

# VOZES DIVERSAS DIFERENTES SABERES



## SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA XXX SIC

15 A 19  
OUTUBRO  
CAMPUS DO VALE



### A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO ESTUDOS SOBRE A URBANIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Autor: Gabriel Braga Zarth | Orientadora: Profª. Drª. Livia Salomão Piccinini | Instituição de Origem: Faculdade de Arquitetura - UFRGS

#### INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objetivos principais propor e validar uma estrutura de análise urbana e interpretar e avaliar a efetividade das políticas públicas de planejamento urbano nos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988. Os trabalhos realizados enveredaram-se na direção do aprofundamento de um estudo de caso mediante a leitura do quadro do planejamento urbano e dos processos socioespaciais recentes do município de Porto Alegre. Estruturou-se, através desse estudo de caso e de uma leitura ampla do panorama das cidades brasileiras, uma interpretação crítica da política urbana nacional no que tange à sua efetividade em termos de equacionamento das disparidades socioeconômicas e dos seus rebatimentos nos arranjos formais e locacionais intraurbanos.

Pode-se apresentar a metodologia adotada segundo o reconhecimento de três fases/momentos da pesquisa:

Fase 1 - Fundamentação teórica e revisão de literatura sobre o conceito de cidade e temas do planejamento urbano.

Fase 2 - Início das atividades do estudo de caso do município de Porto Alegre. Formação complementar para a manipulação de dados estatísticos e sua síntese gráfico-textual. Análise do regime urbanístico proposto no atual Plano Diretor da cidade e comparação com o regime do plano anterior, de 1979. Concepção de uma metodologia para a análise do regime. Considerações sobre a revisão da legislação ocorrida em 2010.

Fase 3 - Formulação de tabelas e mapas para a análise do regime. Avaliação de resultados preliminares. Síntese textual da pesquisa e produção teórico-exploratória acerca de suas principais questões. Retomada dos estudos de leitura ampla do panorama da efetividade das políticas públicas de planejamento urbano no Brasil.

De maneira simplificada, pode-se afirmar que os estudos realizados explicitam uma flexibilização generalizada da legislação: índices de aproveitamento maiores, possibilidades de densificação menos restritas, grandes porções de solo urbano cujo uso passa de residencial ou industrial para misto, taxas de ocupação mais generosas e admissibilidades de altura novas e mais favoráveis à verticalização. A partir desses resultados e da interpretação dos seus efeitos sobre a materialidade urbana, verifica-se que o aparato legal instituído tem sido, em muitos casos, um elemento facilitador da exploração da terra urbana em favor do lucro de uns poucos e da consequente precarização das condições de vida de muitos. Embora não se tenha chegado a uma ideia muito precisa sobre o quanto a flexibilização percebida pode ser tida como padrão observável em escala nacional, nota-se claramente o quanto a sua prática tem corroído a efetividade de políticas públicas, com base no que se conclui a pesquisa pela via de uma crítica dos processos que engendram a desregulamentação do uso do solo urbano nas cidades brasileiras.

#### ESTRUTURA DE ANÁLISE

Pode-se apreender os aspectos mais relevantes da estrutura de análise formulada mediante a apresentação dos seus pressupostos e passos metodológicos.

O método de análise proposto tem subjacente à sua aplicação o entendimento de que a avaliação de políticas públicas plasmadas em dispositivos normativos não pode se restringir à exegese de textos legais ou a um exame da realidade empírica fundado em preocupações meramente procedimentais. Embora pertinentes, esses expedientes parecem insuficientes para uma avaliação da efetividade do planejamento urbano - o qual nos exige um olhar atento aos seus desdobramentos práticos.

