UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO DE GEOGRAFIA

Paula Lima Vanacor

DINÂMICA DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM PORTO ALEGRE: ESTUDO DE CASO NO BAIRRO JARDIM CARVALHO

Porto Alegre
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO DE GEOGRAFIA

DINÂMICA DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM PORTO ALEGRE: ESTUDO DE CASO NO BAIRRO JARDIM CARVALHO

Paula Lima Vanacor

Monografia apresentada à Comissão de Graduação em Geografia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora:

Profª. Dra. Tânia Marques Strohaecker

Porto Alegre
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor: Rui Vicente Oppermann

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Diretor: André Sampaio Mexias

Vice-Diretor: Nelson Luiz Sambaqui Gruber

Vanacor, Paula Lima

Dinâmica da produção imobiliária em Porto Alegre: estudo de caso no bairro Jardim Carvalho. / Paula Lima Vanacor. - Porto Alegre: IGEO/UFRGS, 2016.

[73 f.] il.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso).- Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Porto Alegre, RS - BR, 2016.

Orientador(es):Tânia Marques Strohaecker

1. Espaço urbano 2. Adensamento urbano 3. Produção imobiliária 4. Plano diretor I. Título.

CDU 911

Catalogação na Publicação
Biblioteca Instituto de Geociências - UFRGS
Sônia Teresinha Duarte de Oliveira CRB 2310

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Campus do Vale Av. Bento Gonçalves, 9500 - Porto Alegre - RS - Brasil
CEP: 91501-970 / Caixa Postal: 15001.
Fone: +55 51 3308-6329 Fax: +55 51 3308-6337
E-mail: bibgeo@ufrgs.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

Paula Lima Vanacor

Dinâmica da produção imobiliária em Porto Alegre: estudo de caso no bairro Jardim Carvalho

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de geografia para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientadora:

Profª. Dra. Tânia Marques Strohaecker

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mario Leal Lahorgue

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Porto Alegre

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares, a todas as minhas amigas e amigos e todos que guardam por mim algum tipo de carinho, porque este trabalho é a concretização de uma caminhada que representa a síntese de diversas pessoas com as quais me relacionei e experiências que vivenciei até o presente momento. Cada incentivo que recebi ao longo do processo foi importante na construção deste trabalho. Várias foram as demonstrações de pessoas queridas de que eu tinha competência e capacidade de chegar até aqui. Embora a caminhada não tenha terminado e, em realidade, esteja apenas começando, ter concluído este trabalho é um passo que comemoro com entusiasmo. Agradeço muito à minha mãe, Elianara Corcini Lima, em quem sempre me espelhei muito em vários aspectos da minha vida e na execução deste trabalho isto não foi diferente. Também ao meu pai, Vinicius Paiva Vanacor, e meu irmão, Vitor Lima Vanacor, que presenciaram meus altos e baixos quase cotidianos e puderam me ajudar de diversas maneiras diretas e indiretas.

Agradeço imensamente à minha orientadora Tânia Marques Strohaecker que me mostrou como é a elaboração de um trabalho científico e pela excelente orientação, consolidando os ensinamentos que recebi durante a minha graduação. Agradeço a todos os meus professores que me ensinaram a ciência geográfica. A geografia é uma ciência de extrema importância para a sociedade, que amplia nossos horizontes e ajuda a promover uma sociedade que vai em direção a mais igualdade e justiça social. Agradeço também ao meu namorado, Rafael Allegretti Machado, por aguentar minhas crises, por me apoiar nesse momento tão delicado, sempre me mostrando que ele acreditava em mim e que poderíamos comemorar juntos mais essa fase alcançada.

Agradeço imensamente a diversos colegas e amigos que tiveram um papel muito importante no desenvolvimento do trabalho, ao me auxiliarem com técnicas que puderam qualificar o produto final. Um “obrigada” especial à Renata Quevedo, Tássia Belloli e Rai Santos, que me ajudaram com a parte de uso dos SIGs. Também à Marília Closs, Maurício Closs e Isabel Perez, que me ajudaram com a língua estrangeira. À Jacira Bernardes pelo grande auxílio com as normas da ABNT, à Paula Moizes pelo apoio tecnológico no fornecimento da máquina fotográfica que qualificou as fotos do trabalho de campo e à Amanda Cabette, sempre muito disponível nas diversas vezes que pedi seu auxílio.

RESUMO

Este trabalho visa a estudar a relação existente entre a legislação urbanística e a dinâmica da produção imobiliária na cidade de Porto Alegre, por meio de análises no bairro Jardim Carvalho, a fim de elucidar as relações existentes entre dois agentes produtores do espaço urbano, quais sejam o Estado e os promotores imobiliários. O papel do Estado foi estudado por meio de análises nas mudanças dos regimes urbanísticos do bairro em função da promulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999), o qual substituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979). A mudança de Plano Diretor promoveu mudanças no planejamento da cidade *latu sensu*, sendo neste estudo destacadas as mudanças nos parâmetros urbanísticos para a construção de imóveis. O papel dos promotores imobiliários foi estudado por meio da análise de dados referentes à construção civil em um período pós-promulgação do PDDUA de 1999, bem como de dados referentes às mudanças de tipologias habitacionais empreendidas no bairro Jardim Carvalho. A escolha deste bairro deu-se em virtude da caracterização do mesmo como uma das novas áreas de atuação dos promotores imobiliários na cidade. A pesquisa constatou que houve aumento significativo em todos os índices urbanísticos da área de estudo. Em sendo a densidade urbana a variável-chave do PDDUA de 1999, este aumento foi estruturado visando efetivamente a aumentar o adensamento urbano na cidade. Analisando-se a atuação dos promotores imobiliários em anos posteriores à promulgação da nova lei, concluímos que o bairro vem se destacando no cenário da cidade em relação à ação dos promotores imobiliários. Assim, concluiu-se que a mudança na legislação, a qual passou a permitir maior adensamento, promoveu que este adensamento efetivamente ocorresse. Esta relação demonstra uma das maneiras pelas quais se relacionam o Estado e os promotores imobiliários (dois agentes produtores do espaço), qual seja por meio da construção civil. Seguindo estudos que sugerem que o crescimento da cidade de Porto Alegre dá-se na direção leste e analisando a posição do bairro na cidade, este estudo termina por contribuir com esta hipótese.

PALAVRAS-CHAVE: espaço urbano, adensamento urbano, produção imobiliária

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo estudiar la relación entre la legislación urbanística y la dinámica de la producción de viviendas en la ciudad de Porto Alegre, a través de análisis en el barrio Jardim Carvalho, con el fin de dilucidar la relación entre dos agentes productores del espacio urbano como lo son el Estado y los promotores inmobiliarios. El papel del Estado se estudió mediante el análisis de los cambios en los esquemas de planificación urbana del barrio debido a la promulgación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano Ambiental (PDDUA) en 1999, que sustituyó al Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PDDU) de 1979. El cambio en el Plan Maestro promovió cambios en la planificación de la ciudad en un sentido amplio, y este estudio pone en relieve los cambios en los parámetros urbanos para la construcción de edificios. El papel de los promotores inmobiliarios ha sido estudiado mediante el análisis de los datos relativos a la construcción en un período posterior a la promulgación del PDDUA de 1999, así como en los datos relativos a los cambios en las tipologías de vivienda llevadas a cabo en el barrio. La elección de este barrio se hizo debido a la caracterización de esta área como una de las nuevas áreas de actuación de los promotores inmobiliarios en la ciudad. El estudio encontró un aumento significativo en todos los índices analizados. Al ser la densidad urbana la variable clave del PDDUA, este aumento se estructuró con la finalidad de aumentar la densidad urbana en la ciudad. El análisis de la actuación de los promotores inmobiliarios en los años posteriores a la promulgación de la nueva ley concluyó que el barrio se ha destacado en el escenario de la ciudad en relación a la acción de los promotores inmobiliarios. Por lo tanto, se concluyó que el cambio en la legislación, que ahora permite una mayor densidad, proporcionó que esta densificación realmente ocurra. Esta relación demuestra una de las formas en que se relacionan el Estado y los promotores inmobiliarios (de los productores Agentes Espaciales), que es a través de la construcción. De acuerdo con otros estudios, el crecimiento de la ciudad de Porto Alegre se lleva a cabo en el sentido este y el análisis de la posición del barrio en la ciudad hace con que este estudio termine contribuyendo con esta hipótesis.

PALAVRAS-CHAVE: espacio urbano, densificación urbana, producción inmobiliaria

ABSTRACT

This work aims to study the relation between city planning legislation and the dynamics of real estate production in the city of Porto Alegre, through analysis in the Jardim Carvalho neighborhood, in order to elucidate the relation between two producing agents of urban space, namely the state and real estate developers. The state's role was studied through analysis on changes in urban planning schemes of the neighborhood due to the promulgation of the city Master Plan for Environmental Urban Development (from Portuguese, “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental”, or PDDUA) (1999), which replaced the city Master Plan for Urban Development (1979). The change in the Master Plan promoted changes in the planning of the city *latu sensu*, and in this study were highlighted the changes in urban parameters for construction of buildings. The role of real estate developers has been studied through the analysis of data relating to civil construction in a post-enactment of the 1999 PDDUA period, as well as data relating to changes in housing typologies undertaken at the Jardim Carvalho neighborhood. This neighborhood was chosen due to the characterization of it as one of the new occupation areas of real estate developers in the city. The survey found a significant increase in all urban indexes in this study area. Since the urban density is a key variable to 1999 PDDUA, this increase was structured aiming effectively to increase urban density in the city. Analyzing the performance of real estate developers in the years after the promulgation of the new law, we conclude that the district has stood out in the city scenario in relation to the action of real estate developers. Thus, it was concluded that the change in legislation, which now allows greater densification, promoted this densification to actually occur. This relation demonstrates one of the ways in which the state and real estate developers (two space producer agents) are related, which is through civil construction. Following the studies that suggest that the growth of the city of Porto Alegre is towards east and analyzing the position of the neighborhood in the city, this study ends up contributing to this hypothesis.

KEY WORDS: urban space, urban increase of density, real estate production

"O planejamento e a gestão urbanos, por tudo isso e em face de tudo isso, são, no sentido mais profundo possível, políticos, ou um conhecimento técnico científico mobilizado para alterar constelações de poder".

Marcelo Lopes de Souza

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Localização da área de estudo 14
Figura 2 - Anexo 1.2 do PDDUA: Regime Urbanístico 18
Figura 3 - Esquina av. Protásio Alves com av. Antônio de Carvalho 35
Figura 4 - Divisão territorial e usos do solo, segundo o PDDU (1979) 36
Figura 5 - Divisão territorial segundo o PDDUA (1999) 37
Figura 6 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo anexos impressos do PDDU de 1979 38
Figura 7 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo anexos impressos do PDDUA de 1999/2010 39
Figura 8 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo anexos impressos do PDDUA de 1999/2010 44
Figura 9 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo shapefile da prefeitura disponibilizado em março de 2016 45
Figura 10 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2002 46
Figura 11 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2005 47
Figura 12 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2010 47
Figura 13 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2015 48
Figura 14 - Evolução do condomínio Rossi América - 2002 48
Figura 15 - Evolução do condomínio Rossi América - 2009 49
Figura 16 - Evolução do condomínio Rossi América - 2010 49
Figura 17 - Evolução do condomínio Rossi América - 2010/2 50
Figura 18 - Evolução do condomínio Rossi América - 2012 50
Figura 19 - Evolução do condomínio Rossi América - 2013 51
Figura 20 - Evolução do condomínio Rossi América - 2015 51
Figura 21 - Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2002 52
Figura 22 – Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2009 52
Figura 23 – Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2014 53
Figura 24 – Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2015 53
Figura 25 - Tipologia habitacional de habitações unifamiliares 55
Figura 26 - Tipologia habitacional de prédios baixos. 55
Figura 27 - Prédios localizados no Jardim Itália, com antiga pedreira do Morro Santana ao fundo. ... 56
Figura 28 - Tipologia habitacional de habitações unifamiliares e prédios baixos ao fundo com prédio do Residencial Rossi à frente. 56
Figura 29 - Placa de divulgação localizada na Rua Irmão Norberto Francisco Rauch, onde serão construídos os empreendimentos. 57
Figura 30 - Pequenos comércios localizados na área do “Polo 63” de 1979, na av. Antônio de Carvalho. 57
Figura 31 - Vista do edifício Nine a partir da av. Ipiranga 58
Figura 32 – Construção de edifício horizontal na antiga área de depósitos de carros do DETRAN-RS, vista a partir da av. Antônio de Carvalho. 58
Figura 33 - Prédios da NexGroup localizados entre o Hospital Independência e o condomínio Terra Mater. 59
Figura 34 – Ranking dos bairros com maior número de ofertas de imóveis residenciais em Porto Alegre (2008, 2009, 2010, 2013, 2014, 2015) 63

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Síntese metodológica e operacional 23
Quadro 2 - Comparação do PDDU e PDDUA para a porção ocidental do bairro Jardim Carvalho 40
Quadro 3 - Comparação do PDDU e PDDUA para a porção ocidental 41
Quadro 4 - Comparação do PDDU e PDDUA para o bairro Jardim Carvalho 42

Tabela 1 – Variação da oferta de imóveis no bairro Jardim Carvalho e sua relação com a cidade de Porto Alegre 62
Tabela 2 – Variação dos valores de imóveis no Bairro Jardim Carvalho 65
Tabela 3 – Variação dos valores de imóveis em Porto Alegre 66
Tabela 4 – Tipologias habitacionais no bairro Jardim Carvalho 68
Tabela 5 - Distribuição das faixas etárias nos bairros Petrópolis, Moinhos de Vento e Jardim Carvalho em 2010 68

Gráfico 1 - Variação dos valores de imóveis no bairro Jardim Carvalho 66
Gráfico 2 - Variação dos valores de imóveis em Porto Alegre 67

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
1.1 Objetivo 14
1.2 Justificativa 15
1.3 Metodologia e operacionalização 16
2 AJUSTANDO A VISADA PARA CONTEXTUALIZAR O PROBLEMA 24
2.1 Espaço urbano 24
2.2 Agentes produtores do espaço urbano 26
2.3 Reestruturação imobiliária 27
2.4 Planejamento e gestão urbanos 29
2.5 Plano Diretor 30
2.6 Densidade Urbana 31
2.7 Solo Criado 32
3 O PROCESSO DE ADENSAMENTO URBANO NO BAIRRO JARDIM CARVALHO 34
3.1 Caracterização da área de estudo 34
3.2 Mudanças na divisão territorial 35
3.3 Mudanças nos regimes urbanísticos 38
3.4 A concretização territorial da mudança nos regimes urbanísticos 46
3.5 Registro da paisagem atual 54
3.6 Primeiras conclusões 59
4 A ATUAÇÃO DOS PROMOTORES IMOBILIÁRIOS: ANÁLISES COMPARATIVAS 62
4.1 Variação da oferta de imóveis 62
4.2 Variação dos valores dos imóveis 65
4.3 Tipologia habitacional e análise etária 67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 70
6. REFERÊNCIAS 72

1 INTRODUÇÃO

A motivação inicial para a realização da pesquisa foi a sensação de estranhamento causada pela quantidade crescente de imóveis em construção na cidade de Porto Alegre. O processo parecia contraditório ao considerarmos que a finalidade da construção de imóveis era habitacional e que a população da cidade está com seu crescimento demográfico caminhando em direção à estabilidade populacional. Entretanto, a partir de leituras prévias realizadas para a elaboração do projeto de pesquisa, constatou-se que o processo de crescimento no setor da construção civil é uma realidade em diversas metrópoles latino-americanas, em sendo parte de um processo chamado de "reestruturação urbana", o qual está inserido dentro de um contexto maior denominado de “reestruturação produtiva”. Esta reestruturação produtiva pode ser considerada um processo relativamente novo, decorrente do desenvolvimento de tecnologias baseadas na informação associado a um contexto de volta da política do livre mercado, o que promoveu a defasagem do modelo de produção fordista. Além disso, entende-se também que, na atualidade, o setor da construção civil possui estreitas relações com o setor financeiro.

