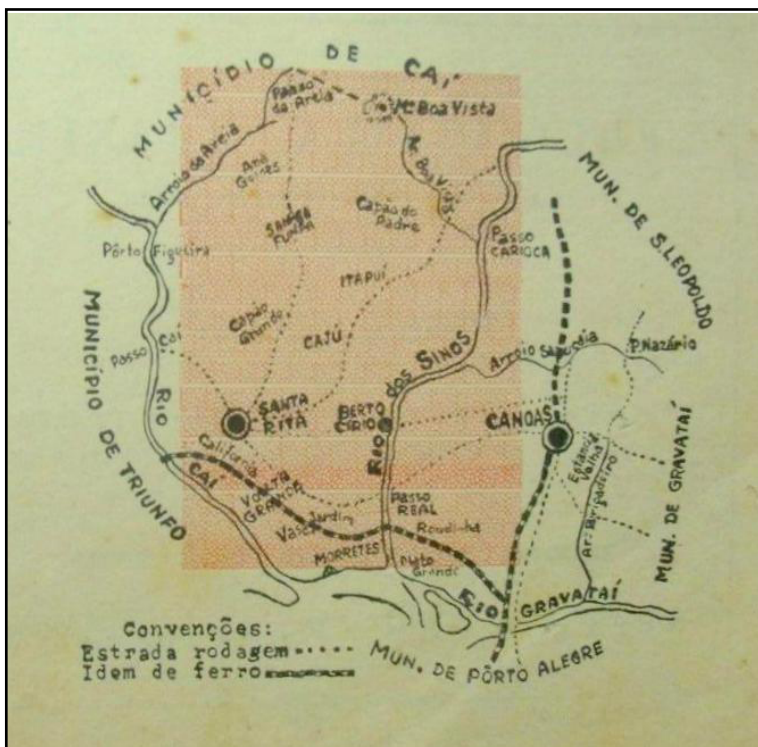
<sup>43</sup> GALVANI, Walter. **O Distrito abandonado**. *O Momento*, Canoas, 20/8/1955.

<sup>44</sup> A esse respeito, é notável a ênfase dedicada ao segundo distrito pelo jornal **Canôas em Marcha**, que circulou na cidade entre os anos de 1952 e 1953. O periódico chamava a atenção para as potencialidades industriais de toda aquela zona. Consultar, especialmente, as edições de 31/12/1952 e 24/1/1953.

<sup>45</sup> Ver figura 3.

em Canoas (Figura 7).

**Figura 7: Mapa de Canoas com destaque à sugestão de zona industrial a ser implantada no segundo distrito, 05/05/1956.**



Fonte: Jornal O Momento, 5/5/1956. Acervo UPHAM Canoas/RS.

Lê-se na matéria agregada à ilustração, que foi chamada “*Tudo pela Industrialização de Canoas*” que, mesmo outrora sendo reconhecido como um impulsionador da economia local devido a sua grande produção de hortifrutigranjeiros, o território de Santa Rita passou a ser pensado como um abrigo de indústrias. O mesmo jornal noticiou, poucas edições depois, um texto intitulado *Indústrias para Canoas*, no qual comparou a cidade a Santo André, na Grande São Paulo<sup>46</sup>, o que denota o âmbito nacional do projeto de industrialização.

<sup>46</sup> **O Momento**, Canoas, 28/4/1956.

A projeção de Canoas como uma cidade industrial não passaria, no entanto, somente por projetos urbanísticos na década de 1940 e editoriais jornalísticos nos anos de 1950. Ganharia, sobretudo no período de 1960 em diante, grande respaldo legislativo: em 1959, por exemplo, foi criada uma lei relativa ao estabelecimento de loteamentos industriais em Canoas.<sup>47</sup> Já em 1961, a Lei nº 665 autorizou a redução de 30% nos lançamentos de impostos sobre indústrias; ela foi seguida, em 1962, pela Lei nº 739 que isentava totalmente de tributação as indústrias que se instalassem no município com um “capital mínimo de CR\$ 10.000.000,00” ou que empregassem “um mínimo de 100 operários”.

Ao que tudo indica, os incentivos fiscais aceleraram o processo de construção da cidade industrial. Um mapa datado de 1961 fornece essa nomenclatura, inclusive, a uma grande área de terras situada ao norte do Município.<sup>48</sup> Vale lembrar que, nesse período, o ideal de industrialização estava ligado a um projeto de cunho nacional, fortemente ligado à política desenvolvimentista, persistente durante o período da Ditadura Civil-Militar.

Os anos de 1960 irão assinalar várias parcerias entre as esferas municipal, estadual e nacional, voltadas às políticas públicas de habitação. Além disso, Obras do Departamento Nacional de Obras e Saneamento e do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens – exclusivamente direcionadas para Canoas – e, especialmente, a inauguração da Refinaria Alberto Pasqualini, no final da década, são pontos importantes nesse quesito.

Ao finalizar a seção que buscou contemplar a construção social acerca das referências atribuídas a Canoas durante o período do desenvolvimento de seus principais loteamentos, retoma-se questões iniciais do estudo: quais as outras referências possíveis sobre Canoas? Nesse sentido, coloca-se novamente em pauta a discussão que cogitava quais práticas urbanas associadas à cidade foram excluídas em prol da valorização do ideal de *cidade-industrial* e da divulgação restrita de cidades metropolitanas como locais de dormitório. Segue-se, então, o terceiro caminho indicado na Introdução do presente texto: aquele

---

<sup>47</sup> Lei nº 590/1959.

<sup>48</sup> Mapa da “Cidade Industrial”. Acervo UPHAM-Canoas.

que leva até a Praia de Paquetá.

## **Sobre um passado (não tão) distante: Canoas como um ponto de veraneio**

Em 1953, um anúncio imobiliário colocava entre as opções de investimento em Canoas terrenos residenciais em alguns dos grandes loteamentos da cidade. A propaganda não causa surpresa, a não ser pelo detalhe que incluía a possibilidade do uso de “residências para recreação”<sup>49</sup> no município que, na metade do século XX, era notório pela imagem de cidade-dormitório.

Pode-se associar tal propaganda a uma matéria publicada na *Folha da Tarde*, ainda em 1944, intitulada: “*De ponto de veraneio à importância de grande centro industrial*”<sup>50</sup>, referindo-se a Canoas. E, recuando mais ainda no tempo, chega-se a 1931, quando o popular jornal gaúcho *Diário de Notícias* publicou, na sexta página de sua edição de 25 de outubro, que houve uma “festa campestre ocorrida no novo parque de turismo”, a saber: o povoado de *Canôas*.

Ao interpretar tais vestígios como verdadeiras pistas busca-se apresentar, nessa seção, um trecho pouco conhecido do desenvolvimento urbano de Canoas, ligado aos usos do local como um ponto de veraneio. Ao contemplar as fontes de pesquisa, descobre-se que as matérias divulgadas acima, datadas entre as décadas de 1930 e 1950, são permanências de uma temporalidade passada da cidade, ligada à prática do lazer na região.

Na virada do século XIX para o XX, muitas das capitais brasileiras estiveram submetidas a intensas transformações urbanas, a exemplo do que ocorria na Europa. Ansiosos em deixar para trás o passado colonial que se fazia notar nas ruas, governantes promoveram modificações em larga escala, a partir da associação do poder público com o saber técnico de engenheiros recém-formados em instituições estrangeiras. Entre as características desse processo pode-se citar, para além das implicações territoriais, o surgimento de uma

---

<sup>49</sup> *Diário de Notícias*, Porto Alegre, 8.11.1953.

<sup>50</sup> *Folha da Tarde*, Porto Alegre, 9.10.1944.



relação diferenciada com o tempo – que passou a ser percebido de forma mais acelerada – e com o espaço, que adquiriu outras formas e funções.

A busca de locais para a prática da vilegiatura foi um dos principais desdobramentos do panorama relatado. A intenção era esvair-se do ritmo frenético e do ar viciado daquelas que eram consideradas grandes cidades. A atividade servia, também, para a diferenciação social daquelas que a praticavam, usualmente membros das elites locais, em uma época em que não havia férias remuneradas (SCHOSSLER, 2010, p. 107). A natureza, antes incorporada à urbe, passou a ser concebida como um território deslocado, como um reverso da modernidade que se instala. A disciplina e o advento da ciência promovem regras de convívio e higiene; o tempo e o trabalho são regulados, bem como as horas de repouso. Nessa condição, espaços naturais foram investidos de funções específicas (descanso, lazer, distinção socioeconômica) e passaram a ser alvo de ações direcionadas (planejamento urbano, propagandas turísticas, transporte exclusivo).

As praias de mar, hoje tão conhecidas no Brasil, na época eram procuradas apenas por uma pequena parcela da população, tendo em conta que as estradas de acesso para esses locais eram muito precárias. Também os territórios mais próximos das cidades capitais não haviam assumido seu caráter de região metropolitana tal como um *continuum* das capitais; configuram-se, antes, como um território à parte, lugar para exploração do exótico e destino final dos passeios nos finais de semana. Os retiros naturais mais próximos das grandes cidades e acessíveis por meio das linhas férreas tornaram-se os destinos preferidos dos interessados em desfrutarem a natureza. No contexto de Porto Alegre, destaca-se o uso do território da zona sul da cidade, aprofundado nos estudos de Janete Machado (2014).

Mas a linha férrea também partia em direção à zona norte: havia sido inaugurado em 1874 um trecho entre Porto Alegre e São Leopoldo, pois era interesse dos gaúchos interligar-se com o *hinterland* (MONTEIRO, 1995, p. 32). No caminho original, duas estações: Canoas e Sapucaia. Já em 1876, surgem outras: Rio dos Sinos e Novo Hamburgo. O pesquisador descreve a tipologia arquitetônica da estação frequentada pela elite porto-alegrense que lá realizava o embarque e o desembarque dos seus destinos de passeio. Assim, “a Estação da

Estrada de Ferro localiza-se na esquina da Rua Voluntários da Pátria com Conceição. Como aquelas de São Leopoldo e Novo Hamburgo, foi construída de madeira no estilo enxaimel alemão” (Ibid., p. 32). E como seria a estação do povoado frente àquelas dos grandes núcleos que se localizam ao sul e ao norte de seu território?

A primeira estação do Capão das Canoas assemelhava-se mais a um abrigo de madeira destinado a poucos passageiros e à bilheteria. Sua edificação ficou, naturalmente, a cargo da mesma empresa incumbida pela administração da linha férrea, a *Porto Alegre and New Hamburg Brazilian Railway Company Limited*. A referida Companhia permaneceu no comando até 1905, quando a estação e a linha foram assumidas pela empresa belga *Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer au Brésil*, que foi encampada definitivamente e transformada em Viação Ferroviária do Rio Grande do Sul (V.F.R.G.S.) em 1920<sup>51</sup>.

A mera instituição de estações de trem na região, no entanto, não seria unicamente responsável pelo uso dessas localidades como pontos de veraneio. A paisagem da região, que é possível de ser reconstruída a partir da descrição de viajantes que passaram pelos povoados à época é, nesse caso, arrolada como um fator fundamental. Não faltam descrições, enfim, que se reportam aos locais como capões exuberantes, servidos por águas transparentes e com vegetação diversificada.

Carl Lindman (1856-1928), naturalista sueco que esteve em viagem pelo Rio Grande de Sul entre os anos de 1892 e 1894 e publicou a obra “A vegetação no Rio Grande do Sul” (1906). Apesar de ter o olhar condicionado a reparar em aspectos físicos e naturais do ambiente que observa, ele não deixa de registrar os usos sociais da localidade e narra que:

Há, por exemplo, ao redor de Porto Alegre capões que servem de lugares de recreio para sociedades da cidade (...). Um dos mais afamados é o grande capão, quase parque, em Canôas, uma estação da estrada de ferro perto de Porto Alegre, e suficientemente grande para ter a par gramados abertos e caminhos de passeio, também muitos lugares selváticos e inaccessíveis. (LINDMAN, 1906, p. 9)

---

<sup>51</sup> A encampação seguiu um fator comum no período, já que a maior empresa ferroviária da época, a *Brazil Railway Company Ltda.*, foi encampada pelo Estado em 1917.

A paisagem da região foi lembrada, também, pelo viajante italiano Vittorio Buccielli que descreveu Canoas a partir de sua “vegetação maravilhosa, que se reflete na água tranquila com uma cor viva” e fornece “a ilusão de ter outro mundo sob a superfície” (BUCCELLI, 1906, p. 302). O viajante prossegue e afirma Canoas como “ponto deliciosa de vilegiatura, frequentadíssimo na estação quente e repleto de casas de campo elegantes”.

Sobre o assunto, o memorialista Jesus Pfeil assevera que:

(...) Por volta de 1875 aqui existiam bosques belíssimos e **Wittrock**, cuja propriedade se situava nas proximidades da estação velha (...) arrumou o seu sítio de acordo como gosto dos **alemães**, construindo “**Wanderwege**” (ruelas para passear a pé) (...). Já em janeiro de 1878 as sociedades alemãs da Capital alugavam trens especiais para Canoas, a fim de passar o fim de semana no “Gartenrestaurant Hotel” de Wittrock, que havia adquirido a propriedade em 14.01.1872, por Cr\$ 500,000 (quinhentos mil réis) de Carlos Thompson Flores, em frente ao Capão das Canoas. [grifos meus] (PFEIL, 1992, p. 30)

Um registro que integra um grupo de fotografias produzidas pelos Lassalistas, em 1908, auxilia na reconstrução da paisagem da região tida como um ponto de lazer da elite porto-alegrense (Figura 8).

**Figura 8: Vista do Instituto São José e da Linha Férrea. Área central de Canoas, 1908.**



Fonte: acervo MALHS.

Além da fotografia, há outros registros legados pelos Lassalistas, empreendedores que investiram no povoado de Canoas desde o início do século XX. Eles indicam a existência de um hotel nas imediações da estação de trem. E, cerca de um século depois, um Irmão do grupo relata, por meio de entrevista oral concedida no ano de 2009<sup>52</sup>, a sua ideia sobre a localidade:

Canoas funcionava como uma estância de veraneio — imagine veraneio em Canoas! Mas os porto-alegrenses vinham a Canoas porque havia uma comunidade muito grande para a época e existia o trem, a via férrea, a ferrovia que passava por Canoas (...). Então muita gente vinha pra cá e Canoas era um belo bosque, os chamados capões eram bosques que estavam em expansão (...). Muita gente comprava aqui uma residência e fazia sua casa de veraneio no meio do mato, por exemplo, o Frederico Guilherme **Ludwig** da Vila Mimosa, o **Livonius**, cujos prédios hoje pertencem ao Colégio Maria Auxiliadora. Era veraneio. Eram casas de veraneio. [grifos meus]

A análise de documentos cartográficos referentes ao núcleo junto à estação de trem de Canoas entre o final do século XIX e o início do século XX confirma tanto a tendência de que a instalação da linha férrea foi um marco categórico para o desenvolvimento urbano da região quando confirma a massiva presença imigrante naquela zona. Neste sentido, a construção da rodovia Gravataí-Osório-Tramandaí, no final da década de 1930, parece ter sido tão determinante para o desenvolvimento das cidades do Litoral Norte do Estado quanto a inauguração da primeira estrada de ferro do Estado foi para a caracterização de Canoas como um local de veraneio no limiar do século XIX para o XX.

Uma Planta datada de 1895, por exemplo, nomina os proprietários das chácaras na região. Entre os nomes, lê-se “Milanez”, “Reuter”, “Braga”, “Heinssen” e “Weingärtner”. Conta-se, inclusive, que o famoso pintor, Pedro Weingärtner, primo de um proprietário de terras na região, frequentou o povoado de Canoas e deixou-se inspirar pelo clima bucólico do lugar. E não foi, aliás, o único artista a transitar

---

<sup>52</sup> NESELLO, Norberto Luiz. Entrevista concedida a Danielle Heberle Viegas. Canoas, jun. 2009.

por essas terras: o italiano Giuseppe Gaudenzi chegou a Porto Alegre no início do século XX, dirigindo-se constantemente a Canoas, sendo autor de esculturas no altar da Igreja Matriz da localidade e de algumas alegorias do primeiro Carnaval realizado no povoado, em 1919.

Ainda se valendo das possibilidades dos depoimentos orais, compartilha-se a narrativa de Oswaldo Kessler Ludwig, nascido em 1914 na mansão *Vila Mimosas*<sup>53</sup>, hoje histórica e famosa por ser o principal vestígio do tempo que Canoas era um ponto de veraneio. Conforme Graebin, Graeff e Graciano: “trata-se de um lugar que encarna e expressa experiências históricas e memoriais; experiências que, por seu caráter coletivo, contribuem a significar passados comuns e a consolidar identidades sociais no presente” (2013, p. 8).

Entre outros quesitos, o seu testemunho é notadamente valioso pelo fato de Oswaldo ser um dos poucos depoentes a ter vivenciado o desenvolvimento de Canoas em época anterior à Emancipação da cidade<sup>54</sup>. Ao compartilhar a trajetória de sua família, Oswaldo desvela alguns aspectos da configuração urbana do pequeno *Povão de Canôas*, lembrando que no início do século XX o seu avô adquiriu um terreno e “construiu uma residência que, no início, era de veraneio”. Ele prossegue e relata detalhes:

Posteriormente passou a ser residência fixa. Como havia adquirido de frente, ao lado oeste da viação férrea as três chácaras, meu pai que havia conhecido aqui em Canoas a minha mãe, hospedado que estava num veraneio em hotel, primeiro hotel de Canoas, defronte à Estação uma casa bonita, de tijolos à vista, propriedade da família Witrock. Este francês de sobrenome basco instalou ali o seu primeiro hotel e meu pai, vindo veraneiar em Canoas, em 1896, conheceu então minha mãe, casando com ela em 1897. Foi residir em Porto Alegre, mas não resistiu aos encantos de Canoas e por 1904 resolveu voltar para se instalar aqui definitivamente. Alugou, então, em fins de 1904 um chalé, que fica aqui ao lado e que era propriedade da família Schell, donde o nome hoje desta Rua Guilherme Schell. Passou um ano morando neste chalé, estilo suíço, muito bonito e

---

<sup>53</sup> A chamada *Vila Mimosas* é uma mansão localizada na área central de Canoas que foi construída em 1904 e, posteriormente, ampliada em 1920. Atualmente, representa um dos principais patrimônios materiais tombados pelo Poder Público Municipal.

<sup>54</sup> De acordo com os acervos de depoimentos orais consultados na UPHAM-Canoas e no MAHLS.

acompanhou a construção da primitiva Vila Mimosa, que só ficou pronta em fins de 1905. Nesta casa, inicialmente eram quatro peças no andar térreo e quatro quartos no andar superior. Aos fundos uma cozinha e em cima, um banheiro. Nas duas peças térreas da frente, que tinham então quatro portas, duas em cada peça, minha mãe instalou de um lado um armazém de secos e molhados e do outro lado a primeira loja de fazendas e armarinhos de Canoas.

Além de fornecer indicações basilares sobre a dinâmica territorial de Canoas nas primeiras décadas do século XX, o depoimento de Ludwig evoca uma transformação no caráter de refúgio da localidade, informando o momento em que veranistas ocasionais se transferem em definitivo para Canoas e estabelecem pequenos negócios na região. A presença imigrante não se restringiu aos finais de semana. Muitos se tornaram empreendedores e moradores de Canoas. Conforme Penna:

a ideia de constituir a região como um ponto de veraneio para aristocratas falhou e realmente quem se interessou foram os homens de negócio, incentivados pela estratégica localização do povoado entre a região de produção e a capital do Estado (PENNA, 2004, p. 23)

Mais uma vez, a localização e alguns facilitadores em termos de transportes estimularam as idas e vindas da cidade de Canoas. Saiba-se, por exemplo, que a partir de 1909, no entanto, os passeios de trem perderam alguns adeptos em prol da utilização do automóvel, considerado como a grande novidade à época. Uma notícia publicada no *Correio do Povo* desvela mais um importante marco urbano do período, a saber, o surgimento da estrada de rodagem entre Porto Alegre e Canoas:

Foi novamente transitada, anteontem, a estrada de rodagem que acaba de ser aberta entre esta capital e a povoação de Canoas. Cavalheiros e senhoras da elite porto-alegrense ali foram, domingo, para dar a nota de elegância, em dez automóveis, além de grande número de carrinhos, motocicletas, bicicletas e a cavalo, sendo todos unânimes em elogiar as boas condições da nova estrada. Sabemos que a inauguração oficial realizar-se-á no próximo dia 12 de dezembro, havendo um grande corso, que partirá da Praça dos Navegantes, às 2 horas da tarde, regressando ao escurecer.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> *Correio do Povo*, Porto Alegre, 30/11/1909.

Ora, tais descrições talvez surpreendam alguém que tome o trem hoje em dia e, a partir do mesmo trajeto, direcione o olhar para Canoas. A cidade, afinal, pouco resguarda de seu passado como ponto de veraneio na área central, apesar de mansões sejam avistadas por entre os trilhos do trem: a mais imponente delas, recentemente restaurada é a já citada Vila Mimosa (Figura 9).

**Figura 9: Antiga Mansão da família Ludwig, atual Casa de Artes Vila Mimosa.**



Fonte: Prefeitura Municipal de Canoas.

Vai-se ao encontro, então, dos territórios da cidade eventualmente utilizados como pontos de veraneio. Lembra-se, nesse sentido, do pensamento do sociólogo francês Bernard Lepetit (2001), para quem uma cidade é composta de várias práticas e temporalidades, nem sempre sujeitas a mesma clivagem. Enfatiza-se a questão das permanências – mesmo que não lineares – do uso do território canoense como um local de veraneio. Reporta-se a 1970, quando jornais locais noticiam que Canoas poderia ter uma praia (Figura 10): a placa que tanta chama a atenção na Rodovia do Parque é, enfim, desvelada.

**Figura 10: Jornal O Timoneiro, 20/3/1970.**



Fonte: Acervo UPHAM Canoas/RS.

Situada no território do Bairro Harmonia, a chamada “Praia de Paquetá” confere atualidade à referência tão pouco difundida da cidade de Canoas como um ponto de veraneio no passado. Ainda que com usos e grupos sociais distintos – no início do século XX era frequentado, sobretudo, pela elite porto-alegrense e, hoje, o local é conhecido por ser caráter popular – a área insiste em lembrar que Canoas possui territórios e histórias muito além do que as margens da BR-116 mostram.

## **Considerações finais**

Vislumbrou-se a desnaturalização da categoria de metropolização em relação à cidade de Canoas/RS, por meio da demonstração da construção social erigida ao longo do tempo pelo poder público para transformar a cidade em uma potência industrial. A análise desse processo revelou consequências em termos da estruturação de uma memória unilateral para a urbe. Essa versão é marcada, por um lado, pelo objetivo da minimização do estereótipo de cidade-dormitório e, por outro, pelo esquecimento quanto a práticas sociais adversas àquelas usualmente atribuídas a uma cidade metropolitana (nesse caso, o passado de Canoas como um ponto de veraneio). Tal processo, que se tornou evidente sobretudo entre as décadas de 1930 e 1960, caracterizou-se por uma pretensão urbanística (a criação de bairros-padrão para os trabalhadores), social (a imagem de uma cidade próspera) e econômica (a industrialização).

Essa dinâmica tomou forma e conteúdo, notavelmente, a par-



tir da institucionalização do poder público na cidade, ocorrido com a emancipação política em 1939. Ao buscar urbanizar os seus cenários, a cidade não só tentou transformar os seus territórios, mas também a(s) sua(s) identidade(s) urbana(s), que passaram a ser legitimadas a partir de um discurso em prol de um futuro industrial promissor. Ao encaminhar-se a conclusão do presente estudo, compreendeu-se que o conjunto de ações exemplificadas instituiu uma visão antipatrimonial sobre a cidade, ao preterir-se os resquícios das cidades do passado (no caso, a cidade veraneio) em prol da valorização da cidade do futuro (a cidade industrial).

A historiografia, muitas vezes, endossou o projeto público de encarar a Região Metropolitana como um local unicamente voltado à habitação e à industrialização. Ao se ausentar quanto à pesquisa desses locais, o campo acadêmico especializado pressupôs que tais municípios não detêm um passado em momento anterior àquele que lhes dá a configuração contemporânea. E, em uma espécie de destino manifesto das cidades, incorporou a ideia de que as localidades pertencentes a Regiões Metropolitanas possuem certa aptidão para tornarem-se funcionais.

A pesquisa e a divulgação quanto ao passado de Canoas como um ponto de veraneio e, sobretudo, das reverberações dessas práticas sociais ao longo do tempo, abriu margem para a descoberta de uma cidade não reconhecida pela memória popular, tampouco registrada na bibliografia. Assim, o jargão que postula “de cidade veraneio e cidade industrial” quanto ao desenvolvimento de Canoas pode ser questionado quando, a partir da análise das fontes selecionadas, concluiu-se que esses projetos não substituíram um ao outro – articularam-se, antes, concomitantemente.

Pode-se entender, então, práticas relacionadas ao projeto de Canoas como uma cidade veraneio ainda na década de 1960 – quando Canoas se supunha um polo industrial –, por meio de manchetes jornalísticas sobre uma praia na região; igualmente, foi possível identificar nos anos 1930 os múltiplos começos da consolidação de Canoas como um reduto dormitório, embora essa imagem seja reforçada somente a partir de 1950.

Conforme se adiantou, a documentação apontou para o con-

vívio desses projetos no transcorrer do período averiguado; esse convívio, no entanto, não é sinônimo de ajustamento e exatidão: há preponderância, em determinadas ocasiões, de um projeto. A diferença está situada, porém, na interpretação retida a partir disso. Em vez de se clamar em nome da homogeneidade, trabalhou-se ao longo deste trabalho em favor da demonstração de que, apesar de um projeto ser respaldado por um maior número de práticas em uma época, isso não significa que as demais referências – e as temporalidades que elas representam – estivessem destituídas daquele período histórico.

O contato com as fontes de pesquisa revelou, além do uso de Canoas como um ponto de veraneio, a existência de referências pouco citadas pela historiografia local e que merecem uma atenção especial em pesquisas futuras. Essas referências são *as de cidade operária, cidade celeiro, cidade negra e cidade rural*. Estão relacionadas a práticas como a de Canoas abastecer de hortifrutigranjeiros à Capital (MIGUEL, 2012) e de abrigar territórios que vieram a ser reconhecidos, na atualidade, como remanescentes de quilombos (OLIVEIRA, 2007).

Essas pontualidades são encaminhadoras de estudos que busquem refletir sobre o esquecimento e a tradição erigida sobre essas categorias no estudo da urbanização de Canoas. O estudo de temporalidades e práticas adversas é, também, encaminhador de estudos comparativos entre cidades metropolitanas brasileiras e sul-rio-grandenses, usualmente interpretadas a partir de uma continuidade urbana, mero desdobramento da expansão da metrópole capital. Ora, provou-se que Canoas apresenta especificidades próprias, como o seu uso de cidade veraneio no passado.

Possibilitou-se, portanto, que Canoas seja interpretada, tendo em conta as suas semelhanças, mas também as suas diferenças em relação às cidades brasileiras. Nesse sentido, clama-se pela diversidade e aprofundamento quanto ao estudo das Regiões Metropolitanas do país. Finaliza-se, aferindo-se que tal exercício desloca Canoas de estereótipos usualmente atribuídos à história mais recente da cidade, e passa a inserir a urbe também em outras rotas da História do Rio Grande do Sul.

## Referências

ALONSO, José Antônio Fialho. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. **Indicadores Econômicos FEE**. FEE: Porto Alegre, v. 29, nº 1, p. 253-293, 2001.

BRESCIANI, Maria Stella. Cidade e História. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi de (org.). **Cidade: História e desafios**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

BUCCELLI, Vittorio. **Un viaggio a Rio Grande del Sud**. [Milano] : L.F. Pallestrini, 1906.

CARRION, Otilia K. Mercado Imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 10, nº 2, 1989, p. 225-250.

CATROGA, Fernando. Uma história sem rostos. In: \_\_\_\_\_. **Os passos do homem como restolho do tempo** – Memória e fim do fim da História. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

FORTES, Alexandre. **Nós do quarto distrito: a classe trabalhadora porto-alegrense e a Era Vargas**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História, UNICAMP, 2001.

GRAEBIN, Cleusa M. G.; GRAEFF, Lucas; GRACIANO, Sandra. De residência da família Ludwig à casa das artes: trajetória do primeiro patrimônio tombado de Canoas (RS). **Revista Memória em Rede**. Pelotas, v.4, nº10, Jan./Jun.2014, p. 1-23.

GRAEBIN, Cleusa M. G.; PENNA, Rejane; SABALLA, Viviane. De cidade dormitório a cidade industrial: memórias e imagens da urbanização de Canoas. In: **III Simpósio Nacional de História Cultural**. Florianópolis: ANPUH-SC/ Clicdata Multimídia, 2006.

GUIMARÃES, Rafael. **A enchente de 1941**. Porto Alegre: Libretos, 2009.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova História Urbana**. São Paulo: Ed. da USP, 2001.

LINDMAN, Carl Axel Magnus. **A vegetação do Rio Grande do Sul** (Brasil-Austral.). Tipografia da Livraria Universal de Echenique Irmãos & Cia, Porto Alegre: 1906.

MACHADO, Janete. Machado, Janete da Rocha. **O veraneio de antigamente**: Ipanema, Tristeza e os contornos de um tempo passado na zona sul de Porto Alegre (1900 - 1960). Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em História, PUCRS, 2014.

MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tanya M. de. **Desigualdades sociais e espaciais na metrópole**: um olhar sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre em 2000. Indicadores Econômicos FEE, v. 33, p. 137-162, 2006.

MARTINS, Clítia Helena B. Região Metropolitana de Porto Alegre: Dinâmica legal e institucional **Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, nº 2, p. 142-159, 1992.

MIGUEL, Lovois de Andrade. Heterogeneidade do espaço rural da Região Metropolitana de Porto Alegre. IN: VERDUM, Roberto et. al (Org.) **Rio Grande do Sul**: paisagens e territórios em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 2012, p. 211-224.

MONTEIRO, Charles. **Porto Alegre**: urbanização e Modernidade. A construção social do espaço urbano. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

MONTEIRO, Charles. **Porto Alegre e suas escritas**: História e memórias da cidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MOSCOVICI, Serge. **A representação social da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

OLIVEIRA, Tânia Ramos de. **Da estação de veraneio à cidade atual**: a identidade de Canoas. Monografia de Especialização em História Contemporânea, Canoas, Unilasalle, 2003.

OLIVEIRA, Vinicius Pereira de; SILVA, Vera Regina Rodrigues da. **Chácara das Rosas**: o ontem e o hoje de uma luta quilombola. Relatório Antropológico e Histórico de uma Comunidade Negra em Canoas/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

PENNA, Rejane Silva (coord.). **Centro**. 2. ed., rev. Canoas: La Salle, 2004. (Canoas: para lembrar quem somos, 3).

PENNA, Rejane Silva (coord.). **Mato Grande**: onde o rural e o urbano se encontram. Canoas: Kroma, 2003. (Canoas: para lembrar quem somos, 9)

RICOEUR, Paul. O passado tinha um futuro. In: MORIN, Edgar. **O desafio do século XXI**: religar os conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

RICOEUR, Paul. **Tempo e Narrativa**. t. 1. Campinas: Papirus, 1994.

SCHMIDT, Benicio. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

SCHOSSLER, Joana Carolina. **“As nossas praias”**: os primórdios da vilegiatura marítima no Rio Grande do Sul (1900 - 1950). Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História,

Porto Alegre, PUCRS, 2010.

SOUZA, Célia Ferraz; MULLER, Dóris Maria. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

TATSCH, Ana Lúcia. Impactos da crise do início dos anos 80 sobre o mercado de trabalho: um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**. FEE: Porto Alegre, Nov. 1990, p. 194-210.

TEJO, Limeira. **Município de Canoas**. Porto Alegre: Departamento Estadual de Economia e Estatística, 1939.

VIANNA, Mônica Peixoto. **Núcleos residenciais da CESP: o processo de desmonte**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

VIEGAS, Danielle Heberle. **Entre o(s) passado(s) e o(s) futuro(s) da cidade: um estudo sobre a urbanização de Canoas/RS (1929-1959)**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em História. PUCRS, 2011.

VIEGAS, Danielle Heberle; GRAEBIN, Cleusa M. G. Formação e urbanização do Bairro Harmonia. In: GRAEBIN, C.M.G. (Org.). **Bairro harmonia: um mosaico gigante em Canoas**. 1ed. Canoas: PROMOARTE, 2013. (Canoas para lembrar quem somos, v. 12).

VIEIRA, Sezefredo Azambuja. **Perfis canoenses 1**. Canoas: SMEC, 1994.

WEBER, Regina. A região metropolitana e as cidades-operárias. In: Luís Alberto Grijó; César Guazzelli; Eduardo Neumann; Fábio Kühn. (Org.). **Capítulos de História do Rio Grande do Sul**. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

## Capítulo IV

# Promoção imobiliária e geografia de centralidades: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999 - 2012)\*

*Júlia Ribes Fagundes*

### Introdução

Nas últimas décadas, diversos estudos sobre a temática urbana têm evidenciado que as cidades passam por transformações substanciais, em escala e intensidade até então desconhecidas. O fenômeno da globalização, bem como da reestruturação econômica e produtiva são apontados como desencadeadores deste movimento de reorganização dos espaços ou de reestruturação urbana. A especulação imobiliária e desregulação do mercado do solo são alguns dos fenômenos que afetarão diretamente o espaço urbano.

De acordo com Abramo (2007) a partir da década de 1980, com a crise do modelo fordista, os Estados reduzem os financiamentos para os setores de habitação, equipamentos e infraestrutura e o mercado passa a existir como principal mecanismo coordenador da produção de materialidades urbanas, ora pela privatização de empresas públicas, ora pela hegemonia do capital privado na produção residencial.

O fortalecimento do mercado como elemento determinante na produção da cidade conferiu maior liberdade de atuação aos promotores imobiliários, possibilitando o surgimento de novas áreas residenciais, de comércio e serviços, e assim originando novas centra-

\* Este capítulo tem por base a dissertação de mestrado Promoção Imobiliária e Geografia de Centralidades: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010) defendida em 2011 no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR / UFRGS. No presente trabalho foram adicionados dados do mercado imobiliário de Porto Alegre referentes aos anos 2011 e 2012 e realizadas novas análises para o conjunto do período.

lidades. Os novos enclaves territoriais, os condomínios exclusivos e os *shoppings centers*, exemplos da atuação hegemônica dos agentes privados na produção do espaço urbano, representam as novas formas espaciais que dominam a paisagem urbana contemporânea.

Em Porto Alegre, estudos realizados na última década (UEDA, 2005; SOARES, 2006; SANFELICI, 2009), também mostram que a cidade passa por grandes mudanças em seu espaço urbano e ressaltam a importância de se analisar as novas formas de organização espacial da cidade, em especial no que diz respeito à moradia. Ueda (2005), por exemplo, alerta para a proliferação dos condomínios residenciais para os estratos de alta renda, em alguns bairros como Petrópolis e Bela Vista, e Sanfelice (2009) chama a atenção para a nova *fronteira urbana* constituída na região do *Shopping Center* Iguatemi.

Se até a década de 1980 estudos apontavam clara tendência de agrupamento dos estratos de maior renda em torno de uma diretriz com origem no Centro Histórico, hoje o cenário se transformou. É possível observar, por meio dos lançamentos imobiliários dos últimos anos, um número crescente de empreendimentos residenciais para estratos de altas rendas em bairros como Vila Ipiranga e Passo da Areia, bairros que historicamente configuravam espaços de moradia de classes médias e populares.

É nesse contexto de transformações do espaço urbano, percebidas tanto no âmbito global, quanto local, que surge a seguinte questão: é possível identificar, por meio do estudo do comportamento da promoção imobiliária, a emergência de uma nova geografia de centralidades em Porto Alegre?

Para elucidar essa questão, o estudo se estrutura em quatro focos de análise: i) verificar como se dá a distribuição da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre; ii) identificar os bairros que se destacam em número de empreendimentos imobiliários; iii) apontar as mudanças significativas que ocorreram nesse quadro nos últimos anos; iv) verificar se houve deslocamento espacial da oferta de imóveis para a parcela mais rica da população em Porto Alegre nos últimos anos. Desta forma, o objetivo do estudo é descrever a distribuição espacial da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre, com o propósito de analisar/compreender a sua estrutura urbana, e, em particular, a sua geografia de centralidades.



Além da introdução e das considerações finais, o capítulo está estruturado em três seções, sendo a primeira de revisão bibliográfica na qual serão apresentados os conceitos de estrutura urbana, centralidades, reestruturação urbana, descentralização e promoção imobiliária. A segunda seção tem como foco a estrutura urbana de Porto Alegre, e a terceira seção é dedicada ao estudo da ação dos promotores imobiliários na capital gaúcha no período 1999-2012, de forma a subsidiar a discussão sobre geografia de centralidades e o processo de reestruturação.

A principal fonte de dados para a realização deste trabalho foi os Censos do Mercado Imobiliário de Porto Alegre, elaborados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no estado do Rio Grande do Sul – SINDUSCON-RS. Os critérios para adotar a base de dados foram: possibilidade de acesso ao material, credibilidade e qualidade das informações e relevância dos dados em relação ao problema de pesquisa proposto.