Em acordo com esse entendimento, foram estabelecidos os seguintes passos metodológicos:

1. Define-se, segundo critérios de complexidade e acesso à informação, o recorte territorial a ser analisado;
2. Identifica-se o que dispõe a legislação vigente sobre o uso do solo urbano no recorte territorial em análise;
3. Compara-se, a partir da definição de variáveis, o conteúdo da legislação vigente com o conteúdo da legislação anterior;
4. Realiza-se, para cada variável analisada, um "mapa híbrido" sintetizando as transformações entre os regimes urbanísticos comparados;
5. Verifica-se, com vistas ao reconhecimento de padrões de produção da cidade autorizados e/ou induzidos pela legislação, o nível de correspondência entre os mapas híbridos e a materialidade urbana;
6. Ante os resultados já alcançados, especula-se acerca da efetividade e pertinência do planejamento vigente;
7. Repete-se a análise em outras áreas, se possível. Faz-se o esboço de um quadro mais amplo do planejamento urbano. Contextualiza-se o estudo no debate contemporâneo sobre o tema.

#### QUADRO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Não é tarefa fácil delinear, ainda que minimamente, um quadro do planejamento urbano no Brasil. O que aqui se pretende esboçar é, pois, apenas um retrato muito incompleto e grosseiro do nosso objeto de estudo.

A Constituição de 1988 surge como parte de um contexto em que o ideário da Reforma Urbana assume espaços em nosso ordenamento jurídico. O que se tem visto desde então parece mostrar que esse ideário foi amplamente incorporado, sobretudo a partir do Estatuto da Cidade, pela fraseologia pricipiológica dos planos diretores de todo o país, porém sem grande repercussão na efetividade do planejamento urbano - cada vez mais "frouxo", mercadofílico e imediatista. Seguimos produzindo cidades extremamente injustas: cidades-mercadoria, não-cidades, cidades informais. A nossa sociedade, sob as leis - ou leis-agendas? - atuais, produz cidades ainda muito injustas.

#### CAMINHOS POSSÍVEIS

Para além da crítica ao quadro atual, é preciso imaginar alternativas, mesmo que sem grandes pretensões. É preciso exercer a capacidade de sonhar e forçar a sociedade a pensar em novas direções - diferentes do planejamento estratégico de inspiração neoliberal hoje dominante, mas também do planejamento tecnocrático, centralizado e autoritário de matriz modernista.

Parecem pertinentes, ante o quadro esboçado, dispositivos de planejamento com perfis regradores e sistemas normativos com espaços de discricionariedade mais reduzidos. Todavia, não se deve crer que as leis sozinhas bastarão. Nossas cidades têm carecido não apenas de uma regulação justa do uso e da propriedade do solo urbano, mas também de perspectivas de planejamento com participação popular. É um desafio permanente conciliar um planejamento de visão sistêmica, amparado em valores de justiça social e sustentabilidade, com uma participação popular de formação cidadã, crítica e responsável.

#### ESTUDO DE CASO



No atual Plano Diretor de Porto Alegre, o PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental -, as diretrizes gerais de planejamento para a cidade são expressas em síntese através de um modelo espacial, o qual subdivide a cidade em macrozonas e cada macrozona em Unidades de Estruturação Urbana - UEU's. As UEU's, por sua vez, são subdivididas em subunidades, e para cada subunidade é dado um regime urbanístico específico.

Conjunto de Unidades de Estruturação Urbana selecionadas para o estudo de caso. A área abrange, parcial ou integralmente, bairros como Rubem Berta, Costa e Silva, Santa Rosa de Lima, Parque Santa Fé e Sarandi.



Localização do recorte de análise e da Macrozona Cidade Xadrez na cidade de Porto Alegre. Fonte da imagem de satélite: Google Earth.

#### DENSIDADES



#### MISCIGENAÇÃO DE ATIVIDADES



#### ALTURAS



#### IA - ÍNDICE DE APROVEITAMENTO



#### TO - TAXA DE OCUPAÇÃO



Mapas híbridos do Rubem Berta/Sarandi (Porto Alegre). As regiões mais escuras de cada mapa representam onde a legislação foi mais flexibilizada. As variáveis consideradas foram densidade, miscigenação de atividades, altura, índice de aproveitamento e taxa de ocupação.