A crise fordista fez com que muitas empresas tivessem seus lucros reduzidos. Um crescimento econômico amparado na expansão de mercados potenciais foi a saída encontrada pelas empresas para voltar às antigas taxas de lucratividade. Esse crescimento em direção a outras regiões só foi possível devido ao desenvolvimento das tecnologias informacionais e de comunicação (TICs). Com a informação sendo configurada como um insumo básico para a produção, tanto a organização quanto o funcionamento da economia mundial foram modificados. Assim, as empresas buscaram encontrar um tipo de organização que sustentasse o aumento de sua presença produtiva e comercial no maior número possível de lugares.

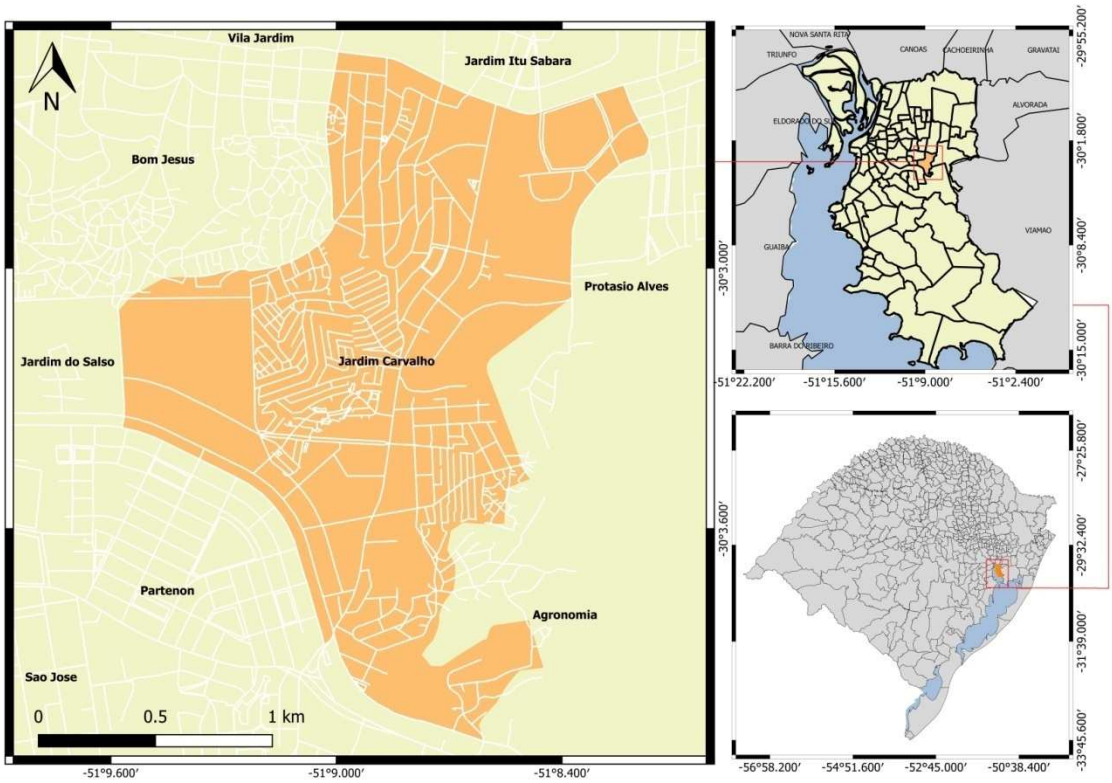
Um dos eixos importantes dentro dessa reestruturação urbana é a reestruturação imobiliária que contribui de maneira significativa para o processo. Isto acontece porque a maior flexibilidade das leis de mercado permite que operações financeiras, como a concessão de crédito, sejam facilitadas. Esta facilidade estimula a produção imobiliária, porque permite iniciar uma construção sem dispor do valor

total necessário para o empreendimento. Segundo Amorim (2013), a partir da década de 1960, foram implantadas, no Brasil, as primeiras grandes empreiteiras voltadas à construção civil e à produção habitacional. Por volta de 1980 houve uma grave crise econômica que teve reflexos nos espaços metropolitanos, como por exemplo, a estagnação da política habitacional do Estado. Na metade da década de 1990, o setor imobiliário privado voltou a se expandir fortemente devido à rearticulação do sistema financeiro e à estabilização monetária na escala nacional.

A partir desse contexto, lançamos o seguinte **questionamento geral**: como pode ser caracterizada a dinâmica imobiliária na cidade de Porto Alegre?

Para tentar responder a esta questão escolheu-se um bairro como objeto de análise. A escolha do bairro Jardim Carvalho teve como base o trabalho de Fagundes (2011). Em seu trabalho a referida autora categorizou os bairros de Porto Alegre dentro de quatro categorias, segundo a atuação dos promotores imobiliários: a cidade de atuação intensa e permanente, a cidade de atuação em declínio, as novas áreas de atuação e a cidade de atuação irregular. O bairro Jardim Carvalho foi classificado dentro da terceira categoria, indicando que é uma das novas áreas de atuação dos promotores imobiliários em Porto Alegre. Segundo a autora, o bairro teve destaque no cenário da produção imobiliária somente na segunda metade do período de 1999 a 2010, o que nos leva a crer que é um bairro com atrativos recentes para os promotores imobiliários e nos despertou interesse em tentar entender os motivos para esta nova atuação. A Figura 1 representa a localização do bairro na cidade de Porto Alegre.

Figura 1- Localização da área de estudo



Fonte: Bases do IBGE (IBGE, 2016). Elaboração de Paula Lima Vanacor e Rai Nunes dos Santos.

1.1 Objetivos

Diversos estudos investigam diferentes aspectos sobre a dinâmica imobiliária nas cidades de uma maneira geral e, em Porto Alegre, especificamente. Este trabalho tem como **objetivo principal** analisar a relação existente entre a legislação urbanística e a dinâmica da produção imobiliária na cidade de Porto Alegre, mais especificamente, no bairro Jardim Carvalho.

Para atingir esse objetivo principal foi necessário desenvolver os seguintes **objetivos específicos**:

-Analisar as diretrizes de adensamento urbano no bairro Jardim Carvalho no contexto dos planos diretores (1979, 1999 e 2010);

-Estudar o comportamento da promoção imobiliária na área de estudo;

-Identificar as tipologias habitacionais empreendidas no bairro Jardim Carvalho.

1.2 Justificativa

O processo de adensamento urbano que está sendo verificado em Porto Alegre não é uma situação singular e, pelo contrário, está em sintonia com o que ocorre em diversas metrópoles na América Latina. A reestruturação urbana é um fenômeno complexo porque envolve as dimensões espacial, econômica e social e em se tratando de um fenômeno presente, ainda existem muitos aspectos a serem estudados e analisados. Este trabalho enfoca uma das consequências da reestruturação urbana, que é a mudança na dinâmica da produção imobiliária. Pelo tempo no qual deve ser realizada uma pesquisa em âmbito de trabalho de conclusão de curso foi necessário priorizar alguns aspectos sobre outros tantos. Escolhemos estudar os aspectos econômicos e normativos do processo, por entender que são fundamentais para contribuir na compreensão da realidade atual.

Pensando sobre adensamento urbano a partir da realidade observável em Porto Alegre, no qual esta crescente produção de imóveis residenciais multifamiliares (apartamentos) desenvolve-se em um contexto no qual o crescimento populacional está em processo de estabilização com uma taxa de fecundidade abaixo da taxa de reposição, o estudo torna-se relevante porque a expansão imobiliária acontece em um cenário, aparentemente, contraditório. Esta aparente contradição é um primeiro motivo para a importância de estudar a dinâmica da promoção imobiliária e de seus mecanismos de articulação com outros agentes sociais.

Este trabalho tem como foco principal estudar a relação entre dois agentes produtores do espaço urbano, o Estado e os promotores imobiliários. Para estudá-la, escolheu-se trabalhar com dois aspectos: legislação urbanística e promoção imobiliária. A análise dos parâmetros urbanísticos, bem como de sua mudança ao longo do tempo, foi escolhida procurando demonstrar que o Estado, notadamente na instância municipal, pode atuar como incentivador do mercado da construção civil. Ele pode estimular ou inibir a atuação dos promotores imobiliários por meio do estabelecimento de índices de construção maiores ou menores. Considerando que o mercado imobiliário possui importante vínculo com o setor financeiro, por meio da concessão de crédito, torna-se importante aclarar estas relações a fim de se entender o processo de reestruturação imobiliária, pois o estímulo dado pelo governo a um maior consumo, pela facilitação do acesso ao crédito, acaba por

estimular estes dois setores. Dessa maneira, este estudo tenta contribuir com a ideia de que os produtores do espaço urbano, muitas vezes, atuam de maneira integrada.

Outra consideração importante é a temporalidade dos processos. Um imóvel é um bem que demanda um tempo relativamente longo para ser construído, mas mantém-se valorizado por um tempo ainda maior. Assim, a análise da produção imobiliária também deve ser vista dentro de um contexto que englobe o tempo passado, que leve em conta fatores históricos. Um exemplo disto em Porto Alegre é apontado por Sanfelici (2009) o qual demonstra que houve uma crise na produção imobiliária em um passado recente. Esta crise começou a partir da década de 1980 quando houve uma significativa redução na taxa de produção habitacional, principalmente direcionada às classes de média e baixa renda. Segundo o autor, este cenário só teria começado a se modificar a partir do ano de 2006, o que criou uma demanda grande por imóveis por parte da população porto-alegrense. Assim, torna-se importante estudar o comportamento deste setor na atualidade.

A aparente contradição entre crescimento imobiliário e baixos níveis de crescimento demográfico se dissipa ao entendermos que a produção imobiliária não possui relação direta nem exclusiva com o número de habitantes na cidade. A produção de habitações em uma sociedade neoliberal vai muito além do cumprimento da função social da terra. Diversas outras variáveis influenciam no incentivo à construção civil, sendo o setor financeiro um agente importante. Além disso, o entendimento da cidade enquanto espaço desigual em processos e sujeitos demonstra que a relação não pode ser tão simplista quanto inicialmente pretendida por esta autora. Assim, o estudo de caso é importante por levantar alguns aspectos relacionados à produção imobiliária na cidade, mas certamente não dá conta de abranger o processo de adensamento na cidade como um todo. Entretanto, a escolha do bairro Jardim Carvalho torna-se relevante ao se considerar que esta área era considerada como periférica na cidade, cenário que possivelmente esteja se modificando.

1.3 Metodologia e operacionalização

O primeiro passo metodológico-operacional para a elaboração deste trabalho consistiu em leituras sobre o ganho de importância do setor imobiliário no cotidiano das cidades, cujo objetivo era familiarizar a autora com o tema que a inquietava.

Estas leituras foram de extrema importância para o delineamento do objeto de pesquisa, bem como da elaboração da pergunta-problema. Após estas leituras iniciais, foi realizada uma pesquisa nos Planos Diretores da cidade, quais sejam, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979 (PORTO ALEGRE, 1979), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de 1999 (PORTO ALEGRE, 1999), e sua revisão em 2010 (PORTO ALEGRE, 2010), para uma primeira aproximação com o planejamento urbano da cidade de Porto Alegre. A partir disso, planejou-se, com base nos trabalhos de Bennet (2007) e Fagundes (2011), realizar a análise da influência dos Planos Diretores no adensamento de um dos bairros da cidade, e dessa maneira definiu-se como estudo de caso o bairro Jardim Carvalho. Esta análise foi realizada sobre as diretrizes de adensamento (mudança nas características dos imóveis), as quais sofreram alterações com a mudança dos referidos planos.

Para começar o estudo das mudanças ocorridas no bairro Jardim Carvalho primeiro realizou-se um campo exploratório visando a conhecer a área de estudo. Para qualificar este conhecimento realizou-se pesquisa em fontes secundárias sobre a caracterização da área. A análise das mudanças nos parâmetros urbanísticos foi realizada, primeiramente, por meio da leitura dos Planos Diretores de 1979, 1999 e 2010. O PDDUA de 2010 é uma revisão do PDDUA sancionado em 1999, de maneira que a estrutura do Plano manteve-se a mesma. Por outro lado, do Plano de 1979 para o sancionado em 1999 há diferenças quanto à divisão territorial de planejamento e aos regimes urbanísticos adotados. Assim, foi necessário reconhecer estas mudanças e entender a estrutura de cada um dos Planos a fim de se fazer a análise comparativa. Para facilitar a visualização da espacialização dos parâmetros realizamos a elaboração de figuras referentes aos regimes urbanísticos. O mapa de 1979 utilizado foi o disponibilizado pela prefeitura na época.

No que diz respeito à comparação entre os regimes estipulados no PDDUA no ano de 1999 e sua atualização em 2010 tivemos um pouco de dificuldade na consulta ao material. Isto ocorreu porque, embora as leis antigas estejam disponibilizadas na internet, não constam junto seus anexos, e é nos anexos que estão as informações referentes aos regimes urbanísticos. O material de que dispúnhamos eram as cartas com as divisões territoriais referentes a 1999 e o PDDUA de 2010, impresso com anexos, componentes do acervo pessoal da

professora Tânia Strohaecker. Ou seja, não possuíamos a lei impressa de 1999 com anexos nem as plantas referentes a 2010 para consulta. Entretanto, analisando-se a divisão territorial das plantas de 1999 e a tabela de regimes presente na lei impressa de 2010, percebemos que não houve mudança na divisão territorial entre estes dois anos e por isso acreditamos que não tenha havido grandes alterações nos índices. Para fins deste trabalho, a análise da comparação entre o PDDU e o PDDUA mostrou-se suficiente como demonstrativo da influência de mudança do Plano Diretor no bairro Jardim Carvalho. Além disso, ao se consultar as informações referentes à divisão territorial e regime urbanístico disponibilizados pelo *site* da prefeitura, em março de 2016 (PORTO ALEGRE, 2016), percebemos que houve pouquíssimas alterações em relação ao que estava definido em 1999/2010.

Então, os regimes urbanísticos, em todos os Planos analisados, estão definidos em uma série de tabelas anexas aos planos. Para realizar a leitura destes anexos e consultar o regime urbanístico da área respectiva, devem ser seguidos alguns passos, pois cada área de planejamento possui uma linha de códigos associada a ela, e estes códigos devem ser consultados no anexo referente ao parâmetro que se deseja consultar. Ou seja, o número indicado na linha de códigos referente ao regime urbanístico do bairro não é o índice em si, mas o indicador que se refere a como encontramos aquele índice na tabela referente ao parâmetro desejado. A Figura 2 ilustra este anexo no PDDUA que dispõe de maneira geral sobre o regime urbanístico, com o exemplo dos códigos associados à divisão territorial 3136 subunidade 1.