## **Estrutura urbana, centralidades e promotores imobiliários estrutura urbana**

### **Estrutura Urbana**

#### Área central e centralidades

Muitos autores falam de estrutura urbana referindo-se a espaço urbano. Este, no entanto, está mais diretamente relacionado aos processos sociais, enquanto o conceito de estrutura urbana relaciona-se mais às formas espaciais e funções.

Na concepção de Villaça (2001) *estrutura urbana* diz respeito à localização relativa dos elementos espaciais e suas relações, ou seja, dos centros de negócios, das áreas residenciais segregadas e das áreas industriais. O autor explica que pode haver renovação do espaço urbano, sem haver necessariamente reestruturação. Como exemplo ele cita a demolição de casarões em áreas de Salvador para a implantação de condomínios de luxo, e explica que há alteração no espaço construído, mas não há alteração na estrutura urbana uma vez que

tais bairros mantêm sua natureza, classe social e localização enquanto elementos da estrutura espacial urbana.

Para Pedro Abramo (2007), a estrutura urbana está diretamente relacionada à forma da cidade e à distribuição dos usos do solo. Para o autor, a cidade moderna ocidental tradicionalmente apresentaria dois modelos de conformação estrutural em termos de ambiente construído: a cidade compacta e a cidade difusa. No primeiro modelo, também chamado de “mediterrâneo/continental”, o uso do solo é intensivo, enquanto que no outro, “anglo-saxão”, o uso é extensivo, com baixa densidade predial e residencial. Na América Latina, o autor fala que as grandes cidades, orientadas pela ação do mercado, irão adquirir uma estrutura particular, a qual denomina de COM-FUSA, por misturar elementos da estrutura compacta e da estrutura difusa.

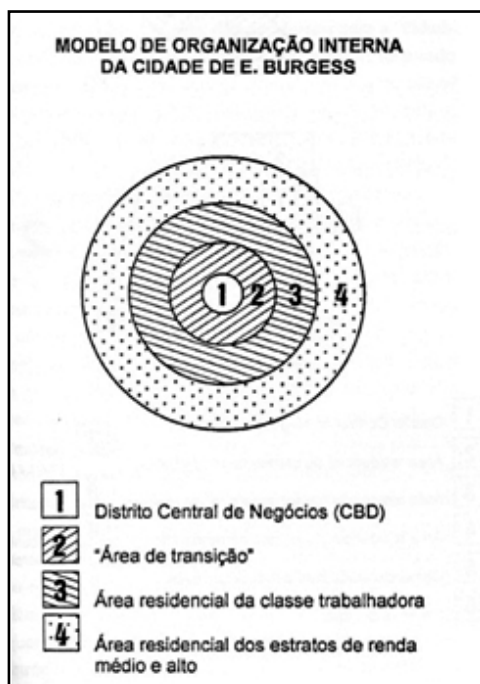
A cidade vista como local de produção, circulação e consumo, inserida na lógica capitalista, requer a concentração de equipamentos, atividades e serviços de modo a proporcionar maior dinamicidade às relações econômicas e sociais. Tal concentração leva à centralização urbana e à formação de áreas centrais. Nas palavras de Silva (2003:23), “as áreas centrais constituem uma atração, expressando centralidades urbanas, que podem ser múltiplas numa mesma cidade e devem ser entendidas a partir dos fluxos de pessoas, automóveis, capitais, decisões, informações e, sobretudo, mercadorias”.

De acordo com Córrea (1993), a área central concentra as principais atividades comerciais e de serviços da gestão pública e privada, além dos terminais de transporte inter-regionais e intraurbanos. Quanto a sua configuração, a área central apresentaria dois setores: o núcleo central ou *Central Business District* (CBD) e a zona periférica ao centro – zona de transição ou zona de obsolescência. O primeiro setor apresentaria características como uso intensivo do solo com concentração de atividades econômicas; concentração diurna de pessoas relacionada ao horário de trabalho; e foco de transporte intraurbano. Já a zona periférica apresentaria características como uso semi-intensivo do solo, terrenos abandonados e atividades de comércio atacadista; e área residencial de baixo *status* social para a população que trabalha na área e reside em prédios deteriorados e cortiços.

## Modelos de representação

A busca pela compreensão do espaço urbano e sua estrutura fez com que nos anos 1920 surgissem na Escola de Ecologia Humana de Chicago (Estados Unidos), os primeiros modelos de representação de estrutura urbana das grandes cidades americanas. O primeiro modelo, desenvolvido por Ernest Burgess, era bastante simples e consistia em um conjunto de círculos concêntricos: no primeiro círculo situava-se o distrito de negócios, e em seguida uma área de transição, degradada. O terceiro anel era ocupado com a habitação das classes trabalhadoras, e por fim, o quarto anel concentrava a residência das classes mais altas (Figura 1).

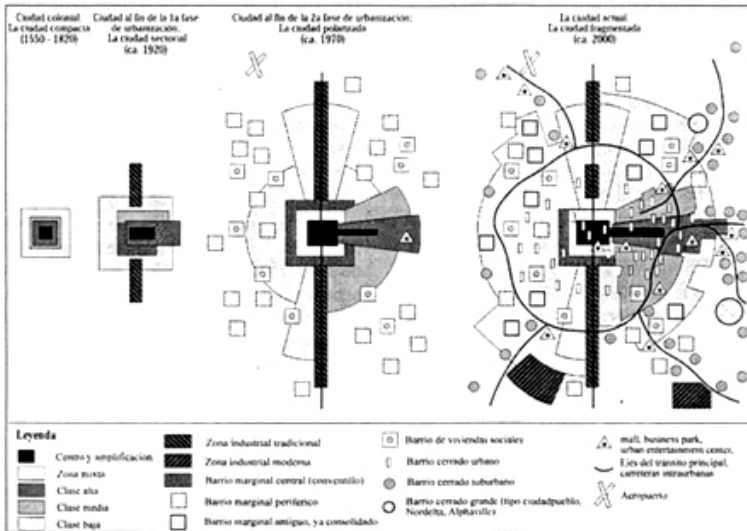
**Figura 1 - Modelo de organização interna da cidade de Burgess.**



Fonte: Souza (2003:73)

A partir da década de 1970, estudiosos criaram os primeiros modelos específicos para cidades latino-americanas. Na figura 2 a seguir, desenvolvido por Borsdorf (2003), visualizamos quatro esquemas estruturais para estas cidades referentes a quatro períodos distintos. Cada etapa de desenvolvimento corresponde a certa estrutura urbana, que vai desde um organismo polarizado e um corpo muito compacto até um perímetro setorial e uma estrutura fragmentada.

**Figura 2 - Modelo de desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana.**



Fonte: Borsdorf (2003: 39)

O primeiro esquema representa a cidade compacta do período colonial (séc. XVI a XIX) no qual a *plaza maior* ou praça das armas era o centro e também a estrutura chave de onde partiam as ruas da cidade. A estruturação socioespacial se dava em círculos que irradiavam também a partir da praça. As cidades eram assim marcadas por forte centralização, gradiente social centro-periferia e estrutura socioespacial em círculos.

O segundo esquema estrutural corresponde à primeira fase de rápida urbanização (1820-1920) representada pela cidade setorial. Nesta fase, a cidade começa a se dividir em setores (bairros das clas-

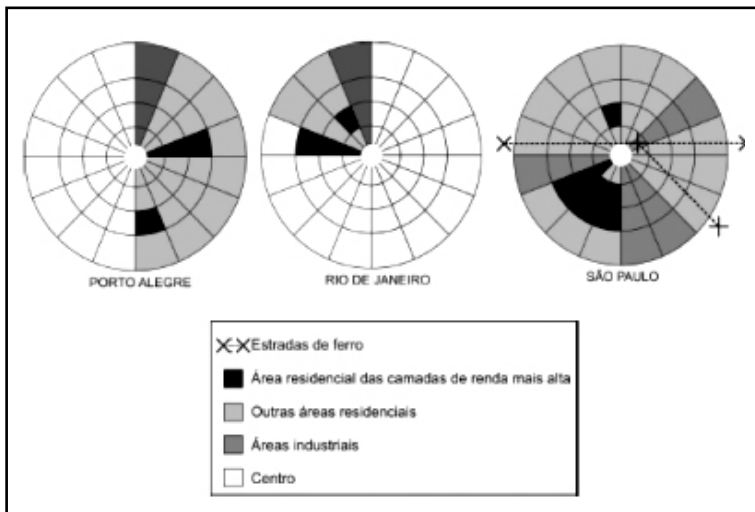
ses altas, industrial, dos trabalhadores) e sua estrutura torna-se linear com os ricos se situando ao longo das *boulevardes* e as indústrias próximas às ferrovias.

A segunda fase de rápida urbanização (1920-1970) é representada pela cidade polarizada. Neste período, a combinação de industrialização e êxodo rural produz um enorme crescimento da população nas cidades, que vai extrapolar o perímetro urbano. Surgem os primeiros condomínios fechados (*country clubs*) e os primeiros centros comerciais (*shopping centers*). Bairros de classe baixa e grupos marginais se espalham pelos centros, e pelas periferias em espaços urbanos vazios ou fora das cidades. Os ricos se afastam cada vez mais do centro, indo morar em bairros exclusivos com ruas amplas e extensas áreas verdes.

Por fim, a cidade fragmentada corresponde à fase mais recente do desenvolvimento urbano na América Latina (1970 até hoje). Acentua-se o modelo de estrutura linear em função das autoestradas, e surgem novos elementos urbanísticos na forma de megaempreendimentos para ricos, como o Alphaville em São Paulo, reforçando o modelo de estruturas celulares. As modificações dos elementos lineares e celulares são o princípio da nova estrutura espacial fragmentada das cidades latino-americanas. O princípio da fragmentação marca uma nova forma de separação de funções e elementos socioespacial em pequena escala, quando não há mais a cidade dos ricos e a cidade dos pobres separadas, mas sim condomínios de luxo misturados a bairros de baixa-renda, e áreas de comércio dispersas pelas cidades.

Pesquisadores também desenvolveram modelos de representação estrutural para as cidades brasileiras. É o caso de Flávio Villaça (2001) que, a partir do modelo setorial de Hoyt (1959), propõe três esquemas para a representação das principais metrópoles brasileiras (Figura 3).

**Figura 3 - Estruturas espaciais de algumas metrópoles brasileiras.**



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Villaça (2001: 115).

Sua proposta considera apenas alguns elementos fundamentais do espaço urbano: centro, áreas residenciais e industriais. Tendo em vista as limitações do meio físico, o autor sugere que as metrópoles nacionais dividem-se em três categorias: as que têm 360 graus para se desenvolver (São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba), as que têm 180 graus (Recife, Fortaleza e Porto Alegre), e as que têm 90 graus (Rio de Janeiro e Salvador).

Porto Alegre, tendo o lago Guaíba como elemento físico limitante de seu crescimento para oeste, estrutura-se em 180 graus, a partir da orla. O centro histórico localiza-se à beira do Lago e a partir dali estruturam-se os setores residenciais e industrial.

## **Reestruturação urbana**

### Cidades e mudanças estruturais

Nos últimos trinta anos, as mudanças experimentadas pela

sociedade e por consequência pelo espaço urbano vêm acontecendo em ritmo acelerado e maior intensidade, o que leva muitos estudiosos a falarem em mudanças estruturais. É o caso do urbanista italiano Bernardo Secchi (2006) que explica a transição da *cidade moderna* à *cidade contemporânea*.

De acordo com Secchi (2006), a *cidade moderna* surge na Europa, no século XVII, e desenvolve-se até início do século XX, sendo a figura da continuidade sua característica maior. Já a *cidade contemporânea* forma-se a partir do final do século XIX, sendo o seu emblema a figura da fragmentação. Enquanto a cidade moderna se construiu sobre o paradigma “distanciar e separar”, resultando em uma geografia de espaços distintos e bem definidos (lugar das residências, fábricas, comércio...), a cidade contemporânea se constituiu como lugar de contínua destruição de valores posicionais<sup>1</sup> e de consolidados sistemas de valores simbólicos e monetários, assim como de contínua formação de novos locais de comércio, lazer, interação social, onde emerge uma nova *geografia de centralidades*. Por natureza instável, a cidade contemporânea seria o lugar da mescla e da diversificação, onde antigas formas espaciais ganhariam novos usos e novos usos criariam continuamente novos espaços.

O autor utiliza alguns exemplos para ajudar a compreender a passagem da cidade moderna para contemporânea: a transformação da família nuclear padrão transformando assim o alojamento-tipo, célula fundamental da organização urbana; substituição dos lugares tradicionais de sociabilidade por outros, sendo o *shopping center* o maior exemplo; impressionante expansão dos espaços abertos nas cidades, permitindo dotar a cidade de melhores equipamentos e infraestrutura; e por fim a obsolescência e a desativação de grandes indústrias e prédios que abrigavam importantes equipamentos nos centros urbanos em razão da demanda por locais mais espaçosos que respondessem melhor às novas necessidades de produção: cais de portos, estações e pátios ferroviários, estaleiros, siderúrgicas, usinas e fábricas. A obsolescência e a desativação desagregaram o corpo compacto da cidade industrial, levando diversas indústrias e equipamentos urba-

---

<sup>1</sup> Por valores posicionais, o autor entende o valor de um produto ou serviço atribuído por sua posição na sociedade, e não apenas por sua raridade e custo de produção.

nos a se instalarem na “cidade difusa”.

Esses exemplos mostram que as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas que passaram a sociedade no século XX, implicaram em grandes mudanças no uso do espaço urbano, em especial no que diz respeito à mobilidade:

Os movimentos sistemáticos casa-trabalho, que, como um pêndulo, marcavam o tempo da cidade industrial moderna, foram progressivamente substituídos por uma dispersão caótica de movimentos entre origem e destinos dispersos, feitos por sujeitos muito diferentes entre si, com metas e horários igualmente variados (SECCHI, 2006: 109).

Este conjunto de mudanças vivido pela sociedade e materializado nas formas espaciais evidencia o processo de reestruturação urbana que acomete as cidades de forma mais intensa nas últimas décadas. Podemos dizer que as cidades se transformaram à medida que as relações sociais e o modo de produção foram mudando. O espaço urbano acompanha as transformações vividas pela sociedade.

#### Reestruturação urbana e uso residencial do solo

Para situar as implicações do processo de reestruturação urbana sobre o uso residencial do solo, retomamos Abramo (2007) e sua noção de cidade COM-FUSA.

Conforme o autor, a crise do fordismo urbano, no começo da década de 1980, dá início ao período da cidade neoliberal. Esse período é caracterizado pelo fortalecimento do mercado como elemento determinante na produção da cidade, em decorrência da flexibilização urbana e da redução do financiamento estatal para os setores de habitação, equipamentos e infraestrutura. Assim, para Abramo (2007), o mercado imobiliário é o principal vetor de estruturação do uso residencial do solo formal nas grandes cidades latino-americanas, e ao tê-lo, produz uma estrutura de cidade particular que une elementos da cidade compacta a elementos da cidade difusa, resultando no que denomina de cidade COM-FUSA.

Tal estrutura resulta de estratégias que o mercado lança mão para driblar o ambiente de incertezas em que geralmente se encontra.



Dentre as estratégias cita a *inovação espacial* e a *imitação*. A primeira consiste na criação de novos produtos imobiliários em novas áreas da cidade sempre de modo a conduzir à depreciação fictícia do estoque residencial existente e renovar seu segmento de demanda com potencial de compra. Ao criar novas áreas na cidade e deslocar a população com poder de compra, o mercado está realizando o processo de extensificação da cidade formal, e, dessa maneira, contribuindo para a configuração da cidade difusa.

Já a estratégia da imitação consiste na replicação das inovações espaciais exitosas para os estratos de renda inferiores. Como essas famílias possuem menor poder de compra, e os promotores imobiliários não desejam diminuir seus lucros, o uso do solo se torna mais intensivo, permitindo que as famílias desfrutem das inovações espaciais e maximizando os ganhos imobiliários, promovendo a compactação da estrutura urbana formal. Desta maneira, enquanto a estratégia de inovação espacial produz uma estrutura de cidade difusa, a imitação produz uma estrutura compacta, em um ciclo que se retroalimenta.

Em resumo, na cidade contemporânea (Secchi) ou na cidade pós-fordista (Abramo) constata-se que o mercado imobiliário ganhou maior autonomia e poderes, participando de maneira decisiva nos processos de reestruturação urbana.

### Descentralização e núcleos secundários

O processo de descentralização consiste no esvaziamento das áreas centrais. Corrêa (1993) explica que alguns fatores que desencadeiam o processo são: aumento constante do preço da terra e dos imóveis; congestionamento e alto custo do sistema de transporte e comunicações, dificultando as interações entre as firmas; dificuldade de obtenção de espaço físico para expansão; ausência ou perda de amenidades. Além desses, o próprio crescimento das cidades colabora para a descentralização uma vez que as distâncias entre a área central e as novas áreas residenciais ficam maiores: “a competição pelo mercado consumidor, por exemplo, leva as firmas comerciais a descentralizarem seus pontos de venda através da criação de filiais nos bairros” (CORRÊA, 1993:46).

Corroboraram também para a descentralização, o

desenvolvimento dos meios de transporte e dos meios de comunicações proporcionando maior flexibilidade locacional às indústrias, bem como às outras atividades produtivas.

Em decorrência do processo de descentralização, são criados vários núcleos secundários de atividades, tornando o espaço urbano mais complexo. Para o consumidor, os núcleos secundários de atividades comerciais representariam economia de transporte e tempo, e essa economia induz a um maior consumo. Para o capital industrial, a descentralização permitiria desfrutar das vantagens da nova localização e ainda lucrar com a venda do terreno central a preços mais elevados. Enfim, para os promotores imobiliários, a descentralização representaria a possibilidade de novos investimentos e reprodução do capital, através, por exemplo, da construção de *shopping centers* (Corrêa, 1993).

### **Promoção imobiliária**

A literatura emprega diferentes terminologias ao tratar da produção capitalista de moradias. Botelho (2007), por exemplo, utiliza o conceito de *setor imobiliário* – entendido como “o conjunto de atividades que envolvem os subsetores de materiais de construção, de construção de edifícios e obras de engenharia civil, bem como aqueles ligados ao terciário, tais como atividades imobiliárias e as atividades de manutenção predial” (2007:25). Já Abramo (2001, 2007) utiliza o conceito de *mercado imobiliário* entendido como todo capital privado que produz as materialidades urbanas como habitação e infraestrutura.

Neste trabalho, optamos pelo uso do termo e pela definição de *promoção imobiliária* conforme Corrêa (1993). De acordo com o autor, a promoção imobiliária reúne um conjunto de agentes que realizam parcial ou totalmente as operações de: Incorporação; Financiamento; Estudo técnico; Construção ou produção física do imóvel; e Comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro agora acrescido de lucros.

Essas operações vão originar diferentes tipos de agentes concretos, tais como, o proprietário-construtor do terreno, as firmas exclusivamente incorporadoras, que se especializam em alguma parte

do processo produtivo habitacional, as firmas especializadas na corretagem imobiliária, e ainda aquelas que concentram todas as operações. Corrêa (1993) lembra que os grandes bancos e o Estado também atuam como promotores imobiliários, sendo, em muitos casos, os principais agentes viabilizadores do processo produtivo habitacional.

Quanto à estratégia de atuação dos promotores, Corrêa (1993) fala que é basicamente a seguinte: i) dirigir-se primeiramente à produção de residências para satisfazer a demanda solvável; e ii) obter ajuda do Estado no sentido de tornar solvável a produção de residências para a demanda não solvável. Relacionado à demanda solvável, está a produção de imóveis de luxo, incluindo segundas residências em áreas de lazer, para uma população que dispõe de recursos financeiros. O acesso a financiamentos para esta população e para os incorporadores imobiliários é facilitado.

### **Alguns antecedentes de Porto Alegre e sua estrutura de usos do solo**

De acordo com Cabral (1982), já no período de 1820-1890 eram lançadas as bases da distribuição dos usos residenciais do solo urbano então existentes em Porto Alegre:

Acompanhando o *espigão* da elevação central da cidade, desde seu centro histórico até a expansão pela Av. Independência, se caracteriza o *setor leste* [atual bairro Moinhos de Vento], articulando especialmente áreas de *qualidade*. O Bairro Menino Deus, analogamente, definirá um *setor sul*, com as mesmas características, mas com menos intensidade.

Este período da evolução da cidade caracteriza *um momento* crucial para a fixação do esquema básico de distribuição setorial das áreas residenciais da cidade. (1982:140-3, grifos do autor)

Estes dois setores, sul e leste, chamados de preferenciais, recebiam os estratos de alta renda e eram privilegiados pela implantação de infraestrutura. No período subsequente, caracterizado pela industrialização, mesmo com a ocupação do centro por atividades de controle e administração elevando o valor do solo, os estratos de altas rendas permaneceram nas áreas tradicionais da parte alta do centro.

A área norte da cidade se consolidou como *setor industrial*, recebendo, além da indústria nascente, habitações das classes operárias, classes baixas e média-baixas.

Na década de 1980, comparando dados da distribuição espacial da renda domiciliar média com os elementos fisiográficos do sítio urbano e o marco construído da cidade, o estudo empírico do autor identificou algumas tendências gerais para o assentamento dos estratos de altas rendas:

- Estes estratos tendiam a se agrupar em torno de uma diretriz com origem no centro urbano e direção leste.

- Esta distribuição atendia um padrão de concentração em torno do bairro Moinhos de Vento e do centro urbano principal, representado pela Avenida Independência.

- A mancha de renda mais alta coincidia com as principais vias radiais de acesso ao centro e troncos de equipamentos urbanos: Av. Independência, Av. Protásio Alves, Av. 24 de Outubro, e trechos das Av. Cristóvão Colombo e Ipiranga.

- Acompanhando a costa do Guaíba no sentido sul, surgia a segunda diretriz de rendas altas, menos intensa e mais irregular. Esta diretriz constituía um *eixo alternativo* para a expansão destes assentamentos, onde as altitudes maiores aliadas a visuais aprazíveis eram fatores preponderantes para a iniciativa de ocupação.

Quanto à localização dos assentamentos de baixa renda em relação ao centro da cidade, Cabral explica que estes se encontravam em um *anel periférico* que correspondia a uma zona de urbanização e oferta de serviços precários. Estes estratos também ocupavam áreas onde o solo era pouco favorável à habitação ou construção e também áreas altas com dificuldade de acesso. Por fim encontravam-se assentamentos de baixa renda também em áreas consolidadas do centro da cidade, mas que permaneciam relativamente isoladas e em baixas altitudes.

A pesquisa mostra que de modo geral, a distribuição dos usos residenciais por renda em Porto Alegre se organizava a partir de duas grandes diretrizes de desenvolvimento (leste e sul), onde se localizavam os setores de altas rendas e o maior percentual de infraestrutura

e serviços. As características fisiográficas tinham peso relevante nas diretrizes e consequente formação dos setores residenciais.

O autor fez ainda algumas observações sobre a distribuição dos usos residenciais do solo de Porto Alegre na década de 1980:

- A área da Praça Júlio de Castilhos (articulada ao eixo do espigão Rua Duque de Caxias e Independência) possuía forte valor simbólico, e tratava-se de um centro comercial típico de estratos de alta renda mesclado com uso habitacional intensivo. O autor qualifica a área como núcleo comercial *segregado*. Configurava espaço privilegiado da cidade reunindo grande parte dos fatores físicos de qualidade, tais como: altitude; qualidade paisagístico-arquitetônica; comércio e hotéis de luxo.

- A região com mais alta renda domiciliar de toda a área urbana configurava-se em torno do Parque Moinhos de Vento, abrangendo a Avenida 24 de Outubro e Rua Quintino Bocaiuva.

- Iniciou-se a ocupação de áreas nos bairros Três Figueiras e Chácara das Pedras por estratos de alta renda. A região adjacente era constituída de áreas de *estoque*, mantidas vazias por grupos de promotores imobiliários e ocupada aos poucos sob a expulsão das habitações de médio-baixas rendas locais (ex: Vila Jardim).

A seguir, destacamos duas conclusões do autor sobre a distribuição dos usos residenciais do solo em Porto Alegre: i) **Os estratos de altas rendas são agentes fundamentais na conformação do espaço urbano.** O estudo empírico de Cabral (1982) constatou uma *dominância* dos estratos de altas rendas na apropriação inicial de áreas consideradas de maior qualidade do sítio urbano. Foi constatada também uma relação positiva entre renda domiciliar e infraestrutura, evidenciando que os estratos de altas rendas habitam as áreas mais equipadas. ii) **Áreas de alta qualidade são fatores determinantes no direcionamento do crescimento urbano.** O mesmo estudo empírico verificou clara relação positiva entre renda domiciliar e espaço físico

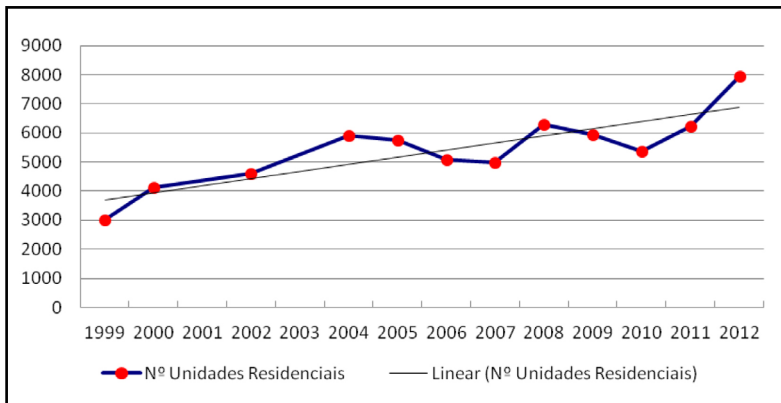
de *qualidade* (natural ou simbólico). No caso específico, os estratos de altas rendas ocupavam as áreas centrais da cidade em torno de marcos designados por elementos arquitetônicos e paisagísticos, mantendo elevado o valor da terra na área.

## A dinâmica da promoção imobiliária em Porto Alegre (1999 – 2012)

### Aspectos gerais

No gráfico 1 abaixo podemos visualizar a evolução da oferta de imóveis novos em Porto Alegre ao longo do período estudado<sup>2</sup>. Em doze anos, foram contabilizadas 65.281 ofertas de lançamentos residenciais na cidade.

**Gráfico 1 - Evolução da Oferta de Imóveis Residenciais Novos em Porto Alegre (1999 - 2012).**



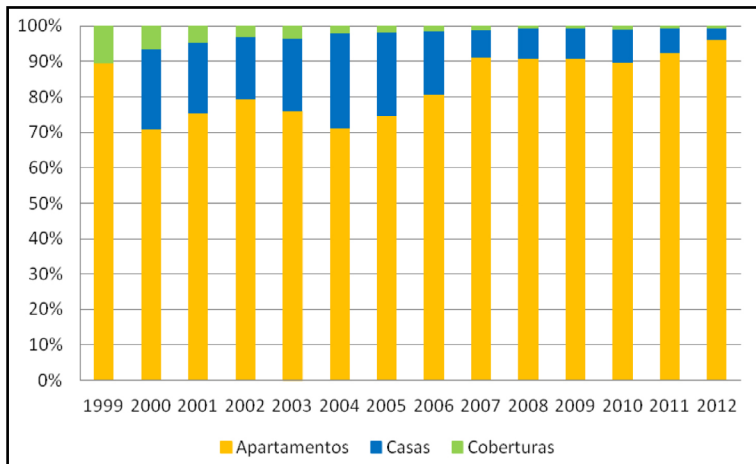
Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

<sup>2</sup> Por motivos metodológicos, os dados de 2001 e 2003 foram descartados. Nestes anos os censos não apresentaram a oferta por bairros, mas apenas o total de unidades ofertadas na cidade, impossibilitando a análise espacial.

Em 1999, foram ofertadas 3.024 novas unidades residenciais na cidade, passando a 4.119 no ano seguinte e 4.550 em 2002. Em 2004, foram 5.911 ofertas, e 4.976 em 2007. Em 2008 foram contabilizadas 6.303 unidades, havendo uma redução dos números nos dois anos seguintes. Os últimos dois anos foram de oferta crescente, chegando a 7.963 unidades em 2012. A linha de tendência quando adicionada confirma o crescimento da oferta para os próximos anos.

Quanto aos tipos de imóveis ofertados, pode-se observar no gráfico 2 que há predominância de apartamentos durante todo o período, sendo esta tipologia sempre superior a 70% da oferta. A tipologia cobertura teve forte redução no período observado, chegando quase a desaparecer do cenário de lançamentos. Certamente a diminuição desta oferta está relacionada à aplicação do Plano Diretor de 1999, que tornou estas áreas “computáveis” – ao contrário do que acontecia até então, quando estas áreas eram “não computáveis”. A oferta de casas teve maior expressividade na primeira metade do período, chegando a representar 26,5% da oferta total de imóveis em 2004. Em 2012, as casas representaram 3,2%, as coberturas 0,5 e os apartamentos 91,3% da oferta de lançamentos imobiliários em Porto Alegre.

**Gráfico 2 - Evolução do nº de Apartamentos, Casas e Coberturas (1999-2012).**



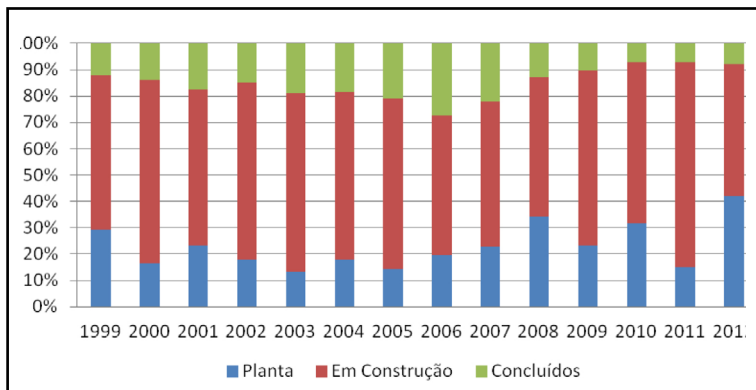
Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

No gráfico 3, visualizamos o estágio de comercialização dos imóveis. Como o produto imobiliário é anunciado para venda ainda em fase de projeto, o SINDUSCON considera três estágios de comercialização: em planta, em construção e concluído.

O percentual de unidades em construção nunca é inferior a 50%. Já as categorias “planta” e “concluído” apresentaram grande variação percentual. Ora predomina a primeira, ora a segunda. Até 2002, o número de unidades na planta foi superior ao número de unidades concluídas. Já no período de 2003 a 2006, o número de unidades concluídas superou a primeira. O ano de 2006 apresentou o maior percentual de imóveis concluídos de todo o período, o que indica uma possível desaceleração no ritmo de vendas, e um consequente aumento do estoque de imóveis novos. A partir de 2007 o percentual de imóveis concluídos diminuiu e o número de imóveis na planta aumentou, indicando um aquecimento das vendas ou a retomada do ritmo inicial. Em 2012, a proporção de imóveis na planta foi a maior de todo o período, chegando a 42% das unidades ofertadas, enquanto as unidades em obra representaram 50% – menor percentual do período – e as unidades na planta representaram 8%.

O alto percentual de imóveis na planta nos últimos anos, em especial 2008, 2010 e 2012, indica que os empreendedores estão confiantes no mercado e dispostos a fazer investimentos de longo pra-

**Gráfico 3 - Evolução (%) das unidades em oferta por Estágio da Obra.**



Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

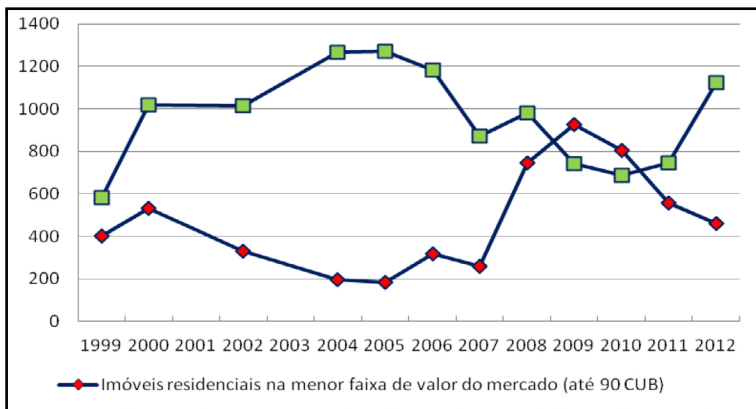


zo. Em resumo, um grande percentual de imóveis à venda na planta, associado a um baixo percentual de imóveis concluídos, indica um mercado aquecido, que aposta no crescimento da demanda.

O gráfico 4 nos mostra a evolução no número de imóveis residenciais lançados no mercado nas faixas de valor até 90 CUB (a mais baixa do censo) e acima de 430 CUB (a mais alta). Em 1999, foram lançados 581 unidades residenciais na faixa de valor mais alta, e 401 unidades na faixa de valor mais baixa. Em 2000, os números passaram para 1.018 e 533 respectivamente. De 2002 a 2005 a produção de imóveis de luxo aumentou, e o número de imóveis na menor faixa de valor diminuiu. É interessante observar que o ano de 2005 apresentou o maior número de imóveis na faixa mais alta, e também o menor número de imóveis na faixa de valor mais baixa. Foram lançados, neste ano, 1.269 imóveis com valor acima de 430 CUB e apenas 183 unidades na faixa de valor até 90 CUB.

Em 2008, o número de imóveis de até 90 CUB cresceu mais de 200% em relação ao ano anterior, passando de 261 para 741. Já os imóveis de valor acima de 430 CUB tiveram pequeno aumento, passando 871 para 983. Em 2009, o número de imóveis da faixa mais baixa superou o número de imóveis da mais alta – 926 contra 741 unidades. Em 2010, houve queda na oferta dos dois tipos de imóveis, mas o número de imóveis da faixa mais baixa continuou maior que o número de unidades da faixa mais alta – 836 contra 689 unidades. Nos últimos dois anos, a oferta de imóveis na menor faixa de valor voltou a ser menor que a oferta de imóveis da maior faixa de valor. Enquanto foram ofertados 558 unidades até 90 CUB, em 2011, e 460, em 2012, foram ofertadas 747 unidades acima de 430 CUB e 1.123 no período referido.

**Gráfico 4 - Evolução do Número de Imóveis Residenciais nas Faixas de Valor Mais Baixa (até 90 CUB) e Mais Alta (acima de 430 CUB) em Porto Alegre.**

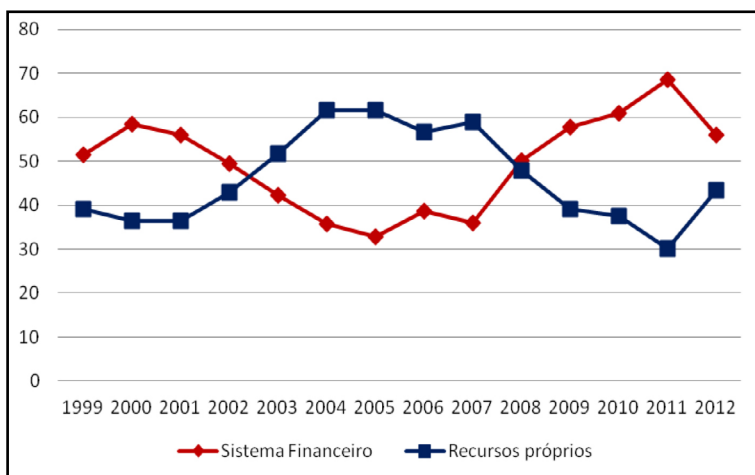


Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Quando analisamos as duas principais fontes de recursos financeiros utilizadas para construção em Porto Alegre – sistema financeiro e recursos próprios (autofinanciamento) – percebemos um movimento espelhado (Gráfico 5): a participação de uma fonte cresce e a outra diminui na mesma proporção. Até 2002, a fonte sistema financeiro predominou sobre a fonte recursos próprios e, em 2003, houve uma inversão. A partir deste ano até 2007, a fonte recursos próprios predominou, chegando a 61% dos recursos utilizados em 2004 e 2005.

A partir de 2007, o movimento de participação das duas fontes volta a se inverter, tendo o sistema financeiro cada vez maior participação. Em 2011, este teve a maior participação de todo o período, 68,5% e o autofinanciamento teve seu menor registro, 30,1%. É interessante lembrar que, em 2009, começa a vigorar o programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, que financia a compra de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Em 2012, a fonte recursos próprios tornou a crescer registrando 43% de participação, e a fonte sistema financeiro diminuiu em relação aos três anos anteriores, ficando em 55%.

**Gráfico 5 - Evolução Percentual das Duas Principais Fontes de Recursos para Construção da Obra em Porto Alegre.**



Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Em síntese pode-se constatar desta primeira parte da análise que a atuação dos promotores imobiliários, em Porto Alegre, é crescente, com número de lançamentos expressivo, chegando a quase 8.000 unidades/ano em 2012. Os apartamentos predominam sobre os demais tipos de imóveis, chegando a representar 91% da oferta no último ano, enquanto a oferta de coberturas reduziu significativamente, tendo quase desaparecido do cenário após o ano 2000. O alto percentual de imóveis comercializados na planta, especialmente no último ano, indica que o mercado está aquecido e os promotores imobiliários estão confiantes nas vendas. Quanto à oferta por faixas de valor, é possível observar que os imóveis mais caros predominam na maior parte do tempo sobre a oferta de imóveis na menor faixa de valor. Esta oferta teve seu auge nos anos de 2009 e 2010, voltando a diminuir em 2011. Por fim, o tipo de recurso financeiro utilizado na obra parece estar relacionado à faixa de valor do imóvel produzido, pois, quando a produção de imóveis acima de 430 CUB está em alta, predomina a fonte de recursos próprios e quando o sistema financeiro é mais utilizado há maior produção de imóveis na menor faixa de valor.