Figura 2 - Anexo 1.2 do PDDUA: Regime Urbanístico

REGIME URBANÍSTICO

ANEXO 1.2
Macrozona 3

DIVISÃO TERRITORIAL			REGIME URBANÍSTICO			
MZ	UEU	SUBUNIDADE	DENSIDADES BRUTAS	REGIME DE ATIVIDADES	ÍNDICES DE APROVEITAMENTO	REGIME VOLUMÉTRICO
--	--	--	--		--	--
3	136	01	05	01	05	15

Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

A partir da tomada de conhecimentos destes códigos, devemos nos reportar ao anexo específico do parâmetro que se deseja consultar. Este procedimento deve ser realizado para cada um dos parâmetros. A fim de se poder comparar os regimes de cada área, elaboramos três tabelas que apresentassem os parâmetros que julgamos mais relevantes para este estudo e associamos as tabelas como legendas das figuras que ilustram a espacialização das áreas de planejamento. Com este material pronto foi possível fazer a análise das mudanças em cada parâmetro para cada Plano Diretor estudado. Estes resultados foram apresentados em quadros, primeiramente comparando algumas regiões do bairro e, em seguida, o bairro como um todo.

A síntese e apresentação dos dados nestas tabelas foram baseadas no trabalho de Bennet (2007), o qual escreveu sobre a influência das mudanças do Plano Diretor do PDDU de 1979 para o PDDUA de 1999, no bairro Petrópolis. A interpretação dos resultados foi fundamentada sobre escritos de Souza (2006) e Vargas (2003). Assim, a análise dos Planos Diretores foi realizada sobre a mudança de alguns parâmetros urbanísticos de ocupação do solo. A partir do que nos diz Souza (2006), estes parâmetros urbanísticos são alguns dos instrumentos urbanísticos de planejamento urbano que regulam a densidade e a forma de ocupação do espaço, os quais estão fortemente vinculados à sua dimensão “física”. Segundo este autor, o planejamento urbano é uma atividade bastante abrangente, não possuindo somente o escopo de intervenção sobre o substrato espacial, mas também relacionado a tributos e outros instrumentos não “físico-territoriais”. Para ele, os instrumentos que servem ao planejador e gestor urbanos podem ser classificados em cinco grupos, quanto ao seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano, quais sejam: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros.

Instrumentos *informativos* compreendem sistemas e meios de divulgação de informação relevantes para os agentes modeladores. Os *estimuladores* são, por exemplo, incentivos fiscais e vantagens oferecidas a empreendedores privados com o objetivo de atrair investimentos para uma determinada área. *Inibidores* são os instrumentos que visam a limitar a margem de manobra dos agentes modeladores, como o IPTU progressivo e a desapropriação.

Coercitivos são instrumentos mais fortes do que os inibidores, pois expressam uma proibição e estabelecem limites legais precisos para as atividades dos agentes modeladores, como os índices urbanísticos que serão analisados neste trabalho: densidade bruta, índice de aproveitamento, gabarito e taxa de ocupação. A categoria "*outros*" se refere àqueles instrumentos que não possuem a finalidade de influenciar a ação de agentes modeladores do espaço. Para este trabalho escolhemos alguns parâmetros urbanísticos presentes nos Planos Diretores de Porto Alegre. Seguem as definições dos mesmos, baseadas no trabalho de Souza (2006).

Densidade bruta – número total de pessoas que podem residir na área em questão (no caso do PDDUA de 1999 estas áreas são as subunidades das Unidades de Estruturação Urbana) dividido pela área total da mesma, incluindo espaços ocupados por vias de circulação, praças e todo tipo de uso não residencial. Neste trabalho escolhemos trabalhar com a unidade referente ao número de habitantes por hectare, por entender que esta categoria atendia suficientemente bem ao propósito da análise. Este índice também é apresentado com a unidade de economias por hectare.

Índice de aproveitamento – representa a relação entre a área construída e a área total do lote, por meio da divisão destas duas variáveis (área construída total dividida por área total do terreno). O entendimento deste índice fica mais claro quando exemplificamos: considerando um lote de 1.000 m² sobre o qual é construído uma edificação com base de 250m² de área e um índice de aproveitamento igual a 1, o coeficiente de aproveitamento estará totalmente realizado caso se construa sobre a base mais três pavimentos de igual área, igualando-se à área total do terreno.

Gabarito – representa a altura máxima permitida para as edificações, podendo ser expresso em pavimentos ou metros. Convenciona-se equivaler cada pavimento a uma altura de três metros, quando é necessário fazer a correspondência de unidades.

Taxa de ocupação – é a relação entre a soma das áreas das projeções horizontais das edificações presentes no terreno e a área total do lote. Por exemplo,

em um lote de 500m², no qual há apenas uma edificação que possui projeção horizontal de 100m², a taxa de ocupação é de 20%.

Quanto ao regime de atividades, o artigo 32 do PDDUA de 2010 (PORTO ALEGRE, 2010) é o que dispõe sobre as Zonas de Uso, as quais visam a estimular ou inibir as atividades urbanas. Segue a explicação do documento sobre os regimes gerais para cada zona de atividade presente na área de estudo deste trabalho:

Predominantemente residencial – além da habitação permite atividades complementares que estimulam a vida cotidiana de bairro desde que controladas quanto a incômodo e impacto;

Mista 01 e Mista 02 – permitem maior diversidade em relação às zonas predominantemente residenciais, estimulando o comércio varejista, a prestação de serviços e demais atividades que representem apoio à atividade habitacional e ao fortalecimento de centralidades;

Mista 04 – maior estímulo à atividade produtiva e à geração de postos de trabalho do que aqueles permitidos nas zonas 01 e 02, mas mantendo o caráter de complementação à atividade habitacional. Permissão para atividades que exijam níveis mais significativos de interferência ambiental.

Áreas de proteção ao ambiente natural – zonas que se destinam a perpetuar a sustentabilidade do patrimônio natural, de maneira que as únicas atividades permitidas são aquelas que cumprem este objetivo.

Regime urbanístico próprio – áreas na qual cada projeto deve ser discutido com a prefeitura, por não existir definição prévia quanto ao regime de atividades permitidas.

A fim de verificar se era possível observar por meio de imagens de satélite as mudanças ocorridas no bairro, utilizamos o *software* Google *Earth Pro*, o qual possuía material disponível a partir do ano de 2002. Utilizando-se a ferramenta de imagens históricas do referido programa, realizamos a análise do bairro de maneira geral. Então, identificamos algumas áreas nas quais o adensamento ficava muito evidenciado, em função de serem áreas pouco urbanizadas no ano de 2002 e que passaram a estar bastante adensadas em 2015. Assim, utilizamos estas imagens

para ajudar a demonstrar o processo de adensamento no bairro. Por fim, entendendo que a paisagem do bairro encontra-se em momento de intensa transformação, realizamos um trabalho de campo com registro fotográfico de pontos considerados relevantes para o escopo deste estudo.

Como forma de interpretar o comportamento da produção imobiliária na área de estudo realizamos algumas análises referentes à oferta de imóveis. Estas análises foram feitas prioritariamente sobre dados coletados junto ao Sindicato da Indústria da Construção (SINDUSCON-RS) que realiza anualmente censos sobre a oferta de imóveis na cidade de Porto Alegre. Este censo é realizado anualmente desde 1998, mas os dados só passaram a ser disponibilizados digitalmente a partir de 2003. Infelizmente, não foi possível conseguir a série de dados completa, de maneira que as análises feitas foram baseadas sobre dois triênios: 2008-2010 e 2013-2015 (Sindicato da Indústria do Rio Grande do Sul 2008; 2009; 2010; 2013; 2014; 2015). As dificuldades encontradas consistiram na falta de acessibilidade ao SINDUSCON-RS. Segundo o setor de comunicação do Sindicato, todos os dados foram fornecidos para as bibliotecas das universidades, no caso da UFRGS foi a Biblioteca Central, mas ao entrar em contato com a mesma, eles só possuíam no acervo os anos de 2008, 2009 e 2010. Na biblioteca da PUCRS encontramos os anos de 2013, 2014 e 2015. Ao entrar em contato com o SINDUSCON-RS novamente, não obtivemos mais retorno.

Em que pese à dificuldade de acesso ao material, é importantíssimo reconhecer que os censos do SINDUSCON-RS constituem excelente fonte de dados para estudos concernentes à produção imobiliária em Porto Alegre, apresentando diversas informações referentes a uma série de parâmetros. A realização do censo foi de grande importância para a concretização deste trabalho, pois fornece dados sobre a produção imobiliária para cada bairro da cidade.

Utilizamos informações referentes às taxas de oferta de imóveis residenciais no bairro Jardim Carvalho realizando a comparação desta oferta com sua representação na escala municipal. Também utilizamos os dados referentes às tipologias habitacionais empreendidas no bairro e a variação dos valores de imóveis no período de tempo ao qual tivemos acesso aos dados. Com a finalidade de auxiliar na interpretação e apresentação, as informações foram compiladas em quadros,

tabelas e gráficos. A interpretação dos dados foi realizada com base na leitura das obras de Fagundes (2011) e Cabette (2015).

O Quadro 1 sintetiza os procedimentos metodológicos e operacionais desenvolvidos durante a pesquisa.

Quadro 1 – Síntese metodológica e operacional

Objetivo específico	**Fundamentação teórica**	**Procedimentos**	**Encaminhamentos**
Análise das diretrizes de adensamento urbano na área de estudo no PDDU (1979) e PDDUA (1999 e 2010)	FAGUNDES (2011) PDDU (1979) PDDUA (1999 e 2010) SOUZA (2006) VARGAS (2003)	Levantamento de dados secundários; Consulta aos regimes dos Planos; Saída de campo para identificação da paisagem; Captura de imagens pelo *software* Google *Earth Pro.*	Caracterização da área de estudos; Elaboração de tabelas e interpretação das mudanças nos regimes urbanísticos; Identificação das mudanças espaciais pela análise de imagens.
Estudo do comportamento da promoção imobiliária no período de 2008-2010 e 2013-2015 no bairro Jardim Carvalho	FAGUNDES (2011)	Levantamento de dados sobre a taxa de construção e oferta de imóveis residenciais (principalmente apartamentos).	Análise dos dados obtidos; Elaboração de quadros, tabelas e gráficos para interpretação e apresentação dos resultados.
Identificação das tipologias habitacionais empreendidas	FAGUNDES (2011) CABETTE (2015)	Levantamento de dados sobre as tipologias dos novos empreendimentos residenciais (apartamentos).	Análise dos dados obtidos; Elaboração de tabelas para interpretação e apresentação dos resultados.

Fonte: Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

2 AJUSTANDO A VISADA PARA CONTEXTUALIZAR O PROBLEMA

2.1 Espaço urbano

Uma excelente síntese explicativa sobre como pode ser entendido o **espaço urbano** dentro da sociedade capitalista é encontrada em Corrêa (1999), segundo o qual, o espaço urbano pode ser entendido como a organização territorial da cidade capitalista, sendo conformado por diferentes usos da terra. Diversas características estão presentes neste espaço, de maneira que não é uma "área" desprovida de significados. Os referidos usos da terra possuem entre si uma lógica articuladora e cada uma das partes mantém relações com as demais por meio dos fluxos de pessoas, transportes, mercadorias, comércio e serviços, bem como da tomada de decisões e da circulação de capital. A partir dessas considerações é possível apreender que o espaço urbano constitui-se de maneira fragmentada, porém articulada. Estas características também são constituintes da própria sociedade capitalista (fragmentada e articulada) e é possível classificar o espaço urbano como reflexo da sociedade. Por ser reflexo social, o espaço urbano é desigual e mutável. Além de fragmentado, articulado e reflexo social, o espaço urbano é também um condicionante da sociedade (CORRÊA, 1999). Este condicionamento se realiza por meio das obras fixadas. Cada configuração espacial possui um motivo que o justifica e sua existência condiciona os processos futuros.

Sanfelici (2009) destaca em seu trabalho dois aspectos que diferenciam o espaço urbano das outras mercadorias comercializadas dentro do sistema capitalista. O primeiro é o fato do solo e seus melhoramentos não se deslocarem no espaço e, o segundo, de sua aquisição implicar em um dispêndio elevado de dinheiro num momento inicial com sua renda só podendo ser extraída após efetivar a construção no terreno. Além disso, seu valor de uso se estende por muito tempo, ou seja, há pouca desvalorização da mercadoria. Os dois aspectos se desdobram em uma série de consequências nas funções que o ambiente construído desempenha dentro da economia de uma sociedade. Neste trabalho, o segundo aspecto é mais relevante de ser destacado, porque afeta diretamente a questão das taxas de promoção imobiliária. Considerando que a aquisição de um terreno implica no dispêndio de uma quantia elevada de dinheiro e que a construção exige tempo (o que prolonga o tempo de retorno do investimento), resulta que a concessão de

crédito para o investidor estimula o setor, porque em um cenário sem a presença deste recurso financeiro o mesmo seria muito pouco interessante para a acumulação de capital. Como a realização do valor incorporado só se concretiza com a compra, também o auxílio do sistema financeiro concedendo crédito à população é fundamental para tornar o setor imobiliário atrativo para os investidores. Essas condições colocam em estreita relação o setor da construção civil e o setor financeiro. Outro aspecto abordado pelo autor é que o mercado imobiliário serve como circuito secundário de investimento de capital, funcionando como uma maneira do capitalista aplicar a sobreacumulação gerada a partir da produção industrial e como uma válvula de escape que permite uma recuperação da lucratividade.

Para incentivar o setor da construção civil é comum o Estado criar linhas de crédito específicas para a aquisição de imóveis. No Brasil foram criados na década de 1960 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (SANFELICI, 2009). Esses estímulos promoveram, por um certo período, o acesso ao mercado imobiliário a estratos de renda mais baixa. No entanto, a inadimplência neste estrato social era alta, de maneira que os financiamentos foram sendo cada vez mais direcionados para os estratos de renda média e média alta, o que reduziu a aquisição formal de imóveis pela população de renda mais baixa. Em 1986, o BNH foi extinto e o Sistema Financeiro de Habitação diminuiu a concessão de créditos para financiamentos imobiliários. Houve um aumento nos investimentos destinados às classes superiores de renda, o que se refletiu na concentração de investimentos em determinadas áreas das metrópoles - principalmente nas que tradicionalmente se destinavam à classe alta. No caso de Porto Alegre, os investimentos se concentraram, de maneira geral, nos eixos leste e sul, referenciando-se a partir do centro da cidade.

Então, o que se observa sobre o mercado imobiliário em Porto Alegre é que houve um crescimento no fim da década de 1970 e início de 1980, principalmente em função da facilidade de acesso ao crédito, e que a partir de meados da década de 1980 houve um declínio no número de lançamentos e no preço médio/m² nos imóveis (SANFELICI, 2009). Os principais fatores do declínio súbito e acentuado no setor imobiliário foram a deterioração dos salários, o aumento na taxa de juros, o declínio no número de financiamentos do SFH e o aumento da taxa de desemprego.

Outro acontecimento do período no que tange ao setor imobiliário foi uma transformação no perfil da oferta. Para arcar com os custos elevados desta mercadoria houve por parte dos capitalistas do setor um direcionamento muito forte aos estratos de renda mais alta da população, com um perfil de imóvel ofertado com área e preço médio das unidades aumentado, além de uma alteração na tipologia ofertada, com predominância dos apartamentos de três dormitórios e coberturas (SANFELICI, 2009). A partir do que nos disserta o autor, somente a partir do ano de 2006 se volta a verificar um incremento substancial nas unidades lançadas pelo setor. Possivelmente, conforme ressalta Sanfelici (2009), as condições renovadas de financiamento, como a ampliação dos prazos de pagamento e a diminuição dos juros, estejam por trás da retomada do crescimento no setor.

2.2 Agentes produtores do espaço urbano

Um conceito muito importante na estruturação deste trabalho diz respeito ao entendimento de como é produzido o espaço urbano. Para Corrêa (1999), este espaço é fruto da ação dos **agentes produtores do espaço urbano**, quais sejam: os proprietários dos meios de produção (sobretudo os grandes industriais), os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Neste trabalho destacamos algumas funções e relações existentes entre o Estado e os promotores imobiliários.

Segundo Corrêa (1999), cabe aos promotores imobiliários as funções de: incorporar, financiar, realizar estudos técnicos, produzir fisicamente o imóvel e comercializá-lo. A incorporação consiste na gestão do capital em seu processo de transformação em mercadoria, sendo a operação-chave dos promotores imobiliários. A definição da localização, tamanho das unidades, a qualidade do prédio a ser construído, a decisão de quem vai construí-lo, a propaganda e a venda das unidades são as partes constituintes do processo de incorporação. O financiamento diz respeito à formação de recursos monetários necessários à compra do terreno e construção do imóvel. O estudo técnico verifica a viabilidade da obra dentro das condições definidas no processo de planejamento da incorporação. A construção consiste na atuação de diferentes empresas envolvidas nas etapas necessárias à produção física do imóvel. E, por último, a comercialização (transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro) objetiva produzir lucros. Então, a categoria

dos "promotores imobiliários" sintetiza uma série de processos que podem ser realizados por diversos agentes concretos.

O Estado também possui atuação complexa e variável nos processos de produção do espaço urbano. Segundo Corrêa,

> uma primeira observação refere-se ao fato de o Estado atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localização específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos (CORRÊA, 1999, p. 24)

O autor coloca que o Estado possui um conjunto de instrumentos que pode empregar no que concerne ao espaço urbano, mas que as possibilidades de sua ação não são regidas pelo acaso nem se processam de modo socialmente neutro. A ação do Estado reflete os conflitos de interesse, bem como as alianças, dos diferentes membros da sociedade e tende a privilegiar os interesses do segmento de classe dominante que está no poder a cada momento. Embora o Estado seja composto por três níveis político-administrativos, é no nível municipal que estes interesses se tornam mais evidentes. Para ele, a atuação do Estado em uma sociedade capitalista visa a criar condições que viabilizem o processo de acumulação, bem como continuar a reprodução das classes sociais.

2.3 Reestruturação imobiliária

Ao longo do desenvolvimento da história da sociedade capitalista, as condições técnicas e tecnológicas foram mudando, o que promoveu uma mudança na configuração espacial. Mattos (2006) argumenta que o atual processo de reestruturação produtiva começou a ganhar impulso a partir de meados da década de 1970, tendo como aspectos estruturantes a globalização e a informacionalização da economia mundial. Para ele, esta reestruturação produtiva já pode ser vista como uma nova fase do desenvolvimento capitalista, que é caracterizada por um novo sistema tecnológico vinculado a um novo enfoque político, o que promove uma transformação intensa na morfologia, organização e funcionamento das grandes cidades do mundo. A aparência dos espaços urbanos que se via desde a Revolução Industrial está se transformando.

Em seu trabalho, Mattos (2006) se propõe a apresentar a relação entre a reestruturação produtiva e as transformações nos espaços metropolitanos, identificando as principais mudanças que já podem ser percebidas. O autor destaca cinco principais mudanças: nova arquitetura produtiva (empresas organizadas em redes que descentralizam a produção e a venda, provocando uma transformação na estrutura produtiva das cidades), políticas de liberalização, desregulamentação e flexibilização dos regimes laborais (estes processos mudaram radicalmente os regimes de trabalho existentes, promovendo uma baixa nos salários e precarização das condições laborais), diminuição significativa do papel governamental na gestão urbana associada com um aumento de investimento do setor privado na construção imobiliária (esta mudança é a mais relevante no contexto do trabalho, de maneira que será maior detalhada em seguida), mudanças no comportamento locacional das famílias e empresas gerando periurbanização e policentralização (estes processos são gerados devido à difusão das novas tecnologias da informação e comunicação associadas com um grande aumento da mobilidade) e a uniformização da paisagem urbana (além da produção imobiliária residencial seguindo certos padrões, uma característica marcante é a aparição e proliferação de artefatos arquitetônicos emblemáticos, com símbolos de empresas globais, como resultado do processo de *city-marketing*).

Detalhando o processo de **reestruturação imobiliária**, Mattos (2006) explica que o processo de ganho de importância do setor privado na construção imobiliária é consequência das políticas de liberalização e desregulamentação da economia, atrelada à lógica de limitação do papel governamental na gestão urbana. Três processos paralelos se desenvolvem, promovendo a atual boa fase para os negócios imobiliários. O primeiro processo começou com o abandono da concepção de planificação urbana racionalista, tendo sido esta substituída por um enfoque no qual o Estado deve se portar como neutro e ser somente um subsidiário na gestão pública. Esta mudança promove uma imensa abertura para a atuação do capital privado e foi fundada sobre a concepção de que a planificação urbana não era eficaz como instrumento para conduzir os processos de mudança no espaço urbano. Esta mudança marca a transição de um modelo gerencial da gestão urbana para um enfoque empresarialista, e esta mudança na lógica de concepção sobre a gestão urbana só pode ser explicada dentro da lógica da mudança de modelo produtivo

(reestruturação produtiva). A mudança de um enfoque gerencial para outro empresarialista pode ser percebida na competitividade entre as cidades para atrair capital, porque mesmo que esta competição sempre tenha existido, agora ela se constitui como ponto central explícito na gestão urbana.

A segunda dinâmica foi um crescente processo de financeirização da economia mundial (MATTOS, 2006). Este processo é caracterizado por dar uma crescente autonomia ao capital que passou a transpor cada vez mais as fronteiras nacionais, o que aumentou significativamente os fluxos de capital para os negócios imobiliários. As grandes cidades foram os principais destinos deste fluxo, porque possuíam a demanda de empresas e famílias para os negócios imobiliários. A terceira mudança é o resultado da interação entre as outras duas: uma cidade que tem na sua lógica de gestão a ideia de que para elevar os níveis de crescimento e emprego era necessário possuir capital externo aliado a um cenário de capitais móveis com poucas restrições de fronteiras nacionais que precisa ser aplicado a um setor rentável. Assim, os capitais móveis receberam grande estímulo para serem aplicados nas grandes cidades, com várias administrações urbanas competindo por investimentos externos. A conclusão é que a consolidação e o fortalecimento de condições favoráveis à lógica capitalista transformaram as cidades em um bom campo de negócios para o setor imobiliário e fez com que a mais-valia urbana tenha se tornado um critério urbanístico central. Porto Alegre, assim como outras metrópoles brasileiras, está inserida neste cenário de reestruturação imobiliária.

2.4 Planejamento e gestão urbanos

Souza (2006) identifica que o Brasil passa, desde a segunda metade da década de 1980, por uma intensificação do uso de expressões como gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental, gestão educacional, gestão de ciência e tecnologia. Existe uma tentativa de que estes termos venham a substituir o conceito de “planejamento” o qual está associado por muitos a uma noção pejorativa e anacrônica. Entretanto, o autor argumenta que esta substituição se baseia em um entendimento equivocado do conceito de planejamento. Os termos **gestão** e **planejamento** não são intercambiáveis, pois não possuem o mesmo referencial temporal, o que implica que não se referem ao mesmo tipo de atividade. Planejar refere-se ao futuro, ou seja, tentar prever a evolução de um fenômeno, tentar simular

os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, tentar tirar melhor proveito de prováveis benefícios. Gestão, por outro lado, refere-se ao presente, porque é a ação de administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento antecede a gestão, sendo uma preparação para a gestão futura. Planejando tentamos evitar ou minimizar os problemas e ampliar as margens de manobra. A gestão é a efetivação do que planejamos, ao menos em parte. Esta ressalva é feita porque sempre existem situações imprevisíveis e indetermináveis, de maneira que a capacidade de improvisação e flexibilidade é sempre imprescindível, o que também é considerado dentro de um bom planejamento. Assim, planejamento e gestão não são termos intercambiáveis e nem mesmo concorrentes, são distintos e complementares.

2.5 Plano Diretor

Um dos principais instrumentos de planejamento urbano territorial de uma cidade é seu **Plano Diretor**. Esta é a lei que regula o uso e ocupação do solo, estabelecendo as diretrizes nas quais a produção da cidade deve se pautar, bem como os parâmetros urbanísticos que deve seguir. O primeiro artigo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre dispõe que a promoção do desenvolvimento do Município tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica. Seu terceiro artigo elenca as estratégias pelas quais se busca alcançar este desenvolvimento, as quais devem ser integradas e estruturadas de maneira sistêmica. Estas estratégias consistem em: Estruturação Urbana, Mobilidade Urbana, Uso do Solo Privado, Qualificação Ambiental, Promoção Econômica, Produção da Cidade e Sistema de Planejamento.

Após a definição das estratégias a serem utilizadas no desenvolvimento municipal foi elaborado um Modelo Espacial que organiza e apresenta a espacialização do conjunto das diretrizes do desenvolvimento urbano que as estratégias objetivam expressar. Segundo o parágrafo primeiro do artigo 26 do PDDUA, o Modelo Espacial estimula a ocupação do solo de acordo com a diversidade das partes da cidade, visando à consideração das relações de complementaridade entre a cidade consolidada de forma mais intensiva e a cidade

de ocupação rarefeita. A Área de Ocupação Intensiva se caracteriza como prioritária para fins de urbanização, conciliada com a proteção do Patrimônio Ambiental, enquanto a Área de Ocupação Rarefeita possui características de baixo adensamento, onde se dará predominância à proteção da flora, fauna e demais elementos naturais, admitindo-se para sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária. As Áreas de Ocupação Intensiva e Rarefeita dividem-se em Unidades de Estruturação Urbana, Macrozonas e Regiões de Gestão do Planejamento.

2.6 Densidade Urbana

Para Acioly e Davidson (1998, p. 16), “a **densidade** é um dos mais importantes indicadores e parâmetros de desenho urbano a ser utilizado no processo de planejamento e gestão de assentamentos humanos”. Ela indica a relação de pessoas por área, sendo expressa em habitantes ou habitações por unidade de terra. Serve como instrumento de apoio para a formalização de planejamento urbano e também como instrumento de análise sobre o desempenho dos projetos de parcelamento do solo. Costuma ser expressa por meio da relação entre habitantes por hectare ou habitações por hectare. Pode ser medida como densidade líquida quando se considera somente a área alocada para uso residencial, ou densidade bruta quando se inclui também as ruas e acessos, espaços públicos e outros usos. É um referencial importante na avaliação da distribuição e consumo da terra urbana, da infraestrutura e dos serviços públicos.

O tamanho, a forma e o padrão de crescimento que as cidades devem adotar é um assunto central nas discussões entre urbanistas e planejadores urbanos. A resposta a esta questão não é una, de maneira que Acioly e Davidson (1998) intitulam um subcapítulo de seu livro com a frase “Densidade está na mente de quem percebe”, indicando os fatores subjetivos que influenciam os processos de análise e tomada de decisão no que tange este assunto. Segundo estes autores,

> O estudo reconhece que a percepção sobre densidade varia imensamente de um país para outro e mesmo entre cidades de um mesmo país. Em outras palavras, as densidades são muito influenciadas pelo contexto cultural. Comparações tornam-se complicadas por mecanismos de medição utilizados: densidade populacional, densidade habitacional e densidade construtiva, densidade bruta e

> densidade líquida são todas utilizadas e possuem diferenças inerentes (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p.11).

Os autores colocam que a situação mais comum na qual se considera a questão da densidade é quando se dá o planejamento de um novo empreendimento. Quando o empreendimento é realizado pelo poder público, detentor do poder sobre todo o processo de planejamento, a decisão pela densidade realizada se dará de maneira direta. Já quando o empreendimento é realizado pelo setor privado, a decisão pela densidade dá-se de maneira indireta, pois a influência do governo se concretizará por meio da combinação de regulamentação e negociação. Os autores expõem que várias cidades latino-americanas vêm exercendo a influência na densidade do espaço construído por meio de uma modalidade de adensamento chamada “operações urbanas e/ou interligadas”. Essa modalidade de adensamento se caracteriza como alterações dos índices de ocupação em áreas resultantes da negociação público-privada que permitem influenciar a densidade de acordo com o poder de absorção das redes de infraestrutura e serviços urbanos. Em Porto Alegre, este modelo é adotado por meio da regulamentação de alguns instrumentos urbanísticos, como por exemplo,o “Solo Criado”.

2.7 Solo Criado

O instrumento urbanístico de “**Solo Criado**” também pode ser denominado como concessão ou outorga onerosa do direito de construir. Refere-se à construção de mais pisos no empreendimento os quais não estão apoiados diretamente sobre o solo. Também é descrito como a criação de piso artificial. O solo criado possui estreita relação com o índice de aproveitamento. A maneira mais fácil de explicar este dispositivo é através da exemplificação por meio de um prédio imaginário, conforme o que está exposto em Souza (2006). Imaginemos um prédio construído sobre um terreno de área igual a 1.000 m² e que cada pavimento do empreendimento possua área igual a 250 m². Assim, a soma dos quatro pavimentos mais baixos, incluindo o térreo, é idêntica à área total do terreno. Caso este empreendimento esteja localizado em uma área com índice de aproveitamento igual a 1, cada andar que for construído a mais do que estes quatro pavimentos terá incidido sobre si o tributo de outorga onerosa do direito de construir, ou Solo Criado. Embora cada pavimento adicionado ao térreo já pudesse ser considerado “solo criado”, porque representa a criação de uma área utilizável que não se situa ao rés-

do-chão, o termo está associado somente às áreas que são construídas ao extrapolar o índice de aproveitamento previsto no plano diretor. Assim, embora o Estatuto da Cidade não trate o solo criado juntamente com os outros tributos, para Souza (2006) não é razoável negar que ele constitui um instrumento tributário. Segundo o autor, há uma grande polêmica na área jurídica sobre se este dispositivo constitui um tributo ou não.

3 O PROCESSO DE ADENSAMENTO URBANO NO BAIRRO JARDIM CARVALHO

3.1 Caracterização da área de estudo

O bairro Jardim Carvalho foi oficializado na cidade de Porto Alegre em novembro de 1990. Possui como limite norte a Avenida Protásio Alves e como limite sul a Avenida Ipiranga, sendo cortado pela Avenida Antônio de Carvalho, a qual é um eixo de ligação entre estas duas avenidas radiais da cidade e foi duplicada no início da década da década de 1990 (PORTO ALEGRE, 2012?). Como elementos importantes no bairro estão o Hospital Independência (que foi agregado à Ulbra em 1999, tornando-se um hospital escola), a sede da CEEE, na Ipiranga, bem como uma subestação de energia no sopé do Morro Santana, e a Associação dos servidores da Corsan, localizada próxima à ligação das avenidas Antônio de Carvalho e Protásio Alves.