## **Espacialização da oferta e caracterização da dinâmica imobiliária**

Na figura 4 podemos visualizar a evolução da oferta de imóveis novos por bairro<sup>3</sup>, em Porto Alegre, no período 1999-2012. Para tanto, dividimos a oferta em dois subperíodos de seis anos, sendo que, no primeiro subperíodo, foram contabilizadas 28.488 ofertas de imóveis novos e no segundo subperíodo 36.784.

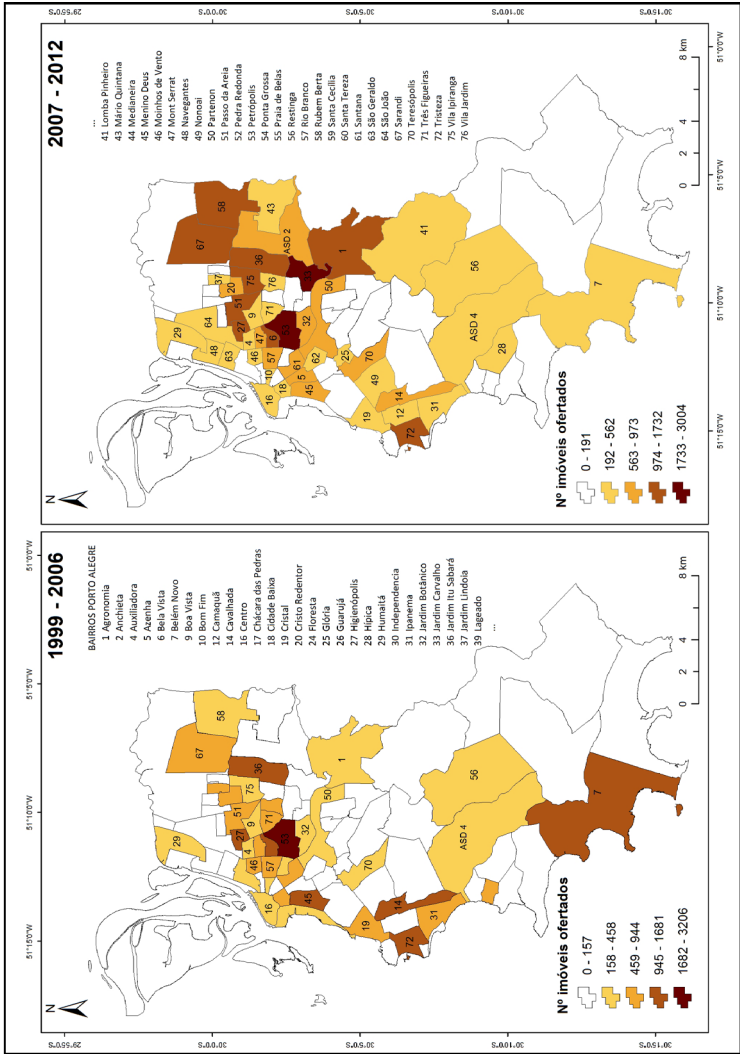
No primeiro subperíodo, a oferta aparece concentrada em torno dos bairros Petrópolis (3.206 unidades) e Bela Vista (1.681 unidades), seguindo em direção leste até o bairro Jardim Itu-Sabará (1.275 unidades). Na zona norte houve oferta significativa no Sarandi (944 unidades) e em menor proporção no Rubem Berta (250). Na zona sul, destacaram-se os bairros Cavallhada, Tristeza e Belém Novo, cada um como mais de 1.000 unidades ofertadas. Dos bairros que fazem divisa com a região metropolitana, apenas a Agronomia aparece com oferta superior a 300 unidades.

No segundo subperíodo, a oferta se espalhou, atingindo um maior número de bairros, e aumentou nas zonas leste e norte da cidade. Os bairros Passo da Areia, Vila Ipiranga, Jardim Itu-Sabará, Sarandi e Rubem Berta tiveram mais de 1.000 unidades ofertadas cada um. Os bairros Mário Quintana, Protásio Alves e Passo das Pedras (ambos ainda não são oficiais e compõem a Área Sem Denominação 2) surgem pela primeira vez no cenário de lançamentos, enquanto o bairro Jardim Carvalho assume a primeira posição no ranking de lançamentos, com 882 unidades em 2012. Ainda na zona norte, o mercado imobiliário avançou sobre os bairros São João, São Geraldo e Navegantes, formando uma mancha contínua de oferta desde Higienópolis até o bairro Humaitá. O bairro Agronomia, na parte leste do município, teve 1.160 unidades ofertadas, e o bairro vizinho Lomba do Pinheiro, despontou na cena de lançamentos residenciais em

---

<sup>3</sup> Neste trabalho utilizamos a divisão oficial de bairros da prefeitura de Porto Alegre. Por isso alguns bairros que aparecem nos censos, mas não são oficiais, tiveram suas ofertas espacializadas conforme divisão oficial de bairros: Chapéu do Sol foi considerado Belém Novo, Aberta dos Morros foi considerado ASD 4, e os bairros Passo das Pedras e Protásio Alves correspondem à ASD 2.

Figura 4 - Evolução da oferta de Imóveis novos em PoA 1999-2012.



Fonte: Elaborado a partir dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

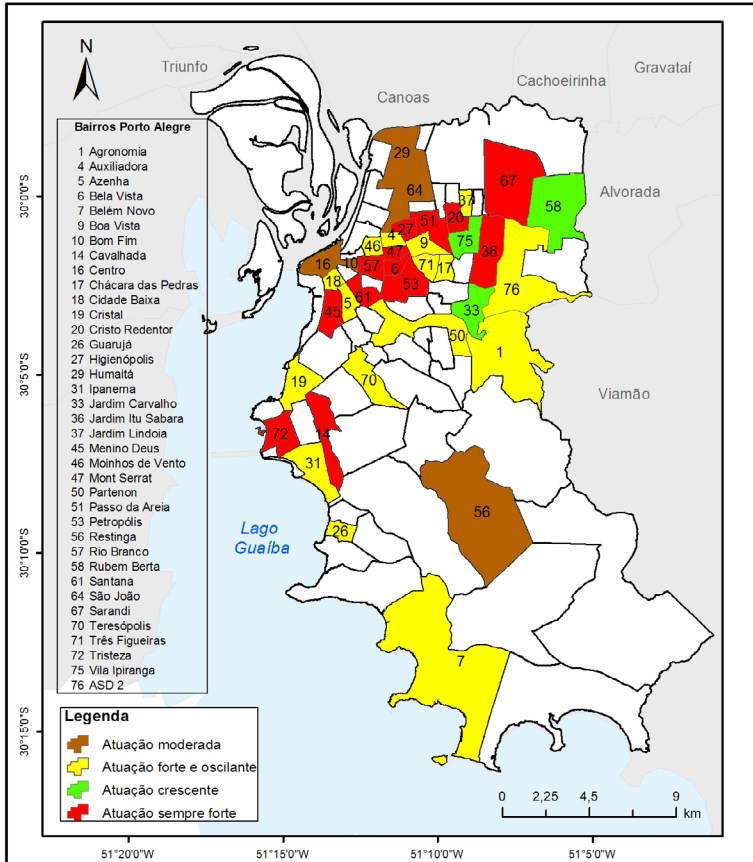
2009. A oferta cresceu também no bairro denominado Aberta dos Morros (ASD 4 no mapa) e no bairro Hípica.

Podemos dizer que na segunda metade do período analisado o mercado imobiliário aumentou sua área de atuação e intensificou as atividades em diversos bairros, principalmente naqueles bairros da zona norte e leste, mais próximos da divisa com região metropolitana. Os bairros que surgiram no segundo subperíodo são em sua maioria bairros com oferta de imóveis na menor faixa de valor do mercado: Lomba do Pinheiro, Restinga, Mário Quintana e Rubem Berta.

A figura 5 apresenta uma primeira interpretação da ação dos promotores imobiliários em Porto Alegre ao longo do período 1999-2012, segundo o número de unidades ofertadas por bairro. Para chegar às quatro classes apresentadas na figura 5, consideramos o número de unidades residenciais ofertadas por bairro e também no conjunto da cidade, e trabalhamos o período dividido em dois subperíodos de seis anos. A participação dos bairros no cenário imobiliário foi considerada da seguinte maneira:

- Número de imóveis ofertados  $< 0,1\%$  = participação não significativa;
- Número de imóveis ofertados  $[0,1: 1,0\%]$  = participação pequena;
- Número de imóveis ofertados  $[1,1: 1,5\%]$  = participação média;
- Número de imóveis ofertados  $[1,5: 3,5\%]$  = participação grande;
- Número de imóveis ofertados  $> 3,5\%$  = participação muito grande.

**Figura 5 - Caracterização da Dinâmica Imobiliária em Porto Alegre (1999-2012).**



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

## Áreas de atuação intensa e permanente

Esta parte da cidade caracteriza-se pela atuação intensa e contínua dos promotores imobiliários durante todo o período. Os bairros que compõem este cenário representaram cada um, mais que 1,5% da oferta total da cidade no período e aparecem na figura 6. O número de imóveis ofertados e o percentual de participação de cada bairro são apresentados na tabela 1.

**Tabela 1 - Bairros de Porto Alegre com atuação sempre forte.**

BAIRROS	1999-2006	%	2007-2012	%	TOTAL	%
Petrópolis	3.206	11,3	3.004	8,2	6.210	9,5
Jardim Itu Sabará	1.275	4,5	1.732	4,7	3.007	4,6
Bela Vista	1.681	5,9	1.211	3,3	2.892	4,4
Menino Deus	1.609	5,6	849	2,3	2.458	3,8
Passo Da Areia	710	2,5	1.648	4,5	2.358	3,6
Sarandi	944	3,3	1.409	3,8	2.353	3,6
Cavanhada	1.500	5,3	704	1,9	2.204	3,4
Tristeza	1.115	3,9	1.082	2,9	2.197	3,4
Higienópolis	1.056	3,7	1.099	3,0	2.155	3,3
Rio Branco	773	2,7	801	2,2	1.574	2,4
Santana	701	2,5	800	2,2	1.501	2,3
Mont' Serrat	572	2,0	910	2,5	1.482	2,3
Cristo Redentor	650	2,3	725	2,0	1.375	2,1
Jardim Botânico	458	1,6	696	1,9	1.154	1,8
<b>Total</b>	<b>16.250</b>	<b>57,0</b>	<b>16.670</b>	<b>45,3</b>	<b>32.920</b>	<b>50,4</b>

Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Estes 14 bairros juntos representaram 50,4% de toda oferta de lançamentos imobiliários de Porto Alegre no período 1999-2012, totalizando 32.920 ofertas. A área somada destes bairros, 3.724 hectares, corresponde a apenas 7,3% do território do município, o que nos permite dizer que a oferta é espacialmente concentrada.

Mesmo neste universo restrito, a oferta não se distribuiu de maneira uniforme. O bairro Petrópolis, primeiro colocado no ranking de ofertas, representou sozinho, 9,5% de toda oferta da cidade, enquanto o segundo colocado, o bairro Jardim Itu-Sabará, teve 4,6% da oferta.

A oferta desses bairros concentra-se nas tipologias “apartamentos” de dois e três dormitórios. No bairro Petrópolis, por exemplo, 58% da oferta foi de apartamentos de três dormitórios e 27% de dois dormitórios. Na Bela Vista, 61% da oferta foi apartamento de três



dormitórios e, no Passo da Areia, 69%. Apenas três bairros apresentaram percentual de oferta de casas superior a 10%, sendo estes, Sarandi (12%), Tristeza (17%) e Cavalhada (21%).

O bairro Petrópolis, com área de 333 hectares, está situado a leste do Centro, a uma distância média de 3,5 quilômetros. Segundo pesquisa do Centro de Pesquisa Histórica vinculado à Secretaria Municipal de Cultura<sup>4</sup>, até a década de 1950 o bairro mantinha algumas características rurais e era habitado por famílias que desejavam morar em locais mais afastados do centro. Conforme a mesma pesquisa, “atualmente o bairro pode ser considerado *independente* do centro” dispondo de ampla oferta de comércio e serviços. Seu desenvolvimento está diretamente ligado à implantação dos eixos viários Avenida Protásio Alves (antigo Caminho do Meio) e mais recentemente, a Avenida Nilo Peçanha. A infraestrutura viária acarretou na expansão imobiliária modificando as características originais do bairro e aumentando a população. Assim, “a valorização imobiliária acaba por mudar o bairro, a partir da abertura da Avenida Nilo Peçanha, na década de 1970, afastando os moradores mais humildes da região, que migram para os bairros como Vila Jardim, Bom Jesus e arredores” (PORTO ALEGRE, 2000: 81). Hoje o bairro abriga uma população de classe média e média alta que habita predominantemente em edifícios multifamiliares.

#### Áreas de forte atuação com oscilação

Estes bairros, que aparecem no intervalo de 0-100 na figura 6, tiveram oferta grande em um dos subperíodos e oferta média ou pequena no outro. Ao todo são 16 bairros que somam 15.921 ofertas, representando 24,4% do universo pesquisado (Tabela 2). Vale lembrar que a Área sem Denominação 2 (ASD 2) corresponde aos bairros Passo das Pedras e Protásio Alves que apareceram no cenário de lançamento imobiliários nos últimos dois anos e tiveram suas ofertas nas menores faixas de valor do mercado.

Belém Novo, no extremo sul do município teve a maior oferta

---

<sup>4</sup>Ver [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/historia\\_dos\\_bairros\\_de\\_porto\\_alegre.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf).

do grupo, totalizando 1.765, quase todas na primeira metade do período. Esse bairro se diferencia pela oferta de casas de três e quatro dormitórios na maior faixa de valor do mercado, e sabe-se que o bairro abriga grandes condomínios horizontais fechados. Na segunda metade do período a localidade Chapéu do Sol, considerada aqui como Belém Novo, ofertou 218 apartamentos até 45m<sup>2</sup> na menor faixa de valor do mercado.

**Tabela 2 - Bairros de Porto Alegre com forte atuação e oscilação.**

BAIRROS	1999-2006	%	2007-2012	%	TOTAL	%
Belém Novo	1.547	5,4	218	0,6	1.765	2,7
Agronomia	313	1,1	1.160	3,2	1.473	2,3
Moinhos De Vento	888	3,1	443	1,2	1.331	2
Partenon	172	0,6	973	2,6	1.145	1,8
Teresópolis	407	1,4	614	1,7	1.021	1,6
Jardim Lindóia	520	1,8	412	1,1	932	1,4
Cidade Baixa	582	2	335	0,9	917	1,4
Ipanema	616	2,2	280	0,8	896	1,4
ASD 2	100	0,4	793	2,2	893	1,4
Azenha	76	0,3	797	2,2	873	1,3
Guarujá	647	2,3	191	0,5	838	1,3
Cristal	516	1,8	318	0,9	834	1,3
Auxiliadora	416	1,5	401	1,1	817	1,3
Boa Vista	272	1	562	1,5	834	1,3
Três Figueiras	514	1,8	220	0,6	734	1,1
Chácara das Pedras	478	1,7	140	0,4	618	0,9
<b>Total</b>	<b>8.064</b>	<b>28,3</b>	<b>7.857</b>	<b>21,4</b>	<b>15.921</b>	<b>24,4</b>

Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

O bairro Agronomia, segundo colocado, teve maior oferta no segundo subperíodo, e chama a atenção pela diversidade da mesma em termos de faixa de valor, pois 19,9% da oferta foi na maior faixa de valor e 17,8% na menor faixa. O bairro teve 48% da oferta de casas, sendo a maioria acima de 430 CUB. Sabe-se que este bairro também vem se destacando na oferta de casas em condomínios fechados de luxo.

Os bairros do Cristal, Guarujá e Ipanema, na zona sul, tiveram oferta grande na primeira metade do período e pequena na sequência. É interessante notar que os três tiveram oferta expressiva de casas,

sendo Guarujá 76% da oferta nesta tipologia e Ipanema 72%.

O bairro Moinhos de Vento, como vimos anteriormente, é tradicional, desde o século XIX, pela ocupação dos estratos de alta renda da cidade, e abriga algumas das principais vias radiais de acesso ao Centro como a Avenida 24 de Outubro, e importantes equipamentos urbanos como o Parque Moinhos de Vento. Por ser bastante antigo e tradicional das camadas de alta renda, o bairro de 82 hectares encontra-se já bastante consolidado, restando poucas áreas para novas edificações.

### Novas áreas de atuação

Alguns bairros tiveram destaque no cenário de oferta de imóveis novos apenas na segunda metade do período, passando de uma oferta pequena, no primeiro subperíodo, para uma oferta muito grande na sequência. Estes bairros aparecem na figura 5, e são nomeadamente: Jardim Carvalho, Rubem Berta, Vila Ipiranga.

Como podemos ver na tabela 3, os três bairros aparecem com uma oferta pequena inicialmente, perfazendo menos que 1% da oferta total, e, no segundo momento, têm suas ofertas multiplicadas. É interessante notar que cada um dos três bairros possui perfil de oferta bem distinto.

**Tabela 3 - Bairros de Porto Alegre com novas áreas de atuação.**

BAIRROS	1999-2006	%	2007-2012	%	TOTAL	%
Jardim Carvalho	126	0,4	2.249	6,1	2.375	3,6
Rubem Berta	250	0,9	1.526	4,1	1.776	2,7
Vila Ipiranga	242	0,8	1.332	3,6	1.574	2,4
<b>Total</b>	<b>618</b>	<b>2,2</b>	<b>5.107</b>	<b>13,9</b>	<b>5.725</b>	<b>9</b>

Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

O bairro Jardim Carvalho, localizado na região leste da cidade, teve 126 ofertas entre 1999-2006 e 2.249 entre 2007-2012. De acordo com a prefeitura, o “Jardim Carvalho possui em seu território uma gama de pequenos núcleos residenciais que o complementam, atuando muitas vezes como espaços “autônomos” dentro do bairro” (PORTO ALEGRE, 2000, p.50). Dentre estes se podem citar: Cefer I e

II, Vila dos Sargentos e Conjunto residencial Ipê II. O núcleo residencial Jardim Itália é um dos mais recentes, e vem recebendo inúmeros imóveis novos. A maior parte dos lançamentos residenciais parece se concentrar neste novo núcleo que se localiza na parte norte do bairro, próximo a Av. Protásio Alves. A oferta do bairro situa-se nas faixas intermediárias de valor e a tipologia predominantemente é de apartamentos de dois (48%) e três dormitórios (48%).

No bairro Rubem Berta, a oferta está direcionada para os estratos de média baixa e baixa renda. Do total de imóveis residenciais ofertados no bairro, 91%, ou seja, 1.631 unidades estavam na menor faixa de valor (até 90 CUB). Os conjuntos habitacionais existem em grande número e são característicos do bairro que apresenta a maior população de Porto Alegre. A ocupação mais intensiva do bairro está diretamente ligada aos projetos de habitação popular da extinta Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul – COHAB/RS, financiados pelo também extinto Banco Nacional de Habitação – BNH. No bairro a oferta predominante foi de apartamentos de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>, em 2009, por exemplo, foram 179 unidades deste tipo.

Por fim, o terceiro bairro com atuação crescente dos promotores imobiliários foi a Vila Ipiranga que passou de 242 ofertas para 1.332. O bairro também se destacou pelo número de imóveis na maior faixa de valor, 464 unidades, perfazendo 29,5% da oferta local. É interessante notar que até meados da década de 1990 o bairro caracterizava-se pelo uso predominantemente residencial de classe média e média-baixa (Maraschin, 1993). Estudos mostram que mesmo com a implantação do *Shopping Center* Iguatemi na região, em 1983, o bairro permaneceu longe da ação intensiva dos promotores imobiliários. Foi apenas em 2006 que a Incorporadora Goldsztein lançou o empreendimento residencial Jardim Europa, anunciado como o primeiro “bairro inteiramente planejado” de Porto Alegre, e ocupando uma área de 406.562 m<sup>2</sup>, até então um extenso vazio urbano.

Na concepção de Sanfelici (2009), a área deste empreendimento residencial configura hoje uma nova *fronteira urbana* na metrópole gaúcha, sendo esta entendida como “uma alteração efetiva na espacialização das classes sociais no interior da metrópole” (2009, p.107). Apoiando-se em Abramo (2007), Gottdiener (1994) e outros teóri-

cos, o autor explica que na busca pelo sobrelucro os incorporadores imobiliários procuram novas áreas ainda inexploradas pelo setor para realizarem novos investimentos.

### Áreas de atuação moderada

Alguns bairros<sup>5</sup> tiveram ofertas variando entre pequena e média (Figura 6), ou seja, entre 0,1 a 1,5%. Na tabela 4, visualizamos os bairros e seus percentuais de participação.

**Tabela 4 - Bairros de Porto Alegre com atuação moderada.**

BAIRROS	1999-2006	%	2007-2012	%	TOTAL	%
Restinga	418	1,5	359	1	777	1,2
Centro	311	1,1	405	1,1	716	1,1
Humaitá	334	1,2	367	1	701	1,1
Bom Fim	271	1	410	1,1	681	1
São João	120	0,4	525	1,4	645	1
<b>Total</b>	<b>1.454</b>	<b>5,1</b>	<b>2.066</b>	<b>5,6</b>	<b>3.520</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Os bairros Centro e Bom Fim são bairros antigos e já bastante consolidados, apresentando poucas áreas disponíveis para novas edificações, o que explica a oferta moderada. No Centro, por exemplo, 85% da oferta (605 unidades) foi de apartamentos de um dormitório.

Os bairros São João e Humaitá, localizados na zona norte da cidade, tiveram suas ofertas aumentadas na segunda metade do período. O primeiro é onde se localiza o aeroporto e o segundo recebeu recentemente um grande empreendimento que foi o novo estádio de futebol, Arena Esportiva do Grêmio. Esta área da cidade foi amplamente modificada e vem recebendo inúmeros empreendimentos residenciais desde a instalação do empreendimento esportivo. Esta área também é importante, porque dá acesso a cidade para quem vem da região metropolitana e litoral. Ambos os bairros tiveram suas ofertas localizadas nas faixas intermediárias de valor, sendo predominante a tipologia apartamento de dois ou três dormitórios.

A Restinga é o único bairro da zona sul que aparece nesta clas-

<sup>5</sup> Bairros Bela Vista, Petrópolis e Belém Novo.

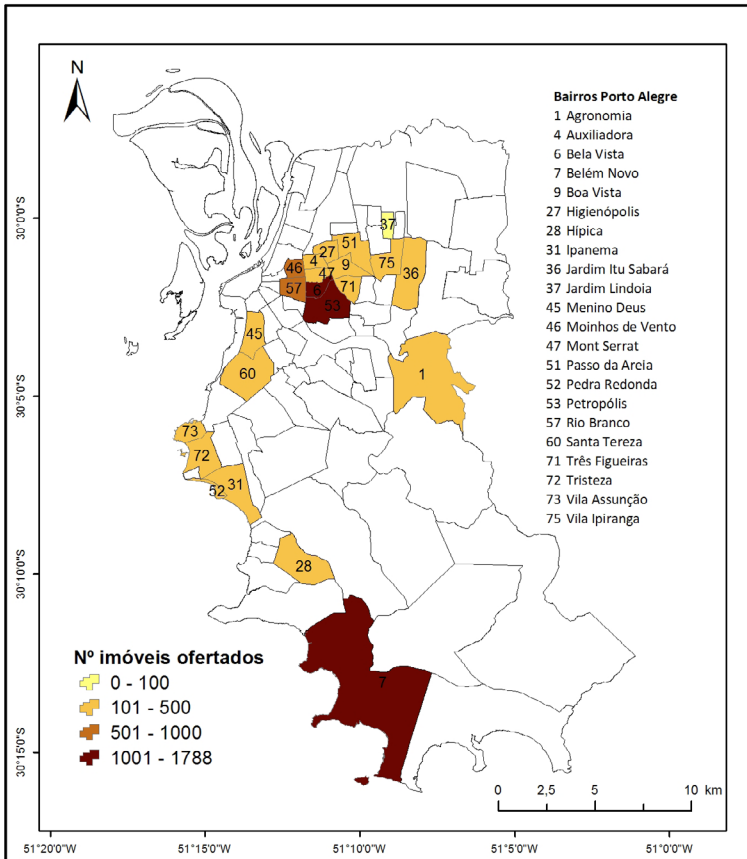
sificação, contudo falaremos dele a seguir quando explicarmos a oferta na menor faixa de valor do mercado. Cabe ressaltar que esta zona da cidade é historicamente de ocupação extensiva e possui grandes áreas desocupadas ainda, configurando bom local para investimentos futuros do mercado imobiliário. Nesse sentido é pertinente pensar que a utilização da região para empreendimentos de baixa renda não configura a melhor alternativa para o mercado que pode investir em empreendimentos para classes média-alta e alta, recebendo maior retorno financeiro (lucro).

### Áreas dos estratos de altas rendas

Aqui apresentamos a oferta de imóveis na faixa de valor mais alta do mercado (acima de 430 CUB), ou seja, dos imóveis considerados caros e de alto padrão. Como vimos na revisão bibliográfica, o mercado imobiliário nas cidades latino-americanas é altamente segmentado, tanto em termos da oferta quanto de demanda, gerando uma estrutura socioespacial igualmente segmentada (ABRAMO, 2007). A oferta dos imóveis mais caros em Porto Alegre segue a mesma lógica de mercado e desta maneira fica restrita a poucos bairros, permitindo-nos aqui algumas considerações.

No período estudado, foram contabilizadas 11.485 ofertas na maior faixa de valor do mercado, distribuídas em 41 bairros. Dos 71 bairros oficiais, 23 não receberam nenhuma unidade desta faixa, e 24 receberam entre 1 e 100 unidades. A figura 6 localiza por bairros a oferta dos imóveis acima de 430 CUB em Porto Alegre.

**Figura 6 - Distribuição da Oferta de Imóveis Residenciais na Maior Faixa de Valor (acima de 430 CUB) em Porto Alegre (1999 - 2012).**



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Os bairros Petrópolis e Bela Vista apresentaram as maiores ofertas de imóveis acima de 430 CUB, 1.788 unidades, e 1.772 respectivamente. Esses dois bairros juntos representaram 31% da oferta em questão. Em ambos, predominou a oferta de apartamentos de três dormitórios, correspondendo a 58% da oferta no primeiro e 61% no segundo. Como já vimos, Petrópolis foi o bairro com a maior oferta de imóveis da cidade (6.210 unidades) e a Bela Vista teve a terceira

maior oferta (2.892), apesar de sua extensão reduzida (92 hectares). Este bairro teve também a maior oferta de apartamentos de quatro dormitórios, 426 unidades o que correspondeu a 15% da oferta local. Esta tipologia é indicativa de empreendimentos de alto padrão, uma vez que quanto maior o número de cômodos, maior é a área construída, e apenas consumidores de alto poder aquisitivo conseguem pagar por mais espaço.

O terceiro bairro com maior oferta foi Belém Novo, localizado no extremo sul do município. Aqui a oferta na maior faixa de valor foi toda na tipologia casa de três ou mais dormitórios com garagem, churrasqueira e dependência. Este número de unidades correspondeu a 13,5% da oferta total de imóveis acima de 430 CUB de toda a cidade. A oferta de imóveis de *luxo* concentrada no bairro tem explicação na implantação de condomínios fechados que se instalaram na região nas décadas de 1990 e 2000. A oferta neste bairro ocorreu de forma concentrada, entre os anos 2000 e 2006. Uma possível explicação para o caso é dada por Sposito (1996) quando discute a natureza da segregação espacial na cidade contemporânea. A autora fala que a expansão do tecido urbano quando realizada a partir de agentes imobiliários e fundiários (por exemplo, implantando condomínios fechados) dar-se-á pela capacidade do mercado de comprar e definir o uso dos novos terrenos, podendo alternar períodos de intensa ou fraca ocupação. Essa condição de ocupação imposta pelo mercado explica a oferta concentrada de imóveis em certos períodos, sendo provável que nos próximos anos haja novo processo de ocupação em Belém Novo ocasionado por novos condomínios ou pelo crescimento dos já existentes.

Parte expressiva do restante da oferta de imóveis caros da cidade se concentrou no eixo centro-leste, nos bairros próximos a Petrópolis e Bela Vista, com destaque para Rio Branco e Moinhos de Vento, que juntos representaram 11% da oferta em discussão. Note-se que a partir desses bairros há uma mancha contínua na oferta de imóveis caros que se estende até o bairro Jardim Itu-Sabará, passando por Mont' Serrat, Auxiliadora, Higienópolis, Boa Vista, Três Figueiras, Vila Ipiranga e Passo da Areia. Estes dois últimos, junto com Jardim Itu-Sabará, entraram no cenário de imóveis caros apenas na segunda



metade do período analisado, o que indica o deslocamento no sentido leste desta oferta nos últimos anos. Em todos esses bairros a oferta predominante foi de apartamentos de três dormitórios, e na sequência dois dormitórios. As casas representaram mais que 10% da oferta apenas no bairro Três Figueiras (109 unidades).

O bairro Menino Deus apesar de não ser contíguo aos bairros mencionados acima apresenta oferta similar aos mesmos. Foram 484 ofertas na maior faixa de valor, sendo 58% de apartamentos de três dormitórios e 30% de dois dormitórios.

Quando observamos a estrutura viária da cidade, percebemos que essa região concentra os principais eixos viários apontados no Plano Diretor (1999): Assis Brasil, Anita Garibaldi, Nilo Peçanha, Protásio Alves, II Perimetral (composta pelas vias José de Alencar, Azenha, Princesa Isabel, Silva Só, Mariante, Goethe e Félix da Cunha), e III Perimetral (Aparício Borges, Doutor Salvador França, Senador Tarso Dutra, Carlos Gomes, Augusto Meyer e Dom Pedro II). Estas vias e seus entornos também concentram os principais equipamentos urbanos, tais como supermercados, colégios, hospitais e centros médicos, terminais de ônibus, comércio de rua e centros comerciais, bares, restaurantes, e *shoppings*.

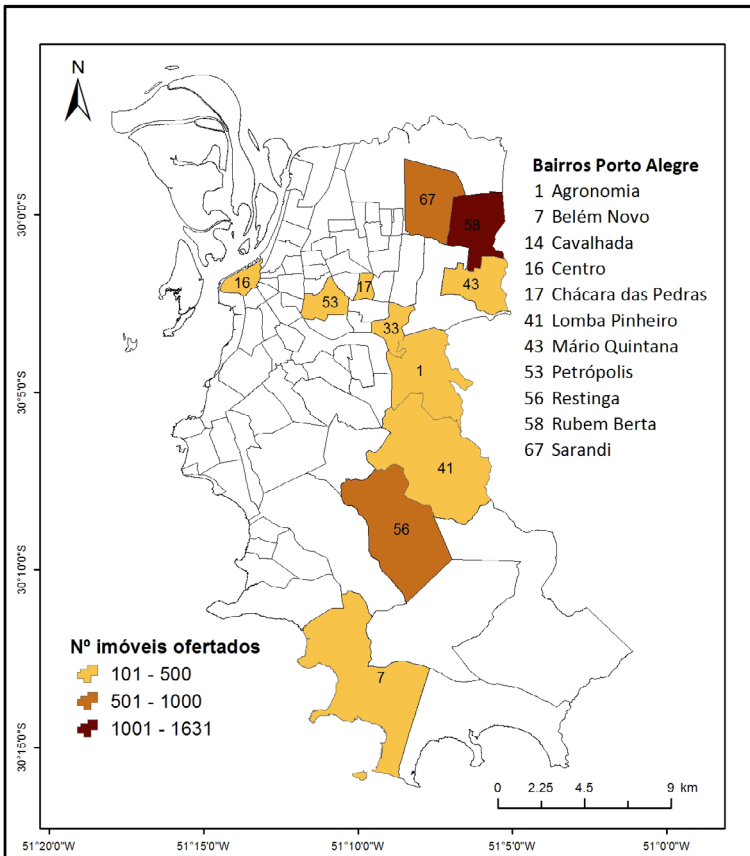
Outro núcleo de imóveis para estratos de alta renda é identificado na zona sul da cidade entre os bairros Vila Assunção, Tristeza e Ipanema, conforme Cabral (1982) já havia apontado em seu estudo. Aqui a oferta de casas é mais significativa, correspondendo a 17% da oferta na Tristeza e 76% em Ipanema. De acordo com o Plano Diretor, revisado em 2010, esta região está entre as macrozonas Cidade da Transição e Cidade Jardim, sendo esta última entendida como de ocupação mais extensiva, com menores densidades demográficas e unidades habitacionais multifamiliares (Figura 10, p. 47 do Plano Diretor).

### Áreas dos imóveis mais baratos

Os imóveis da faixa de valor até 90 CUB se caracterizam por menor área média e menor infraestrutura, não havendo, na maioria dos casos, itens como sacada, churrasqueira, dependência e garagem.

A classe econômica, ou classe popular, é o alvo de parte desta oferta, que cresceu no cenário de lançamentos imobiliários a partir de 2008. A figura 7 apresenta a distribuição da oferta desses imóveis em Porto Alegre para o período 1999-2012.

**Figura 7 - Distribuição da Oferta de Imóveis Residenciais na Menor Faixa de Valor (até 90 CUB) em Porto Alegre (1999 - 2010).**



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Conforme observamos no mapa, o bairro que apresenta maior oferta de imóveis residenciais até 90 CUB é o Rubem Berta, seguido dos bairros Restinga e Sarandi, perfazendo os três bairros juntos 51% de toda oferta em questão.

No bairro Rubem Berta foram ofertadas 1.631 unidades na menor faixa de valor, o que correspondeu a 28,5% de toda oferta até 90 CUB em Porto Alegre, e 92% da oferta do bairro. Em 2008, foram ofertados 550 unidades, na tipologia apartamento de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>, e em 2009, 510. Em 2010, foram 179 unidades com as mesmas características.

A Restinga, bairro localizado na zona sul de Porto Alegre, teve a segunda maior oferta de imóveis na menor faixa de valor, 755 unidades. Neste caso, os dois primeiros anos do período concentraram a maior parte oferta, que apresentou números baixos durante os anos seguintes se recuperando a partir de 2009. Aqui a oferta esteve dividida entre casas com dois dormitórios e garagem e apartamentos de dois dormitórios e garagem. Em 1999, foram colocados a venda 150 apartamentos e, em 2000, 194 casas. Nos últimos quatro anos, em que a oferta vem se recuperando, a tipologia apartamento de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup> correspondeu a 100% da oferta. Em visita ao local é possível observar inúmeros empreendimentos habitacionais que estão sendo construídos com recursos do “Programa Minha Casa, Minha Vida”. Moradores locais, e líderes comunitários relatam que a implantação de tais condomínios, no entanto não está sendo acompanhada da infraestrutura necessária, e já faltam no local, creches, escolas de ensino fundamental e médio, posto de saúde entre outros serviços. O crescimento populacional do bairro, gerado pelos novos empreendimentos vem provocando apreensão entre os moradores que já passam dificuldades com a falta de infraestrutura local e a oferta insuficiente de transporte público urbano que liguem o bairro ao centro da cidade.

Na zona norte da cidade está localizado o bairro Sarandi, com a terceira maior oferta de imóveis populares, 536 unidades, o equivalente a 9,4% de toda oferta de Porto Alegre. Em 2010, ano de maior oferta, foram colocados à venda 210 apartamentos de dois dormitórios com até 45 m<sup>2</sup>. Em 2000, foram 102 unidades, sendo 76 aparta-

mentos de dois dormitórios e 26 de três dormitórios. Diferentemente dos dois bairros anteriormente citados, onde a oferta de imóveis populares correspondeu a mais de 90% da oferta local, no Sarandi, sétimo colocado no ranking da oferta geral, os imóveis populares corresponderam a 23% das unidades ofertadas. Apesar de não receber nenhuma unidade na maior faixa de valor (acima de 430 CUB), o Sarandi apresentou uma oferta contínua de imóveis nas faixas intermediárias, de 90 a 135 CUB e 135 a 210 CUB.

O bairro Mário Quintana, quarto colocado no ranking de ofertas na menor faixa de valor, ofertou 422 unidades, o equivalente a 7,4% da oferta total em questão. Esse bairro apareceu no cenário de lançamentos imobiliários apenas em 2010, e teve 86% da oferta de imóveis até 90 CUB. Na sequência, aparece o bairro Lomba do Pinheiro com 400 ofertas até 90 CUB. Este bairro só surge no cenário de lançamentos imobiliários em 2009 com 140 apartamentos de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>, e, em 2010, se mantém, aumentando a oferta para 220 unidades, na mesma tipologia. O surgimento desses dois bairros no cenário imobiliário caracteriza a expansão do mercado para as áreas periféricas visando atender este “novo nicho” que são as classes populares.

Constituindo casos de exceção do que aqui chamamos de mercado para classe popular, encontramos neste cenário de imóveis mais baratos os bairros Chácara das Pedras (323 unidades) e Petrópolis (222). Diferentemente dos outros casos em que a tipologia predominante foi apartamento de dois dormitórios com até 45 m<sup>2</sup>, nestes bairros predominou a tipologia “outros”, que não foi possível encontrar o significado.