Durante anos também esteve localizado no bairro um depósito de carros do DETRAN-RS. Hoje a área pertence à incorporadora Melnick Evens, que está construindo um empreendimento imobiliário no local. Há previsão de instalação de um grande centro comercial na esquina da Av. Ipiranga com a Av. Antônio de Carvalho (PORTO ALEGRE, 2012?). Antigos moradores do bairro disseram que a área pertence ao Grupo Zaffari. Além deste centro comercial na esquina da Av. Antônio de Carvalho com a Av. Ipiranga, existe a possibilidade de implantação de outro centro comercial no bairro, na esquina da Av. Antônio de Carvalho com a Av. Protásio Alves, onde hoje está localizado um posto da Shell (Figura 3). Segundo notícia veiculada pela RBS em junho de 2010, o grupo Walmart pretendia retomar o antigo projeto de construção do Shopping Jardim Itália, que havia sido originalmente concebido pelas Tintas Kresil (CAPITAL..., 2010).

Figura 3 - Esquina av. Protásio Alves com av. Antônio de Carvalho

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Uma característica importante do bairro Jardim Carvalho é que ele possui em seu território alguns núcleos residenciais que o complementam, atuando muitas vezes como espaços autônomos dentro do próprio bairro, como por exemplo, a Vila dos Sargentos, Vila Grécia, Jardim Nossa Senhora das Graças, Vila Brasília, Conjunto Residencial Ipê II, Cefer I e II e Jardim das Bandeiras. A maior parte destes núcleos se formou em meados do século XX em decorrência da expansão da cidade, a qual requisitava novos espaços urbanos. Um dos mais novos núcleos habitacionais em formação no bairro é o Jardim Itália. Atualmente, o bairro é predominantemente residencial, com uma rede de atendimentos básicos, como farmácias, padarias e mini-mercados (PORTO ALEGRE, 2012?).

3.2 Mudanças na divisão territorial

Para entender as mudanças nos planos diretores que influenciaram o adensamento no bairro Jardim Carvalho, realizou-se a análise dos parâmetros urbanísticos para esta área no PDDU e PDDUA. A comparação entre estas duas normativas urbanísticas possui um ponto dificultador, que é a mudança na divisão territorial do planejamento. Ou seja, cada um destes planos regionalizava o território de maneira diferente e isso dificulta a análise, mas não a impossibilita, pois reconhecemos a existência de pontos em comum nos dois modelos de planejamento. A Figura 4 ilustra a divisão territorial e os usos do solo para o bairro Jardim Carvalho, segundo o Plano Diretor de 1979.

Figura 4 - Divisão territorial e usos do solo, segundo o PDDU (1979)

Fonte: Foto e edição de Paula Lima Vanacor, 2016.

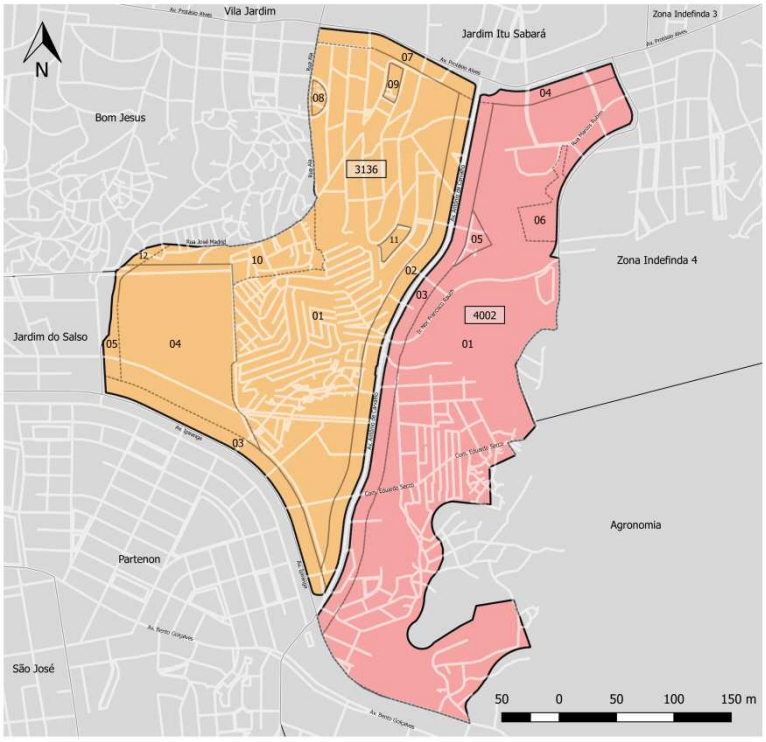
O PDDU dividia o bairro Jardim Carvalho em três Unidades Territoriais Residenciais (UTRs), uma Unidade Territorial Funcional (UTF), dois Polos de Comércio e Serviços, dois Corredores de Comércio e Serviços e duas Áreas Funcionais (uma área de reserva ecológica e a outra sem especificação).

Ocupando a maior parte da área localizada a oeste da Av. Antônio de Carvalho estava a UTR 17. No limite oeste estava a UTF 15, que compreende a atual área da CEEE. Já a área localizada a leste da Av. Antônio de Carvalho estava dividida entre a UTR 19 e a UTR 21, estando a primeira delimitada a norte pela Av. Protásio Alves e a sul pela rua Comendador Eduardo Secco, e a segunda possuindo a rua Comendador Eduardo Secco como limite setentrional e a Av. Bento Gonçalves como limite meridional. Dentro do bairro ainda havia dois polos de comércio e serviços, o Polo 56, na junção da Av. Antônio de Carvalho com a Av. Protásio Alves e o Polo 63, que se localizava na parte central da Av. Antônio de Carvalho. Bem ao sul havia uma área sem regime, classificada como "área funcional" na qual se encontra a subestação 6 da CEEE. Existia uma grande área junto a Av. Protásio Alves, no limite oriental do bairro, até o Beco Souza Costa que estava classificada

como "Parque Natural". O limite leste do bairro era definido pelo Morro Santana, que estava classificado como "Área funcional com potencial de reserva ecológica". Este limite perdurou até o ano de 2016. Atualmente, está em processo uma nova delimitação de alguns bairros de Porto Alegre, incluindo o Jardim Carvalho, que passa a incorporar uma parte desta área que, em 1979, estava definida como sendo "área com potencial para reserva ecológica" e que na atualidade é classificada como "área sem denominação".

A partir do PDDUA, o bairro passa a ser dividido em duas unidades básicas de planejamento: Unidade de Estruturação Urbana 3136 (UEU 3136) e Unidade de Estruturação Urbana 4002 (UEU 4002), como pode ser observado na Figura 5. O primeiro número nos códigos das Unidades indica a macrozona a qual cada UEU pertence.

Figura 5 - Divisão territorial segundo o PDDUA (1999)



Fonte: Elaboração de Paula Lima Vanacor e Rai Nunes dos Santos.

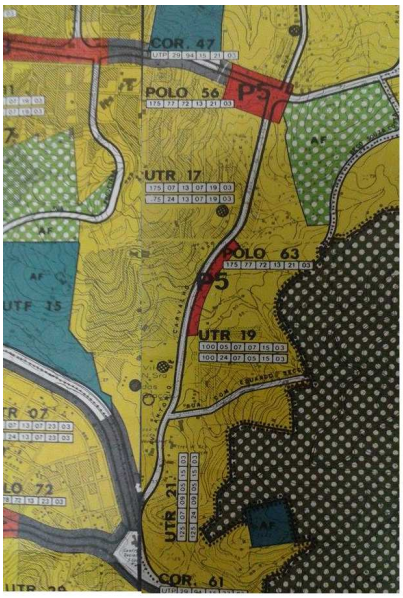
A partir deste Plano, os regimes urbanísticos passam a ser definidos em subunidades dentro destas Unidades de Estruturação Urbana, as quais são denominadas SUBUEUS. Entretanto, esta estruturação não é fixa, pois novas

SUBUEUS são criadas constantemente. A representação espacial utilizada nesta figura corresponde à divisão territorial de planejamento disponibilizada na forma de anexo impresso com o PDDUA de 1999, editada sobre o *shape* disponibilizado pela prefeitura em 21 de março de 2016.

3.3 Mudanças nos regimes urbanísticos

Para melhor analisar as alterações nos parâmetros urbanísticos elaboramos figuras 6 e 7 que espacializam estas variáveis no bairro nos anos de 1979 e 1999/2010 e uma tabela comparativa entre estes dois regimes.

Figura 6 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo anexos impressos do PDDU de 1979

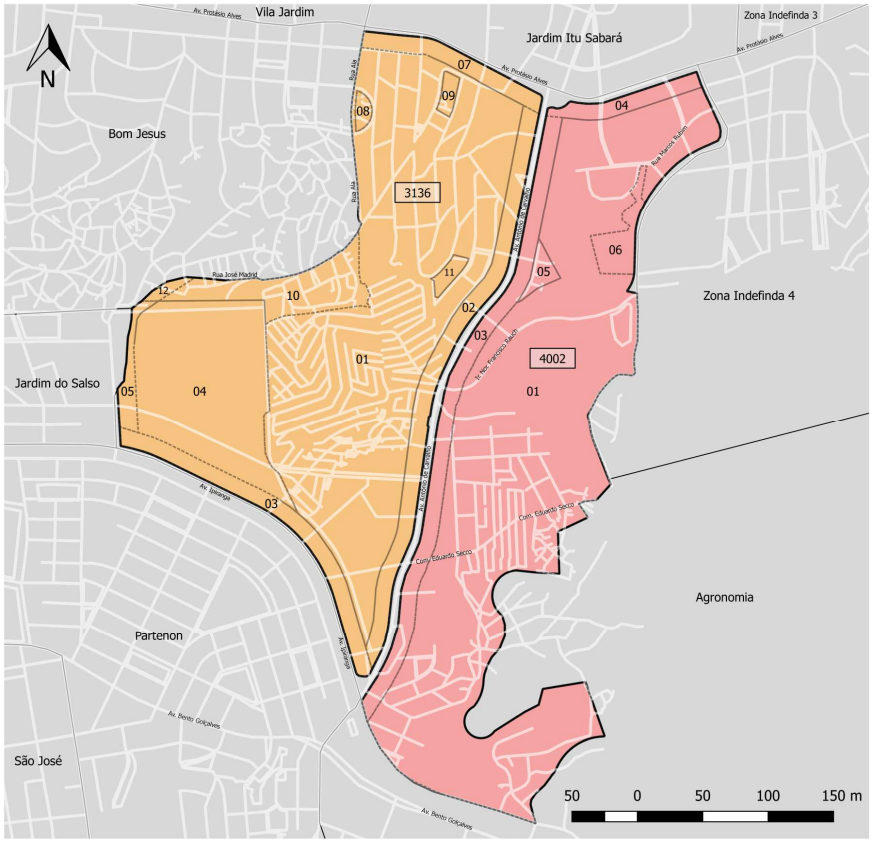


REGIMES URBANÍSTICOS 1979					
Divisão Territorial	**Densidades Brutas (hab/ha)**	**Atividade**	**Índice de Aproveitamento (IA)**	**Altura Máxima das Edificações**	**Taxa de ocupação**
UTR 17	175	Habitação unifamiliar e habitação coletiva	IR* 1,0/ ICS** 0,5	12 m	50%
POLO 56	175	Habitação unifamiliar e habitação coletiva	IR* 1,0 / ICS** 1,9	15 m	10%
UTR 19	100	Habitação unifamiliar e habitação coletiva	IR* 0,7 / ICS** 0,5	6 m	50% (interno) 66,6% (externo)
POLO 63	175	Habitação unifamiliar e habitação coletiva	IR* 1,0 ICS** 1,9	15 m	10%
UTR 21	125	Habitação unifamiliar e habitação coletiva	IR* 0,8 / ICS** 0,5	6 m	66,6%

*IR = Índice residencial **Índice de comércio e serviços

Fonte: Elaboração de Paula Lima Vanacor

Figura 7 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo anexos impressos do PDDUA de 1999/2010



REGIMES URBANISTICOS 1999/2010							
Divisão Territorial			Regime Urbanístico				
MACROZONA	UEU	SUB UNIDADE	Densidades Brutas (hab/ha)	Atividade	Índice de Aproveitamento (IA)	Altura Máxima das Edificações	Taxa de ocupação
3	136	1	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,3 / 2,0*	33m	75% e 90%
3	136	2	280/385*	Mista 04	1,3 / 3,0*	52m	75% e 90%
3	136	3	385/490*	Mista 02	1,9 / 3,0*	52m	75% e 90%
3	136	4	315 / 385*	Predominantemente residencial	1,6 / 3,0*	33m	75% e 90%
3	136	5	315/385*	Mista 01	1,6 / 3,0*	33m	75% e 90%
3	136	7	385 /490*	Mista 02	1,9 / 3,0*	52m	75% e 90%
3	136	8	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	9	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio*	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	10	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	11	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
4	2	1	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,3 / 2,0*	18m	75%
4	2	3	280 / 385*	Mista 04	1,3 / 3,0*	52m	75% e 90%
4	2	4	280 / 385*	Mista 02	1,3 / 3,0*	52m	75% e 90%
4	2	5	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	1,0 + estoque de ajuste de projeto	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
4	2	6	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	9m	20%

*Com solo criado.

Fonte: Elaboração de Paula Lima Vanacor, e Rai Nunes dos Santos

A partir disso, observou-se que, do Plano Diretor de 1979 para o Plano Diretor de 1999/2010, houve aumento em todos os índices construtivos. Com a leitura de que o bairro pode ser dividido em duas grandes áreas, uma localizada a oeste da Av. Antônio de Carvalho e outra a leste da mesma avenida (o que corresponde às UEUs 3136 e 4002, respectivamente), fizemos uma primeira análise comparando os regimes em termos gerais, para estas áreas, nos dois planos diretores (1979 e 1999). O Quadro 2 demonstra as mudanças para a região ocidental do bairro, considerando uma possível correspondência da UTR 17 às SUBUEUs 1, 2, 3 e 7 da UEU 3136.

Quadro 2 - Comparação do PDDU e PDDUA para a porção ocidental do bairro Jardim Carvalho

Área	**UTR 17 - PDDU**	**UEU 3136 / SUBUEU 1 (centro) - PDDUA**	**UEU 3136 / SUBUEUs2, 3 e 7 (junto às avenidas) - PDDUA**
Densidades brutas (hab/ha)	175	280/350	de 280 a 385, chegando a 490 com o Solo Criado
Índice de Aproveitamento	IR 1,0/ ICS 0,5	IA 1,3 / IA MAX 2,0	IA 1,9 / IA MAX 3,0
Altura máxima	12 m	33 m	52 m
Taxa de Ocupação	50%	75% e 90%	75% e 90%

Fontes: Anexos do PDDU (1979) e PDDUA (1999).
Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Nesta região a densidade passou de 175 para 280 habitantes por hectare, podendo chegar a 490 hab/ha, próximo às grandes avenidas, se aplicado o mecanismo de “solo criado”. Nesta área também observamos o aumento do índice de aproveitamento. No PDDU o índice era de 1 para áreas residenciais e 0,5 para áreas de comércio e serviços. A partir do PDDUA, este índice passou a ser 1,3 podendo chegar a 2,0 no interior da UEU e de 1,9, podendo chegar até 3, quando aplicado o “solo criado”, junto às grandes avenidas. A altura máxima das edificações também sofreu aumento. Enquanto no PDDU era de no máximo 4 pavimentos, o que equivale a aproximadamente 12 metros, a partir do PDDUA as alturas permitidas passaram a ser de 33 metros no interior da UEU e 52 metros junto às grandes avenidas, o que equivalem, respectivamente, a 11 pavimentos e 17 pavimentos.

A área localizada a leste da Avenida Antônio de Carvalho, que hoje é classificada como UEU 4002, também sofreu aumento de todos os índices de adensamento. Elaboramos o Quadro 3, para comparar a porção oriental do bairro. Neste caso, realizamos a correspondência das SUBUEUs 1, 3 e 4 da UEU 4002 com as UTRs 19 e 21.

Quadro 3 - Comparação do PDDU e PDDUA para a porção oriental

Área	**UTR 19 - PDDU**	**UTR 21 - PDDU**	**UEU 4002 / SUBUEU 1 (centro) - PDDUA**	**UEU 4002 / SUBUEU 3 e 4 (junto às avenidas) - PDDUA**
Densidades brutas (hab/ha)	100 hab/ha	125 hab/ha	280/350	280/385
Índice de Aproveitamento	IR 0,7 / ICS 0,5	IR 0,8 / ICS 0,5	IA 1,3 / IA MAX 2,0	IA 1,3 / IA MAX 3,0
Altura máxima	6 m	6 m	18 m	52 m
Taxa de Ocupação	50% (interno) 66,6% (externo)	66,6%	75% e 90%	75% e 90%

Fontes: Anexos do PDDU (1979) e PDDUA (1999).
Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Enquanto no PDDU a densidade bruta era de 100 a 125 hab/hectare, a partir do PDDUA a densidade passou a ser de 280, podendo chegar a 385 com a adição do solo criado, junto às grandes avenidas. Os índices de aproveitamento eram de 0,7 e 0,8 para áreas residenciais e 0,5 para áreas de comércio e serviços. A partir do PDDUA, estes índices passaram a ser de 1,3 podendo chegar a 2,0 no interior da UEU e 1,3 podendo chegar a 3,0 junto às grandes avenidas com o solo criado. No que diz respeito ao gabarito, o PDDU estipulava como máximo o número de 2 pavimentos, o equivalente a 6 metros. A partir do PDDUA estes índices passaram a ser de 18 metros no interior da UEU e 52 metros junto às grandes avenidas. O aumento dos índices urbanísticos em todas as regiões do bairro demonstra que há uma permissão do poder público em adensar esta área. Para qualificar a análise elaboramos o Quadro 4 da área do bairro como um todo.

Quadro 4 - Comparação do PDDU e PDDUA para o bairro Jardim Carvalho

Plano Diretor	PDDU 1979	PDDUA 1999/2010
Densidades Brutas (hab/ha)	Variação de 100 a 175 hab/ha	Variação de 280 a 385 hab/ha podendo chegar a 490 hab/ha com a inclusão do Solo Criado
Índice de Aprov (I.A.)	Para uso residencial variação de 0,7 a 1,0	Variação de 1,3 a 1,9, podendo chegar a 3,0 com o Solo Criado
Altura Máxima das Edificações (m)	Variação de 6 a 15 metros	Variação de 18 a 33 metros, com exceção de uma área de 9 metros
Taxa de ocupação	50% e 66,6%	75% e 90%, com exceção de uma área com 20%

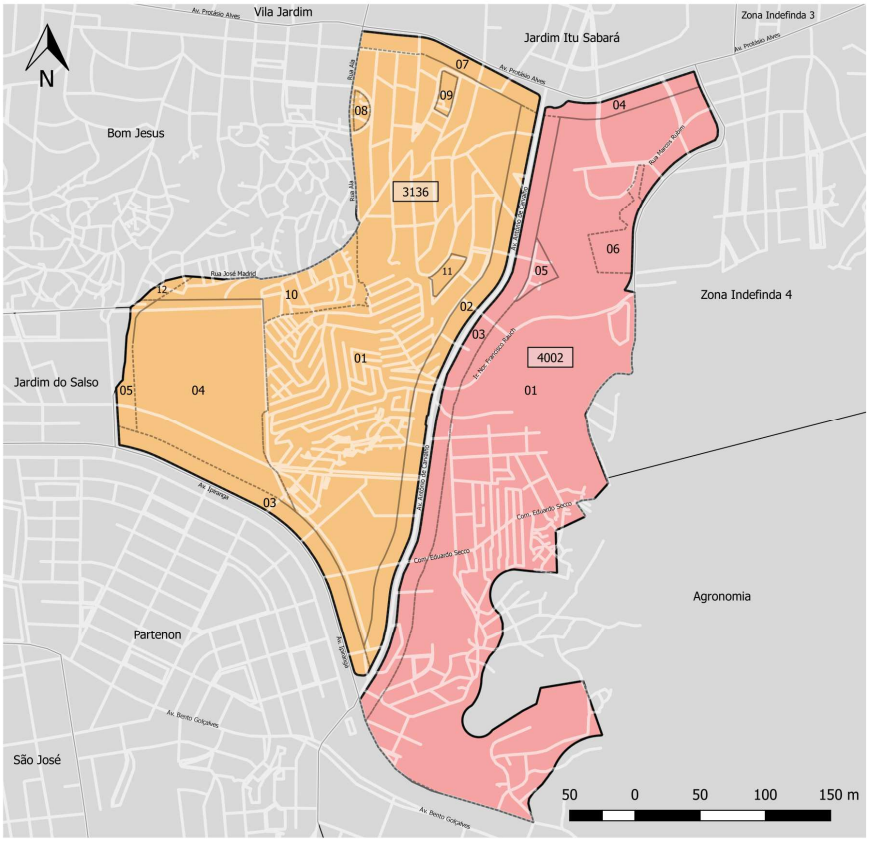
Fontes: Anexos do PDDU (1979) e PDDUA (1999).
Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Analisando o bairro em sua totalidade, as alterações tornam-se ainda mais significativas. Enquanto no PDDU as densidades variavam de 100 a 175 hab/ha, a partir do PDDUA os valores permitidos passam a ser de 280 a 385, podendo chegar a 490 se aplicado o mecanismo do solo criado. O índice de aproveitamento passa de 0,7 a 1,0 para 1,3 a 1,9, com áreas nas quais é possível utilizar um índice de até 3,0 quando aplicado o solo criado. O gabarito dos prédios passa de uma variação de 6 a 15 metros para a possibilidade de edifícios que tenham entre 18 e 33 metros de altura. A taxa de ocupação que possuía variações entre 50% e 66,6% passa para 75% e 90%, na maior parte do bairro. Em todos os parâmetros o aumento foi tão significativo que o valor mínimo estipulado no PDDUA ultrapassa os valores máximos que o PDDU previa.

Como forma de complementar este estudo, elaboramos a comparação entre as informações referentes ao regime de 1999/2010 e o disponibilizado em março de 2016. Então, constatamos que houve poucas alterações nos índices de adensamento do bairro. Esta complementação foi feita a fim de verificar se havia ocorrido uma redução nos índices urbanísticos. Conforme apresentado por Benett (2007), após manifestações de moradores no bairro Petrópolis, a prefeitura teria indicado possibilidade de redução dos índices neste bairro para a revisão do PDDUA em 2010. No caso do bairro Jardim Carvalho, nossas análises demonstraram que não houve diminuição nestes índices. A maior modificação em termos de regime

urbanístico entre o regime apresentado em 1999/2010 e o de março de 2016 foi a definição dos parâmetros para algumas áreas que não havia em 1999/2010. Estas áreas constavam como "regime urbanístico próprio" significando que os índices ainda não estavam previamente definidos. Em 2016, algumas destas áreas passaram a ter regime definido. As figuras 8 e 9 mostram, respectivamente, os regimes vigentes em 1999/2010 e o regime referente a março de 2016.

Figura 8 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo anexos impressos do PDDUA de 1999/2010

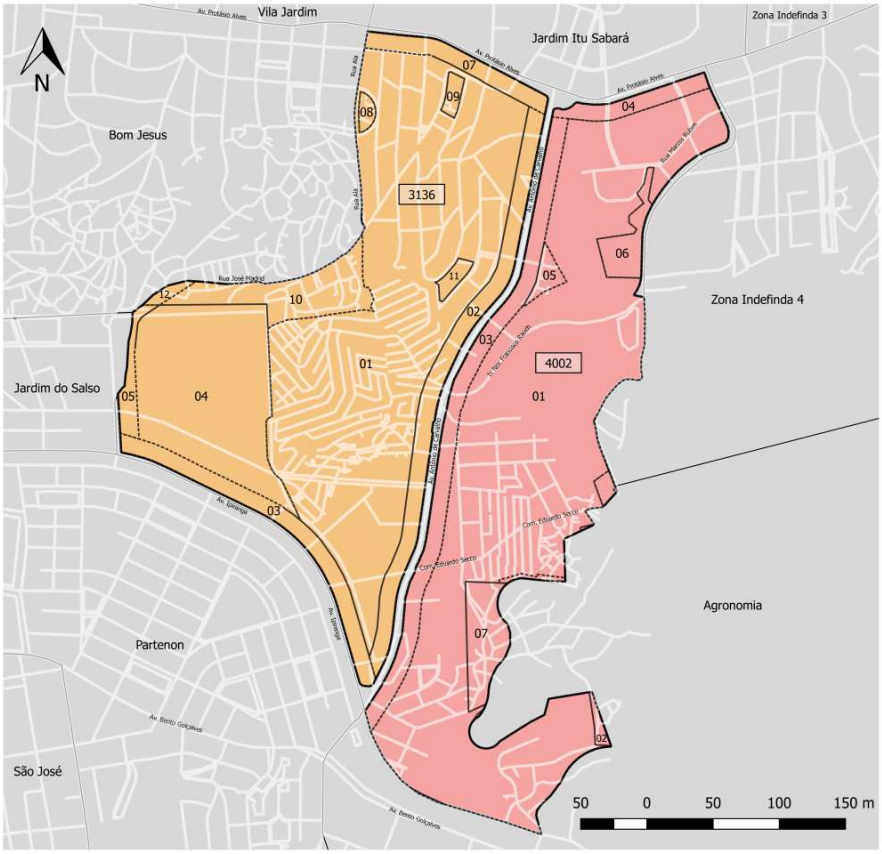


REGIMES URBANISTICOS 1999/2010							
Divisão Territorial			Regime Urbanístico				
MACROZONA	UEU	SUB UNIDADE	Densidades Brutas (hab/ha)	Atividade	Índice de Aproveitamento (IA)	Altura Máxima das Edificações	Taxa de ocupação
3	136	1	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,3 / 2,0*	33m	75% e 90%
3	136	2	280/385*	Mista 04	1,3 / 3,0*	52m	75% e 90%
3	136	3	385/490*	Mista 02	1,9 / 3,0*	52m	75% e 90%
3	136	4	315 / 385*	Predominantemente residencial	1,6 / 3,0*	33m	75% e 90%
3	136	5	315/385*	Mista 01	1,6 / 3,0*	33m	75% e 90%
3	136	7	385 /490*	Mista 02	1,9 / 3,0*	52m	75% e 90%
3	136	8	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	9	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio*	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	10	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	11	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
4	2	1	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,3 / 2,0*	18m	75%
4	2	3	280 / 385*	Mista 04	1,3 / 3,0*	52m	75% e 90%
4	2	4	280 / 385*	Mista 02	1,3 / 3,0*	52m	75% e 90%
4	2	5	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	1,0 + estoque de ajuste de projeto	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
4	2	6	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	9m	20%

*Com solo criado.

Fonte: Elaboração de Paula Lima Vanacor e Rai Nunes dos Santos.

Figura 9 - Divisão territorial e regime urbanístico do bairro Jardim Carvalho segundo shapefile da prefeitura disponibilizado em março de 2016



REGIMES URBANISTICOS 2016							
Divisão Territorial			Regime Urbanístico				
MACROZONA	UEU	SUBUNIDADE	Densidades Brutas (hab/ha)	Atividade	Índice de Aprov (I.A.)	Altura Máxima das Edificações (m)	Taxa de ocupação
3	136	1	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,3 / 2,0*	33	75% e 90%
3	136	2	280 / 385*	Mista 04	1,3 / 3,0*	52	75% e 90%
3	136	3	385 / 490*	Mista 02	1,9 / 3,0*	52	75% e 90%
3	136	4	315 / 385*	Predominantemente residencial	1,6 / 3,0*	33	75% e 90%
3	136	5	315 / 385*	Mista 01	1,6 / 3,0*	33	75% e 90%
3	136	7	385 / 490*	Mista 02	1,9 / 3,0*	52	75% e 90%
3	136	8	525 / -	Predominantemente residencial	1,0 / 1,5*	9	66,6%
3	136	9	385 / 455*	Predominantemente residencial	1,0 / 1,5*	9	66,6%
3	136	10	Conforme projeto específico	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio	Regime urbanístico próprio
3	136	11	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,0 / 1,5*	9	66,6%
4	2	1	280 / 350*	Predominantemente residencial	1,3 / 2,0*	18	75% e 90%
4	2	2	área especial	Proteção ao ambiente natural	Regime urbanístico próprio	9	20%
4	2	3	280 / 385*	Mista 04	1,3 / 3,0*	52	75% e 90%
4	2	4	280 / 385*	Mista 02	1,3 / 3,0*	52	75% e 90%
4	2	5	385 / 455*	Predominantemente residencial	1,0 / 1,5*	9	66,6%
4	2	6	área especial	Proteção ao ambiente natural	Regime urbanístico próprio	9	20%
4	2	7	x	x	x	x	x

*Com solo criado.

Fonte: Elaboração de Paula Lima Vanacor e Rai Nunes dos Santos.

As áreas que não possuíam regime em 1999/2010 e passaram a tê-lo em 2016 são as referentes às SUBUEUS 8, 9 e 11 da UEU 3136 e as SUBUEUS 05 e 06 da UEU 4002. A análise comparativa destas tabelas demonstrou que não houve diminuição em nenhum dos índices neste bairro. Ao contrário, a situação que se verificou é que a atuação do planejamento municipal neste bairro tem sido de aumento das definições de regimes, demonstrando interesse e incentivo no adensamento.

3.4 A concretização territorial da mudança nos regimes urbanísticos

A partir da análise dos Planos Diretores pode-se constatar que houve aumento dos índices construtivos no bairro. Analisando-se as imagens de satélite disponibilizadas pelo aplicativo Google *Earth Pro* é possível perceber algumas mudanças significativas promovidas pelo adensamento no bairro. Para demonstrar a ocorrência do processo de adensamento, destacamos três áreas que nos parecem representativas.

Figura 10 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2002

Fonte: Google *Earth Pro*

Esta imagem representa o estágio de formação do núcleo Jardim Itália no ano de 2002. É possível observar-se alguns conjuntos habitacionais prontos, com o Parque Marcos Rubin como elemento central.

Figura 11 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2005

Fonte: Google *Earth Pro*

Em 2009 percebemos a abertura de uma nova área destinada à construção residencial, ao sul do Parque.