O bairro Centro ofereceu 298 unidades nesta faixa de valor, o que representou 6,4% de toda a oferta de imóveis até 90 CUB de Porto Alegre, e 44% da oferta de imóveis do bairro. Os maiores números foram no triênio 2006, 2007, 2008, com 88, 93 e 82 unidades respectivamente. A tipologia predominante foi de apartamentos JK com até 45 m<sup>2</sup>, perfazendo mais de 90% da oferta, e em seguida apartamentos de um dormitório com a mesma área privativa. Por fim, o bairro Agronomia recebeu 262 unidades habitacionais até 90 CUB, sendo 91 apartamentos de dois dormitórios em 2002, e 150 casas de até 45 m<sup>2</sup> em 2009.

A análise da oferta de imóveis na faixa de valor mais baixa do mercado em Porto Alegre, permite-nos algumas conclusões.

A maior parte da oferta se concentrou na segunda metade do período, em bairros que até então tinham pouca ou nenhuma presença no cenário do mercado imobiliário, a destacar Rubem Berta, Mário Quintana e Lomba do Pinheiro. Nestes locais considerados periféricos, a tipologia predominante foi apartamento com dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>. Tal oferta comprova que o alto preço do produto imobiliário limita o poder de compra das classes populares, que se veem obrigadas a consumir as menores áreas ofertadas no mercado.

Enquanto nesses bairros a oferta predominante é de habitação de dois dormitórios, no Centro a totalidade de imóveis até 90 CUB é do tipo apartamento JK ou de um dormitório. Esta oferta por sua vez, sugere um público composto por pessoas sozinhas ou casais sem filhos que buscam a praticidade da localização central, normalmente próxima do local de trabalho ou estudo.

### **A nova Geografia de Centralidades**

Com base em nossa pesquisa e referencial teórico, podemos dizer que Porto Alegre possui hoje uma nova centralidade, com características de subcentro regional metropolitano (CORRÊA, 1993). De certo ponto de vista, essa situação não foi apontada nos estudos realizados até a década de 1990 por nós referidos (CABRAL, 1982). Tal centralidade situa-se a leste do Centro Histórico, tendo como núcleo os bairros de Petrópolis e Bela Vista, e se estendendo até os bairros Passo da Areia e Vila Ipiranga. Na zona sul do município identificamos um subcentro de bairros (CORRÊA, 1993) ou núcleo secundário de atividades, localizado entre os bairros Tristeza, Ipanema e Vila Assunção. Este subcentro é de menor importância, tanto pelo pequeno número de serviços que oferece, quanto por sua área de abrangência e empreendimentos atraídos.

A partir da caracterização de Cabral (1982) do Setor Leste, podemos afirmar que, até a década de 1980, Porto Alegre possuía uma área central bem definida, agregando todas as características descritas na literatura como determinantes de centralidade, ou seja: abrigava o Centro de negócios (*Central Business District*), era o centro comercial

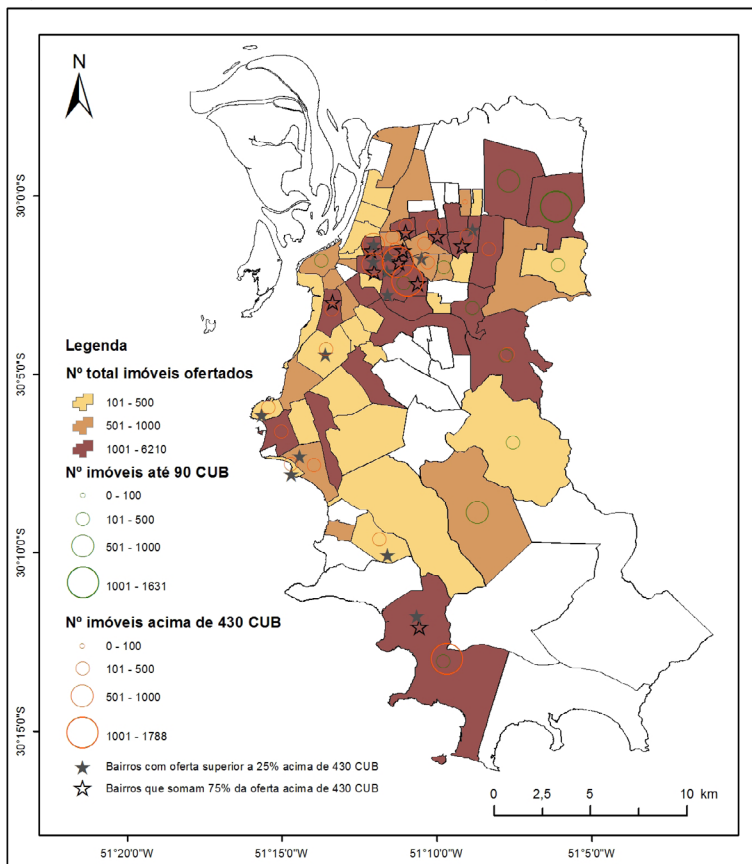
por excelência e concentrava equipamentos urbanos, infraestrutura e serviços, constituindo área de ampla acessibilidade. Da mesma forma, tinha origem neste centro a principal diretriz de desenvolvimento que organizava os agrupamentos de estratos de alta renda na cidade. Em suma, essa área central desempenhava amplo poder estruturador sobre o restante da cidade.

Nossa pesquisa relativa ao período 1999 a 2012 identificou que o maior volume de ofertas ocorreu no bairro Petrópolis, e o terceiro maior volume, na Bela Vista, bairro vizinho. Esses dois bairros juntos foram responsáveis por 14% de toda oferta residencial da cidade, totalizando 9.102 unidades. Tal oferta, como descrevemos na seção anterior, não é significativa apenas do ponto de vista quantitativo, mas também em termos qualitativos, representando 31% da oferta de imóveis na maior faixa de valor, 3.560 unidades. Cabe lembrar que os outros bairros que apresentaram oferta significativa nesta faixa de valor foram respectivamente Rio Branco, Moinhos de Vento, Mont' Serrat e Menino Deus, todos próximos, formando uma área contínua de estratos de alta renda. Com exceção do bairro Belém Novo (extremo sul), esta oferta segue em direção leste até os bairros Passo da Areia, Vila Ipiranga e Jardim Itu-Sabará tendo estes últimos surgido recentemente no circuito imobiliário de alta renda.

A partir deste cenário podemos afirmar que, do ponto de vista do mercado imobiliário, Porto Alegre apresenta uma nova centralidade, ou seja, um novo referencial de atuação para os promotores imobiliários que não se dá mais a partir do Centro Histórico, mas sim, a partir dos bairros Petrópolis e Bela Vista, seguindo em direção leste.

A figura 8 reúne cinco cenários do mercado imobiliário em Porto Alegre para o período 1999-2012. Os três primeiros cenários retratam quantitativamente a oferta nos bairros, a saber: total de imóveis ofertados por bairro; total de imóveis ofertados na menor faixa de valor do mercado, e total de imóveis ofertados na maior faixa de valor do mercado.

Figura 8 - Perfil da dinâmica imobiliária em Porto Alegre (1999-2012).



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

Os outros dois cenários têm caráter qualitativo e identificam os bairros que tiveram oferta na maior faixa de valor (acima de 430 CUB) superior a 25%, e os bairros que juntos somaram 75% da oferta de imóveis acima de 430 CUB. Os bairros que tiveram mais de 25% de sua oferta na maior faixa de valor e aparecem no mapa marcados com uma estrela cinza, foram<sup>6</sup>: Bela Vista, Belém Novo, Hípica, Ipanema, Moinhos de Vento, Mont' Serrat, Pedra Redonda, Petrópolis,

<sup>6</sup> Os bairros com oferta total no período 1999-2012 inferior a 100 unidades foram desconsiderados nesta classificação.

Rio Branco, Santa Tereza, Três Figueiras, Vila Assunção e Vila Ipiranga.

Os bairros que somando suas ofertas na maior faixa de valor do mercado totalizam 75% dos imóveis caros ofertados em Porto Alegre e aparecem no mapa marcados por uma estrela vazada são: Belém Novo, Bela Vista, Petrópolis, Rio Branco, Moinhos de Vento, Mont' Serrat, Higienópolis, Menino Deus, Vila Ipiranga e Passo da Areia.

Conforme este mapa, os bairros Petrópolis e Bela Vista, além de concentrarem parte significativa da oferta residencial da cidade, concentram também a oferta de imóveis de luxo, que como vimos, tende a orientar o restante da oferta uma vez que atrai equipamentos urbanos e serviços<sup>7</sup>. Em relação a tal aspecto observamos que parte expressiva do restante da oferta, sobretudo de imóveis caros, concentra-se nos bairros ao redor, configurando no mapa uma mancha extensa e contínua. Acompanhando a evolução desta oferta podemos afirmar que a mesma vem se deslocando sistematicamente para leste, chegando hoje até o Jardim Itu Sabará, configurando o que Abramo (2007) descreve como processo de extensificação da cidade formal.

Na zona sul da cidade, observa-se outro foco de oferta residencial para extratos de alta renda entre os bairros Santa Tereza, Vila Assunção, Tristeza, Ipanema e Pedra Redonda. Esta oferta, no entanto é bem menor que a encontrada no foco Petrópolis e Bela Vista, e a tipologia predominante é de casas, caracterizando uma ocupação mais extensiva do espaço. Alguns bairros próximos, como Cristal e Cavallhada apresentaram oferta expressiva de imóveis, enquanto outros como Camaquã e Vila Nova recebem poucos imóveis novos ainda. Esta região da cidade que já era apontada por Cabral (1982) como eixo alternativo de ocupação dos estratos de alta renda, parece manter este perfil. Ainda que os promotores imobiliários venham investindo na região, a produção de imóveis novos na zona sul é bem inferior a produção das zonas centro e norte, diferenciando-se também pelo tipo de oferta (unidades unifamiliares). Ainda hoje o potencial paisagístico, representado pelo Guaíba, parece estar entre os principais fa-

---

<sup>7</sup> O bairro Belém Novo reúne os mesmos atributos, porém como já vimos, este bairro constitui um caso de exceção, com produção imobiliária diferenciada e pontual, baseada na construção de condomínios fechados.

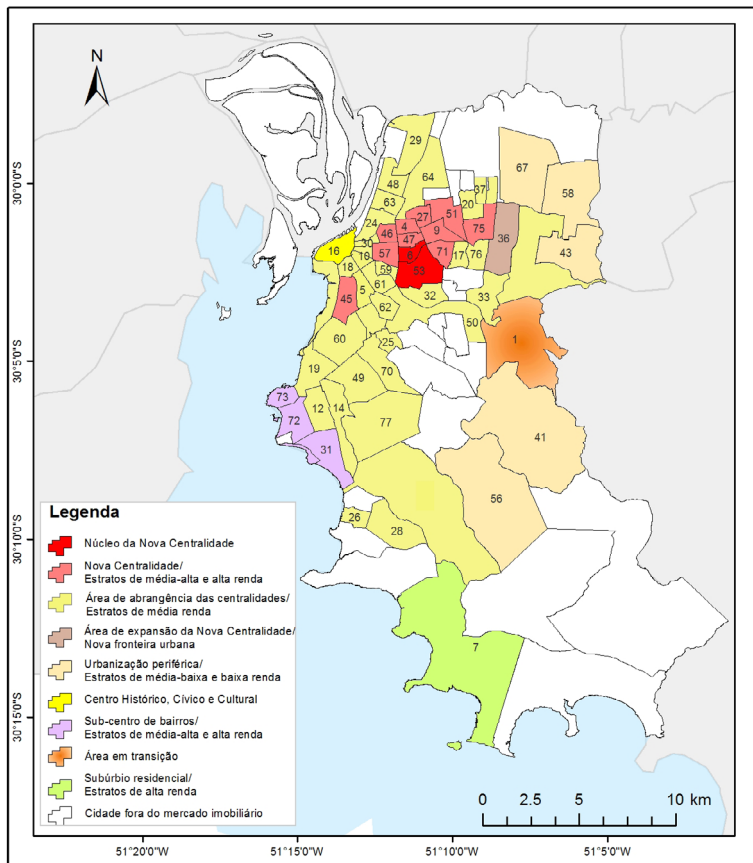


tores de atração de novos moradores para a região. Nos últimos anos a região vem recebendo mais infraestrutura e serviços, certamente visando responder às demandas das classes médias e altas locais, mas também na perspectiva de atrair novas famílias para a região.

Por meio do mapa, podemos observar também uma predominância da oferta de imóveis mais baratos na faixa limítrofe do município com a região metropolitana. Como vimos anteriormente esta oferta cresceu nos últimos anos, sobretudo naqueles bairros considerados periféricos, já caracterizados por ocupações de baixa-renda e infraestruturas precárias. O incremento da construção civil nestes locais, no entanto não vem sendo acompanhado da implantação dos serviços e equipamentos urbanos necessários, corroborando para manter estas localidades sob o status de região periférica, dependente das áreas centrais.

O Centro, por sua vez, não teve grande destaque no cenário imobiliário. Sabemos que isto, em parte, deve-se ao fato de ser uma área consolidada. Observando a tipologia predominante (apartamento de um quarto ou JK) juntamente com a faixa de valor dos imóveis (41% estava na faixa até 90 CUB) podemos dizer que os novos imóveis do bairro não se destinam às famílias de alta renda, sugerindo que o Centro perde importância como referência na estruturação residencial dessas classes. Neste contexto, parece ficar claro o movimento de deslocamento dos estratos de alta renda do Centro em direção a leste, gerando uma redistribuição dos usos residenciais do solo em Porto Alegre e, conseqüentemente apontando para uma nova geografia de centralidades.

**Figura 9 - A Nova Geografia de Centralidades de Porto Alegre (1999 - 2010).**



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2012).

A figura 9 é uma interpretação dos cenários da figura 8 e representa nossa proposta de modelo de organização espacial da cidade de acordo com a ação dos promotores imobiliários no período 1999-2012.

Segundo este modelo, os bairros Petrópolis e Bela Vista são o novo setor residencial dos estratos de média-alta e alta renda de Porto Alegre. Tendo atraído o maior número de imóveis caros no período analisado, configuram o núcleo da centralidade. A ocupação nestes bairros é intensiva, predominando a tipologia de apartamentos de

três e dois dormitórios. A implantação da Terceira Perimetral e consolidação da Avenida Carlos Gomes como eixo de negócios, contribuiu para a valorização imobiliária local bem como conferiu maior acessibilidade aos bairros. Outros eixos viários importantes são as avenidas Protásio Alves e Nilópolis. Alguns equipamentos urbanos como a Praça Carlos Simão Arnt, situada na Avenida Nilo Peçanha, exercem hoje grande efeito simbólico sobre os estratos de alta renda, tal qual exerciam a Praça da Matriz ou a Praça Julho de Castilhos na década de 1980.

O bairro Moinhos de Vento ainda é uma referência para os estratos de alta renda, porém, sua área reduzida e alta densidade de ocupação, limita a construção de novos empreendimentos imobiliários no local. O bairro Rio Branco, por sua vez, contíguo ao Moinhos de Vento, recebeu inúmeros empreendimentos residenciais de luxo, o que reforça a ideia defendida por alguns pesquisadores de que a localização dos estratos de alta renda atrai e influencia a localização dos demais estratos (semelhantes ou inferiores).

Não havendo mais muitos terrenos para novos empreendimentos de alto padrão nos bairros supracitados os promotores imobiliários deslocaram suas atividades sistematicamente para as áreas em volta, menos exploradas. Aos poucos estes bairros vêm sendo incorporados pelo mercado imobiliário passando a compor este cenário para estratos de alta renda, ou ainda, passando a compor a nova centralidade. Podemos observar esta situação nos bairros Mont'Serrat, Boa Vista, Três Figueiras, Higienópolis, Passo da Areia, Vila Ipiranga e Jardim Itu Sabará. O aporte de infraestrutura e serviços nesta região é crescente, visando atender as demandas da nova população. A região já abriga dois *shopping centers*, sendo um deles o maior da cidade, além de inúmeros supermercados, hipermercados, escolas renomadas e diversas praças e parques.

É importante observar que, o Plano Diretor de 1999 instituiu o *Corredor de Centralidade* Anita Garibaldi – Nilo Peçanha, que corta a cidade e, mais especificamente, esta região no sentido oeste-leste. De acordo com o artigo 30 da Lei do Plano Diretor (PORTO ALEGRE, 1999), *Corredor de Centralidade* é o espaço definido por duas vias estruturadoras principais que tem entre outros objetivos:

I - tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano e as condições de ingresso metropolitano com a criação de novas alternativas de circulação;

III - **estimular prioritariamente a densificação** visando a orientar estrategicamente a ocupação do solo;

V - estruturar uma rede de polos comerciais multifuncionais, **formando centros de bairro** que visem a atender à população em suas necessidades de bens, serviços e empregos.

(LEI COMPLEMENTAR Nº 434/99, grifo nosso)

Portanto, a ação dos promotores imobiliários que vem se intensificando na região encontra justificativa e respaldo na própria legislação municipal.

Respeitando o movimento de deslocamento sistemático dos estratos de alta renda dentro da cidade, acreditamos que o bairro Jardim Itu Sabará será o próximo a receber investimentos imobiliários destinados aos estratos de alta renda, caracterizando o que denominamos de “área de expansão da nova centralidade”. O bairro teve a segunda maior oferta de imóveis de Porto Alegre, indicando que foi definitivamente incorporado pelo mercado imobiliário. Além de estar ao lado da Vila Ipiranga (o bairro mais recentemente incorporado ao mercado imobiliário de alta renda) possui extensa área com inúmeros terrenos vazios e preços relativamente mais baixos para atuação dos promotores imobiliários. Frente a estas características, a noção de nova fronteira urbana apresentada por Sanfelici (2009) também se aplica ao bairro.

O bairro Agronomia registrou um número expressivo de ofertas tanto na maior faixa de valor (293 unidades) quanto na menor (262 unidades), indicando um perfil heterogêneo de ocupação. A literatura nos mostra que o mercado imobiliário tende a direcionar a oferta para públicos específicos, homogeneizando as áreas, o que para nós indica que a Agronomia passa por um momento de transição de seu perfil imobiliário e dentro de alguns anos terá sua oferta direcionada para um único nicho. Face aos últimos condomínios horizontais de luxo criados no bairro, o aporte em infra-estrutura deverá ser crescente, atraindo novos empreendimentos de luxo, e expulsando os moradores de menor renda do bairro – a proximidade com o campus da UFRGS possivelmente alimenta esse processo.

Um subcentro de bairros pode ser identificado na figura 9 (números 73, 72, 31), na zona sul da cidade, abrangendo aqueles bairros já apontados em estudos anteriores como setor alternativo para estratos de alta renda. A ocupação mais extensiva da área, conforme prevê o Plano Diretor, com predomínio de residências unifamiliares, não comporta a instalação de grandes equipamentos urbanos como *shopping centers*. Todavia a região dispõe de boa infraestrutura viária, e um comércio local diversificado, que possibilita atender as necessidades básicas da população. Ademais a orla do Lago Guaíba atrai centenas de pessoas para a região nos finais de semana para a realização de atividades de recreação e lazer. Bares e restaurantes, e até um novo centro comercial (*Passeo Zona Sul*) fazem parte das opções que a região oferece para a população local e visitante.

A grande área no mapa que circunda a nova centralidade e o sub-centro de bairro, e que se estende de norte a sul do município, representa os assentamentos de estratos de média renda, que como vimos, procuram se localizar próximos aos assentamentos de alta renda, na busca pela distinção espacial e infraestrutura (CABRAL, 1982; ABRAMO, 2007). Desta maneira consideramos que estas áreas são polarizadas pelas centralidades, e por isso as classificamos como áreas de abrangência das centralidades.

No extremo sul do município encontramos os grandes empreendimentos urbanísticos, ou condomínios fechados, destinados à residência de estratos de alta renda. Estes empreendimentos se caracterizam pelo acesso restrito, segurança intensiva, infraestrutura privada e grande distância das áreas centrais. Neste sentido, as vias rápidas são fundamentais para conectar estes assentamentos ao restante da cidade. Os subúrbios residenciais, tipo de urbanização originada nos Estados Unidos, se espalharam rapidamente pelos países da América Latina, e hoje caracterizam a paisagem urbana das grandes cidades e até mesmo das cidades médias.

Por fim, os estratos de média-baixa e baixa renda que buscam acessar a cidade via mercado imobiliário formal encontram espaço majoritariamente nas bordas da cidade, nas áreas de divisa com a região metropolitana. Nestas regiões a infraestrutura ainda é precária, incapaz de atender a toda população local. Faltam ruas e avenidas pavimentadas para facilitar o acesso, assim como linhas de transporte

público, e serviços, obrigando a população a se deslocar até as áreas centrais para suprir suas necessidades de serviço e emprego. Estes bairros têm as condições de áreas periféricas reforçadas na medida em que se mantêm na dependência de outras localidades para existirem plenamente.

## Considerações Finais

Neste capítulo buscamos conhecer a ação dos promotores imobiliários em Porto Alegre a partir da espacialização da oferta de imóveis novos por bairros, com intuito de compreender sua geografia de centralidades, e verificar mudanças nos últimos trinta anos. Assim, o modelo de estrutura urbana proposto para Porto Alegre teve por base o estudo da ação dos promotores imobiliários e nos conduziu a algumas reflexões conclusivas.

O Centro Histórico, pelo menos do ponto de vista da produção de imóveis residenciais novos, não é relevante para os estratos de alta renda. Como foi observado os novos empreendimentos ofertados não se direcionam a este público. O perfil do bairro se alterou, passando a atrair pessoas solteiras ou jovens casais, que buscam a funcionalidade da localização ou que não dispõem de dinheiro suficiente para arcar com os preços e custos de apartamentos grandes, quase sempre localizados em áreas consideradas mais *nobres*.

Apesar da mudança no perfil da oferta, cabe assinalar que o Centro ainda exerce uma centralidade de abrangência regional, relacionada a sua ampla infraestrutura, ao grande número de terminais de transporte coletivo intraurbanos e metropolitanos que ali se localizam, comércio e serviços diversificados, além do valor histórico e cívico.

Espaços como a Praça da Matriz, a Rua Duque de Caxias ou a Avenida Independência, que segundo Cabral (1982) atraíam os estratos de alta renda, já não exercem o mesmo poder de atração para estes grupos sociais. Novos espaços de moradia e de comércio foram aos poucos deslocando o interesse desses grupos para outros locais da cidade. Neste sentido, a implantação dos *shopping centers* em áreas distantes do Centro Histórico teve importância marcante, retirando da área central especialmente o comércio de luxo, e atraindo aquela

parcela da população que até então frequentava o centro da cidade para ali fazer compras e se divertir.

O *Shopping Iguatemi*, inaugurado em 1983, é bastante ilustrativo deste cenário, tendo hoje forte valor simbólico sobre os estratos de alta renda. Atualmente, podemos observar nas campanhas publicitárias das incorporadoras, que a maioria dos empreendimentos lançados nas zonas leste e norte faz referência ao *Shopping* quando informam a localização do empreendimento. O incremento significativo da oferta de imóveis nas maiores faixas de valor do mercado nos bairros Vila Ipiranga e Passo da Areia confirma o movimento de investimentos imobiliários na região do *Shopping*.

O grande número de imóveis residenciais novos e na maior faixa de valor do mercado nos bairros Petrópolis e Bela Vista, indicam o deslocamento da principal diretriz de desenvolvimento da estrutura de usos residenciais do solo que outrora emergia do Centro Histórico.

Uma vez esgotadas as possibilidades de lucros excepcionais na área central, os promotores foram deslocando suas atividades para leste do Centro, configurando o que Abramo (2007) chama de processo de extensificação da “cidade” formal, com contínua promoção de inovações espaciais para os extratos superiores da sociedade. O incremento da oferta residencial nos bairros próximos a Petrópolis e Bela Vista nos últimos anos reforça a hipótese de deslocamento da diretriz de estruturação dos usos do solo e ao mesmo tempo confirma as previsões de Cabral (1982) e Rovati (1990), sobre um provável crescimento da cidade em direção leste.

O estudo permitiu-nos observar a atuação espacialmente diversa dos promotores imobiliários, refletindo as desigualdades deste espaço. Relembramos que apenas 14 bairros representaram 50% de toda oferta residencial da cidade no período estudado. A ação dos promotores é dinâmica, tal qual o espaço urbano, permitindo-nos observar o deslocamento de suas atividades em curtos períodos de tempo. Em apenas doze anos, vimos que algumas áreas onde havia intensa atuação dos promotores no início do período, perderam dinamismo, enquanto outras sofreram o processo inverso.

A evidência do deslocamento dos estratos de alta renda em Porto Alegre, através do deslocamento da oferta imobiliária, confirma a emergência de uma nova geografia de centralidades e desta ma-

neira, evidencia um processo de reestruturação urbana.

À luz desta nova geografia, acreditamos que o esquema de representação da estrutura urbana de Porto Alegre proposto por Villaça (2001), segundo o qual a cidade se organizaria a partir do Centro num raio de 180°, precisa ser revisado. Se antes a cidade se estruturava a partir do Centro Histórico, tendo o Lago Guaíba como fator limitante de sua expansão, agora – tendo sua centralidade se deslocado a leste – parece se estruturar segundo o “modelo 360°” de Villaça. A construção da Terceira Perimetral no período 1999-2003 reforça esta hipótese: via projetada nos anos 1940 e que tem um de seus trechos mais valorizados justamente entre o *Shopping Iguatemi* e os bairros Bela Vista e Petrópolis, a Terceira Perimetral está no centro da região que, na última década, concentrou grande parte da oferta de imóveis destinados aos grupos sociais de alta renda.

## Referências

ABRAMO, Pedro. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 9, nº 2, Novembro 2007, p. 25-59.

BORSDORE, Axel. **Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana**. EURE (Santiago), Santiago, v. 29, nº 86, mayo 2003. Disponível em <<http://www.eure.cl>>.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

CABRAL, Gilberto Flores. **Distribuição espacial dos usos residenciais do solo – O caso de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS, Porto Alegre, 1982.



CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 2 ed. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

FAGUNDES, Júlia R. **Promoção imobiliária e geografia de centralidades: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS, Porto Alegre, 2011.

MARASCHIN, Clarice. **Alterações provocadas pelo Shopping Center em aspectos da estrutura urbana – Iguatemi, Porto Alegre, RS**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS, Porto Alegre, 1993.

PORTO ALEGRE – Prefeitura Municipal – Secretaria de Planejamento Municipal (2000). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA** – Lei Complementar 434/99. Porto Alegre, SPM.

PORTO ALEGRE – Prefeitura Municipal – Secretaria de Planejamento Municipal. **Memória dos Bairros**. Porto Alegre, PMPA, 2000.

SANFELICI, Daniel de Mello. **A produção do espaço como mercadoria: Novos eixos de valorização imobiliária em Porto Alegre/RS**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – FFLCH/USP, São Paulo, 2009.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SILVA, William Ribeiro da. **A formação do centro principal de Londrina e o estudo da centralidade urbana**. Geografia – Londrina – Volume 12 – Número 2 – jul./dez. 2003. Disponível em <http://www.geo.uel.br/revista>

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **2º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 1999.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **3º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2000.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **4º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2001.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **5º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2002.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **6º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2003.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **7º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2004.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **8º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2005.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **9º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2006.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **10º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2007.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **11º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2008.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **12º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2009.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **13º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2010.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **14º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2011.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDUSCON/RS. **15º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Reflexões sobre a natureza da segregação espacial nas cidades contemporâneas. **Revista de Geografia**. AGB Dourados (MS). Set/out/nov/dez 1996, nº4, p. 71-85.

UEDA, Vanda - Comunicação coordenada - **Porto Alegre: incorporação imobiliária e reestruturação urbana na metrópole meridional do Brasil**. 2004.

UEDA, Vanda. **Os novos empreendimentos imobiliários e as transformações recentes no espaço urbano de Porto Alegre**. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.



## Capítulo V

# Políticas habitacionais e a produção da cidade: estudo a partir de comunidades da cidade de São Leopoldo (2005 - 2010)\*

*Viviane Florindo Borges*

*“Pai, por que a gente veio morar aqui no mangue?  
Mas, por que aqui no mangue,  
Por que não fomos morar na cidade, do outro lado do mangue?  
Lá é tão bonito, tão diferente, é como fosse um outro mundo.”*

**Josué de Castro.** *Homens e caranguejos.*

### Introdução

A Política Nacional de Habitação de 2004 marca uma nova geração da política habitacional no Brasil, possível a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, após 17 anos da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). Também é marcada por atender a uma reivindicação histórica dos movimentos sociais de luta por moradia, que buscavam e ainda buscam um espaço de interlocução junto ao poder público com o objetivo de discutir e aprovar uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, incorporando e articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade.

Para compreender a questão da moradia, considera-se importante resgatar alguns aspectos referentes às cidades, pois as cidades devem ser apreendidas historicamente como o entrelaçamento de vários fatores – sociais, políticos, econômicos, culturais – refletindo a totalidade, o contexto em que a moradia está inserida.

---

\* Este capítulo tem por base a dissertação de mestrado (Re) **Produzindo lugares: reflexões sobre os programas habitacionais de interesse social em comunidades no município de São Leopoldo/RS**, defendida em 2011 no Programa de Pós-Graduação em Geografia / UFRGS.

Também compreende-se o espaço urbano por excelência como o lugar de materialização de direitos coletivos, o que é avesso à cidade do capital, pois os direitos, além de restritos a uma parte considerável da população, tendem a transformar-se em mercadorias. Isso decorre do fato das cidades se constituírem em importantes mecanismos de reprodução e acumulação do capital, o que implica em formas diferenciadas de apropriação do espaço urbano pelos seus moradores. No espaço físico, a cidade do capital apresenta configurações que caracterizam, historicamente, a divisão social do trabalho.

Dessa forma, os segmentos mais empobrecidos pela dinâmica do capital ocupam as áreas mais desfavorecidas em termos de infraestrutura e consumo. Por outro lado, áreas urbanas centrais dotadas de infraestrutura e acessos aos serviços são ocupadas por populações com maior poder de consumo, o que se expressa em termos de segregação social e espacial.

Nesse contexto, a habitação tem uma centralidade. Como diz Ermínia Maricato (2010)<sup>1</sup> construir moradia é construir cidade, e Arlete Rodrigues (1989) na produção da cidade, insere-se também a produção da casa. A produção da cidade, por meio do elemento “habitação social”, foi direcionada para o interesse do capital imobiliário, pois a produção do espaço urbano a partir das diferenças de renda dos indivíduos estabeleceu uma divisão territorial, que se concretizou em formas e funções espaciais diferenciadas na cidade, marcando, assim, as cidades com um tipo de intervenção descontínua e fragmentada por meio da construção de seu *habitat*.

O ato de morar das diferentes classes revela concretamente as diferenciações no espaço urbano das distintas classes sociais. Consequentemente, a moradia se insere como elemento na produção do espaço urbano, como espaço de realização concreta da vida e lugar de reprodução social. O espaço da habitação não é restrito ao plano da casa, pois o sentido do habitar é mais amplo, envolvendo vários níveis e planos espaciais de apropriação (CARLOS, 2004).

No presente trabalho, propõe-se uma reflexão sobre as políti-

---

<sup>1</sup> Fala realizada no painel “Pensando/Repensando a atuação do município na política habitacional” no Fórum Social Mundial 2010, realizado em São Leopoldo no dia 27 de janeiro de 2010.

cas habitacionais a partir de um resgate histórico destas políticas no Brasil e a contextualização dessa experiência na política habitacional recente. O percurso inicial busca aproximar a relação entre a produção de moradia e a produção da cidade. E, a partir de uma perspectiva histórica de formação da cidade de São Leopoldo, busca-se reconhecer as origens da política habitacional na cidade com o intuito de apresentar as características do processo de formação das comunidades: Cooperativa Bom Fim e Vila Brás, localizadas no bairro Santos Dumont, região nordeste da cidade de São Leopoldo/RS.

Neste sentido, reconhece-se que a trajetória construída pelas comunidades solidificou sua existência na cidade. Percurso perpassado por disputas entre os agentes de produção do urbano e do acesso à terra que, como consequência, estabeleceu um “modo/atitude” dessas comunidades para com e na cidade. Caracterizando as comunidades enquanto espaços de sobrevivência para as famílias desprovidas de recursos financeiros para acessar a cidade. E, também, como espaços de resistência à segregação imposta pela cidade do capital.

## **Breve histórico das políticas habitacionais no Brasil**

A moradia exerce um papel essencial, tanto como *lócus* de reprodução social, quanto como espaço de convivência familiar, ou seja, a moradia é local de vivência e convivência humana. A relevância da moradia como bem necessário ao homem é definida por Luiz Cortés (2005).

[...] la vivienda es un “bien necesario” porque es el espacio en el que se crea y desarrolla la familia, que constituye una de las estructuras elementales de estas sociedades. Pero además, la vivienda posee otras funciones esenciales que permiten que cada persona pueda cumplir con algunas exigencias sociales como son el tener un domicilio para estar localizado, un lugar en el que descansar tras el esfuerzo laboral, un lugar al que acudir, en el que guardar las pertenencias, etc. (LUIZ CORTÉS, 2005, p. 27).

A importância da habitação enquanto abrigo e espaço de proteção, que possibilita cumprir diversas outras necessidades humanas,

fizeram deste um direito universal do homem, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Fundamentado nesta Declaração foi constituído um sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Internacionalmente, o direito à moradia é reconhecido nestas diversas declarações, convenções e tratados, sendo o Brasil signatário em todas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), no artigo 25, expõe o direito à moradia ao lado dos direitos à saúde, bem-estar, alimentação e trabalho: “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis”. A compreensão do direito à moradia refere-se ao ato de habitar, que é uma das dimensões da construção da vida, revelada nos modos de apropriação da cidade, a partir da casa. Para Ana Fani Carlos (2004), o ato de habitar produz a pequena história, aquela construída nos lugares comuns, por sujeitos comuns, na vida cotidiana.

No Brasil, no ano de 2000, o direito à moradia foi reconhecido como um direito social na Constituição Federal por meio de Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que em seu artigo 6º estabelece:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2001, p. 12).

A publicação do direito à moradia na Constituição Federal brasileira é, por um lado, o reconhecimento da luta dos movimentos sociais por moradia e, por outro, é o reconhecimento da dimensão e importância das cidades como espaço de reprodução econômica e social. Visto que as políticas sociais no capitalismo são contraditórias, pois servem enquanto estratégias de enfrentamento aos ajustes que provocam exclusão social ao mesmo tempo em que contribuem para a reprodução social dos segmentos mais pobres da população. Contradição esta que está no cerne das políticas públicas, visto que isto



se reproduz nas orientações e diretrizes dos programas habitacionais, nas políticas urbanas que estão cada vez mais configuradas nos moldes neoliberais (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Nos anos 2000, as políticas habitacionais caracterizam-se como uma nova geração de políticas, tendo vista a publicação, em 2001, do Estatuto da Cidade; a criação do Ministério das cidades, em 2003; e, em 2004, a publicação da atual Política Nacional de Habitação. Instrumentos essenciais para a política habitacional, mas que não reverte a história pregressa da questão habitacional nas cidades brasileiras.

A história nos mostra que a trajetória da questão habitacional no Brasil foi marcada pela moradia como uma mercadoria regida pela teoria das necessidades sociais, em um sistema econômico gerido livremente pela procura e oferta (BLAY, 1985). Na formação dos centros urbanos, expressou-se a disparidade entre a oferta da mercadoria moradia e a possibilidade de acesso de grande parcela da população, tendo em vista que não possuía “poder” de compra para obter a mercadoria “casa” em condições “decentes” (CORRÊA, 1999). Essa relação marcou a trajetória de significativa parcela da população brasileira, moradora das cidades, que foi excluída do mercado formal de aquisição de moradia, expressando a desigual distribuição territorial de renda que aguçou o alto valor agregado ao produto casa, fruto do sistema capitalista.

A relação desigual de acesso à moradia configurou um desenho das cidades brasileiras, tendo como imagem a cidade partida de Ventura (1994), a cidade dicotomizada em que a favela simboliza(va) o território dos excluídos, uma forma de territorialização da pobreza e tradução urbana da exclusão social.

Este padrão de urbanização das cidades no Brasil se expandiu a partir da década de 1930, no Governo de Getúlio Vargas, que iniciou a estratégia de desenvolvimento nacional tendo como característica principal o processo de desenvolvimento econômico, passando o Estado a intervir diretamente na promoção da industrialização. A questão da moradia, neste período, começou a ser vista como condição de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país. E, também, como elemento da formação ideológica, política e moral do trabalhador,

elemento considerado decisivo na criação do “trabalhador-padrão” que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 2004).

Nesse momento, ocorreu um reconhecimento da atuação do Estado em intervir para a provisão habitacional e, para tanto, era preciso investir recursos públicos e fundos sociais, visto que também se defendia uma imagem do Estado benfeitor, responsável pelo bem-estar dos cidadãos. Aconteceu, em 1946, a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), e o fortalecimento dos órgãos encarregados de produzir habitações, como as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A política habitacional, neste período, foi dirigida à população inserida no mercado de trabalho. Estava associada à estratégia de industrialização, na medida em que os conjuntos habitacionais eram localizados, preferencialmente, no entorno dos distritos industriais na intenção de baratear os custos de reprodução da força de trabalho com moradia e transporte e manter os salários baixos.

Essa política se demonstrou fragmentada, tendo em vista que houve uma ausência de ações para os segmentos mais pauperizados da população, que buscaram nas favelas, vilas e cortiços a alternativa para suas necessidades habitacionais. Esse período caracteriza a primeira geração de políticas habitacionais no Brasil.

Compreendemos como segunda geração de políticas habitacionais no Brasil o surgimento do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado no Regime Militar em 1964. Momento de crise política e econômica, a construção de habitação popular foi um meio de atenuar a questão social que se agravava pelas mudanças do modelo de substituição de importações. Assim, a política de habitação foi utilizada como estratégia para amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Ao lado das funções econômicas da indústria da construção civil, a opção por um grande plano de investimentos na construção de habitações é pensada como uma resposta à crise política, tendo em vista o significado da casa própria para o trabalhador brasileiro, como mercadoria que representa: segurança, *status*, renda.

Em termos da produção de habitação popular, por um lado,

o BNH significou um avanço, visto que estruturou uma ação do Estado sobre a problemática habitacional publicando um conjunto de medidas que marcaram o período, além da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Estas medidas foram: a criação o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ativos até os dias atuais, e também a criação de agências nos diferentes estados do país, a exemplo, as Companhias de Habitação (COHAB) (BONDUKI, 2004).

Por outro lado, a política implantada pelo BNH afirmou, em relação ao planejamento urbano, um modelo segregador, gestando a cidade partida. Esse modelo caracterizou-se por conjuntos habitacionais construídos em terrenos de baixo custo, distantes da malha urbana existente; compostos por unidades unifamiliares e multifamiliares, que espelhavam a tendência de uma política extremamente conservadora, calcada no discurso ilusório e demagógico de fornecer a cada brasileiro uma casa própria, em geral nos padrões de pequenas unidades isoladas em lotes.

Mais uma vez a história se reproduz, visto que um dos resultados dos 22 anos de existência do BNH foi que o crédito imobiliário, concedido em forma de financiamento, não alcançou os segmentos da população empobrecida<sup>2</sup>, visto que essa população não teria como retornar o pagamento do financiamento. Assim, as carências habitacionais continuaram a se agravar, sendo a única alternativa possível, a ocupação irregular de espaços à margem do mercado fundiário e imobiliário e a autoconstrução precária.

Com a extinção do BNH, em 1986, a política habitacional ingressa em uma lacuna que é acompanhada pela afirmação de uma herança que manteve concentrada a estrutura fundiária urbana e na qual a moradia permaneceu como um privilégio. Assim, as formas de provisão habitacional do período pós-BNH foram às transações de crédito imobiliário, reguladas pelo Conselho Monetário Nacional.

Esse período foi caracterizado pelas reivindicações dos movimentos sociais que se expressam com maior força e se articulam no Movimento Nacional da Reforma Urbana no processo Constituinte. Tomados pelo

---

<sup>2</sup> Caracterizado por Rolnik e Nakano (2009) como famílias com faixa de renda familiar mensal de zero a três salários mínimos.

processo de redemocratização do país, os movimentos sociais urbanos mobilizados contra o legado deixado nas cidades obtiveram, por meio da Constituição Federal de 1988, avanços no sentido de universalizar formalmente os direitos de cidadania, e garantir a participação popular nas políticas públicas (GOMES, 2005). Têm-se aí ganhos específicos nas políticas urbanas com a introdução dos Artigos 182 e 183 que, mesmo não expressando as propostas dos movimentos na sua plenitude, preparam o campo para avanços significativos em relação ao direito à cidade.

Com o novo pacto federativo advindo da Constituição Federal de 1988, que propôs a reforma do Estado por meio da descentralização, as políticas habitacionais, assim como outras políticas sociais, foram assumidas, em parte, pelos governos municipais. No caso da política habitacional, a partir do processo de descentralização e após as eleições de 1989 (quando partidos progressistas chegam ao poder em alguns municípios), ocorrem projetos de habitação popular, executados por gestores municipais influenciados pela atuação junto aos movimentos sociais.

As experiências organizadas pelos movimentos sociais e governos municipais inauguram uma nova postura de enfrentamento à problemática habitacional, marcada pela diversidade de iniciativas e também por pouca articulação institucional. Ocasionalmente, para além da ausência de uma diretriz nacional, isso se deve também ao processo de descentralização das políticas sociais que ocorre à revelia do repasse de recursos, bem como da distribuição de poder entre os entes federados. Concorrem ainda para a configuração dessa situação o esgotamento do modelo de substituição de importações, que reduziu o crescimento econômico, aumentando a inflação e as dívidas interna e externa, culminando na aceitação dos ditames neoliberais.

Para Ferreira (2012), o abandono pelo Estado e a consequente falta de políticas públicas e de alternativas habitacionais levam a população a construir informalmente sua própria casa, muitas vezes em encostas inseguras, em áreas de mananciais ou em beiras de córregos de grande fragilidade ambiental. As marcas dessa urbanização são a alta vulnerabilidade às calamidades naturais, a falta de perspectivas de trabalho próximo à residência, a ausência de transportes e de conexão com as áreas mais centrais, a falta de equipamentos de educação e saúde, e a violência, que aumenta na mesma proporção em que o Estado se faz ausente.

Neste vazio de enfrentamento da problemática habitacional em que o país é imerso intencionalmente, demonstra-se que as iniciativas do poder público, especialmente, na política habitacional, para os segmentos pobres, mostram mais incompletude e transitoriedade do que uma conformação de política urbana coerentemente sintonizada com outros mecanismos de acesso aos bens e serviços urbanos (GOMES; PELEGRINO; FERNANDES; REGINENSI, 2006). Observa-se um conjunto de propostas e programas habitacionais fragmentados e descontínuos, que contribui para descaracterizar a própria noção de público e, portanto, do que é responsabilidade do poder público.

É envolto neste ar que o modelo neoliberal é adotado pelo Estado, a partir dos anos de 1990, e como consequência ocorre o encolhimento da intervenção estatal, principalmente, nas políticas sociais. Configurando uma nova forma de intervenção na política de habitação caracterizada pelos programas focalizados de financiamento à produção individual e privada de moradias, revelando um período de total estagnação dos programas de produção de habitação popular. Como consequência, o enfrentamento da questão habitacional é repassado a diversos órgãos da estrutura governamental federal, sendo que os programas habitacionais elaborados incentivaram a produção privada de moradias, inserindo as parcerias público-privadas, reforçando um modelo focado de política habitacional. Esse momento caracteriza a terceira geração das políticas habitacionais e expressa a fragilidade da política habitacional brasileira manifestada no aprofundamento da questão urbana nas grandes cidades e na negação ao acesso aos bens e serviços urbanos para a população.

O resultado desses programas foi a agudização da diferenciação social e espacial que adquire visibilidade com o crescimento significativo da população em assentamentos precários (favelas, vilas, loteamentos informais). Bonduki (2008) afirma que, com esses programas, se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, atendimento privilegiado para as camadas de renda média e a ausência de fundos para atendimento à população espoliada. Os dados demonstram o quanto essa ausência de política habitacional acirrou as desigualdades, já que entre 1991 e 2000 a população residente em favelas cresceu 84%, ao tempo em que a população geral cresceu 15,7% (BONDUKI, 2008).

Nesse período, contudo, emergem programas e projetos de urba-

nização de favelas, ações que seguiram orientações de organismos internacionais, que surgiram nas diversas conferências relacionadas aos temas globais emergentes, realizadas a partir dos anos 1995. Se não pode lutar “contra o inimigo”, junte-se a ele. Neste conceito, as favelas não são mais um problema a ser combatido, mas uma solução para a questão da habitação.

Gomes afirma que os projetos de urbanização de favelas são “parte dos esforços a ser empreendidos para tornar a cidade mais atraente, através da aplicação das normas urbanísticas para a construção de um espaço urbano mais homogêneo” (2005, p. 154). Identificam-se aqui novas estratégias de aumento da rentabilidade do capital, que, para Abramo (2002), correspondem a um padrão instaurando um novo regime de estruturação urbana, baseado na concorrência urbana como estratégia de homogeneizar o espaço da cidade para atrair mais investimentos externos, expulsando dos limites urbanos a população mais carente ou eliminando os territórios da informalidade. Nessa perspectiva, o espaço urbano é cada vez mais explorado e passa a integrar os circuitos de valorização do capital, tanto pela mercantilização da terra, como pelo parcelamento ou, como acontece atualmente, por sua inclusão nos circuitos de circulação do capital financeiro.

Contraopondo-se às orientações dessa lógica de valorização econômica do espaço urbano, em benefício do capital, em 2001, acontece a aprovação do Estatuto da Cidade, resultado da mobilização dos movimentos sociais urbanos desde a Constituinte. Podemos arriscar e afirmar que a aprovação do Estatuto da Cidade é o marco para o início de uma nova geração de políticas habitacionais, visto que estabelece uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano, com o reconhecimento da função social da cidade em detrimento ao direito de propriedade, propondo enfrentar a desigualdade e a segregação e estabelecendo a gestão democrática das cidades.

Materializando a ideia que se instaura a partir do Estatuto da Cidade, na quarta geração das políticas habitacionais, temos a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, instituição responsável pela política de desenvolvimento urbano, integrado à política de habitação. Em dezembro de 2004, é aprovada a Política Nacional de Habitação que descreve a concepção de desenvolvimento urbano integrado: “habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobi-

lidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade” (BRASIL, 2004, p.12).

Os instrumentos apresentados para a operacionalização da PNH<sup>3</sup> somaram-se ao modelo de gestão descentralizado com princípios democráticos e participativos. Para tanto, estabeleceu aos entes federados a tarefa de criar – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ou Conselhos Municipais/Estaduais de Habitação de Interesse Social, com composição paritária entre os órgãos do poder executivo e entidades representantes da sociedade civil.

E, a partir de 2005, o Governo Federal retoma os investimentos em produção de habitação popular, iniciando uma nova etapa. Sobretudo na ampliação de financiamentos, modificando o perfil de renda dos beneficiários. Isso foi possível, porque ocorreu uma substancial elevação dos investimentos, ampliando os programas habitacionais e os subsídios, com foco dirigido inicialmente para a população de baixa renda (BONDUKI, 2008).

Esse momento se revela salutar para a política habitacional, visto que se verifica a retomada da política habitacional de abrangência nacional. E um novo cenário foi desenhado, demonstrando, inicialmente, um panorama positivo de estímulo à produção de mercado para diferentes faixas de renda, por meio de financiamentos ao comprador e à implantação de empreendimentos habitacionais, bem como repasse de recursos para os municípios e estados. É nesta fase da política habitacional que há, na cidade de São Leopoldo, também, uma retomada do enfrentamento das demandas habitacionais da população, sobretudo de baixa renda.

Neste momento ocorreu a criação de diversos programas públicos como: programas de concessão de financiamento direto (pessoa física ou jurídica); programas para os estados e municípios, conforme os quadros 1 e 2.

---

<sup>3</sup> A Política Nacional de Habitação (PNH), em sua estratégia operacional, conta com quatro instrumentos, conforme Lei nº 11.124 de 2005: 1) Sistema Nacional de Habitação: Instituído a partir da criação de dois subsistemas: a) Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); b) Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SHM); 2) Desenvolvimento Institucional: ação de estruturar institucionalmente estados e municípios para viabilizar, de forma descentralizada, a política nacional; 3) Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB): Ação estratégica de garantir uma revisão permanente dos programas habitacionais implementados; 4) Plano Nacional de Habitação: Plano estratégico com metas, ações, recursos conforme as diferentes regiões do Brasil com vista a sanar a problemática habitacional.

### Quadro 1. Programas de Concessão de financiamento direto, a partir de 2005.

Programa	Recurso <sup>4</sup>	Finalidade
Carta de Crédito individual e associativa	FGTS SBPE	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Construção de unidades habitacionais em terreno próprio;</li><li>▪ Aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais;</li><li>▪ Produção de lotes urbanizados;</li><li>▪ Reabilitação de empreendimentos urbanos.</li></ul>
Programa de Crédito Solidário	FDS	Destinado a atender famílias que ganham até três salários mínimos e que estejam organizados em cooperativas ou associações de habitação
Programa de Arrendamento Residencial	FAR FGTS	É um programa que tem por objetivo a aquisição de novas moradias, através de arrendamento, visando atender famílias com rendimento não superior a 6 salários.
Programa Direto na Planta	FGTS	Entregue às empresas construtoras para atender famílias com renda até seis salários mínimos;  Inserido no programa Carta de Crédito Associativa em Condições Especiais: Imóvel na Planta a Preço de Custo
Programa de apoio à produção habitacional	FGTS	Visa realizar empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana por intermédio de pessoa jurídica do ramo da construção civil.

Fonte: elaborado pela autora, 2010.

<sup>4</sup> Fundos públicos financiadores: FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; FDS – Fundo de Desenvolvimento Social; FAR – Fundo de Arrendamento Residencial.



## Quadro 2. Programas para os estados e municípios, a partir de 2005.

Programa	Recursos <sup>5</sup>	Descrição
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	OGU	Programa atende famílias de até três salários mínimos, sendo que pode ser usado para melhorar ou ampliar habitações já existentes.
Resolução 460	OGU	Subsidia a construção de novas habitações, ou a melhoria das já existentes, para famílias que apresentam renda de zero a cinco salários mínimos, sendo que no caso do último com contrapartida do beneficiário.
Programa Habitar Brasil BID	OGU	Destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e ações de intervenção social e ambiental.
Programa de Atendimento Habitacional através do poder público	FGTS	Programa oferece acesso à moradia a população com renda de até três salários mínimos.
Projetos Multissetoriais Integrados	FAT	Projeto operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visa o acesso à infraestrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos para a população com renda de até 3 salários.
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.	FNHIS acrescidos e contrapartida obrigatória de estados e municípios	Visa à melhoria das condições de habitabilidade das populações residentes em assentamentos precários.

Continua.

<sup>5</sup> Fundos públicos financiadores: OGU – Orçamento Geral da União; FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador; FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Continuação.

<b>Programa</b>	<b>Recursos<sup>6</sup></b>	<b>Descrição</b>
Ação Provisão Habitacional de Interesse Social.	OGU vinculados ao FNHIS, acrescidos de contrapartida dos estados e municípios.	Ação divide-se em quatro modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais, lotes urbanizados; requalificação de imóveis; e apoio à prestação de serviços de assistência técnica para habitação social.
Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.	FNHIS	Objetivo do PLHIS é o fortalecimento institucional dos municípios, sendo obrigatório para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
Programa de Aceleração do Crescimento.	OGU, FNHIS, com subsídios do FGTS e com recursos onerosos do FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e também da Caixa Econômica Federal.	Programa dividido em três eixos: infraestrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e, social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos).
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - Programa Nacional de Habitação Urbana (Construtoras)	FAR	Destinado às empresas da construção civil que podem propor a construção de unidades habitacionais em terreno próprio; aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais;
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - Programa Habitacional Popular (Entidades)	FDS	Destinado a Sindicatos, Cooperativas, Associações, Pessoas Jurídicas voltadas à produção habitacional. Estes podem propor as seguintes ações: aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio ou de terceiros, e aquisição de imóvel novo produzido no âmbito deste programa ou para requalificação.
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - Programa Nacional de Habitação Rural (Construtoras)	FAR	Destinado às empresas da construção civil que podem propor a construção de unidades habitacionais em terreno próprio; aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais.

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

<sup>6</sup> Fundos públicos financiadores: OGU – Orçamento Geral da União; FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador; FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O resultado desta quarta geração da política habitacional acerca à diversidade de programas habitacionais, proporcionando, em relação à habitação de interesse social (HIS), o repasse de recursos para os municípios e estados conforme suas demandas habitacionais. Em contraponto, esse estímulo à produção, ou melhor, à ampliação dos financiamentos, ocorre em meio ao velho padrão de cidade defendido em tempos de BNH.

Ocorre que as políticas habitacionais dessa geração sofrem uma cisão, visto que há uma expansão financeira com modificações da intervenção dos programas habitacionais, enquanto programas como: Programa de Subsídio Habitacional (PSH), a Resolução 460 e Crédito Solidário visavam à construção ou melhoria habitacional em áreas já existentes. Os programas advindos pós 2007, como Programa de Aceleração do Crescimento e Minha Casa, Minha Vida, visam à qualificação urbana a partir de grandes obras de urbanização e produção em larga escala de unidades habitacionais e substituíram os demais programas habitacionais.

Maricato (2009), Rolnik e Nakano (2009) afirmam que grande parte deste montante de recursos disponíveis, pós 2007, para a produção de habitação, não passou pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e pelo diálogo com o Conselho Nacional das Cidades, estruturas criadas nesta atual política habitacional. Conforme esse debate, não há nenhuma garantia de que a tal política habitacional em implantação caminhe para o enfrentamento da questão fundiária nas cidades ou que esteja sendo implementada em concordância com as estratégias urbanas definidas pelo movimento de reforma urbana, que se materializou no Estatuto da Cidade. Esta é, sem dúvida, a inquietação central quando tratamos, principalmente, do Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>7</sup>.

Para Maricato (2009), reprodução da política habitacional fragmentada e descontínua está evidenciada nas cidades em que vivemos, onde a especulação imobiliária cresceu, juntamente com os custos de moradia, transporte, lazer. Diante disso, a produção de habitação, por meio da intervenção estatal, ocorre enquanto financiamento

---

<sup>7</sup> Autores que abordam a experiência do Programa Minha Casa, Minha Vida. Ver: Rolnik, 2011; Ferreira, 2012; Maricato, 2009.

da política, caminhando ao encontro da Agenda Habitat que aponta para o enfrentamento da problemática sem a atuação direta do Estado, recomendando a incorporação de novas modalidades de provisão habitacional. Seguindo esta orientação, identifica-se na proposta do Programa Minha Casa, Minha Vida uma tendência de redução da intervenção direta dos agentes públicos em prol de um processo de estímulo às parcerias público-privado.

Ocorrendo a continuidade das políticas nos moldes neoliberais, temos em programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida, a efetivação de intervenções urbanas revestidas em “novas” formas de acumulação do capital, nas quais as cidades possuem papel importante na lógica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas (HARVEY, 2005).

A mão forte desta geração da política é sentida na implantação do programa Minha Casa, Minha Vida, experimentada no Brasil como um todo, reforçando o processo de indução das populações pobres para áreas distantes do centro. Processo esse que é sustentado por uma demanda especulativa do solo urbano, em uma lógica de que a produção de habitação só é acessível à população mais pobre enquanto há ausência ou precariedade da infraestrutura e de serviços, e é por isso que, na medida em que melhorias ocorrem, os valores do solo urbanizado aumentam, a pressão especulativa se faz notar e recomeça o processo de expansão das periferias. Movimento presente em todas as gerações de política habitacional, que define o modelo da urbanização das cidades, sustentando e sendo sustentado pela segregação socioespacial.

## **São Leopoldo: expansão urbana e políticas habitacionais na cidade**

A cidade de São Leopoldo está localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), com seus limites geográficos: ao norte, o município de Estância Velha, ao sul, o município de Sapucaia do Sul, ao leste, Novo Hamburgo e a oeste, o município de Portão. São Leopoldo representa 1,04% da área da RMPA, e possui população de aproximadamente 214.210 habitantes, representando 5,9% da popu-

lação da RMPA (IBGE, Censo de 2010).

Em 1864, foi fundada a cidade de São Leopoldo, que se emancipou de Porto Alegre. A emancipação deu-se com o processo de constituição de um forte eixo econômico com Porto Alegre. Aos poucos outros vales também foram ocupados por imigrantes, resultando uma forte relação econômica que impulsionou a construção da ferrovia unindo Porto Alegre a São Leopoldo por volta de 1874 (BARCELLOS E JARDIM, 2005).

A formação de um eixo econômico em direção ao norte concentrou a ocupação urbana e industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre. O eixo foi iniciado com a ferrovia e fortalecido com a rodovia BR 116, ao final da década de 1940, ligando São Leopoldo e Novo Hamburgo à capital, Porto Alegre. Por volta de 1970, esse eixo se potencializou com a instalação da Refinaria Alberto Pasqualini, no município de Canoas, e com a especialização das cidades de São Leopoldo e Novo Hamburgo no setor coureiro calçadista, junto com outras cidades do entorno, criando um polo econômico, inicialmente para o mercado interno, depois voltado para o mercado externo (BARCELLOS E JARDIM, 2005).

Economicamente a cidade tem como marco os anos 1970, com o desenvolvimento do setor calçadista, associado ao setor metal/mecânico. A indústria coureiro calçadista tem herança na imigração alemã que trouxe para o Brasil a técnica de trabalho do curtume. “Nos anos 1948, 1950 aparecem as primeiras estatísticas de São Leopoldo, mostrando um número muito grande de curtumes na região” (IHU ONLINE, 2007, p. 5).

Este eixo econômico, impulsionado com o processo de industrialização, dinamizou o processo migratório para a região do Vale do Rio dos Sinos, de trabalhadores em busca de empregos, como ocorreu em todos os centros industriais no país. Esse movimento transformou a cidade, tendo em vista que, durante os anos de 1980, a região registrou crescimento econômico importante, ao tempo em que se verificou um crescimento significativo da população urbana de 1970 a 1991. Em 1970, a população era de 64.433 habitantes e, em 1991, havia 167.907 habitantes residentes na zona urbana do município (FEE, 2010).

Os dados demonstram que a força de trabalho vai onde há trabalho, ocorrendo a partir destes movimentos de concentração, dispersão e distribuição dos trabalhadores no espaço. Milton Santos (1994) afirma que a divisão do trabalho é a categoria fundamental para explicar a economia política da cidade, como chave para explicar a distribuição no espaço dos homens e das atividades.

A ocupação da terra, em São Leopoldo, inicia pelas áreas próximas à centralidade, sentido Novo Hamburgo a Porto Alegre, entre os eixos do Rio dos Sinos, rodoviário, BR 116, e ferroviário. Após os anos de 1960, a expansão se amplia para as proximidades da Rodovia BR 116 em direção a cidade de Novo Hamburgo.

Refletindo, percebe-se que a constituição do espaço urbano leopoldense foi influenciada, inicialmente, pelos seguintes fatores: os condicionantes ambientais, principalmente, o Rio dos Sinos; a malha viária que “corta” a cidade, composta pela ferrovia, a rodovia BR 116 e, a partir de 1999, a metrovia; e o polo industrial que foi dinamizador da ocupação do solo urbano e da malha viária existente.

Reconhecendo a habitação como um elemento fundamental da reprodução da força de trabalho, pode-se afirmar que a expansão urbana na cidade ocorreu impulsionada pelo atrativo polo industrial que movimentou os trabalhadores em busca de melhores condições de renda e vida. Este período, década de 1970, a cidade já dispõe de políticas habitacionais operadas sob as ordens do Banco Nacional de Habitação. Visto que a produção de habitação social ocorre prioritariamente por meio de programas de financiamento federal e de produção pública pelo BNH, através da Companhia Habitação, que construiu casas populares no Bairro Jardim América, Feitoria e Duque de Caxias.

Ao final dos anos 1970 e início de 1980, as Regiões Metropolitanas foram marcadas por ocupações de áreas públicas e privadas, juntamente com a organização dos movimentos sociais e, em São Leopoldo não foi diferente. Na cidade, ocorrem ações populares buscando alternativa à demanda por moradia. O poder público municipal responde por meio da criação de loteamentos em áreas públicas para assentar a população. Neste período, a política habitacional operada na cidade foi a de incentivo à autoconstrução, visto que ocorreu a comercialização (ou a tentativa de comercializar lotes urbanizados para

cidadãos), a intervenção consistiu em um processo de urbanização gradativa. Estes são conhecidos hoje como loteamentos populares. Pode-se citar a comunidade da Vila Brás, oriunda destas ocupações e constituída, posteriormente, como loteamento popular.

Os anos 1990 são marcados pela mudança no cenário econômico, visto que o setor coureiro calçadista enfrentou dificuldades, em virtude da abertura da economia brasileira, da redução do apoio governamental, com as políticas neoliberais, a emergência de concorrentes poderosos como a China, e também pela busca de locais com custos de produção mais baixos. Situação agravada pela política cambial de equiparação do real ao dólar, o que produziu uma depreciação do valor da nossa moeda frente ao dólar e com consequente perda da capacidade de competição nos mercados internacionais. Muitos foram os fatores de instabilidade e encolhimento do setor coureiro calçadista na região do Vale dos Sinos, cujas consequências foram o fechamento de empresas e o desemprego dos trabalhadores.

Os problemas econômicos vivenciados pela cidade impactaram a vida no território, alterando sua dinâmica espacial. E, produzindo um agravamento da problemática habitacional para os trabalhadores, visto que conforme o estudo de Mammarella e Barcellos<sup>8</sup> (2004), que compararam o crescimento populacional com o aumento das unidades domiciliares na Região Metropolitana de Porto Alegre, afirmam que ocorreu uma expansão maior dos domicílios. O estudo apresenta que “a população aumentou 16,16% entre 1991 e 2000, e o número de domicílios cresceu 24,44%” (MAMMARELLA E BARCELLOS, 2004, p. 10). No caso de São Leopoldo, no período de 1991 a 2000, os domicílios aumentaram 27,71% e a população 19,74%. O estudo apresenta que, neste período (1991 a 2000), aproximadamente 20 a 28 mil pessoas viviam em terreno não próprio<sup>9</sup> na cidade, ou seja, em condição de irregularidade fundiária. O estudo demonstra que neste período houve um aumento da irregularidade fundiária na cidade, como também em outros municípios da RMPA.

Diante da questão habitacional a ser enfrentada localmente, o

---

<sup>8</sup> Estudo sobre os padrões de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre.

<sup>9</sup> O indicador utilizado para analisar a situação de irregularidade da moradia foi a proporção da população residindo em domicílios próprios, mas em terreno não próprio (BARCELLOS E MAMMARELLA, 2004, p. 18).

município caminhou passo a passo a realidade nacional, buscou soluções junto aos agentes locais. Conforme o Relatório Urbanizador Social (2006), o poder público municipal encaminhou, no período de 1985 a 1992, projetos para análise da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), que envolveram a previsão de produção de 3.528 lotes e 1.434 unidades habitacionais<sup>10</sup>.

Na década de 1990, há uma atuação relevante do gestor municipal para com a política habitacional, visto que é criado o Serviço Municipal de Habitação, por meio de uma autarquia, a partir da Lei Municipal nº 3.643 de 26 de dezembro de 1990. Alterada em 1994 para efetivar a criação da Secretaria Municipal de Habitação – SEMHAB por meio da lei municipal 3.932 de 20 de janeiro de 1994. E, ao final 1999, é instituído o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH) – Lei Municipal 4.717 de 27 de dezembro de 1999.

Pode-se compreender que o quadro institucional proposto pelo poder público teve uma preocupação com a questão habitacional, tendo em vista as situações de irregularidade fundiária produzidas no final dos anos 1980 e início da década de 1990. Mas também como resposta às ações populares, posto que a partir da década de 1990 até 2004 ocorreram diversas ocupações de áreas públicas e privadas. Neste momento, já não dispondo de ampla possibilidade de terras, nas áreas centrais e nos eixos rodoviários, as áreas ocupadas são até então consideradas não utilizáveis, tanto pelo mercado como pelo poder público, ou seja, as ambientalmente frágeis localizadas próximas ou nas bacias de contenção do Rio dos Sinos e arroios da cidade.

A ação do poder público foi, em um primeiro momento, incentivar a iniciativa privada a promover lotes populares. E depois ocorreu o incentivo do poder público a estratégias do movimento social, ou seja, a criação de cooperativas habitacionais nas áreas ocupadas para negociação com os proprietários.

Observa-se que a política habitacional proposta para a cidade, entre os anos 1985 a 2000, promoveu a possibilidade de atender a demanda de habitação social, tanto pela criação da estrutura institucio-

---

<sup>10</sup> Na pesquisa realizada, não encontramos registros de sua total efetivação.



nal, como pela proposição de intervenções na cidade. Verifica-se essa atuação a partir do Estudo de Referência sobre a base institucional da política de habitação de interesse social de São Leopoldo, realizado pelo Centro pelo Direito à Moradia (COHRE), em 2006, que apresenta os programas propostos neste período.

Os programas visavam basicamente duas ações: a regularização fundiária e a produção habitacional, conforme quadro 3.

**Quadro 3. Programas habitacionais em São Leopoldo (1998 a 2000)**

<b>Programas de regularização fundiária</b>	<b>Programas de produção habitacional</b>
<p><b>Apoio às cooperativas habitacionais:</b></p> <p>Com objetivo de promover a autogestão do processo de regularização de assentamentos em áreas particulares, formação e capacitação de cooperativas para assumir o processo de negociação com os proprietários e coordenar as medidas de reurbanização e regularização.</p>	<p><b>Programa de Arrendamento Residencial:</b></p> <p>Programa da CEF, executado em parceria com municípios e setor privado.</p> <p>Três empreendimentos realizados: Condomínio Residencial Cidade Jardim, bairro Vicentina, com 114 unidades habitacionais; Condomínio Residencial Minuano, bairro Feitoria, com 135 unidades habitacionais; e Condomínio Residencial do Vale, bairro Vicentina, com 98 unidades.</p>
<p><b>Programa Morar Legal:</b></p> <p>Com objetivo de regularizar assentamentos em áreas públicas que não envolvem situações de risco e/ou conflito de uso. Atuação em oito loteamentos populares, sendo: Parque São Borja, Vila Brás, Vila Aeroclube, Vila União, Vila São Cristóvão, Vila Antenor Stumpf, Loteamento do Vale e Vila São Jorge, totalizando 2.300 famílias.</p>	<p><b>Produção habitacional:</b></p> <p>Produção de unidades habitacionais com apoio de órgãos públicos estaduais e federais. Implantação do Loteamento Progresso, bairro Santos Dumont, com 629 unidades habitacionais, sendo 100 unidades financiadas pela Empresa de Trem Metropolitano (TRENSURB) e as demais financiadas pelo OGU.</p>
<p><b>Ações de regularização fundiária:</b></p> <p>Investimentos por outras secretarias municipais (Secretaria Municipal de Obras e Serviço de Água e Esgoto) para implantação de infraestrutura nos assentamentos irregulares. Implantação de Loteamento Tancredo Neves, bairro Arroio da Manteiga, área de propriedade do município com capacidade para reassentamento de 2.000 famílias.</p>	<p><b>Programa de Reassentamento:</b></p> <p>Objetivo de reassentar famílias em áreas de risco, faixas de domínio de alta tensão, sistema viário e áreas de preservação ambiental.</p>

Fonte: COHRE, 2006.

Segundo o mesmo estudo (COHRE, 2006), no período de 2000 a 2004, identificou-se a ausência do gestor municipal enquanto agente político de produção e resolução das questões habitacionais da cidade. Pode-se afirmar por dois fatores, o primeiro ocorreu na fusão da estrutura institucional da política habitacional com a política de assistência social. E o segundo devido aos programas desenvolvidos, neste período, no município que destinavam: a produção, aguardando recursos financeiros dos demais entes federativos (estadual e federal), o que era inexistente; e também os benefícios eventuais ligados a demandas habitacionais como: prestação de serviços de diligências (limpeza de terreno, alinhamento de divisas, troca de nome em conta de água) e o Projeto retorno à Querência – proposta de auxílio de transporte às famílias “carentes” para as cidades de origens. Demonstrando uma política destoante com o cenário nacional.

## **As políticas habitacionais de São Leopoldo de 2005 a 2010**

Com demandas habitacionais reprimidas, agravadas a partir do ano 2000, tendo em vista o acirramento da crise da indústria coureiro calçadista, expressa pelas demissões em massa dos trabalhadores e o fechamento de fábricas, a cidade enfrenta a agudização das situações de irregularidade fundiária. Com movimentos sociais atuantes na cidade, por meio de ocupações de terras buscaram soluções habitacionais, assim expandido o espaço urbano das cidades. Na busca por soluções e afirmação de uma proposta política, ocorre uma dinamização em relação às políticas habitacionais caminhando ao lado da política nacional proposta.

Assim, em 2005, foi alterada a estrutura administrativa na Prefeitura Municipal, com a criação da Secretaria Municipal de Habitação. Em 2006, foi elaborado o Plano Diretor da cidade. Com este, houve também o encaminhamento de instrumentos jurídicos e urbanísticos. Os instrumentos basicamente foram as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e o programa de fomento ao cooperativismo habitacional. E, em 2007, se instituiu o Conselho Municipal de Habita-

ção de Interesse Social<sup>11</sup> (CMHIS) e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social<sup>12</sup> (FMHIS).

Somado a estes, tem-se a proposição de programas municipais para a execução da política habitacional de interesse social. No período de 2005 a 2010, os programas habitacionais foram:

a) Programa municipal de apoio ao cooperativismo;

b) Programa municipal de produção habitacional, por meio de programas propostos pelo Governo Federal como: Programa de Subsídio Habitacional (PSH); Programa Resolução 460 (Programa Carta de Crédito FGTS); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Elaboração de Plano Local de Habitação; e Programa Minha Casa, Minha Vida;

c) Programa municipal de regularização fundiária e reassentamento.

A intervenção da política habitacional foi polarizada em diferentes bairros da cidade, como também em diferentes linhas de ação, visto que ocorreu paralelamente a atuação de diversos programas, desde o PAC, que propõe uma intervenção mais estruturante em relação desenvolvimento urbano. Neste caso, temos o PAC para recuperação de arroios, denominados: PAC Kruse, região sudeste e leste da cidade; PAC Manteiga e Cerquinha, região norte; PAC Socioambiental, obras de drenagem pluvial nas regiões nordeste e oeste; e, PAC Metrô, referente à obra de extensão metroviária até o município de Novo Hamburgo, intervenção que ocorreu na região nordeste da cidade, ao lado de ações de produção habitacional junto a cooperativas, comunidades em situação de precariedade habitacional, bem com construtoras atuantes na cidade. Com a quantidade de programas desenvolvidos pode-se perceber que a quantidade foi um anseio desta gestão da política habitacional em São Leopoldo.

Um dos territórios da cidade com maior diversidade de projetos habitacionais foi o bairro Santos Dumont, localizado na região nordeste da cidade. Inicialmente expressos pela provisão habitacional, por meio de parceria público-privado (Prefeitura Municipal, construtoras e cooperativas habitacionais). A intervenção de diversos

---

<sup>11</sup> Lei municipal 5.567 de 24 de janeiro de 2005.

<sup>12</sup> Lei municipal nº 6.220 de 11 de maio de 2007.

projetos no bairro Santos Dumont se deve por uma atuação política das organizações sociais existentes via movimento social, associação de moradores e/ou cooperativas habitacionais. Ao mesmo tempo, apresentou maior crescimento populacional e, conseqüentemente, de domicílios, entre 2000 a 2010. O bairro apresentou, segundo o Censo de 2010, maior concentração de domicílios com rendimento familiar de até dois salários mínimos (quase 50% do total de domicílios do bairro) e de concentração de pobreza e indigência (32%). Também neste território está a maior incidência de famílias inscritas no Cadastro único dos programas sociais do Governo Federal<sup>13</sup>, 16,2% do total cadastrada no município (PLHIS, 2012).

Com essas informações, somando a formação territorial do bairro, percebe-se uma instauração hegemônica de comunidades que obtiveram sua moradia, por meio da autoconstrução (em áreas privadas ou ambientalmente frágeis). Iniciadas pela política habitacional, em uma proposta de urbanização gradual, em que foi “entregue”, sem título de propriedade, a terra para que as famílias executassem a construção. E depois, um segundo momento de autoconstrução de moradias advinda pela ocupação de terras. Assim, o bairro é composto pelas seguintes comunidades: loteamentos populares - Loteamento Brás, Loteamento Steigleder e Loteamento Aero clube, que existem há mais de 30 anos; e o Loteamento Padre Orestes, desde 2009, criado com a finalidade de acolher as famílias removidas da comunidade Vila dos Tocos, para viabilizar a obra de expansão do trem metropolitano; e as cooperativas habitacionais - COOHAP, Cooperativa Bom Fim e Cooperativa Progresso.

Para Carlos “a morfologia urbana espelha uma hierarquia social definida, na medida em que a habitação é a forma mais imediatamente visível das diferenciações de classe no espaço” (2004, p. 51). Assim, compreende-se a relação direta da condição socioeconômica das famílias e as características de apropriação à terra e à moradia

---

<sup>13</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. É utilizado, obrigatoriamente, para a seleção de beneficiários/as e para integração de programas sociais do Governo Federal. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (São Leopoldo, Relatório de gestão SACIS, 2010).

nas comunidades do bairro Santos Dumont. Uma hierarquia social que tornou o bairro em um dos lugares de acolhimento dos pobres na cidade.

Segundo Kowarick (2009) a ocupação do solo nas cidades brasileiras não se fundamenta mais na produção de novas periferias, processo dominante até a década de 1980, mas no adensamento das periferias já existentes. A partir dessa reflexão, identificam-se alguns fatores que corroboram para essa ideia, como: os valores do solo no bairro são os mais baixos da cidade, ou seja, possibilitando moradia para as famílias de baixa renda, por meio da autoconstrução; a existência de áreas de preservação ambiental, inicialmente, não atraentes para o mercado de imóveis da cidade, visto que necessitam de obras de contenção de cheias, por serem áreas alagáveis – com o adensamento populacional ocorreu a ocupação de boa parte dessas áreas, ocasionando situações de habitação de risco; o espaço residencial já consolidado é caracterizado pela irregularidade fundiária, e a urbanização foi gradual.

As imagens (Figura 1 e Figura 2), disponibilizadas pela Diretoria de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de São Leopoldo, demonstram o crescimento da ocupação habitacional na região nordeste da cidade entre 2001 e 2010 e apresentam um processo de adensamento de moradias.