Figura 12 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2010

Fonte: Google *Earth Pro*

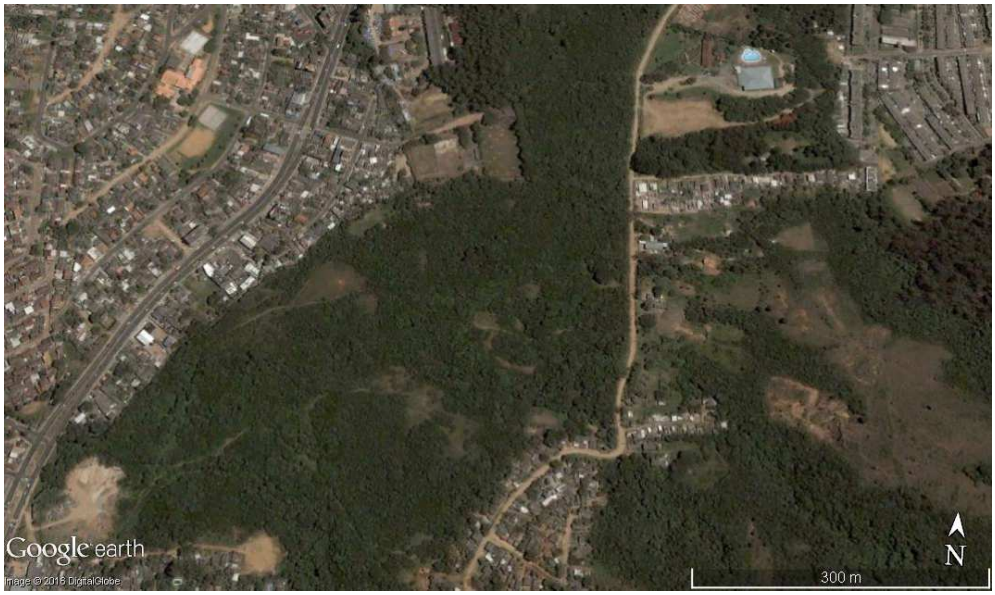
Em 2010 esta nova área de desmatamento ao sul do Parque se amplia.

Figura 13 - Evolução do núcleo Jardim Itália - 2015

Fonte: Google *Earth Pro*

Em 2015 ficaram prontos novos prédios. Analisando-se a sequência de imagens de satélite fica evidenciado que houve adensamento no bairro entre os anos de 2002 e 2015.

Figura 14 - Evolução do condomínio Rossi América - 2002



Fonte: Google *Earth Pro*

Nesta figura observamos uma grande área vegetada, circundada por habitações. Atualmente esta área é ocupada por prédios da incorporadora Rossi.

Figura 15 - Evolução do condomínio Rossi América - 2009

Fonte: Google *Earth Pro*

Esta figura demonstra que a área se manteve semelhante até o ano de 2009.

Figura 16 - Evolução do condomínio Rossi América - 2010

Fonte: Google *Earth Pro*

No ano de 2010 foi aberta uma rua, ligando a Av. Antônio de Carvalho à Rua Beco Souza Costa. Esta rua chama-se Irmão Norberto Francisco Rauch.

Figura 17 - Evolução do condomínio Rossi América - 2010/2

Fonte: Google *Earth Pro*

Ainda no ano de 2010 observamos a supressão da vegetação para a construção dos primeiros edifícios residenciais.

Figura 18 - Evolução do condomínio Rossi América - 2012

Fonte: Google *Earth Pro*

No ano de 2012 observa-se uma área com construções iniciadas, bem como a abertura de novas áreas para construção e uma significativa diminuição da área vegetada.

Figura 19 - Evolução do condomínio Rossi América - 2013

Fonte: Google *Earth Pro*

Em 2013 houve o término do asfaltamento da rua Irmão Norberto Francisco Rauch e a finalização dos prédios localizados na primeira abertura de vegetação.

Figura 20 - Evolução do condomínio Rossi América - 2015

Fonte: Google *Earth Pro*

Em 2015 já estavam prontos dois “núcleos” de edifícios (um ao norte e outro ao sul da nova rua) e podemos observar outras áreas que parecem se destinar a construção de novos prédios.

Figura 21 - Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2002

Fonte: Google *Earth Pro*

Segue um último caso de ocupação de “vazios urbanos” no bairro. Na imagem observamos a área localizada na esquina da Av. Ipiranga com a Av. Antônio de Carvalho. No ano de 2002, as principais construções na área eram o Hospital Independência, um prédio residencial (localizado ao lado do hospital) e um depósito de carros do DETRAN-RS.

Figura 22 – Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2009

Fonte: Google *Earth Pro*

Em 2009 observamos a construção do condomínio Terra Mater, com as casas chegando até a Av. Antônio de Carvalho, ao lado do depósito de carros do DETRAN-RS.

Figura 23 – Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2014

Fonte: Google *Earth Pro*

A imagem de 20014 mostra a área do depósito do DETRAN-RS esvaziada e o início da abertura de uma nova área desmatada.

Figura 24 – Esquina av. Ipiranga e av. Antônio de Carvalho - 2015

Fonte: Google *Earth Pro*

A partir do ano de 2015 há uma grande modificação na área quanto a seu uso predominante. Se em 2002 observávamos uma área com muita vegetação e algumas construções esparsas, em 2015 percebemos uma área bem mais adensada. A antiga área de depósito de carros do DETRAN-RS hoje abriga a construção de um condomínio horizontal da incorporadora Melnick Evens e entre o Hospital Independência e o condomínio Terra Mater está sendo construído um conjunto de prédios da incorporadora Nex Group.

A análise da série histórica de imagens de satélite permitiu que tivéssemos a percepção do processo de adensamento desenvolvido no tempo, entre os anos de 2002 e 2015. A conclusão que obtivemos ao utilizarmos esta técnica foi de que efetivamente está acontecendo um processo de adensamento urbano no bairro Jardim Carvalho. Outra percepção foi a de que, até o momento, este adensamento se caracteriza predominantemente pela ocupação de “vazios urbanos", não sendo evidenciados processos de remoção da população residente. As imagens também permitem ilustrar a mudança de tipologia habitacional empreendida no bairro.

3.5 Registro da paisagem atual

Atualmente, a paisagem do bairro Jardim Carvalho reflete um momento de transformação. Entendendo que seja importante o registro documental da paisagem da área de estudo no momento da elaboração deste trabalho, realizamos um trabalho de campo para registrar fotograficamente alguns aspectos considerados relevantes como forma de destacá-los. Embora ainda sejam predominantes habitações unifamiliares ou edificações com volumetria baixa, existem vários empreendimentos de edifícios altos sendo construídos. As figuras a seguir registram a paisagem do bairro dia 21 de maio de 2016.

Figura 25 - Tipologia habitacional de habitações unifamiliares

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 26 - Tipologia habitacional de prédios baixos.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 27 - Prédios localizados no Jardim Itália, com antiga pedreira do Morro Santana ao fundo.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 28 - Tipologia habitacional de habitações unifamiliares e prédios baixos ao fundo com prédio do Residencial Rossi à frente.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 29 - Placa de divulgação localizada na Rua Irmão Norberto Francisco Rauch, onde serão construídos os empreendimentos.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 30 - Pequenos comércios localizados na área do “Polo 63” de 1979, na av. Antônio de Carvalho.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 31 - Vista do edifício Nine a partir da av. Ipiranga

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 32 – Construção de edifício horizontal na antiga área de depósitos de carros do DETRAN-RS, vista a partir da av. Antônio de Carvalho.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

Figura 33 - Prédios da NexGroup localizados entre o Hospital Independência e o condomínio Terra Mater.

Fonte: Paula Lima Vanacor, 2016.

3.6 Primeiras conclusões

Interpretando conjuntamente os resultados obtidos da análise referente às mudanças de regimes urbanísticos e a interpretação visual das imagens de satélite, parece plausível afirmar que as mudanças nos índices urbanísticos estabelecidas pelo PDDUA, a partir de 1999, incentivaram a atuação dos promotores imobiliários. Segundo Souza (2006), os parâmetros urbanísticos não possuem em si mesmos uma tendência progressista ou conservadora, mas a maneira como os mesmos condicionarão a ocupação do solo resultará benéfica se permitir a manutenção da densidade e tipologias compatíveis com uma boa qualidade de vida ou maléfica no caso de conduzirem à saturação dos equipamentos urbanos, ao comprometimento da beleza paisagística e a problemas ambientais. No bairro Jardim Carvalho, observamos que está havendo mudanças na paisagem devido à troca de tipologias habitacionais empreendidas no bairro, o que parece ser resultado da mudança nos

parâmetros urbanísticos. Este estudo constatou que está havendo processo de adensamento na área de estudo.

Para tentar melhor interpretar os dados obtidos, utilizou-se a leitura de Vargas (2003). Segundo o referido autor, a base utilizada para o planejamento de Porto Alegre, a partir do PDDUA de 1999, foi justamente a predominância do parâmetro de densidade urbano-populacional. Esta foi a variável-chave que determinou a escolha dos regimes urbanísticos. Para Vargas (2003), isso indica o viés tecnicista deste plano, que modela a cidade pensando em "quantidade de pessoas por área" em detrimento de outras variáveis componentes do espaço, como a paisagem, a qualidade ambiental, o patrimônio coletivo e a dinâmica social urbana. Assim, ele interpreta que a escolha pela opção do adensamento como variável-chave do planejamento indica a lógica de atendimento aos condicionantes financeiros, que visa minimizar os gastos e maximizar as receitas da prefeitura. Esta opção teria sido adotada, entre outros motivos, para tentar atender à grande quantidade de demandas que são responsabilidade da administração municipal. Entretanto, o autor coloca que este tipo de posicionamento direciona a cidade para uma desqualificação do ambiente urbano.

Para Vargas (2003), o argumento utilizado para o estabelecimento da densidade como variável-chave para o novo Plano Diretor estava baseado no entendimento de que a cidade de Porto Alegre era "deseconômica" porque possuía áreas com boa acessibilidade e infraestrutura urbana, mas com baixa densidade populacional. Assim, para mudar esta situação, elaborou-se um Plano que visava à homogeneização das densidades no território da cidade. O modelo construído possui grande base técnica, tendo sido subsidiado por renomados consultores e especialistas. O grande problema disto para o autor é que

> [...] o resultado desses estudos são parâmetros abstratos, valores ideais de quantidade de economias por hectare aplicáveis a zonas residenciais unifamiliares, zonas residenciais multifamiliares mais ou menos concentradas e zonas mistas, determinando o quanto cada uma delas comportaria – numa situação hipotética – com custos aceitáveis de urbanização. O que já existia, a cidade que já ali se encontrava há mais de dois séculos, foi relegado a um segundo plano. A densidade real, o estado real da infra-estrutura, a real oferta de equipamentos, a real saturação do sistema viário, as reais condições de vida e de qualidade ambiental, a própria topografia da cidade, tudo isso, se foi considerado, o foi de modo superficial" (VARGAS, 2003, p.1).

Segundo o autor, o resultado espacial obtido ao se aplicar este planejamento que não considera a realidade urbana existente é uma espécie de "salada mista

espacial”, com variados padrões de ocupação do solo, afastamentos, alturas e interfaces com a rua, que geram reflexos negativos na qualidade ambiental, afetando aspectos como a salubridade das quadras e a dinâmica social das ruas. Outros aspectos do impacto ambiental gerado pela aplicação do Plano Diretor de 1999 foram levantados pelo autor: poluição sonora, diminuição da arborização, aumento do tráfego veicular e da impermeabilização do solo e total ocupação de algumas ruas por automóveis estacionados. Além disso, o autor coloca que pode ocorrer mudança na vivência dos moradores. Para ele, o conceito de "vizinhança" fica desvirtuado quando se constrói edificações de grande porte em lugares caracterizados por tipologias de habitações unifamiliares ou pequenos edifícios, o que está sendo verificado no bairro Jardim Carvalho. Estas construções são “autocontidas”, “voltadas para dentro” e “estanques do ponto de vista do contato positivo entre o interior e o exterior” (VARGAS, 2003). Também a legibilidade da cidade e as referências visuais são aspectos prejudicados pela imposição de construções tão distintas quanto à tipologia em uma unidade espacial tão próxima, porque quebram o equilíbrio do tecido recorrente.

Observando a atual paisagem do bairro Jardim Carvalho, acreditamos que a análise feita pelo autor se enquadra muito bem em nossa área de estudos. Efetivamente na atualidade o bairro está sendo caracterizado por uma mistura de tipologias habitacionais o que pode acarretar os problemas por ele levantados. Além disso, os novos empreendimentos estão sendo caracterizados por uma dissociação com o entorno. O condomínio da Rossi, por exemplo, deixou áreas vegetadas que o separam das construções a sua volta, de maneira que embora não haja muros, passa a sensação de que o condomínio está fechado em si próprio. O residencial Nine passa essa mesma sensação, utilizando outras técnicas. Neste caso, o isolamento do condomínio em relação ao resto do bairro acontece por meio de uma segurança muito reforçada, composta pela combinação de um muro com uma grade e cerca elétrica, bem como o fato de não possuir entrada pela av. Antônio de Carvalho. Assim, entendemos que é coerente a leitura de que as mudanças efetuadas no Plano Diretor da cidade a partir do PDDUA de 1999 promoveram o desenvolvimento de uma nova configuração habitacional desconectada com o que já existia no bairro, privilegiando interesses econômicos em detrimento da manutenção da qualidade de vida.

4 A ATUAÇÃO DOS PROMOTORES IMOBILIÁRIOS: ANÁLISES COMPARATIVAS

Este capítulo se destina a verificar alguns aspectos do comportamento da promoção imobiliária no bairro. As análises consistem na interpretação de dados coletados por meio do censo imobiliário de imóveis novos do SINDUSCON-RS. Este material estuda o comportamento do setor na cidade de Porto Alegre, possuindo alguns indicadores em nível de bairro. A partir dos resultados encontrados no bairro Jardim Carvalho, fizemos comparações de indicadores semelhantes a nível municipal.

4.1 Variação da oferta de imóveis

A primeira análise que realizamos sobre a oferta de imóveis no bairro Jardim Carvalho foi sobre a variação da quantidade ofertada em cada ano dos dois triênios. Para analisar este comportamento, elaborou-se a Tabela 1, a seguir, a qual demonstra o número de imóveis ofertados. Nesta mesma tabela encontra-se a representatividade desta oferta no cenário de Porto Alegre.

Tabela 1 – Variação da oferta de imóveis no bairro Jardim Carvalho e sua relação com a cidade de Porto Alegre

Imóveis ofertados por ano	2008	2009	2010	2013	2014	2015
Número de unidades no bairro Jardim Carvalho	104	275	260	512	367	175
Percentual na cidade	1,57	4,38	4,58	6,2	5,92	2,78

Fonte DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Analisando-se a Tabela 1 com a variação da oferta de imóveis no bairro verificou-se que, entre os anos de 2008 e 2013, houve uma tendência ascendente no número de imóveis ofertados, passando de 104, em 2008, para 512, em 2013. Nos anos de 2014 e 2015 houve uma queda no número absoluto, tendo sido a oferta de 367 e 175, respectivamente. Entendemos que a análise dos números absolutos pode demonstrar uma tendência de aumento do número de imóveis ofertados em função de uma maior atuação dos promotores imobiliários. Para verificar se esta linha de análise possuía respaldo em outros dados, escolheu-se verificar se houve aumento da participação percentual deste bairro no cenário de promoção imobiliária

na cidade, nestes anos analisados. A segunda linha da tabela representa a participação percentual do bairro com relação à oferta de imóveis para toda a cidade. Mesmo nos últimos anos, nos quais houve uma queda no número de imóveis ofertados, a participação relativa do bairro na oferta de imóveis na cidade é significativa. Isto fica demonstrado na Figura 35 ao elencarmos os bairros com maior oferta de imóveis nos anos analisados.