**Figura 1. Ocupação habitacional da Região Nordeste 2001.**



Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2014.

**Figura 2. Ocupação habitacional da Região Nordeste 2010.**



Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2014.

Este quadro instiga a refletir se a diversidade de projetos habitacionais no bairro de 2005 a 2010 alterou as características estabelecidas ao longo do percurso de materialização das comunidades, enquanto espaços de habitar. Lembrando Ana Fani Carlos (2004), deve-se compreender a moradia como elemento de reprodução do espaço urbano. E o ato de habitar é a relação da casa com a rua, com o bairro e a cidade, enquanto materialização dos processos sociais e espaciais definidos pelo modo de produção.

## **Materialidade do espaço de habitar: as comunidades Vila Brás e Cooperativa Bom fim**

*A maneira de satisfazer a necessidade de abrigo é um critério para avaliar a maneira de satisfazer a todas as outras necessidades (dos homens).*

**Milton Santos.**

A compreensão acerca da história de formação das comunidades auxilia no entendimento de processos sociais que se desenvolvem em diversas escalas. A história da cidade, como afirma Milton Santos, é a história dos processos sociais que se materializam de forma mais objetiva (como: a história da propriedade, da habitação, dos transportes<sup>14</sup>) (SANTOS, 1994).

Assim, a história é o fio condutor para compreender o processo de formação desses espaços de moradia. Para melhor compreender, utilizamos o conceito de espaço em Milton Santos, que afirma como “resultado da soma e da síntese, sempre refeita, da paisagem com a sociedade através da espacialidade” (SANTOS, 1991, p. 73). Para Santos, o espaço seria a sociedade encaixada na paisagem, isto é, “a vida que palpita conjuntamente com a materialidade” (1991, p. 73). As comunidades estudadas são a “vida que palpita” no território do bairro Santos Dumont, ao tempo que é a materialidade das relações sociais do presente que substituem as ações do passado e cristalizam

---

<sup>14</sup> Santos no livro “Técnica, espaço e tempo” (1994) distingue a história urbana da história da cidade, segundo o autor, o urbano teria como referencial o abstrato, o geral, o externo; e a cidade o particular, o concreto, o interno.

e projetam o futuro.

As comunidades foram constituídas em momentos históricos diferenciados, a Vila Brás, em meados de 1970, e a Cooperativa Bom Fim a partir de 1999. Ambas foram consequências de processos socioespaciais gerados em escalas que extrapolam o local, já que, de acordo com Santos, a “organização local da sociedade e do espaço reproduz a ordem internacional” (SANTOS, 1974, p. 8 apud SANTOS, 1978).

## **A comunidade Vila Brás**

Assim, na década de 1960 e 1970, momento de forte “desenvolvimento nacional” no país, refletido no crescimento industrial da região do Vale dos Sinos, diversos migrantes, vindos do rural adentraram no urbano em busca de melhores condições de sobrevivência, para trabalhar nas indústrias de fabricação de calçados. Era uma fase de expansão das cidades e das periferias. Esta última em decorrência da construção de grandes conjuntos habitacionais, financiados pelo BNH, ou pela ação de loteadores, o caso do início da formação da comunidade da Vila Brás.

A área em que hoje é a Vila Brás pertenceu ao Sr. Leopoldo Wasun, neto de imigrantes alemães estabelecidos no Vale dos Sinos no século XIX. A terra foi desmembrada no fim da primeira metade do século passado. O empreendedor Álvaro Santos comprou 30 hectares onde construiu a empresa Olaria Álvaro Santos e Cia LTDA. Em meados de 1971 a olaria entrou em falência, época em que João Brás<sup>15</sup> adquiriu lotes próximos para abrir um loteamento. A grande gleba de terras atraiu as primeiras famílias ao local, dando início à ocupação irregular. Muitas destas famílias vinham em busca de emprego na indústria calçadista que se multiplicava na região. Segundo jornal Enfoque Vila Brás (Setembro/Outubro de 2008) em entrevista com o arquiteto Álvaro Santos Júnior, 70 anos, ajudou o pai no processo de desativação da olaria — “Quando eles invadiram o pavilhão, quase tive um enfarto. Derrubaram 9 mil m<sup>2</sup> de área construída”.

---

<sup>15</sup> A esposa de seu João, Iraci Brás, se tornou a primeira presidente da Associação de Moradores. O nome Vila Brás tem origem na atuação da família Brás junto aos primeiros moradores.



Em meados de 1980, ocorre, por meio da intervenção via política habitacional municipal, o ressarcimento da família Santos pela área “invadida”. E, a produção de um loteamento popular, por meio da remoção de famílias de outras localidades da cidade para a área.

A proximidade da comunidade com o Rio dos Sinos marca a existência da comunidade. O início da ocupação foi marcado por enchentes que exigiam dos ocupantes casas altas e caíques para a locomoção durante o período de cheias do rio. Em 1988, foram construídos os diques para contenção do rio com recursos financeiros advindos do Governo da Alemanha. Mas ainda hoje a Vila Brás é marcada por enchentes, com as cheias do Rio dos Sinos e do Arroio Gauchinho.

A história de construção da Vila Brás reflete a trajetória das comunidades periféricas, constituídas por serem a única opção de moradia das populações de operários e/ou trabalhadores com baixos rendimentos. Essa forma de ocupação ocorre, na maioria das vezes, nas áreas periféricas, desprovidas de acesso à água e luz e com ruas sem pavimentação, sem escolas e sem transporte público, com habitações autoconstruídas em forma de mutirão pelos moradores.

Para Kowarick (2000), a moradia autoconstruída não é só um abrigo que serve para defender as pessoas contra a desproteção social e econômica, nem apenas uma forma que o capitalismo predatório produziu para manter irrisórios os níveis de remuneração dos trabalhadores. É também com largos sacrifícios dos moradores, uma forma de poupança, que uma vez concluída deixa de ser dispêndio e tende a valorizar-se, na medida em que os serviços públicos e privados atingem o bairro. A moradia autoconstruída representa um pecúlio que uma família pobre dificilmente conseguiria ter se permanecesse na condição de inquilino (KOWARICK, 2000).

Em relação aos programas habitacionais, é a partir de 2005 que a comunidade acessa programas de produção habitacional como: Resolução 460 e o Programa de Subsídio Habitacional. Os programas atingiram 171 famílias caracterizadas pela precariedade habitacional, com subsídio integral. Número imensamente inferior ao total de famílias residentes na comunidade que consistem em 1.737 domicílios particulares (IBGE, 2005).

A Vila Brás é marcada pela presença de infraestrutura, com

a existência de lojas comerciais com maior oferta de bens coletivos, enquadrando-se assim, conforme Kowarick (2009), no estágio caracterizado por uma urbanização consolidada.

### **A comunidade da Cooperativa Bom Fim**

Ao final dos anos 1980 vivenciou-se o momento de esgotamento do modelo fordista-keynesiano<sup>16</sup> que veio acompanhado pela orientação neoliberal do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990; e pela intensificação do processo de mundialização da economia, tendo como um dos seus impactos a organização na produção e a divisão do espaço. Teve, como consequências, recessão e desemprego para amplas camadas da população, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais. Em busca de solucionar a demanda por moradia ocorreu, na cidade de São Leopoldo, o crescimento de ocupações em áreas públicas e privadas. Isto caracteriza o momento de surgimento da comunidade que, mais tarde, foi denominada Cooperativa Bom Fim.

A comunidade Bom Fim surgiu no final da década de 1990, quando ocorreu o processo de constituição de três cooperativas habitacionais no bairro Santos Dumont, oriundas de ocupações em propriedades privadas. Primeiro, aconteceu a ocupação da Cooperativa Progresso, seguido pela Cooperativa Bom Fim e a COOHAP.

Assim, em 1999, com a ocupação da área privada, dá-se o início da formação da coletividade, Cooperativa Bom Fim. O início da comunidade está diretamente relacionado com a obtenção de um espaço na cidade, expresso no depoimento de uma liderança da cooperativa.

Não existia rua, era tudo trilho, muitos trilhos de carroça. Ninguém tinha luz, ninguém tinha água, ninguém tinha nada. Então, cada um foi construindo seus casebres, demarcando seus espaços. Daí, depois, num

---

<sup>16</sup> Por modelo fordista-keynesiano compreende-se forte intervenção do Estado, enquanto regulador, entre as relações capitalistas de produção, como forma de evitar crises econômicas, originando o Estado de Bem Estar Social nos países industrializados. Além das características do modelo fordista de produção em série e em massa, separação do trabalho manual e intelectual.

segundo momento, iniciou processo de organização das famílias. Porque, tipo, se não existissem reuniões daqueles que ocuparam e o pessoal não começasse se organizar, ia encher muito, superlotar muito aquilo ali e não ia ter lugar para aqueles que ocuparam. Por esse motivo as pessoas mesmo começaram a se organizar e fazer reuniões para criar algum tipo de critério (sic, setembro de 2010).

Compreende-se, a partir do depoimento, que há falta de elementos que são importantes para que se reconheça como espaço de moradia. Visto que, na fala, a liderança se refere à infraestrutura – rua, luz, água. Bem como a necessidade de proteção, ou seja, a incerteza e precariedade são marcas do momento inicial de formação dessa comunidade.

Na busca por segurança e proteção, a comunidade articula estratégias para sua manutenção no espaço, situação que caracterizou o segundo momento de formação da comunidade, como: o processo de organização das famílias, por meio de reuniões entre os ocupantes; e a articulação com movimentos organizados. Esta articulação fez emergir a organização proposta:

Recebemos a visita do Movimento Nacional de Luta por Moradia, que deu uma conversada com o pessoal e também trouxe a ideia de nós criarmos então ali uma cooperativa e, ao invés de tá ali invasores/ocupantes, porque que não se organizava e tentava negociar com o proprietário a compra daquela área, dividir um valorzinho por família e tal. Então aí que começou tudo! (sic, setembro de 2010).

Nesse processo de organização, as famílias iniciaram a apropriação do espaço, construindo um modo de viver da comunidade, em cooperativa, relacionado diretamente com a segurança de continuar na área ocupada. A pouca organização centrada da permanência pura e simples por meio do pagamento do “lote”, gera uma conotação de agente promotor imobiliário por parte da organização em relação aos moradores. Por outro lado, a falta de infraestrutura ou o precário acesso à água e luz exigiram uma intensa convivência coletiva, centrada na socialização da água e da luz, contribuindo para

aflorar conflitos. Exemplificando, temos o depoimento abaixo:

Era muita briga, muita polêmica, o pessoal se pegava no facão, porque os pagamentos eram feito em recibo simples, não era pagamento em banco, era uma coisa bem ainda desorganizada. Os primeiros presidentes recebiam o dinheiro do povo para desenvolver as coisas ali em cima, para criar CNPJ e tal e não fizeram. Acabaram pegando, embolsando esses valores e as pessoas que ficaram sabendo começaram a brigar com os presidentes da cooperativa (sic, setembro de 2010).

Percebe-se que as relações de conflito e convivência coletiva fizeram o processo de apropriação do espaço da comunidade, visto que três anos depois já dispunham de organização formal, como podemos verificar no depoimento da vice-presidente da Cooperativa (2010):

Tudo o que os associados pagavam, pagavam perante boleto bancário, tudo que ia para esse pagamento do boleto bancário era por um número de conta. Esse número de conta tinha um conselho administrativo e um conselho fiscal que fiscalizava e cuidava dos trabalhos da cooperativa, então aí a cooperativa começou a criar corpo e as coisas começaram a dar certo.

O surgimento e a consolidação da Cooperativa Bom Fim ocorre em um período de insuficiência de política habitacional, exigindo da comunidade articulação junto aos movimentos e mobilização frente ao poder público municipal e estadual visando a infraestrutura urbana como: rede de energia elétrica e água, conquistadas a partir 2005, e, após, a rede de esgotamento sanitário.

No ano de 2005, ocorre uma mudança na intervenção da questão habitacional na cidade de São Leopoldo, tendo em vista a existência e ao investimentos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Assim, a comunidade acessa os programas de produção habitacional, como: Programa de Subsídio Habitacional, Crédito Solidário e Programa Resolução 460. Somados os programas, foram construídas 275 unidades habitacionais (das 385 famílias moradoras), para famílias com casas em situação de precariedade habitacional. Sendo que

o programa Resolução 460 foi subsídio integral e nos demais ocorreu contrapartida das famílias ou a construção foi viabilizada por meio de mutirão, conforme relato de líder comunitária:

Quando veio a notícia que a cooperativa poderia ser beneficiária de 94 casas ninguém acreditava porque a gente morava em casa de madeira, todo mundo conformado com aquela vidinha mais ou menos, a gente tava dando graças a Deus ter água de mangueira preta e ter conseguido ligar a luz. Para nós já era uma independência ter feito as ruas. Então quando chegou as primeiras 94 casas que foi do PSH que as famílias contribuíam com R\$ 1.005,00 de contrapartida quem não tinha os R\$ 1.005,00 entrava em forma de mutirão para construir, aí construíram o mutirão (sic, setembro, 2010).

As diferenças dos programas habitacionais caracterizam a operacionalização segundo questões como propriedade da terra, fatores ambientais e condições financeiras das famílias. Ou seja, o critério de renda que, mesmo quando se trata de habitação de interesse social, é requisito nos programas.

A Cooperativa Bom Fim, somente após seis anos de existência, ultrapassa o que Kowarick (2009) denominou de primeira camada no processo de produção do espaço urbano, porque apresenta uma urbanização que conta com a presença dos serviços urbanos básicos.

## **As comunidades e a produção da cidade**

O conhecimento do processo histórico de constituição das comunidades possibilita afirmar que ambas foram frutos de ocupações de áreas privadas. Sendo esta a estratégia encontrada pelos sujeitos para viabilizar o acesso à moradia.

A história das comunidades exemplifica a ausência de atendimento, tanto pelo Estado como pelo mercado, da necessidade de habitação adequada e de baixo custo para a população, ao longo das gerações de políticas habitacionais. Ou seja, as comunidades tornaram-se agentes promotores de habitação e da produção do espaço

urbano da cidade pelo viés de processos excludentes<sup>17</sup>, caracterizando formas de sobrevivência ante a absoluta falta de outros meios habitacionais (CORREA, 1999).

A ação de ocupação tornou-se uma estratégia de tentativa de “solução” da demanda habitacional da população de baixa renda no país. Produzida por uma participação do Estado por meio de políticas que corroboram a reprodução ampliada do capital, como, por exemplo, as leis que mercantilizam o espaço, que regulam relações sociais por meio de quantificações financeiras e que estão, assim, a serviço da racionalidade mercantil. E, agora da globalização hegemônica.

Esse movimento contínuo de reprodução do capital, dado pelo modo de produção globalizado, produz o acirramento das desigualdades sociais, aumentando a diferenciação entre os sujeitos, expressa pela distribuição de renda profundamente desigual que reflete nas formas de ocupação e uso da cidade e no aprofundamento de processos espaciais de segregação entre as classes nas cidades<sup>18</sup>.

Como impactos da globalização na produção de processos de segregação residencial nas cidades, Ribeiro (2009) aponta o aumento dos processos espaciais ligados aos valores imobiliários como mecanismo de distribuição da população no território, materializando no espaço a distribuição desigual de renda. Ainda para Ribeiro (2009), a globalização ocasionou mudanças estruturais na base produtiva surgindo a tendência à dualização social, que para o autor é representada pelo aumento da distância entre a renda média dos estratos superiores e a dos inferiores.

Conseqüentemente, a concentração da riqueza cria espaços residenciais privilegiados em termos de acesso à infraestrutura e ao

---

<sup>17</sup> Para Martins, ideia de exclusão “pressupõe um sociedade acabada, cujo acabamento não é por inteiro acessível a todos” (MARTINS, 2002, p. 46). Assim compreendemos, seguindo o autor, que há processos sociais excludentes, mas não há exclusões consumadas, definitivas, irremediáveis. Uma sociedade cujo núcleo é a acumulação de capital e cuja contrapartida é a privação social e cultural tende a empurrar “para fora”, a excluir, mas ao mesmo tempo o faz para incluir ainda que de forma degradada, ainda que em condições sociais adversas (MARTINS, 2002, p. 46).

<sup>18</sup> Conforme Correa (1999), os processos espaciais existem pela conexão entre ação humana, tempo, espaço e mudança. Promovem na cidade ações permeadas de conflitos e intencionalidades que redimensionam as funções e uso do espaço urbano. Agem também na tentativa de definir o sentido da vida na cidade transformando os lugares a sua necessidade, que no tempo presente expressam as necessidades do processo de reprodução do capital.

ambiente das cidades, espaços sofisticados em serviços e protegidos; em contraponto à concentração da pobreza vivenciada por significativa parcela da população das cidades, que encontra na ocupação irregular da terra a possibilidade de estabelecer vínculo com a cidade, mesmo que com acesso precário ou até sem acesso à infraestrutura e aos serviços.

As comunidades Vila Brás e Cooperativa Bom Fim são consequências desses processos socioespaciais de produção das desigualdades nas cidades. Expressando no plano do vivido o acesso à moradia possível, por meio da prática social da ocupação irregular do solo, como estratégia para garantir a moradia, mesmo que precária e estar, mesmo que informalmente, “incluído” na cidade.

As características mais comuns dessas ocupações respondem aos impactos do processo globalizante no local, tendo como pontos característicos a questão da terra, o acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos e às garantias sociais advindas com a moradia digna.

Exemplificando as características, de “inclusão” na cidade podemos citar o acesso ao solo que se refere às localizações das ocupações, geralmente, e no caso das comunidades estudadas, foram: áreas ambientalmente frágeis ou “rejeitadas” pelo mercado imobiliário devido à localização periférica ou ao alto custo de construção. Em função da fragilidade ambiental, no caso da Vila Brás até aproximadamente 1988, ano de construção dos diques na região, a comunidade sofria com as fortes cheias do Rio dos Sinos. Somado ao fato de, no início da ocupação, ser considerada área periférica localizada fora da malha urbana da cidade.

A urbanização adquirida na trajetória de construção das comunidades deve ser celebrada, visto que o acesso à cidade para esses sujeitos é um processo de conquista conseguido por enfrentamentos e mobilizações necessárias para este avanço. A urbanização progressiva, ao longo dos anos, ameniza a condição de precariedade dos serviços como água, luz, esgotamento sanitário. Mas, e as demais demandas que compõem o ato de habitar?

Os serviços sociais e os equipamentos urbanos também passam pelo acesso progressivo, também necessitam de anos para se efetivarem, ou seja, as comunidades vivenciam as muitas “faltas” que ainda permanecem, como expõe o depoimento da liderança comuni-

tária da Vila Brás, após 40 anos de ocupação, “as grandes demandas da Brás é regularização fundiária e a violência” (setembro, 2010).

A representação das comunidades para a cidade é, quase sempre, reduzida a territórios de ausência denominados pelos discursos correntes de: precário, irregular, ilegal, inseguro. Leituras estereotipadas fazem das comunidades territórios ilegítimos da cidade, exemplo é a falta da titularidade da terra, gerando conflitos fundiários, que expõem os moradores às condições inadequadas do morar, pois, além de não possuírem endereço formal, vivem à sombra da insegurança da posse, a mercê de um processo de reintegração pelo proprietário da terra ou de remoção pelo ente público.

Habitar não é apenas ocupar um lugar físico. É o território do exercício dos direitos e deveres civis, econômicos, políticos e sociais convergem, necessariamente, para o chão das nossas existências. Segundo Barbosa (2013), o território é recurso e é abrigo do fazer de nossas vidas. O trabalho, o consumo, a moradia, a cultura, os serviços – ou seja, o acontecer material e simbólico – repousam nas condições espaço temporais em que as ações e intenções humanas se efetivam concretamente.

É no sentido do território usado que compreendemos a materialidade das comunidades que são foco deste estudo, enquanto espaço demarcado por intencionalidades e usos plurais, em que determinados grupos envolvidos em relações de proximidade de valores, práticas, vivências, memórias e posição social constroem experiências tangíveis e intangíveis como força de realização das suas vidas (SANTOS; SOUZA; SILVEIRA, 1994). As comunidades foram agentes promotores da produção do espaço urbano do bairro Santos Dumont. Inicialmente constituindo espaços de sobrevivência, caracterizados como lugares destinados a suprir a necessidade de moradia das famílias. Explicitado no depoimento da liderança comunitária da Cooperativa Bom Fim — “Porque a região é uma das maiores em estatística de tráfico e prostituição? Porque aqui a gente não tem acesso a nada, nós só tivemos acesso a morar, né?! Só morar!” (Setembro, de 2010).

A partir deste é possível aferir as desvantagens frente aos demais lugares na cidade em relação a outros recursos e serviços, como transportes, trabalho, renda e as políticas sociais. Estas desvantagens



podem significar o baixo ou o não acesso a recursos, que possibilitem aos moradores das comunidades terem ou expandirem oportunidades para suas vidas.

A segregação residencial vivenciada pelas comunidades é resultado da produção desigual do espaço urbano na sociedade, neste caso refletindo a dinâmica da divisão social e espacial do trabalho<sup>19</sup>. Segregação como processo espacial é apreendido a partir de Carlos (2004), como um movimento de passagem da cidade produzida enquanto lugar da vida para a cidade reproduzida sob os objetivos da realização do processo de valorização do capital.

Assim para o capital, os territórios produzidos pelas comunidades constituem-se em espaços opacos<sup>20</sup>, conforme define Milton Santos (2002), espaços que acumulam problemas de diversas ordens ampliando ainda mais uma segregação social e espacial na cidade. Para Santos os territórios podem ser caracterizados em zonas luminosas – áreas constituídas ao sabor da modernidade e que se justapõem, superpõem e contrapõem ao uso da cidade onde vivem os pobres, nas zonas opacas (SANTOS, 2002).

Neste sentido, podemos perceber as comunidades como expressão simultânea de espaços de reprodução da dominação e como espaços de resistência. Consideramos que o espaço das comunidades, enquanto forma de sobrevivência, faz também do lugar uma forma de resistência. Pois são inúmeros os enfrentamentos cotidianos das comunidades para permanência e qualificação dos espaços de moradia, frente a perversidade do capital.

---

<sup>19</sup> Segundo Milton Santos, “a cada nova divisão do trabalho ou a cada novo momento decisivo seu, a sociedade conhece um movimento importante, assinalado pela aparição de um novo elenco de funções e, paralelamente, pela alteração qualitativa e quantitativa das antigas funções” (SANTOS, 2008, p. 59).

<sup>20</sup> Segundo Santos, espaços opacos estão em contraponto aos espaços luminosos, aos quais define como espaços que acumulam densidade técnica e informacionais, aptos a atrair atividades com maior conteúdo de capital, tecnologia e organização (SANTOS, 2002, p. 264).

## Considerações Finais

Como produto social, o espaço urbano é fruto da ação dos diversos agentes enredados na reprodução das relações sociais. As nossas cidades vivem sob a força da dominação do capital sobre o plano do vivido por meio das relações econômicas, políticas e ideológicas combinadas com a lógica de acumulação que define a produção capitalista do espaço.

As consequências dessas relações estão em processos socio-espaciais que não resultam em soluções aos anseios da maioria da população das cidades. Neste sentido, as cidades encontram-se sob o signo da exclusão, caracterizadas pela divisão social e econômica das classes no espaço. Assim, a cidade no mundo globalizado, cada vez mais, é produzida para quem pode pagar pelas amenidades que o capital oferece e, assim, desfrutá-las.

Percebemos a trajetória da política habitacional no país atravessada pela ausência da intervenção pública em habitação social no período de 1991 a 2003; e um conjunto de intervenções ocorridas que demonstraram uma forte relação entre a produção quantitativa de casas como resposta à conjuntura econômica e política em cada período. A política habitacional esteve relacionada somente à construção de casas, e não ao desenvolvimento da cidade. Ou seja, caracterizando o conflito existente entre a produção de habitação de interesse social e o planejamento urbano e as demais políticas necessárias para o desenvolvimento das cidades e dos sujeitos. Isso refere, diretamente, ao acesso à terra urbana.

Como expressão dessa trajetória da política habitacional na cidade de São Leopoldo, percebe-se que a cidade possui uma história de intervenção na problemática habitacional, visto que o poder público municipal, na década de 1980 atuou (tensionado pelo movimento popular) na constituição de loteamentos populares destinados à autoconstrução. Após os anos 1990, atua com outras formas de provisão habitacional por meio das cooperativas e na formação de um quadro institucional. Ocorrem diferenças nas intervenções realizadas de 1980 a 2000. Compreende-se que isso se deve à falta de uma política nacional de habitação. Assim, as ações municipais ficaram a

mercê da política: a cada novo mandato eleitoral, uma nova forma de intervenção.

Temos, a partir de 2005, uma “nova” atuação do poder público em relação aos investimentos na produção habitacional, novamente refletindo a conjuntura nacional de implementação de uma Política Nacional de Habitação. Mas não ocorreu o enfrentamento da questão fundiária como elemento da política habitacional, ou seja, ocorre a produção de casas e a melhoria habitacional das moradias das classes populares, mas não se alterou a condição de posse das áreas.

Assim, compreende-se os programas habitacionais implementados como tentativas de superação por meio da ação pública da condição de moradia precária. O modo de provisão realizado nas comunidades para garantir a habitação possibilitou uma qualificação das condições de habitação, mas a moradia não consiste somente na casa, este é um dos elementos. Com as comunidades inseridas em um processo de segregação, a habitação é a expressão da questão social que é visível aos olhos, mas há outros elementos necessários para a garantia da moradia digna.

Elementos que estão intimamente relacionados ao direito ao usufruto da cidade, reconhecidos e apontados pelas comunidades em entrevista, como: a segurança na posse, ou melhor, o acesso à terra urbana por meio da regularização fundiária; a garantia ao trabalho e à geração de renda; serviços de educação, saúde, assistência social, lazer.

É de se concordar com Jane Jacobs quando expressa que há uma ilusão dos gestores e planejadores de que a moradia em si pode satisfazer os anseios de uma sociedade complexa e exigente. Para a autora, um “abrigo” é um bem útil em si enquanto abrigo. Ou seja, não se pode “justificar um bom abrigo com o pretenso argumento de que ele fará milagres sociais e familiares, estamos enganando a nós mesmos” (JACOBS, 2000, p. 124).

As comunidades Vila Brás e a Cooperativa Bom Fim demonstram, no plano do vivido, a ambivalência de significados desses territórios. Tendo em vista que “incluídas” na cidade a partir da moradia reproduziram no espaço urbano do bairro as desigualdades vivenciadas, fruto amargo da cidade capitalista. Expressões identificadas pela condição de irregularidade fundiária, moradia precária e traba-

lho informal e conseqüente situação de pobreza de renda das famílias moradoras dessas comunidades.

As comunidades encontram-se em um processo de demandar pelo usufruto da cidade, pois passaram por diversos momentos-mobilização, organização, reivindicação e articulação com outros agentes, principalmente o poder público, no processo de consolidação das comunidades e de busca de seus direitos. Ultrapassaram o patamar inicial de reivindicação pela produção da habitação e acesso à infraestrutura básica (água, luz, saneamento). Exigem agora outros elementos que compõem o espaço do habitar.

Uma questão relevante, que não podemos deixar passar, é a demanda existente e atual das comunidades, a segurança da posse, visto que, mesmo com diversas intervenções públicas de produção habitacional e melhoria de infraestrutura, as comunidades permanecem na situação de insegurança da posse, reproduzindo a condição de espoliados urbanos.

## Referências

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano XV, nº. 2, (ago/dez de 2001) ano XVI, nº. 1, jan/jul.

BARBOSA, Jorge Luiz. Habitação popular, território e regularização fundiária na cidade do Rio de Janeiro. In: GOMES, M. F. C. M [et al]; **Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BLAY, Eva A. **Eu não tenho onde morar: Vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.

**Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo.** São Paulo, nº 1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 20 de jan. 2010.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da Habitação Social no Brasil:** Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação.** Caderno nº. 4. Brasília: nov. 2004.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2001.

CARLOS, Ana Fani A. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

CORRÊA, Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1999.

CORTÉS, Luis Alcalá. **La cuestión residencial:** Bases para una sociología del habitar. Madrid: Fundamentos, 2005.

FEE. Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. **Resumo estatístico RS – Municípios.** Porto Alegre, 2010. Disponível em <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg\\_municipios.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios.php)>. Acesso em: 14 jan. 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB ; FUPAM, 2012.

GOMES, Maria de Fátima et al. **Desigualdade e exclusão nas metrópoles brasileiras:** alternativas para seu enfrentamento nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: HP Comunicações e Arco Íris, 2006.

GOMES, Maria de Fátima; C. M.; PELEGRINO, Ana Izabel de C. (Orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social.** Rio de

Janeiro: DP&A, 2005.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anablume, 2005

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 11 fev. 2011.

IHU ON LINE. **Revista Instituto Humanitas UNISINOS**. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, nº 225, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao225.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

JORNAL ENFOQUE VILA BRÁS. São Leopoldo: [s.n.], nº 112, Out./Nov. 2008.

KOWARICK, Lucio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

KOWARICK, Lucio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tanya M. de. Moradia irregular e condições de vida na região metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 32, nº 1, p. 33-64, mai. 2004.

MARICATO, Ermínia. O Minha Casa é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada **Carta Maior**, 27/05/2009. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br>> Acesso em 02 de junho de 2012.

MARTINS, José de S. **A sociedade vista do abismo: Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral

das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Rio de Janeiro: UNIC, 2000; Disponível em <[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Q. **Segregação residencial e políticas públicas: do espaço social da cidade na gestão do território**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/Segregacao\\_residencial\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/Segregacao_residencial_e_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2009.

ROLNIK, Raquel.; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Revista Le Monde Diplomatique*, São Paulo, nº 20, p. 4-5, mar. 2009.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: HUCITEC, 1991.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A. de; SILVEIRA, Maria L. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método. *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo, nº 54, 1978. Disponível em: <[www.arq.ufsc.br/urbanismoV/artigos/artigos\\_sm02.pdf](http://www.arq.ufsc.br/urbanismoV/artigos/artigos_sm02.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2011.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.





## Capítulo VI

# Cidade representada e cidade vivida na produção do bairro Restinga

*Nola Patrícia Gamalho*

### Introdução

“Porque se fala que mora na Restinga, os homens se pelam de medo”<sup>1</sup>. “Um grupo de maloqueiros, remanescentes da vila que existia nas imediações do início da futura Avenida Perimetral, entre a Rua Avaí e Travessa do Carmo, estão sendo transferidos para a Vila Restinga (...)”<sup>2</sup>. Violências, maloqueiros, ausências, periferia... Aspectos que povoam o imaginário sobre o bairro Restinga, localizado na zona sul de Porto Alegre (RS). Características conotadas, denotadas, falsas, verdadeiras, hegemônicas e particulares, em processos que revelam e ocultam o espaço em sua produção e intencionalidades (LEFEBVRE, 2000).

A produção do espaço, na perspectiva de Lefebvre, envolve as materialidades, relações, sentidos, lógicas de diferentes escalas que se cruzam, contradizem, confrontam e interpenetram, devendo ser decodificadas a partir da própria produção no espaço-tempo, logo, tendo em conta sua contínua (re)produção. O autor apresenta três dimensões dialeticamente interconectadas: o espaço percebido (práticas do espaço), concebido (representações do espaço) e vivido (espaços de representação), a partir das quais a produção da Restinga enquanto espaço social é analisada, como processo em constante produção/reprodução. Assim, busca-se desvendar essa periferia em suas permanências e rupturas, enquanto produção de um ordenamento tecnocrático e modernizante do território e enquanto espaço de histórias de vida, narrativas de espaços de representações não raro soterradas pelas representações do espaço.

---

<sup>1</sup> Entrevista com moradora da 5ª Unidade da Restinga, em 24/05/2008.

<sup>2</sup> Zero Hora, 16 jan. 1970, p. 9.

Espaço concebido, praticado e vivido surgem das narrativas dos moradores do bairro Restinga em levantamento realizado entre os anos de 2007 e 2008<sup>3</sup> e a partir da produção bibliográfica sobre as vilas de malocas e de notícias de jornais<sup>4</sup> referentes aos processos de remoções vinculados às políticas públicas da administração, como o projeto: “Remover para promover”, que originou a Restinga Velha e a Vila Mapa. Desta forma, o texto estrutura-se a partir do processo, iniciando com as remoções e suas representações, a constituição de uma periferia a partir do seu espaço vivido, na produção das várias Restingas compartimentadas em mecanismos de acesso ao solo e contexto de origem e das práticas e sentidos constituidoras da vida de bairro. Permeando o percebido e o vivido tem-se a discussão dessa periferia sócio-geográfica-cultural como centralidade e espaços de representação.

### **Espaço concebido – “Malocas: o feio da avenida vai sair”<sup>5</sup>**

O bairro Restinga é herdeiro das Vilas de Malocas, não apenas das tábuas velhas e furadas, dos homens, mulheres e crianças privados da contiguidade do centro econômico e histórico de Porto Alegre, mas também dos sentidos que imbricando espaços de representação e representações do espaço compunham as representações da periferia contemporânea. Periferia social? Econômica? Cultural? Ora, sua complexidade também se transforma no espaço tempo e está associada à posição de onde os discursos e representações são produzidos. O primeiro passo é desconstruir e reconstruir, a partir de uma perspectiva crítica que elucide a produção do espaço e suas contradições. A cidade compõe um mosaico não apenas de texturas e morfologias, mas também de símbolos, significados e representações,

---

<sup>3</sup> O levantamento de campo foi realizado para a dissertação de mestrado defendida em 2009 com o título: **Das representações do espaço ao espaço de representação: a produção da Restinga-Porto Alegre/RS**. Dissertação (mestrado em geografia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Porto Alegre – RS, 2009. A partir da dissertação são reelaboradas e desenvolvidas outras perspectivas sobre periferia e espaço.

<sup>4</sup> As notícias de jornais foram levantadas a partir do trabalho de Aldovan Moraes (2008).

<sup>5</sup> Zero Hora, Porto Alegre, 11 ago. 1969, p.3.

compondo trunfos, armas na reprodução e legitimação do sistema de dominação.

A modernização da cidade de Porto Alegre, cujo ideário pode ser observado na figura 1, ocorrido nas décadas de 1960 e 1970, com obras de contenção das cheias do Guaíba e a ampliação e modernização da estrutura viária urbana ocorreram associadas à expulsão das Vilas de Malocas, denominação das táticas de moradia de segmentos sociais pobres localizados próximos às áreas centrais e vias de circulação.

Figura 1: Imagem de Porto Alegre.



Fonte: Zero Hora, 27/02/1970.

A remoção das vilas, promovida na política de modernização da cidade, pautou-se no que Lefebvre (1999, p.78) define como ideológica, em representações cujo objetivo era de dominação e legitimação da política excludente. O lema do programa: “Remover para promover” constitui essa lógica de distinção oculta como programa social o qual estabeleceu a remoção das malocas e suas famílias para um espaço a ermo, distante aproximadamente 26 km da área central, com escassas disponibilidades de transporte público e sem infraestrutura. O fortalecimento da política encontra-se nas representações sobre as vilas alicerçadas em determinismos sociais, políticas higienistas e valores morais.

A maloca, denominação do tipo de moradia, constituiu-se como símbolo das vilas. O símbolo como produto e sua força “(...) reside em sua habilidade para produzir sentido. Essa não é uma entidade descolada do mundo; refere-se sempre a alguma coisa fora de si, ou seja, a um objeto, e nasce pela ação de um ser humano” (JOVCHE-

LOVICHT, 1998, p. 7). São relações sensíveis, sensoriais e conceituais dos sujeitos com o mundo, construídas a partir da subjetividade, intersubjetividade e objeto-mundo, estão, portanto, impregnadas de intencionalidades e de saberes preexistentes, o que para Moscovici (2003) constitui os processos de ancoragem e objetivação. Medeiros (1951), enquanto contemporâneo da constituição das vilas de malocas em Porto Alegre, produziu leituras/compreensões sobre o fenômeno, ancorando-o como desordens do sistema urbano, contrárias a urbanidade e ordenamento moral da Porto Alegre asséptica e moderna que se produzia.

Em 1946 e especialmente em princípios de 1947 começou-se a observar o aparecimento de grupos mais ou menos numerosos de casebres em vários pontos da cidade. Sempre existiram centenas de casebres e mesmo grupos localizados em determinados lugares. Mas por esta época (46-47) o fato apresentou características novas. A construção em massa em lugares determinados – terrenos baldios, margem de estrada, logradouros públicos – apresentou um ritmo acelerado, a ponto de aparecerem da noite para o dia verdadeiras vilas, que os próprios habitantes apelidaram de ‘vila de malocas’. (MEDEIROS, 1951, p. 15).

As representações do espaço, produzidas por cientistas, planejadores e pela mídia estão ancoradas na legitimação de uma determinada ordem, normalidade e estilo de vida, e nesse sentido, servem para a dominação de um ideal de cidade, que se afasta de parte da população, constituindo uma cidade imaginada. Jovchelovicht (1998) identifica as representações com funcionalidade ideológica de dominação como hiper-representações, o que se aproxima do espaço na sua dimensão concebida quando reproduz lógicas, normativas e valores distantes dos processos vividos ou os estigmatizando. A produção de um espaço social, segundo o pensamento de Lefebvre, “(...) inclui não somente a materialidade concreta, mas um conceito pensado e sentido – uma ‘experiência’” (SCHMID, 2012). As vilas de malocas eram espaços vividos e plenamente inseridas na lógica de desenvolvimento, pois consistiam em produtos do mesmo processo, com o agravante da visibilidade: eram contíguas ou próximas do centro e de importantes vias de circulação. Sua forma não harmonizava com o

ideal de modernidade e progresso, pois expunham a pobreza e estratégias de vida de populações periféricas ao desenvolvimento.

O imaginário das malocas incorporava a ideia de contaminação, atribuindo ao modo de vida dos “maloqueiros” uma questão patológica. A produção da alteridade a partir de valores morais é constante nas descrições das vilas, tornando a proximidade física um perigo de “contaminação”. São discursos deterministas produzindo alteridades fortemente excludentes e estigmatizantes.

Nessa ‘malóca’, vivem sete pessoas: a mãe, cinco filhos e o amante de uma das filhas. Maior promiscuidade é impossível. T., que é a mãe, nasceu em Palmares, morou 20 anos em Osório, era casada, separou-se lá do marido para viver com outro, de quem teve os cinco filhos; veio a um ano para Porto Alegre, desde então está na ‘vila’. Os filhos têm as idades de 17, 15, 10, 8, 7, 4 anos; homem é só o de 7 anos. A primeira filha amasiou-se aos 16 anos com V., de 28 anos, natural de Osório e aqui há um ano; moram na aludida ‘malóca’; e a segunda aos quatorze anos passou a viver com um irmão de V., que aqui está também há um ano. Nesse ambiente vivem 4 crianças de 10 a 4 anos. Só o milagre impediria que estas criancinhas também não se pervertessem (...). [sic] (MEDEIROS, 1951, p. 32-3).

Têm-se os pressupostos para a política de remoção das malocas<sup>6</sup>, uma vez que configuravam um atraso ao processo da modernização e uma patologia social. Para tanto, foi essencial a consolidação de representações que alicerçassem a política pública de remoções e do ordenamento espacial. É a partir dessa conjuntura que o poder público deu início à substituição dessas habitações e a promoção de programas urbanísticos, com a ampliação da rede viária e produção de habitação destinada à classe média. Esses processos de transformação destruíram e recriaram novas formas, com novas funções, e a

---

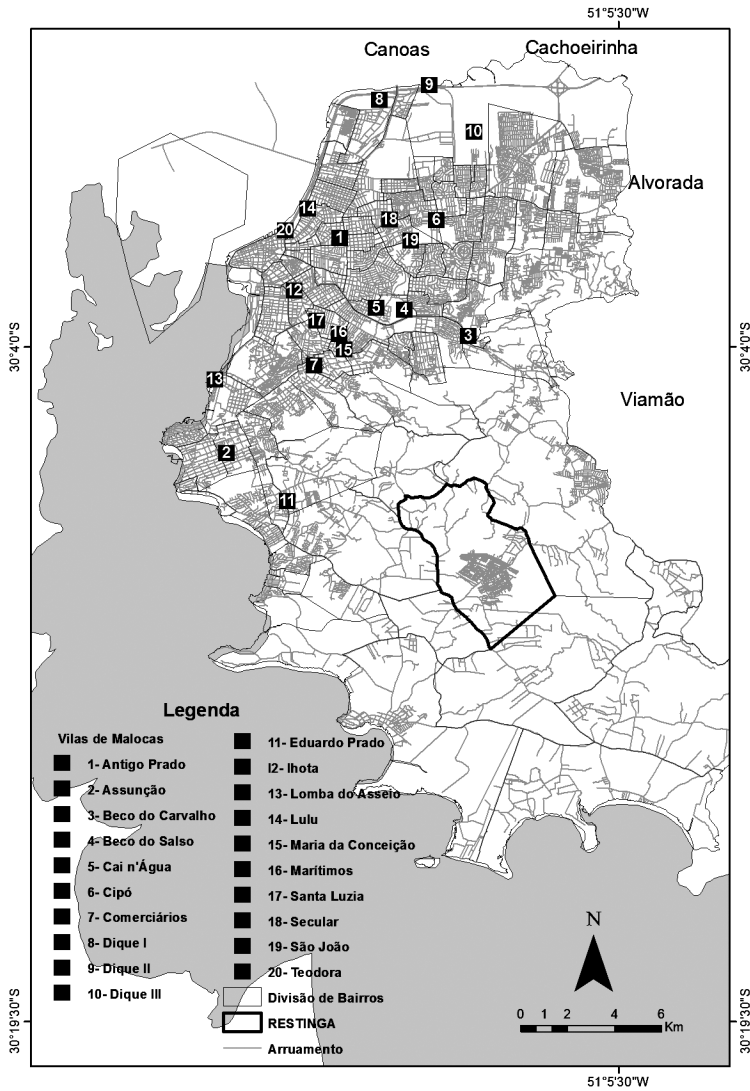
<sup>6</sup> Destacam-se, na formação do bairro Restinga a Ilhota, a Vila Marítimos, Vila Lulu, que teve suas remoções iniciadas em 1969, a Vila dos Marítimos e a Vila Santa Luzia, nas quais feitas remoções em 1970, Vila Maria Degolada, ou Vila Maria do Golpe, ou Vila Maria da Conceição, em 1971. No período de 1969 a 1974, foram removidas pela prefeitura de Porto Alegre 11.027 malocas, totalizando 48.194 pessoas, das quais algumas foram deslocadas para terrenos próprios, e outras para áreas de recebimento dessa população, sendo que 10% das remoções tiveram como destino a Restinga Velha. Foi uma política intensiva, removendo aproximadamente duas mil malocas e 8 mil pessoas por ano (ZERO HORA, 24 jan. 1975). A localização aproximada das Vilas é demonstrada na figura 1.

Restinga constituiu uma das novas espacialidades da cidade.

### **Das Vilas às periferias: as permanências e rupturas de sentidos, formas e processos**

Na produção do espaço Restinga (Figura 2), é explícita “(...) a contradição entre as estratégias do Estado (visando à reprodução do capital e a produção de um espaço dominado) e os usos do espaço (objetivando a reprodução da vida) (...)” (CARLOS, 2001, p. 17). A produção de formas da urbanização ocorre no intuito de gerar as condições para a reprodução do capital.

**Figura 2: Localização das Vilas de Malocas e do bairro Restinga em Porto Alegre.**



Fonte: GAMALHO, 2009.

O local, o espaço vivido e percebido é palco do atravessamento e imbricamento de distintas lógicas e práticas, do global e do local, da ordem distante e próxima. As categorias da tríade do espaço: concebido, percebido e vivido estão contidas umas nas outras e somente podem ser compreendidos a partir de suas relações. Assim, a produção de um bairro periférico, distante, de início um vazio, é fecundo em intencionalidades, de concepções e de experiências. A política incide alterando vidas, planos, práticas... É a criação de outro espaço, com permanências e rupturas.

Um dia surgiu a avenida. Já existia, mas agora tornara-se a AVENIDA... Iluminação a mercúrio. Uma beleza. Mas iluminada demais, ressaltava a feiura das malocas. Era preciso removê-las e rapidamente. Os caminhões surgiram. Ninguém sabia o que era a tal Restinga, para onde iriam todos compulsoriamente... Um passarinho informara que seria uma espécie de Vila Mapa... Um pouco aborrecidos, um pouco esperançosos, lá se foram eles... Quilômetros e quilômetros de estrada e ao final o deserto...<sup>7</sup>

De forma descontextualizada, as concepções vigentes associavam os moradores das malocas a condição de inferioridade e a política pública de remoção e urbanização atuaria no intuito de retirar a condição de “maloqueiro” desses sujeitos. Remetiam a população e a problemática social a desvios que se materializavam na estratificação social, na forma de ocupação do solo, na inserção no mercado de trabalho (formal e informal) e na esfera cultural, a partir dos modos de vida. A solução da problemática convergia para a reeducação e acesso ao lote para as famílias removidas, pois, segundo os ditames morais e sociais, essa população não estava apta a viver em sociedade. Assim, a Restinga seria, conforme a administração da época, “Vilas de Triagem, onde o elemento seria educado para coabitar”<sup>8</sup>

É a racionalidade presente na lógica de classe, ou segundo Le-febvre (1999, p. 78), a sócio-lógica ou ideo-lógica atuando na produção e fragmentação do solo urbano. As transformações físicas são acompanhadas por essa ideo-logia, pela produção de representações e hiper-representações sobre os espaços e sujeitos. A dominação se

---

<sup>7</sup> FAILLACE, Zero Hora, 18 maio. 1967, p. 12-3.

<sup>8</sup> ZERO HORA, 27 de fev. 1969, p. 2.



expressa de forma concreta na interdição do acesso ao solo nas áreas das vilas de malocas e na forma subjetiva, nas estratégias que utilizam o universo simbólico para manter o controle, intensificando as alte-ridades, assim,

A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto (...) (BOURDIEU, 2007 (a), p. 10).

A cartografia da cidade foi radicalmente alterada e alicerçada no ideário de modernização, o qual promoveu de um lado a incorporação de setores considerados como deteriorados e ausentes de urbanização e, de outro, criou áreas que, de forma contraditória ao suposto ideário, permaneceram um longo período com profundas ausências de infraestrutura urbana.

Foi como eu te disse, a gente ficou aqui, diversos anos sem o auxílio de iluminação, sem rede de esgoto, nós tinha patente, nosso banheiro era patente nos fundos do pátio que a gente já nem tinha lugar, a gente cavava no terreno pra fazer outros buracos pras necessidades, era patente, então a gente abriu o buraco, fez aquele barraquinho de madeira, uma patentezinha ali, que tava toda velha, toda podre (...). Era patente e poço no mesmo terreno, não tinha água encanada, então tu fazia uma patente lá nos fundos e o poço logo aqui (...) e a gente acabava tomando aquela água, o que vai se fazer, não tinha outra, então era assim, era patente e poço no mesmo terreno. Iluminação, a nossa iluminação era a luz da lua, a luz da lua era uma maravilha...<sup>9</sup>

Revela-se, portanto, a falácia do lema do programa, pois o eixo de desenvolvimento e geração de empregos predominava no centro administrativo, favorecido pela proximidade com a área industrial, fácil acesso aos municípios da região metropolitana e da zona norte, em contato com as vias de ligação como o restante do estado e país. (BR 116 e BR 290). A zona sul do município de Porto Alegre, local de acolhimento da população removida, era predominantemente rural assim como Viamão, município vizinho.

<sup>9</sup>Entrevista com morador da Restinga Velha, em 02/07/2008.

A criação do bairro significou a emergência de uma situação que articulava elementos da espacialidade da conjuntura das vilas de malocas e da periferia. Junto com o morador veio a materialidade do estigma, a maloca, em que tanto a condição da habitação quanto os sujeitos constituíam uma espécie de “herança”, material e simbólica, que se sobrepunha à nova condição. O universo de relações sociais foi fortemente alterado, as estratégias de sobrevivência consolidadas foram perdidas e novos grupos distintos tiveram que se reordenar em um espaço marcado pelas ausências e pela distância, características comumente associadas a periferias.

A água é fornecida de oito em oito dias por carros-tanques, que enchem as pipas públicas e as três ou quatro caixas d’água que existem... Água exposta a todas as contaminações. E quando o carro atrasa mais de quinze dias, eles bebem água da sanga... Em desespero de causa, os moradores tentaram perfurar poços por conta própria... só encontraram barro... A escola fica a mais de três quilômetros de distância e os pequenos que não podem caminhar tanto, perderam o ano... Os grandes perderam os empregos...<sup>10</sup>

A política de urbanização envolveu políticas públicas supostamente de melhoramentos para a sociedade, beneficiando seletivamente a população da cidade. A localização do bairro Restinga, no extremo sul, em um contexto de faltas, de distância do mercado de trabalho, menor densidade viária são elementos que corroboravam para o sentimento de confinamento e de segregação dessa população.

A periferia é então construída, física, a partir dos reassentamentos, pela ausência de infraestrutura, saneamento, serviços públicos; social, pelas estratégias de sobrevivência que perpassavam as relações de proximidade; e mental, a partir das inúmeras representações do espaço, vinculando-o ao confinamento de segmentos desajustados da sociedade na periferia urbana. No entanto, indissociável das representações do espaço estão os espaços de representação, pois a vida se desenrola no plano do lugar, exercendo função de centralidade nas trajetórias de vida de seus moradores.

A Restinga possui alguns elementos que a identificam com a

---

<sup>10</sup> FAILLACE, Zero Hora, 18 maio. 1967, p.12-3.

periferia: (a) encontra-se distante do centro da cidade, com menor densidade das vias de acesso; (b) predomina uma população de baixa renda; e (c) possuía, no processo de formação do bairro e atualmente em alguns pontos do mesmo, defasagens em relação à infraestrutura urbana, como saneamento, acesso ao fornecimento legal de água e de energia elétrica. É a periferia em seu termo mais amplo. A identificação com o imaginário e as concepções acerca das vilas de malocas e da periferia deu continuidade à produção de representações estigmatizantes do bairro, contemporaneamente assentadas nos aspectos vinculados a problemática do tráfico de drogas, violência, ausências e precariedades.

No entanto, decorridos mais de 40 anos do início de sua formação, a periferia nesse sentido amplo não é mais suficiente para compreender essa formação espacial. Tampouco o conceito permanece preso a dicotomia centro-periferia. Serpa (2013) argumenta que todos os lugares podem constituir-se como centros e que “(...) A noção de centro e periferia dá conta das desigualdades, mas não das diferenças” (p. 104). Pensar a Restinga hoje como periferia envolve muito mais o campo das representações sociais do que propriamente a posição geográfica do bairro em relação ao centro, uma vez que a própria cidade avançou para as bordas, ressignificando as distâncias<sup>11</sup>. Alguns elementos, como o avanço tecnológico, presente principalmente nas tecnologias de comunicação, a ampliação do tecido urbano em direção à zona Sul da cidade e a melhoria dos transportes alteram a sensação do espaço-tempo. O crescimento da rede de comércio, rede de ensino público e sistema de saúde local satisfaz grande parte das necessidades de consumo da população, limitando a necessidade de deslocamento.

Hiernaux e Lindón (2004) partem da perspectiva de que a periferia deve ser compreendida conjuntamente por definições exocêntricas e egocêntricas, próximo da perspectiva de espaços concebidos e espaços percebidos e vividos, assumindo com isso a produção do

---

<sup>11</sup> Em relação aos condomínios fechados, há a valorização da distância, representada como próxima da “natureza”. Serpa (2007) faz a distinção de duas periferias: “(...) aquela com urbanização de *status* e aquela com urbanização popular. As periferias nobres, valorizadas por amenidades físicas (mar, sol, verde), ganham infraestrutura adequada e tornam-se bairros de *status*”.

espaço no sentido material e simbólico como algo complexo e desviando de perspectivas cartesianas. Esse espaço reconhecido como periferia é povoado de histórias, de permanências, de encontros no espaço público, de táticas de sobrevivência. A centralidade dá-se a partir de onde e quem detém o discurso, portanto, na sequência têm-se narrativas que contam sobre esses espaços de representação, logo, periferias, pois são múltiplos os atores que constroem conhecimentos, sendo imprescindível identificá-los, de forma a propiciar visibilidade dos espaços de representação, desconstruindo com isso estigmas e estereótipos. Periferia, como recurso metodológico de interpretar o espaço e a vida de bairro em sua relação amalgamada com os sentidos de periferia encaminham as compreensões sobre os entrelaçamentos das representações do espaço, espaço de representação e práticas espaciais.

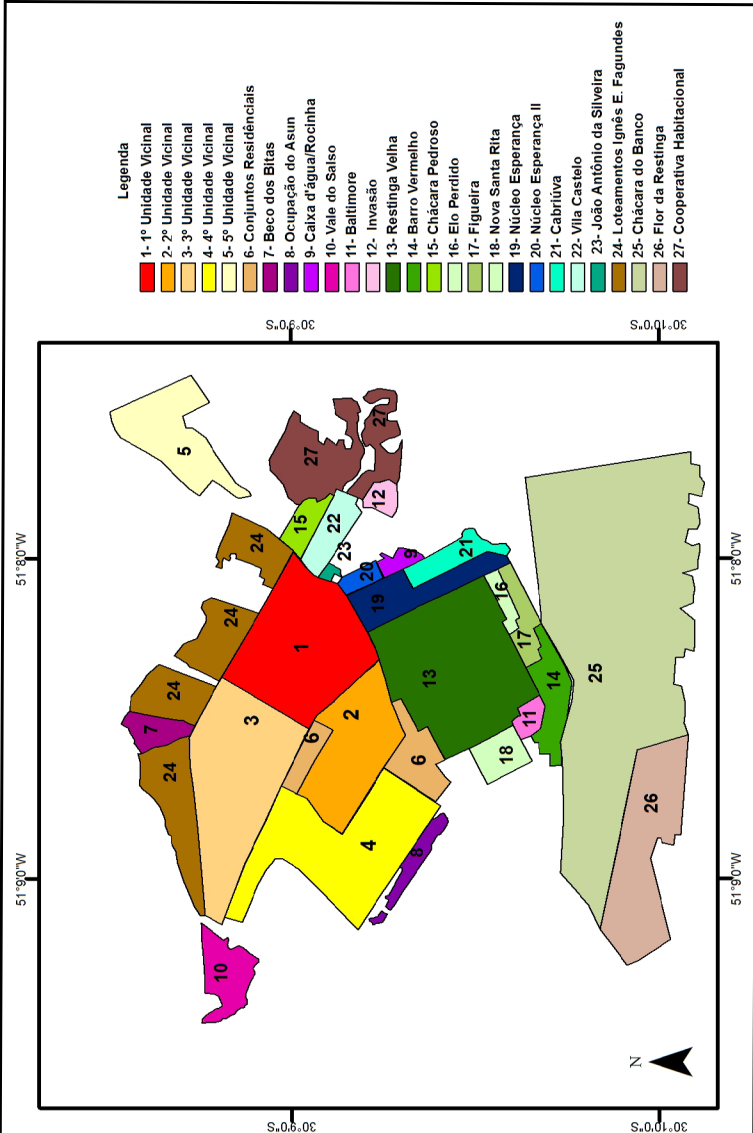
## **Espaço vivido e percebido: os percursos da moradia**

A formação da Restinga a partir das remoções compõe o ponto de origem do bairro, pois entre tantos outros elementos e novos espaços que surgiram, esse é um importante marco de fundação e de reconhecimento e distinção internos às práticas espaciais. O mesmo fato contribui para um imaginário comum e para a configuração de alteridades internas, enquanto a construção da Restinga Nova foi direcionada para um segmento social com possibilidade de adquirir uma casa popular, em políticas de diminuição do déficit habitacional, planejada, a Restinga Velha constituiu um depósito de pessoas. De um lado tem-se o programa de urbanização e a conseqüente remoção de malocas; de outro, tem-se a produção de habitação popular, inacessível à maioria dos habitantes provindos das remoções, originando as alteridades e atritos entre Velha e Nova Restingas.

A produção de espaços no bairro transbordou a dicotomia iniciada com as distinções produzidas por políticas públicas entre os dois primeiros núcleos. A essas foram agregadas outras, diferenciadas pelo mecanismo de acesso à moradia, constituindo múltiplos locais internos ao bairro, como pode ser observado na figura 3. Inseridas na significação da casa própria estão as trajetórias de vida que con-

duziram o sujeito ao lugar, sob as quais se produzem os vínculos com o espaço e a constituição da vida de bairro (MAYOL, 2011, SERPA, 2013). A moradia enlaça o sujeito ao lugar e, por meio das transformações na mesma, das estratégias de sociabilidade e da formação do *habitus* de classe (BOURDIEU, (b) 2007) que o sujeito se localiza na estrutura da cidade e reelabora os espaços de representação, sem, contudo, desvinculá-los da hierarquia urbana na forma de distinções sociais, logo, das representações do espaço.

**Figura 3: Mapa de parcelamento do solo na Restinga (2009).**



Fonte: Gamahó, 2009.

Os diferentes espaços não são vivenciados da mesma forma por todos os habitantes do bairro, pois sua identificação ocorre na internalização da diferença, que tem sua origem no acesso à moradia e vivência da especificidade do lugar. A Restinga como bairro amplo<sup>12</sup>, com múltiplos processos de formação e espacialidades, é uma abstração, um conceito (TUAN, 1983), uma vez que o morador, em geral, não desenvolve uma experiência íntima com todo o espaço. Para o autor, “A unidade maior adquire visibilidade através de um esforço da mente. Então, o bairro inteiro torna-se um lugar” (p. 189). Todavia, é a referência identitária, fortemente atrelada ao espaço e explícita no termo para designar os moradores: Restingueiros. As diferenciações podem ser reconhecidas pelos diferentes mecanismos de acesso à moradia, uma vez que a fragmentação do bairro em localidades deu-se pelas diferenças em sua produção e a agregação de novos solos aos já estabelecidos, em um movimento contínuo<sup>13</sup>. As diferentes localidades foram agrupadas de acordo com a forma de acesso a moradia (Figura 4), conforme segue:

- Reassentamento realizado pelo poder público: Restinga Velha, Barro Vermelho, Elo Perdido, Figueira, Nova Santa Rita, 5ª Unidade Vicinal, Cabriúva, Vila Castelo e Núcleo Esperança II;
- Aquisição de moradia popular em projetos habitacionais: Restinga Nova (1ª, 2ª, 3ª, 4ª Unidades Vicinais), Núcleo Esperança, Conjuntos Residenciais (Angico, Sargento Silvio Holembach, Monte Castelo, Harmonia e Loureiro da Silva), Núcleo Esperança e Cabriúva,
- Ocupações: Vale do Salso, Vila Beco do Bitá, Asun (também conhecido como Vila Unidão ou Vila Clara Nunes), Chácara Pedroso, Rocinha (também conhecido como Vila Caixa d'água), as ocupações da João Antônio da Silveira e diversas outras pequenas ocupações em

---

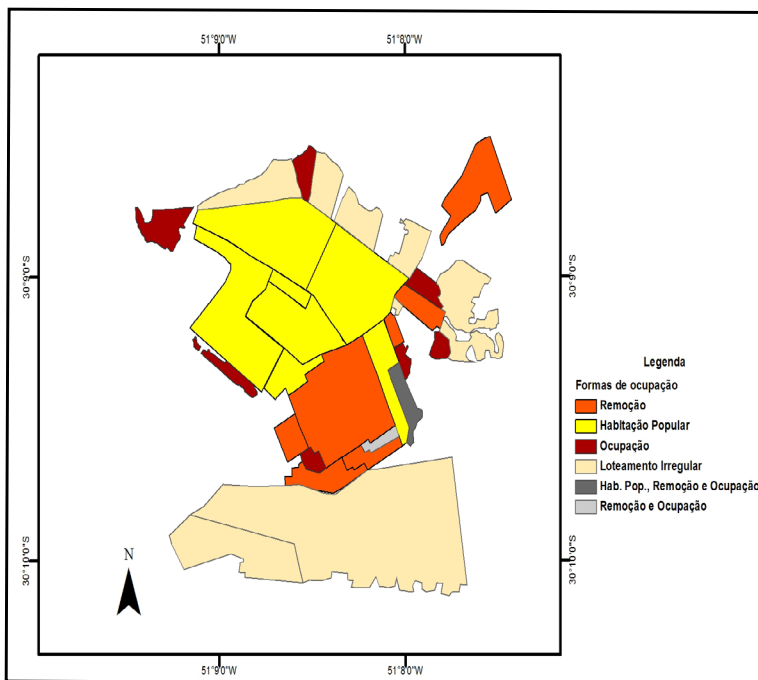
<sup>12</sup> O bairro tem uma complexidade maior que muitos municípios. Apresenta uma ampla subdivisão em localidades e, segundo o IBGE (2010), tem 51.569 habitantes.

<sup>13</sup> A ocupação do Asun identificada no mapeamento sofreu um processo de remoção para outro lugar dentro do próprio bairro, constituindo nova área de reassentamento. A área vem sendo outra vez ocupada. Também há a produção de conjuntos habitacionais para comercialização.

áreas de reserva técnica do bairro.

- Loteamentos clandestinos: Chácara do Banco, Flor da Restinga, Loteamentos da Avenida Ignês E. Fagundes, Cooperativa dos Bombeiros.

**Figura 4: Subdivisões por formas de acesso a moradia.**



Fonte: Gamalho, 2009.

Os reassentamentos<sup>14</sup> podem significar opressão ou progresso, pois ou são impostos ou desejados. Para as famílias removidas para a Restinga Velha, o processo foi pautado por opressão, uma vez que foram privados da proximidade do mercado de trabalho

<sup>14</sup> Segundo Moraes (2008), a Restinga Velha foi implantada em 01/06/1968, Barro Vermelho em 10/1981, Vila Nova Santa Riga em 12/1991, Figueira em 05/1992, Esperança II em 01/1994, Restinga Nova 5ª Unidade em 10/10/1999 e Castelo em 1998.



e da infraestrutura urbana. Nas lembranças dos moradores, é marcada a sua condição de inferioridade frente ao processo, em que o sujeito se percebe pequeno e interioriza essa inferioridade na sua condição, assimilando sua posição na fragmentação da cidade. O sentir-se pequeno é a tomada de consciência da posição que ocupa dentro da sociedade, processo potencializado pela opressão e campanha vinculados aos reassentamentos, que apontavam as pessoas como desajustadas à sociedade e aos ditames morais e estéticos, o que teve início nas representações das vilas de malocas e continuidade nos sentidos da Restinga.

E até que chegaram aqui, então quando entraram, que seguiram aquela avenida, a João Antônio da Silveira, que agora divide a Restinga Nova com a Velha, (...). Aí entraram naquela ruazinha, era só mato, passava batendo nos galhos de árvores em cima do caminhão e nós pequenininho ali no caminhão. (...) então dobraram e largaram nós no meio do campo onde tinha os arbustos, as árvores um pouco mais terrestres, um pouco mais no chão, mais pequenas. Então, largaram nós ali e por ali cada um foi ajeitando ao seu jeitinho, foi fazendo sua cerquinha. (...) E o tempo passando, com o tempo se passando vieram trazendo outras vilas.<sup>15</sup>

É a interpenetração dos âmbitos concebido, vivido e percebido, assim como a produção das representações do espaço e o espaço de representação, que se chocam, se articulam e se influenciam. As ausências, coações e violência associadas aos reassentamentos fazem parte da história de vida dessas famílias, que construíram suas trajetórias na formação do bairro, misturando sua história a história do lugar. Morador e lugar se confundindo e se refletindo reciprocamente, como a água e a pedra, o maloqueiro e a maloca, o pobre e a periferia. É a desigualdade social presente no estigma de não participar da cidade formal, preponderando sobre a diferença e com isso, encobrendo os espaços de representação.

Ainda que os assentamentos na Restinga Velha tenham sido impostos, foram produzidos os vínculos do sujeito com o espaço. Se

---

<sup>15</sup> Entrevista com morador da Restinga Velha, em 02/08/2008.

para a parcela da população que participa do consumo da cidade, enquanto mercadoria, a habitação adquire status de desejo, vinculado a amenidades, tais como localização, incidência solar, equipamentos, como elevador, piscina, entre outros, para o segmento desprovido da condição de consumidor; o desejo é amalgamado à necessidade e o ato de habitar produz o vínculo do sujeito com o espaço no qual ele estabelece relações de vizinhança e com isso espaços em que se é conhecido e reconhecido socialmente.

São histórias de vidas em que a casa própria está além do consumo como propriedade privada, embora indissociável desta. Configura-se como estabilidade e abrigo, no sentido que as dificuldades enfrentadas pelas alteridades e precariedades presentes no início do assentamento e das trajetórias de vidas dos moradores são superadas e os laços comunitários consolidados.

Assim como a Restinga Velha, outros processos de reassentamentos constituíram localidades no bairro, marcadas por distintos processos, trajetórias de vida, transformações dos espaços no decorrer dos anos, como o nascimento dos filhos, o crescimento das crianças, os casais que se formaram, a luz, água, o asfalto... É a vida que se realiza no plano do lugar. Seabra (2003), identifica o bairro como o horizonte de possibilidades de reprodução da família, o que corrobora com as táticas de bairros de periferia como possibilidade de viver, conviver e constituir família na metrópole. Sobreposto ao espaço concebido, resultado da ação do Estado, incorpora-se a ação dos sujeitos, que modificam a forma, em um duplo movimento de melhoria da qualidade de vida e transformação dos significados associados à precariedade. É na vida, no dia a dia que o espaço é produzido, na construção de cercas, na ampliação da casa, significando também o progresso individual, no reconhecimento enquanto comunidade, a partir das relações da rua, da localidade, nos encontros no comércio local, no jogo de bola na rua, nos encontros nas escolas... São processos que, quando apreendidos, tornam frágeis as perspectivas homogeneizantes do bairro.

Quando nós viemos pra cá, o DEMHAB<sup>16</sup> deu uma pecinha dessas de emergência, tábuas de compensado rosa. Acho que era 3 x 3 ou 2,5 x 2,5, e foi ali que a gente começou, depois fomos fazendo meia-água, depois fomos fazendo a parte da frente, construindo as dos fundos e assim foi indo. E isso com todas as famílias aqui, né? Porque tudo que o pessoal tem aqui teve que lutar pra construir, não é nada de mão beijada. (...) [sobre a infraestrutura] era a casinha de emergência, o terreno e não tinha nem cerca. A gente foi providenciando arame, taquara, coisas assim, pra fechar, pra não ficar muito aberto, muito desabrigado, por causa do pessoal que a gente não conhecia<sup>17</sup>.

As paulatinas adições de novas espacialidades compartilham os sentidos/significados de moradia como condição de segurança, ainda que nos processos marcados pela imposição de remoções. Dentro de um contexto de fragilidade social, de instabilidades financeiras, a posse da casa atua na redução de gastos e segurança, com isso, envolve também o âmbito do afetivo, produto da significação, como lar, como conquista. Para Lefebvre, o espaço vivido é como o mundo é experimentado no cotidiano (SCHMID, 2012, p. 102).

A gente morava no pátio de um tio nosso, mas depois a minha mãe ganhou essas casinhas aqui no Barro Vermelho, que na época era Elo Perdido. Era além da Restinga Velha, a Restinga Velha era só até um pedaço, pra cá só tinha mato e começaram a fazer casinhas e dar pra essas pessoas<sup>18</sup>.

A condição de opressão acumula-se nas trajetórias, as quais os sujeitos vivenciam até fixar-se no lugar. São trajetórias que explicitam a aquisição da moradia como afirmação individual e familiar, pois decorrem de um longo percurso de instabilidades. Os espaços concebidos, percebido e vivido interpenetram-se, assim, a propriedade privada, fortemente alicerçada em imaginários hegemônicos de normatização do espaço institui-se também no espaço vivido e nas práticas enquanto projeto. Famílias que coabitam, moram de favor,

---

<sup>16</sup> Departamento Municipal de Habitação.

<sup>17</sup> Entrevista com moradora do Barro Vermelho, em 29/04/2008.

<sup>18</sup> Entrevista com moradora do Elo Perdido, em 12/06/2008.

dependem de aluguel... São grupos sociais que têm nas experiências da cidade a insegurança, todavia, traduzem o lugar de acolhimento enquanto positividade e centralidade. São histórias consolidadas no bairro, pois decorrem de múltiplos percursos no espaço da metrópole e na Restinga.

Aí teve um dia que eu disse: eu to atacada até da depressão, eu tomo remédio tarja preta e tudo. (...) tô com meus filhos praticamente na rua, aquele dia lá vocês viram, a assistente social tirou foto e eu não tenho, como eu vou ficar lá com a minha irmã? Quatro filhos, até pra comer não era tanto porque eu trabalhava, mas criança...<sup>19</sup>

É potencializada a função da casa própria, que “(..) se constitui numa fórmula encontrada pelo trabalhador, como expediente de reprodução, para subsistir na situação em que o salário se situa abaixo do custo de reprodução da força de trabalho” (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p. 127). A periferia é o lugar em que o pobre tem a possibilidade de adquirir sua moradia. Contudo, até mesmo a disposição de consumo do solo na Restinga é onerosa para essa população, sendo igualmente permeada por dificuldades em sua aquisição, que passa a significar o pertencimento à cidade e à sociedade normatizada, logo consonante com as representações do espaço, embora impregnada das subjetividades das trajetórias de vida.

Ah, eu também, mas eu morei sabe, numa peça, eu morava numa peça menor que essa aqui. Aqui tem uma peça nesse terreno do lado, não sei se vocês repararam, eu morei numa peça que só cabia a cama, o fogão e só, não cabia uma cadeira, nada, só eu e a [Fulana]. Aqui na Restinga também, aí depois que eu mudei nessa peça, sabe, aqui depois, tu chegou a ver, na frente de onde era a escolinha. Quando eu saí da escolinha que eu passei, eu acho pro outro lado da rua. (...) Ali que eu morei. Quando eu saí dali eu fui pra uma peça enorme de grande, uma peça só, só que ia daqui... e aí o que eu tinha? Eu só tinha aquela cama de solteiro com a [Fulana], um armarinho de botar as roupas, e o fogãozinho de duas bocas. Aquilo naquela baita casa, na outra era pequeno pra muita coisa e a outra era grande, mas eu não tinha nada. E assim eu vivia a vida.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Entrevista com moradora da Vila Castelo, em 19/04/2008.

<sup>20</sup> Entrevista com moradora da Vila Castelo, em 19/04/2008.

Algumas trajetórias já denotam vínculos com o bairro, em migrações dentro do mesmo, vivenciando e amalgamando, a partir das relações sociais, o sentimento de pertencimento, de espaço enquanto aprendizagem, como formador do sujeito social. Ao fixar-se no lugar, tem-se a possibilidade de aplicação de investimento em um bem próprio, promovendo o lugar e o sujeito. As dificuldades são ressignificadas enquanto saber e superação.

Outro processo produtor de espaços foram as políticas de produção de habitação popular<sup>21</sup>, que se configurou, simultaneamente, como solução e restrição, pois na relação entre valor de uso e valor de troca tem-se a fragmentação da cidade, envolvendo status distintos, constituindo os bairros nobres e periféricos. Todavia, representa a independência do aluguel e a ascensão social que a condição de proprietário atribui. A valorização desse bem não é restrita à dinâmica de mercado enquanto relações de troca, embora também a contenha.

Na época a casa aqui não era qualquer um que tirava, eu tirei porque eu comprovei 6 (seis) salários mínimos, que eu trabalhava e fazia hora extra, eu era porteiro. (...) eu acho assim, o seguinte, eu acho que toda pessoa, principalmente o pobre, o sonho dele é ter uma casa própria. Quem não quer ter uma casa própria? Pagar aluguel, já é pobre e ainda paga aluguel, come na mesa, o aluguel come na mesa.<sup>22</sup>

A produção da Restinga Nova deu-se dentro de um espaço de referência já estigmatizado, a Restinga Velha. A elaboração do espaço de representação foi produzida na tensão do bom e do mau lugar, do trabalhador que, com o esforço e empenho adquire a casa própria e o maloqueiro, que, por seu modo de vida, promiscuidade e ilegalidade do uso do solo, foi determinada sua localização na cidade. São essas alteridades produtoras e produto das representações de distâncias sociais internas ao bairro.

---

<sup>21</sup> Segundo Moares (2008), esses espaços são: Restinga Nova 1º Unidade, implantada em 05/11/0191, ; Restinga Nova 2º Unidade, em 12/11/1975, ; Restinga Nova 3º Unidade, em 28/08/1976, ; Restinga Nova 4º Unidade, em 04/09/1980, Conjunto Residencial Monte Castelo, em 01/12/1980, Conjunto Residencial Sargento Silvío Holembach, Conjunto Residencial Loureiro da Silva, 31/12/1985, Conjunto Residencial Angico, em 01/01/1987, Condomínio Harmonia, em 21/09/2000, Loteamento Núcleo Esperança, em 08/1993, Cabriúva, em 08/1989.

<sup>22</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova- 1ª Unidade, em 11/08/2008.

[sobre quando foi para o bairro] foi em 1976, logo que me casei. Nós casamos e moramos na Volta do Guerino, no Passo da Areia. Nós morávamos lá, depois fomos morar na Bom Jesus, em casa a meia. Eu morava numa parte e meus primos na outra. Meus primos se mudaram, foram morar em Alvorada. Daí eu morei nessa parte que desocupou. Na Bom Jesus (...) aí, tinha lá uma empresa que queria desocupar o pessoal daquela planta, a casa que a gente morava não era regularizada, mas a gente pagava aluguel, morava num porão e pagava aluguel.<sup>23</sup>

As possibilidades de aquisição da moradia, alicerçados na sua condição como mercadoria, ocultam o processo de segregação socioespacial, ao mesmo tempo em que revelam que viver e habitar a periferia é a arte da invenção, desde as estratégias de aquisição da casa própria, até o ideário e práticas de melhoria, frequentemente percebido como “progresso” e da própria submissão e/ou aproveitamento do clientelismo político.

(...) casado fui morar com meu sogro, não tinha casa, aquela coisa. Nem era dele, era alugada. E aquilo cria uma angústia, uma ansiedade nas pessoas, porque tu casou, tu tá prevendo um futuro e tu tá numa circunstância completamente instável. (...) Aí a [fulana] se inscreveu no DEMHAB e eram muitos candidatos e a gente já estava quase descrente, né? Porque esse Departamento Municipal de Habitação também é uma autarquia e ela se cerca de muitos apelos políticos, então muitos processos a gente sabia que eram adiantados em relação aos outros, gente que tinha padrinho, os próprios diretores do DEMHAB usavam isso como um meio político, e até hoje é assim. (..) Então eles usavam aquilo ali como um apelo político pra depois se candidatarem. Aí nos escrevemos pra ganhar uma casa, aí um belo dia o Flávio Anton chegou e: olha, eu tenho, como sociólogo lá, posso indicar duas pessoas pra ganharem, mas [fulano], é só apartamento. (...) Mas na situação que nós nos encontrávamos, nós não pensamos duas vezes, pra já. E aí fomos contemplados, passamos por todo aquele processo de ser fotografado com o Zanella e o Pujol<sup>24</sup>...<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova – 2ª Unidade, em 14/02/2008.

<sup>24</sup> Políticos do município.

<sup>25</sup> Entrevista com morador do Monte Castelo, em 26/09/2008..

As trajetórias se sucedem no espaço-tempo, sobrepondo-se às velhas, novas histórias e novos moradores. Embora a origem seja a partir dos programas habitacionais, a transformação do espaço e a comercialização dos lotes atrai novos moradores que, delimitados pelo solo enquanto valor de troca, encontram sua possibilidade de uso na Restinga. A aquisição da casa própria na periferia é a segregação oculta no mecanismo do mercado, sem, contudo deixar de ser o alicerce de famílias, que encontraram em uma Restinga já estruturada, com sistema de transporte, serviços e comércios, sua possibilidade de reprodução.

O que me trouxe pra cá foi que eu achei o bairro, de periferia, que era pelas minhas posses, mas era o que eu poderia comprar. E eu achei assim, um lugar muito diversificado, tem vários níveis de pessoas, vários níveis sociais, e achei que tinha acesso a mais comércio, que tinha mais escolas, que era melhor do que o bairro que eu estava, pra pobre ele era melhor. (...) Fui pra uma casa aqui próxima, na 4ª unidade, precária, mas precária que Deus o livre...<sup>26</sup>

A aquisição da moradia por meio das ocupações<sup>27</sup> compõe o acesso à habitação, necessidade básica que a cidade formal negou para a parcela da população intensamente fragilizada, que encontra no extremo da ilegalidade a possibilidade de adquirir a casa própria. Ocupar ou comprar um lote em ocupações é a possibilidade de sobrevivência, táticas (DE CERTEAU, 2009) de participar da vida na metrópole. E assim, como nas demais espacialidades do bairro, os relatos sobre a conquista da moradia representam a possibilidade de uma vida melhor.

Não, eu saí de lá e fui morar com um irmão meu no Menino Deus, depois que eu me separei dele. Depois do Menino Deus ele chegou pra mim e disse: Eu te dei pra morar por uns tempos e não pra morar pra vida inteira. Aí eu fiquei ofendida com aquilo ali, fazia três anos e meio que eu morava ali e fui embora. Aí eu disse pra uma amiga: Não tem uma casa pra me emprestar pra eu morar até... Eu não quero mais ficar aqui. E era lá no Teresópolis. Ela disse: tem uma peça lá, podia ter botado tu lá, recém

---

<sup>26</sup> Entrevista com moradora da Restinga Nova – 4ª Unidade, em 04/08/2008.

<sup>27</sup> Segundo Moraes (2008), são: Velo Beco do Bita, em 1975, Rocinha, em 1992, Vale do Saldo, em 01/1996 e as demais localidades não são identificadas suas datas de ocupação.

foram os caseiros pra lá. Eu te dou. Aí nós fomos pra lá, depois eu vim para a Costa Gama e fizemos duas peças no terreno do meu irmão, ali na casa dele. Aí eu não queria mais ficar ali, daí eu soube que invadiram aqui. Eu queria... Mas tu não mora lá porque é muito tiro, muita bala, muita coisa. [simulando fala do irmão para ela].<sup>28</sup>

Aos locais são associadas imagens, representações que antecedem sua formação, pautadas nos significados associados aos processos de ocupação, sendo elaboradas a partir das representações do espaço ajustadas aos sentidos de legalidade. Vários elementos depreciavam os locais de ocupação, a referência à precariedade e perigo está posta no senso comum, dada a associação direta e proporcional da pobreza com violência. As ocupações, em conjunto com a Restinga Velha, são os espaços cujas significações mais degradam o seu morador, reduzindo não apenas o valor de troca do solo, mas quem nele se estabelece. Possuem fortes marcas de precariedades, pois em sua origem são ausentes de qualquer infraestrutura, marcando um embate por espaço na metrópole. Todavia, a produção é um constante movimento, então o espaço concebido, com as ações da administração (abastecimento de energia elétrica, água, saneamento, asfalto), e o espaço das práticas espaciais, nas quais os moradores percebem-se conhecidos e reconhecidos (na transformação da casa, que de compensado passa a alvenaria) reelaboram a materialidade e os sentidos das ocupações.

Não, agora tem tudo de todo mundo, esse valo aqui e sai lá na entrada da Restinga, ele vem lá do Mapa, do Pinheiro, então tudo o que tem no caminho vem ali. Aí o meu irmão e esse cara, nós pegamos o terreno e começamos a limpar aqui, nós limpamos daqui até a casa da dona [Fulana] e foi com enxada e facão e aí precisava dormir aqui pra cuidar o material... (...) e garantir o lugar, então eu fazia assim, eu dormia aqui até a ameaça de pontada, quando eu ficava com ameaça de pontada eu voltava a dormir lá na casa da minha mãe, aí eu me recuperava da ameaça de pontada e voltava aqui, voltava a ter ameaça de pontada e vamos pra lá. (...) Valeu, valeu a pena, hoje tenho uma casa que é minha, coisa que muito amigo meu não tem, não consegui, tem uma coisa que é minha, um cantinho

---

<sup>28</sup> Entrevista com moradora da Vila Beco do Bitá, em 28/03/2008.



pra cuidar dos filhos (...) Então é minha casa, pode não ser das melhores, das mais maravilhosas do mundo, mas é onde a gente consegue viver e sobreviver por enquanto, né?<sup>29</sup>

A grande demanda de moradia propicia sua comercialização ilegal, mecanismo presente nas áreas onde a especulação imobiliária não incide fortemente. A casa é objeto almejado, expectativa de uma vida melhor, independente se o acesso é formal ou irregular. Ainda que nas ocupações pare a possibilidade de perda, a legitimidade de sua posse dá-se em concordância com a comercialização, pois em sua maioria os moradores pagaram pelo direito de uso, constituindo um imaginário de condição formal de posse, concretizada e sedimentada no uso. “Calçadas no direito de posse é que modalidades de aquisição de um terreno, diferentes daquelas tradicionalmente estabelecidas pela lei, foram se estabelecendo no interior das vilas Irregulares” (PANIZZI, 1993, p. 358).

(...) daí eu soube que invadiram aqui. Eu queria... Mas tu não mora lá porque é muito tiro, muita bala, muita coisa. [simulando fala do irmão para ela]. (...) Aí eu não tinha mais onde morar, eu não tinha mais casa, não tinha mais emprego, não tinha mais nada. Eu tinha umas máquinas que eu emprestei pra minha irmã, daí ela me... Acho que tinha malha junto, tinha moldes que fazia pra ganhar um dinheirinho. Aí eu emprestei minhas máquinas pra ela e ela me deu R\$ 1.000,00 pra mim dá entrada nessa casinha que era uma casinha bem pequenina, daí eu vim pra cá.<sup>30</sup>

Não, eu quero ir lá pras Invasão. Aí fomos lá pras Invasão, aí o cara tinha invadido uma casa lá, uma pré-moldada muito bonitinha. Daí eu fui lá, falei com ele, o amigo do meu marido também foi lá e falou com ele. Aí ele disse assim: não, se vocês querem eu vendo pra vocês. Aí eu bah, negócio fechado, eu quero. Só não tinha banheiro, aí nós compramos por R\$ 700,00, e ficamos uns anos lá.<sup>31</sup>

São inúmeras as famílias que investem as escassas economias ou, que adquirem empréstimos para a aquisição do lote, potencializando a comercialização irregular. Embora a compra não atribua um valor legal de posse, é a possibilidade de habitação desenvolvida nas

<sup>29</sup> Entrevista com morador da Vila Beco do Bitá, em 16/06/2008.

<sup>30</sup> Entrevista com moradora da Vila Beco do Bitá, em 28/03/2008.

<sup>31</sup> Entrevista com moradora da Vila Castelo, ex-moradora do Asun, em 19/04/2008.

margens da cidade legal, consolidando o “Direito à cidade” pelo uso, enquanto espaços de apropriação (LEFEBVRE, 2000 e 2006). Esse sistema de valores não deixa de constituir o solo como mercadoria, embora sejam táticas, astúcias (DE CERTEAU, 2009) de habitar a cidade marginalmente. Portanto, as diferenças são tão reveladoras da complexidade, contradições e conflitos do espaço quanto as desigualdades assentadas na hierarquia urbana.

Segundo Bonduki e Rolnik (1982, p. 138), “O trabalhador, ao optar pela casa própria, não visa apenas eliminar o gasto mensal com a habitação, mas objetiva também a formação de um patrimônio (...)”. Esse é certamente um ponto importante na aquisição da moradia, mas não o principal, pois a precarização de parte desse segmento social e a intensa especulação imobiliária os exclui da capacidade de optar, conduzindo-os aos bairros de periferias. É nesse contexto de precariedade que proliferam múltiplos processos de compra e venda marcados por estratégias que tangenciam as formas de comércio capitalista.

Já estava na minha mão. E aí o que acontece, eu botei a chave dependurada com o voto, o sangue de Jesus tem o poder, boto o olho por terra e a inveja também e me dá a vitória. E o que aconteceu? Em uma semana eu liguei pra ela: escuta aqui, eu tenho um som três em um, daqueles antigos e uma televisão de 14 polegadas. (...) tudo funcionando, só antigo. Tá, tô indo aí. Olhou... Tá, me dá mais R\$ 100,00. Não, se eu vou te dar os R\$ 100,00, eu tô mentindo. Não tenho, mas olha aqui óh, arregacei o balcão, tinha um pacote de farinha dentro do balcão e uma lata de óleo. Tá me dá esse som e a televisão e fica com a casa.

Essas situações envolvem diferentes segmentos sociais, todos marcados pelo processo de segregação espacial imposto e oculto pela fragmentação hierárquica do solo urbano. Nas ocupações, predomina um segmento que faz parte apenas parcialmente desse mercado de consumo, desenvolvendo estratégias de habitação e de relações sociais particulares, em que o que aparece no senso comum como caótico (precariedade das casas e da escassa infraestrutura) compõe formas criativas de sobrevivência dentro das restritas possibilidades de viver na metrópole.

Quem mora na Rocinha veio de onde? Muitos vieram daqui da Restinga mesmo, que não tinham onde morar, tavam no fundo da casa de fulano, moravam com os pais, moravam com a mãe, moravam com vizinho, moravam em casa de aluguel, ou brigou com o marido: bah, onde eu vou morar? Esses dias a mulher queria sair daí que se separou do marido e faltava R\$ 350,00 pra ela comprar lá em Vião, perto da mãe dela. Ela vendeu a casa por R\$ 350,00, que era o que ela precisava.<sup>32</sup>

Maricato (1992, p. 83) argumenta que: “Uma das faces centrais da exclusão é a ilegalidade generalizada (...) ilegalidade nas condições de moradia, (...) ilegalidade nas condições de trabalho (...)”. É essa ilegalidade que, contraditoriamente, inclui o morador, pois ele passa a ter um espaço de referência, vivido cotidianamente, em repetidas experiências e acúmulos de estratégias pautadas pelas relações de horizontalidade. A experiência constitui os saberes do espaço, logo, o vivido implica no mental.

Assim como as ocupações, os loteamentos clandestinos<sup>33</sup> correspondem a posse de forma irregular, no entanto, diferencia-se pelo pequeno poder aquisitivo, possibilitando a aquisição da moradia própria, ainda que em área irregular. O bairro Restinga exerce uma centralidade de serviços que o torna atrativo para morar. Por estarem mais afastados, a Chácara do Banco e a Flor da Restinga são mais valorizados, atraindo moradores com mais condições de aquisição, mas ainda à margem das possibilidades de posse em área regular ou pertencentes a outras centralidades. “Como eu vim chegar... eu morava num apartamento na Taquari, no Cristal, aí resolvemos comprar alguma coisa nossa mesmo. Aí saímos procurando, aí encontramos aqui”<sup>34</sup>.

A trajetória de aquisição da casa, como possibilidade de fuga do aluguel, repete-se nos diferentes espaços do bairro, consolidando o bairro como possibilidade de ingresso a condição de proprietário de um imóvel. “Eram precisados. Então aqui, como aquela vez eles

---

<sup>32</sup> Entrevista com Moradora da Cabriúva, em 12/06/2008.

<sup>33</sup> Segundo Prefeitura Municipal de Porto Alegre, são: Chácara do Banco, em 1980, Flor da Restinga, em 1990, Loteamento Ignês Fagundes, década de 1990 e Cooperativa de bombeiros, em 2004.

<sup>34</sup> Entrevista com moradora da Flor da Restinga, em 18/04/2008.

podiam comprar, que era mais barato, eles acharam que então compravam pra morar no que é deles, pra nunca mais se incomodar ...”<sup>35</sup>

Os loteamentos clandestinos são realizados a partir do fracionamento e comercialização do lote. A instalação de serviços dá-se por meio de pressão da população e por demandas do orçamento participativo. Embora hoje os loteamentos da Restinga sejam valorizados, seus primeiros moradores encontraram dificuldades semelhantes às encontradas no restante do bairro.

[sobre as casas no início da Chácara do Banco] A casa era mais ou menos igual àquela, de madeira, não era bem... Era bem simples e a outra era de tijolo, sem reboco e a outra que tinha aqui também, era de tijolo sem reboco e aqui era uma estrada de chão batido cheia de buracos e tinha um valo e tinha umas tábuas pra passar e não tinha luz, não tinha água.<sup>36</sup>

A aquisição da casa própria como luta se repete em inúmeras narrativas, corroborando a construção do espaço de representação em um processo de valorização da propriedade, do lugar e da casa. Os sujeitos vivenciam o espaço a partir do habitar, independente da forma de apropriação. A produção da casa exerce um importante papel no reconhecimento enquanto sujeitos de determinado espaço em particular e da Restinga como um todo. A partir dos usos, são atribuídos contornos e fronteiras. Os mecanismos de aquisição da moradia aqui expostos são o próprio imbricamento entre as histórias de vida e as histórias de produção do espaço, onde a vida se realiza.

A produção do bairro ocorre pela sua divisão, em etapas, que se diferenciam e se assemelham, conforme o enfoque. As localidades apresentam singularidades para aquelas pessoas que as vivenciam, seja pelo acesso ao lote ou por conhecimento acerca das diferenças. A produção da habitação como mecanismo que consolida o laço do sujeito com o espaço repete-se em todo o bairro. Embora apresente singularidades, é uma das formas de ressignificar o espaço, constituindo o espaço de representação. Outros fatores estão contidos nessa afirmação, como a produção dos laços de vizinhança e de solidarie-

---

<sup>35</sup> Entrevista com morador da Chácara do Banco, em 10/07/2008.

<sup>36</sup> Entrevista com morador da Chácara do Banco, em 10/07/2008.

dade e os mecanismos de contrapor as representações vinculadas ao espaço como precário e violento.

## **A vida de bairro: espaços de reconhecimento**

As práticas do espaço marcadamente atreladas a um tempo-espaço de horizontalidades e relações de vizinhança/proximidade ou grupos socioculturais pautados pelo espaço como intermediador, revelam o bairro na contraposição do anonimato da cidade e nas artes da convivência e conveniência (MAYOL, 2011). São as práticas espaciais das praças, das feiras, de religiosidades, dos grupos artísticos, entre outras. São astúcias de um viver próximo, diverso e por vezes atravessado por conflitos. Nesse mosaico de relações, revela-se um urbano de permanências e de estratégias pautadas pela proximidade espacial. É no lugar que a vida desenrola-se: namoros, casamentos, filhos, jogo de bola na praça, na rua... Assim, impõe-se a necessidade de refletir o bairro desconstruindo os reducionismos há tempos defasados. Conforme Serpa (2013, p. 103), é necessário a “(...) superação da rígida dicotomia centro-periferia, relativizando-a a partir da operacionalização do conceito de bairro como espaço vivido e sentido, como lugar”.

A vida de bairro é o espaço percorrido pelo pedestre, que encontra pessoas e em cujos encontros ocorrem os reconhecimentos: ser alguém conhecido e reconhecido.

São espaços de visibilidade. “Eu vivo lá no meu canto, vivo lá na minha casa e todo mundo na Restinga me conhece”<sup>37</sup>. “Sempre assim e é tudo eu, gritam uma coisa, outra a gente vê, um problema de família não tem importância, mas se é uma doença a gente já grita e meu genro tem condução, se precisa levar...”<sup>38</sup>

É a partir da casa, onde o sujeito tem a própria individualidade, a produção do sujeito singular e a rua, que a existência se amplia, alcançando o reconhecimento social, em que lugar e sujeitos serão consolidados nos espaços de representação. Paralelo ao movimento em que pessoa e lugar se misturam, há a representação do bairro que

---

<sup>37</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova – 5ª Unidade, em 02/04/2008.

<sup>38</sup> Entrevista moradora do Núcleo Esperança, em 11/09/2008.

transborda, adquirindo identidade própria. “A Restinga está fazendo a sua história...”<sup>39</sup> “A Restinga é uma cachaça (...) a Restinga é diferente, é única”<sup>40</sup>.

É o espaço das práticas espaciais, atravessado por conflitos, estratégias e saberes compartilhados. É também o espaço de fortalecimento da identidade, de afirmação, em que, embora permeado por dificuldades, é o lugar de construção da vida. “(...) porque eu sou um cara revoltado comigo mesmo, passei muita fome, frio, como te disse, pedi esmola muitas vezes (...) eu terminei de criar meus filhos nessa casa aqui...”<sup>41</sup> O espaço vivido é emocional, subjetivo, contendo lembranças, alegrias, tristezas, mas, acima de tudo, é a história da pessoa. Espaço coletivo e história individual estão amalgamados, fato fortemente marcado na fala em que os filhos foram criados no lugar. É a dimensão de possibilidade da reprodução do sujeito. “A significância marcada pelo lugar onde se desenvolveu uma parte significativa da vida cria os símbolos do reconhecimento: a vida não se realiza suspensa no ar, mas enraizada em um lugar” (CARLOS, 2001, p. 232).

O cotidiano vivido dia após dia escreve/desenha o bairro nas práticas espaciais: a construção/reforma da casa, a rua que adquire asfalto, o comércio que se instala no lugar. São inúmeras práticas, algumas com uma materialidade mais evidente, outras mais fugazes, que produzem o espaço. Ao mesmo tempo, as práticas e as histórias são internalizadas e com isso o espaço se inscreve nos sujeitos, revelando sua interdependência. “Falar sobre mim ou sobre a vila? A minha história é aqui dentro”<sup>42</sup>. A história das pessoas acontece no lugar, na rua, na casa, nas relações de vizinhança, na ordem próxima. “Eu não tenho queixa, com meus filhos nunca aconteceu nada, e quando eu vim pra cá eles eram adolescentes. Fiz o casamento deles aqui, festa de 15 anos da menor, fiz festa no clube...”<sup>43</sup>. O espaço e os vínculos formam-se em uma ação conjunta, em que as práticas espaciais e os laços sociais são essenciais para uma experimentação menos individualista. “(...) a minha vida é em três etapas, lá na Restinga Velha, no

---

<sup>39</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova – 1ª Unidade, em 14/03/2008.

<sup>40</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova – 2ª Unidade, em 20/03/2008.

<sup>41</sup> Entrevista com morador da 1ª Unidade, em 11/08/2008.

<sup>42</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova – 5ª Unidade, em 02/04/2008.

<sup>43</sup> Entrevista com moradora da Restinga Nova – 3ª Unidade, em 05/03/2008.

Barro Vermelho e aqui. Na Restinga Velha eu gostava, que eu tinha amigos lá.<sup>44</sup> Os lugares são significados nas redes de relações. “Na minha praça a gente brincava muito, os meus amigos, a gente era muito unido (...) brincava de bolita, polícia e ladrão e na minha praça tava sempre muito lotada.”<sup>45</sup> A vida é “lugarizada”, na praça, no local, fazendo parte da constituição da pessoa, em apropriações afetivas do espaço. Heidrich (2013) evidencia o processo de formação dos vínculos na indissociabilidade das práticas compartilhadas no espaço tempo.

Os vínculos que as sociedades possuem com seus territórios são resultado de uma história. Quando se faz parte de um determinado agrupamento humano, ao mesmo tempo se vivenciam as relações com o espaço ocupado por esse grupo. Permanecer numa determinada área de modo continuado e repetido e compreender uma história da qual se participa, constrói uma experiência que liga o indivíduo ao grupo e a seu respectivo espaço de convivência e uso. (p. 57)

O percurso de leitura da vida de bairro pautada por relações de pertencimento, práticas e histórias compartilhadas não o compõe como um espaço voltado para si, preocupação constante de Jacobs (2009) sobre o bairro na metrópole. O bairro clássico, aquele do “(...) mundo del peatón, que no necesita salir del entorno de la vida cotidiana para llegar a un punto u outro del espacio urbano. La vida cotidiana es, en verdad, una vida común” (LEDRUT, 1968, p. 121), não enfatiza as relações da parte com o todo, sendo insuficiente para compreensão da vida de bairro imersa no urbano contemporâneo, ocultando as desigualdades da produção do espaço.<sup>46</sup> A própria indissociabilidade entre concebido, percebido e vivido e entre a lógica distante e próxima evidenciam esses espaços nas suas relações com outras/múltiplas escalas. Assim, as artes de viver e conviver, embora não estejam restritas a uma coesão interna, o que é improvável na complexidade e constante movimento de produção do espaço, são características desse bairro.

---

<sup>44</sup> Entrevista com morador dos Loteamentos da Av. Ignês E. Fagundes, em 28/06/2008.

<sup>45</sup> Entrevista com morador da Restinga Nova 4ª Unidade, em 28/05/2008.

<sup>46</sup> Todavia, é importante ressaltar que elementos destacados na perspectiva do autor, como o uso compartilhado do espaço, como as escolas, praças, comércio fomentam o contato entre os moradores locais.

Inúmeros nexos ligam o morador aos espaços externos ao bairro, vivendo a condição de metropolitano (SEABRA, 2003), são trabalhadores, consumidores, torcedores de determinado time de futebol, partidários, participam de grupos de sentidos que os relacionam a outros lugares. É necessário então, reorientar a perspectiva de compreensão de forma a não sobrepor as dimensões propostas por Lefebvre umas sobre as outras, ocultando e dando visibilidade seletivamente, mas ler no espaço suas relações, combinações, entrelaçamentos e conflitos.

O bairro apresenta-se como centralidade, pois corresponde à densidade de experiências significadas nas práticas espaciais compartilhadas. A cidade é o estranhamento, o efêmero, o bairro a estabilidade, o conhecido. São permanências daquele bairro clássico e que, no movimento de constituição da cidade e do urbano desconstrói as práticas de proximidade, de vizinhança. O bairro clássico, caracterizado por ter uma realidade coesa, sentimento de afeição ao lugar e relações de proximidade é residual nas cidades contemporâneas (SOUZA, 1989). Não é sua extinção, mas a metamorfose inerente aos processos urbanos que compõe o modo de vida nas cidades. No entanto, ainda que o bairro enquanto totalidade seja uma abstração, é internalizado no processo de identidade cuja referência é o espaço, constituindo um trunfo nas relações de poder.

Nas práticas da metrópole, predominam as invisibilidades individuais, no espaço do bairro, de relações de vizinhança caracterizadas por permanências de práticas pautadas pela arte da convivência têm-se resistências de modos de vida que implicam no conhecer e reconhecer o próximo. Os conflitos são resolvidos ou operacionalizados a partir de normatizações e práticas da ordem próxima.

Aí eu disse: o quê? Tá armado? Então puxa essa merda se tu tá armado, o que guri? Te vi de fralda, tu vinha na minha casa, o que tu tá pensando? Eu vou dizer uma coisa pra ti, o homem pra andar armado tem que puxar a arma e saber atirar e tu pode atirar e pode te preparar. Aí ele ficou, ba, ba, ba. Ele não ia atirar em mim, não ia atirar pela consideração que tem por mim, porque muitas vezes matei a fome deles ali, pelo... como eu posso te explicar? Talvez o grau de amizade que a família tinha comigo, ou talvez porque não sabia o que poderia acontecer se atirasse em mim. Eu acho que eu não seria uma



inimiga pra ele, ele sabe que eu jamais seria uma inimiga dele, sabe que sou estourada, que se tiver que dizer eu vou dizer. Iam fumar maconha na porta da minha casa e eu dizia: vão fumar pra lá que eu tenho criança pequena com problema respiratório aqui dentro.<sup>47</sup>

Os estigmas acerca da periferia tornam o morador invisível ou indesejado e é no reconhecimento dos seus valores de cidadão, de trabalhador, que sua existência é significada. Em um contexto em que o espaço e seus moradores são reconhecidos como estando a margem, o ser notado, o ser alguém é o que dá existência ao sujeito, sendo reconhecido no espaço.

## Considerações finais

A ordem distante está contida na ordem próxima, assim como a racionalidade do espaço concebido no vivido. A origem da Restinga remonta ao ordenamento do estado, na vida de bairro, as igrejas, o comércio, os projetos de urbanização referem-se a esse entrelaçamento. É na escala do local que a história de vida é compartilhada na construção comum do espaço, dos códigos e dos reconhecimentos a partir da ordem próxima. Embora a origem da Restinga vincule as desigualdades de produção da cidade, não raro reduzindo sua diversidade a ausências, é também espaço de culturas, práticas, saberes, logo de diferenças.

O imaginário das vilas de malocas, do maloqueiro e os estigmas que esse carregava, foram projetados no bairro, constituindo permanências daquelas espacialidades. De vila de malocas passou a periferia, ainda lugar do pobre, das ausências, do feio, do insalubre, das promiscuidades... Contudo, há uma distância entre as representações do espaço e o espaço de representação. Ao apropriar-se do espaço, transformando-o, o morador desenvolve laços de pertencimento, reelaborando o espaço de representação como afirmação.

Espaço e representações estão intrincados, pois todo lugar é, além de suas objetividades e de sua forma material, um aglomerado de ideias e percepções. No bairro Restinga, essas produções com-

---

<sup>47</sup> Entrevista com moradora do Núcleo Esperança, em 04/09/2008.

põem, em distintos âmbitos, mecanismos de diferenciação social, dominação e pertencimento ao lugar. É um espaço concebido, mas não cristalizado em formas-conteúdos e é, ao transformá-lo, que a ocupação humana vai constituir o espaço vivido, reelaborando suas representações a partir das trajetórias dos seus moradores e constituindo a vida de bairro.

Ao apropriar-se do espaço, transformando-o, o morador desenvolve laços de pertencimento, reafirmando positivamente suas diferenças. Para quem vivencia a Restinga, consolidando sua vida no bairro, na produção de sua casa, nas relações socioespaciais, o lugar é apropriado afetivamente. O acesso à moradia atribui o sentimento de dignidade ao sujeito, que reprojeta esse sentimento no lugar. Existem múltiplas Restingas: a dos reassentamentos, das ocupações, da moradia popular, dos loteamentos clandestinos. O bairro é fragmentado em diversas localidades, gerando também as distinções internas. São diversos planos de identificação do sujeito com o espaço, compondo a periferia em sua pluralidade e como centralidade, alicerçada em práticas de vida de bairro vinculadas às diferentes localidades e referenciadas a Restinga como um todo.

A partir de sua produção material, tem-se a constituição das relações socioespaciais, atravessadas pelo reconhecimento de vidas partilhadas, consolidando a sensação do morador de fazer parte de algo ou de um lugar. Além disso, o contexto em que o bairro foi produzido e a distância do centro da cidade contribuíram para afirmar os laços entre os sujeitos que vivenciaram os mesmos problemas, situação em que a solidariedade torna-se uma estratégia de sobrevivência. A compreensão dessa produção espacial somente é possível na articulação de diferentes escalas/ordens, compreendendo-a em suas contradições e processos, no imbricamento do espaço vivido, concebido e percebido. Assim, pode-se tecer entendimentos sobre a Restinga a partir da vida de bairro no contexto da metrópole, em produções contínuas.

## Referências

BONDUKI, Raquel; BONDUKI, Nabil. Periferia da grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo, 1982. p.177-154.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 a.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2007 b.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Contexto, 2001.

DE CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano**: 1. Artes de fazer. 16° ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A sociedade vista da periferia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais da Associação Nacional de Pós-graduação**, São Paulo, v.1, nº 1, p.84-99, 1986.

GAMALHO, Nola Patrícia Gamalho. **Das representações do espaço ao espaço de representação: a produção da Restinga- Porto Alegre/RS**. Dissertação (mestrado em geografia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Porto Alegre – RS, 2009.

HEIDRICH, Álvaro. Território e Cultura: argumento para uma produção de sentido. In: HEIDRICH, Álvaro; COSTA, Benhur Pinós da; PIRES, Cláudia Luisa Zerzerino. (ORGS.). **Maneiras de ler: geografia e cultura**. Porto Alegre: Imprensa Livre: Compasso Lugar Cultura. 2013, p.52-61. Disponível em: <[http://laboter.iesa.ufrgs.br/uploads/214/original\\_MANEIRAS\\_DE\\_LER\\_GEOGRA-](http://laboter.iesa.ufrgs.br/uploads/214/original_MANEIRAS_DE_LER_GEOGRA)

FIA\_E\_CULTURAL.pdf> Acesso em março/2014.

HIERNAUX, Daniel, LINDÓN, Alicia. Repensar la periferia: de la voz a las visiones exo y egocéntricas. In.: AGUILAR, Adrián Guillermo (Coord.). **Processos metropolitanos y grandes ciudades: dinámicas recientes em México y otros países**. México, Instituto de Geografía, PUEC, CRIM-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-443.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura**. Petrópolis RJ: Vozes, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **La producción de l'espace**. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura do possível. In: \_\_\_\_\_(Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo, 1982, p.71-94.

MAYOL, Pierre. O bairro. In.: CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano 2: morar, cozinhar**. Petrópolis: Vozes, 2011, p37-45.

MEDEIROS, Laudelino T. **Vilas de malocas: ensaio de sociologia urbana**. Porto Alegre, 1951. Manuscrito.

MORAES, Aldovan de Oliveira. **Áreas do DEMHAB e conexas**. 6. ed. 2008. 3 v.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

PANIZZI, Wrana Maria. Áreas de invasão: lugar de moradia provisória? In.: PANIZZI, Wrana Maria, ROVTTI, João F. **Estudos urbanos**: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993,p.357-368.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Departamento de Habitação – Demhab. **Levantamento Universal e as necessidades sócio-habitacionais de Porto Alegre**: habitação marginal e a promoção do bem-estar social. Porto Alegre, 1966.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Departamento Municipal de Habitação. **Malocas**: diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre, RS. Porto Alegre: Demhab, 1973.

SCHMID, Christian. (tradução de Marta Ignez Medieros; Marcelo Barreto). A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº32,p.89-109, 2012.

SEABRA. Odette Carvalho de Lima. **Urbanização e fragmentação**: cotidiano e vida de bairro na metamorfose da cidade em metrópole, a partir das transformações do Bairro do Limão. 2003. 397 f. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SERPA, Angelo. A trama de relações sócio-espaciais nos bairros populares de Salvador, Bahia. In.:SERPA, Angelo. **Cidade popular**: trama de relações sócio-espaciais. Salvador: EDUFBA, 2007, p.9-24.

SERPA, Angelo. Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. In.: CARLOS, Ana Fani Alessandrini, SOUZA, Marcelo Lopes, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2013, p. 97-108.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Bairro Contemporâneo: ensaio de abordagem política. In.: **Revista Brasileira de Geografia**. V. 51, N2, Abr/Jun, 1989, p. 139-172.

TUAN, Yi Fu. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: DIFEL, 1983.

## **Autores**

**Álvaro Luiz Heidrich.** Geógrafo, Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1980), Mestre em Geografia pela UNESP (1985), Doutor em Geografia Humana pela USP (1998). Professor do Instituto de Geociências e Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Pesquisador do CNPq e do Observatório das Metrôpoles.

*Contato:* [alvaro.heidrich@ufrgs.br](mailto:alvaro.heidrich@ufrgs.br).

*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/1355288214630167>

**Danielle Heberle Viegas.** Mestre e Doutoranda em História pela PUCRS. Atualmente é Pesquisadora do Grupo “O Processo de Urbanização Brasileiro nos Séculos XIX e XX” e bolsista do CNPq. Seus principais temas de interesse e atuação relacionam-se à História do Planejamento Urbano no Brasil, com ênfase na formação e institucionalização de Regiões Metropolitanas.

*Contato:* [danielle.viegas@hotmail.com](mailto:danielle.viegas@hotmail.com)

*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/0644326639537624>

**Iára Regina Castello.** Professora Titular aposentada da Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e representante das Instituições de Nível Federal e da UFRGS no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) de Porto Alegre. Graduada em Arquitetura e Urbanismo e MPhil em Desenho Urbano e Planejamento Regional pela Edinburgh University, atua em pesquisa científica e aplicada sobre a cidade e sociedade brasileiras, focando em áreas residenciais e espaços de moradia. Parte da produção recente conjuga avanços na investigação científica com práticas de ensino desenvolvidas em sala de aula, sistematizando princípios, critérios e observações empíricas, visando ao entendimento do espaço urbano. É pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre.

*Contato:* [icastello@terra.com.br](mailto:icastello@terra.com.br)

*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/7839309891623217>

**José Vicente Tavares dos Santos.** Diretor do ILEA - Instituto Latino-americano de Estudos Avançados da UFRGS. Sociólogo (UFRGS), Mestre (USP), Doutor de Estado (Univ.Paris-Nanterre) Professor Titular de Sociologia (UFRGS). Pesquisador do CNPq, do INCT “Violência, Democracia e Segurança Cidadã” e do Research Committee on Deviance and Social Control - Associação Internacional de Sociologia (2014-2018).

*Contato: [jvicente@ufrgs.br](mailto:jvicente@ufrgs.br)*

*Curriculum Vitae: <http://lattes.cnpq.br/5237998905026010>*

**Júlia Ribes Fagundes.** Graduada em Geografia (UFSC) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS). Trabalha na Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN. É pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles - Núcleo Porto Alegre desde 2009. Temas de pesquisa: Análise do espaço urbano, Planejamento urbano e regional, Análise da promoção imobiliária. É pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

*Contato: [julia.ribes@gmail.com](mailto:julia.ribes@gmail.com)*

*Curriculum Vitae: <http://lattes.cnpq.br/7265950716749042>*

**Luciano Fedozzi.** Sociólogo, Doutor em Sociologia (UFRGS), Docente do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Pesquisador do CNPq. Pesquisador da rede Observatório das Metrôpoles. Coordena o Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (PPGS/UFRGS). É pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

*Contato: [fedozzi@cpovo.net](mailto:fedozzi@cpovo.net)*

*Curriculum Vitae: <http://lattes.cnpq.br/2880900997835659>*



**Milton Cruz.** Pós-Doutor em Sociologia da Conflitualidade (2014), Doutor em Sociologia (2012) e Mestre em Sociologia (2006) pela UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Rio Grande do Sul (Conceito CAPES 7). Pesquisador do IPEA e da FEE/RS. Professor em Gestão Pública na Universidade de Caxias do Sul (UCS) e Planejamento Estratégico Territorial na UNISINOS, Rio Grande do Sul. Experiência de Administração Pública estadual e municipal (Executivo e Legislativo) nas áreas de planejamento e gestão. Temas de pesquisa: participação social em processos de elaboração das Políticas Públicas e a representação social dos atores; modernização e a cidade; conflitualidade e a violência na sociedade contemporânea. É pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles.

*Contato:* [milton8253@gmail.com](mailto:milton8253@gmail.com)

*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/5987484419544884>

**Nola Patrícia Gamalho.** Bacharel e licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul na linha Territorial, com pesquisa relativa a produção do espaço e representações na periferia de Porto Alegre. Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha territorial, com pesquisa em: produção do espaço (materialidades e representações) e práticas juvenis na periferia da Metrópole: bairro Guajuviras, Canoas. É pesquisadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles

*Contato:* [nolagamalho@yahoo.com.br](mailto:nolagamalho@yahoo.com.br)

*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/4672432445245125>

**Paulo Roberto Rodrigues Soares.** Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Geografia (FURG, 1987). Doutor em Geografia Humana (Universidade de Barcelona, 2002). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: geografia urbana, metropolização, reestruturação urbana, desenvolvimento urbano e regional, geografia econômica e planejamento urbano e regional. É coordenador e pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq).  
*Contato:* paulo.soares@ufgrs.br  
*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/0660263492919489>

**Rosetta Mammarella.** Mestre em Sociologia pela UFRGS. Pesquisadora aposentada da Fundação de Economia e Estatística, Pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Núcleo Porto Alegre.  
*Contato:* rosettammarella@gmail.com  
*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/6968930204231931>

**Viviane Florindo Borges.** Graduada em Serviço Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Assistente social na Prefeitura Municipal de São Leopoldo e Docente do Curso de Serviço Social do Centro Universitário IPA. Interesses nos temas: produção de habitação de interesse social, planejamento urbano e proteção social. É pesquisadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles.  
*Contato:* associalviviane@gmail.com  
*Curriculum Vitae:* <http://lattes.cnpq.br/3141873360625353>