Figura 34 – Ranking dos bairros com maior número de ofertas de imóveis residenciais em Porto Alegre (2008, 2009, 2010, 2013, 2014, 2015)

2008		
Posição	Bairro	% na cidade
1°	Vila Ipiranga	10,67
2°	Rubem Berta	8,57
3°	Petropolis	7,27
4°	Passo da Areia	6,62
5°	Sarandi	4,38
6°	Bela Vista	4,25
7°	Higienopolis	4,18
8°	Jardim Itu Sabará	3,83
9°	Tristeza	3,18
10°	Partenon	3,16
11°	Auxiliadora	2,69
12°	Cristo Redentor	2,66
13°	Jardim Lindoia	2,63
14°	Mont Serrat	2,2
15°	Cristal	2,09
16°	Rio Branco e Centro	1,95
17°	Menino Deus	1,94
18°	Jardim Botânico	1,91
19°	Humaita	1,59
20°	Jardim Carvalho	1,57

2009		
Posição	Bairro	% na cidade
1°	Rubem Berta	9,09
2°	Petrópolis	7,97
3°	Jardim Carvalho	4,38

2010		
Posição	Bairro	% na cidade
1°	Petrópolis	5,92
2°	Jardim Itu Sabara	5,25
3°	Sarandi	5,21
4°	Passo da Areia	5,04
5°	Jardim Carvalho	4,58

2013		
Posição	Bairro	% na cidade
1°	Petrópolis	11,53
2°	Cavalhada	7,66
3°	Jardim Carvalho	6,2

2014		
Posição	Bairro	% na cidade
1°	Petropolis	9,51
2°	Cavalhada	8,38
3°	Jardim Carvalho	5,92

2015		
Posição	Bairro	% na cidade
1°	Sarandi	16,75
2°	Cavalhada	10,26
3°	Petropolis	7,42
4°	Menino Deus	5,26
5°	Protasio Alves	4,98
6°	Partenon	3,52
7°	Jardim Carvalho	2,78

Fonte: DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Quando analisamos a oferta de unidades habitacionais no bairro Jardim Carvalho na perspectiva de sua participação na cidade, percebemos que existe um

significativo aumento deste bairro na oferta imobiliária da cidade. No ano de 2008 a oferta de imóveis no bairro ocupava a vigésima posição no *ranking* de oferta imobiliária da cidade. Já no ano de 2009 passou para a terceira posição, o que se repetiu em 2010, 2013 e 2014. Em 2015 houve uma diminuição, mas ainda é bastante expressiva a presença do bairro quanto a ofertas de imóveis, pois ocupa a sétima posição entre os bairros com maior oferta de imóveis na cidade, conforme mostrou a Figura 35. Embora tenha havido uma diminuição na oferta em 2015, acreditamos que o investimento do setor imobiliário no bairro não foi pontual, mas que representa um movimento de expansão da cidade na direção leste, conforme indicou Fagundes (2011). Desta maneira, entendemos que o investimento do setor imobiliário no bairro Jardim Carvalho tende a continuar expressivo nos próximos anos, em relação aos outros bairros da cidade.

Este aumento da oferta imobiliária no bairro corrobora com a hipótese levantada por Fagundes (2011), de que a cidade de Porto Alegre vem sofrendo um processo de expansão na direção leste. O bairro Jardim Carvalho que há alguns anos encontrava-se em uma situação periférica passa a estar em uma situação diferente conforme muda a configuração de centralidades na cidade. A hipótese levantada por Fagundes (2011) é de que o processo de reestruturação da cidade contemporânea é marcado pela emergência de novas centralidades e que o estudo da ação dos promotores imobiliários é uma das maneiras de observar esta emergência. Destacamos dois pressupostos demonstrados no trabalho da autora: novas áreas residenciais para estratos de alta renda caracterizariam novas centralidades e a ação dos promotores imobiliários refletiria e, ao mesmo tempo, fortaleceria uma estrutura de múltiplas centralidades. Em seu trabalho, Fagundes (2011) demonstra que uma vez esgotadas as possibilidades de lucros excepcionais na área central da cidade de Porto Alegre, os promotores imobiliários foram deslocando seus investimentos em áreas localizadas a leste do centro e suas análises corroboram com a hipótese formulada por outros autores de que existe um crescimento da cidade de Porto Alegre na direção leste. Uma das estratégias utilizadas para a formação de novas centralidades é o crescimento da oferta habitacional para estratos sociais de alta renda concomitantemente ao aporte de infraestruturas e serviços na região a ser “centralizada”.

4.2 Variação dos valores dos imóveis

Para entender-se a variação de valores que incidiu sobre os imóveis ao longo do tempo, também utilizou-se os dados produzidos pelos censos do SINDUSCON-RS, os quais foram compilados na Tabela 2. A metodologia utilizada para realização da análise consistiu na verificação dos valores mínimos e máximos ofertados em cada ano. A escolha desta metodologia se deve ao fato de que os dados apresentados pelo SINDUSCON-RS não possuem padronização das faixas de valor, de maneira que não é possível estabelecer relação entre a quantidade de imóveis ofertados por faixa, pois as faixas de valor apresentadas são variáveis de acordo com o resultado da pesquisa. Assim, entendeu-se que a análise dos valores mínimos e máximos seria a melhor forma de demonstrar a variação de valor dos imóveis ofertados.

Tabela 2 – Variação dos valores de imóveis no Bairro Jardim Carvalho

Valor dos imóveis (R$)	**2008**	**2009**	**2010**	**2013**	**2014**	**2015**
Mínimo	127.500	141.000	100.000	237.891	256.771	355.396
Máximo	215.800	292.000	242.000	601.725	649.480	694.639

Fonte: DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Percebemos que no triênio 2008-2010 os valores mínimos estavam localizados na faixa próxima aos R$130.000,00 e os valores máximos estavam próximos aos R$250.000,00. Já no triênio 2013-2015, a faixa dos valores mínimos ficou próxima à faixa dos valores máximos do triênio anterior (aproximadamente R$250.000,00) e os valores máximos passaram a estar próximos a R$650.000,00. Assim, constatou-se que houve um encarecimento dos imóveis em oferta no bairro. A fim de verificar se este comportamento estava dentro de um cenário de valorização imobiliária experimentado pela cidade de Porto Alegre ou se era um comportamento particular do bairro Jardim Carvalho, elaborou-se a Tabela 3 demonstrativa dos valores mínimos e máximos dos imóveis da cidade no período.

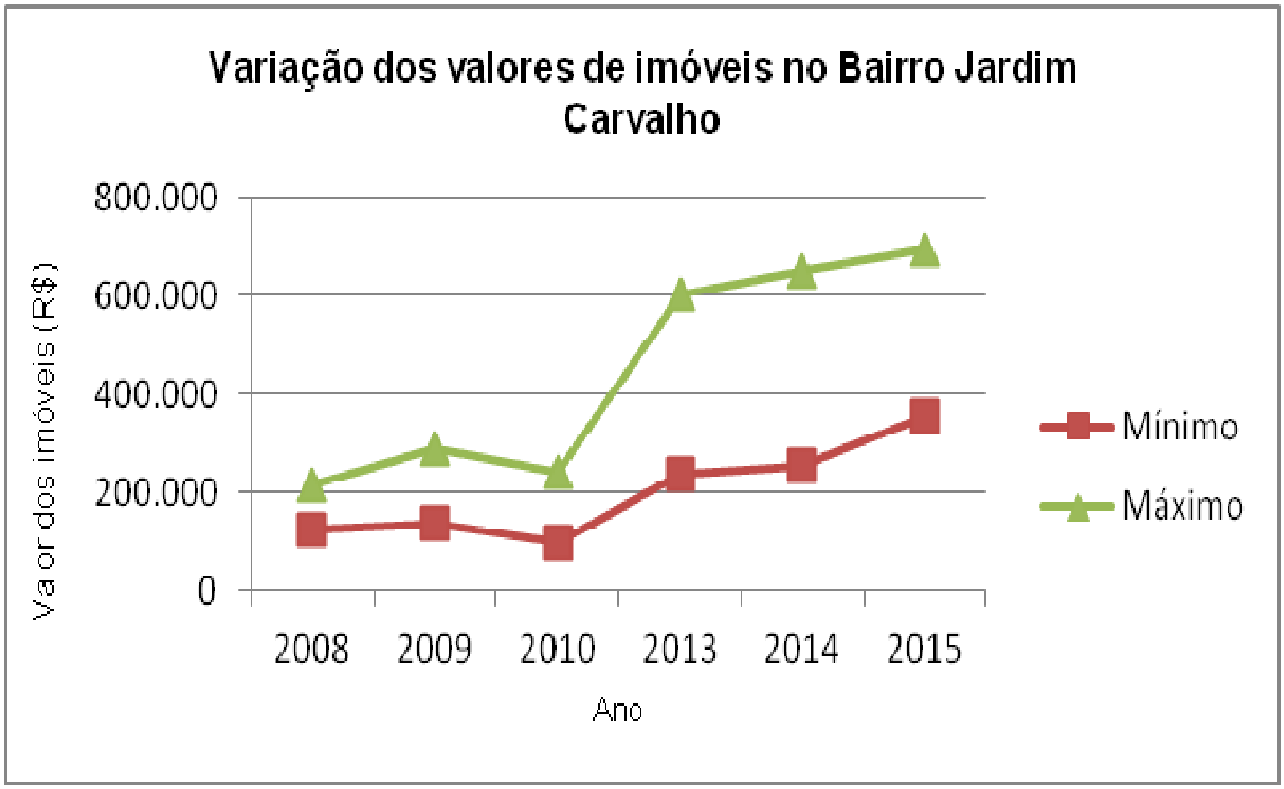
Tabela 3 – Variação dos valores de imóveis em Porto Alegre

Valor dos imóveis (R$)	2008	2009	2010	2013	2014	2015
Mínimo	até 88.000	até 97.500	até 100.000	até 125.942	até 135.937	até 145.389
Máximo	acima de 1.010.600	acima de 1.116.000	acima de 1.143.000	acima de 1.441.340	acima de 1.555.732	acima de 1.663.903

Fonte: DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração da autora.

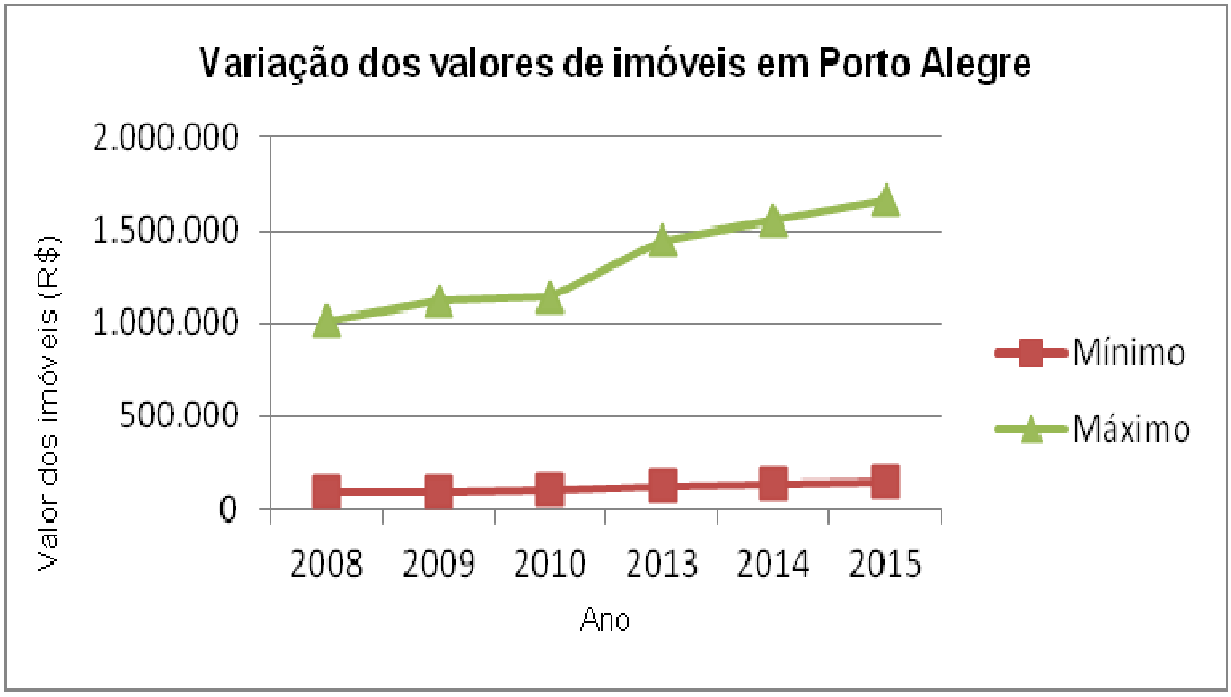
Os dados referentes aos valores mínimos e máximos dos imóveis ofertados na cidade de Porto Alegre demonstram que houve uma tendência ascendente dos preços de imóveis na cidade durante todo o período. Dessa forma, o encarecimento dos imóveis ofertados no bairro Jardim Carvalho corresponde a uma tendência verificada no âmbito municipal. Ilustramos o comportamento de cada uma das variações por meios dos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 - Variação dos valores de imóveis no bairro Jardim Carvalho



Fonte DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Gráfico 2 - Variação dos valores de imóveis em Porto Alegre



Fonte DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração de Paula Lima Vanacor, 2016.

Verificando-se o comportamento da variação da oferta nas duas escalas, de bairro e município, percebemos que embora as duas possuam comportamento ascendente, existem alguns aspectos diferenciados entre elas. Destacamos a diferenciação entre valores máximos e mínimos. Ou seja, no bairro a diferença entre estes valores é muito menor do que a encontrada no nível municipal. Observando os empreendimentos que estão sendo construídos no bairro nos últimos anos, os quais são caracterizados por prédios de grandes incorporadoras (como Rossi, Melnick Evens, Nex Group) acreditamos que a diferença pequena entre os valores mínimos e máximos dos imóveis ofertados no Jardim Carvalho nos últimos anos reflete a tendência de novos moradores dentro de um perfil socioeconômico que estas empresas vislumbram para o bairro, bem como a padronização da mercadoria.

4.3 Tipologia habitacional e análise etária

Complementando a análise dos valores dos imóveis, pesquisou-se quais foram as tipologias habitacionais empreendidas, sintetizadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Tipologias habitacionais no bairro Jardim Carvalho

Tipologia do imóvel	2008	2009	2010	2013	2014	2015
Apartamento 1 dormitório	0	0	0	27	8	0
Apartamento 2 dormitórios	42	146	167	231	144	66
Apartamento 3 dormitórios	54	129	93	251	133	51
Apartamento JK	0	0	0	5	0	0
Casa 3 dormitórios	8	0	0	0	82	58
Total	104	275	260	452	367	175

Fonte: DEE/SINDUSCON-RS. Elaboração de Paula Vanacor, 2016.

Analisando-se as tipologias habitacionais empreendidas no bairro, a partir do ano de 2008, percebemos que a maior parte da oferta é de apartamentos com dois ou três dormitórios. Esse dado pode indicar que o público-alvo visado para ocupar o bairro é de famílias constituídas por casais jovens. Possivelmente, esta oferta tenha sido baseada a partir do entendimento das incorporadoras, fundamentado em pesquisas indicativas do potencial consumidor, de que esta é a população com maior número de interessados em comprar imóveis novos no bairro. Como forma de verificar se esta leitura poderia ser embasada por outros dados, encontramos o trabalho de Cabette (2015), que analisa a relação entre a produção imobiliária e a dinâmica demográfica em Porto Alegre. A Tabela 5 representa a comparação da estrutura etária entre os bairros Jardim Carvalho e Moinhos de Vento.

Tabela 5 - Distribuição das faixas etárias nos bairros Petrópolis, Moinhos de Vento e Jardim Carvalho em 2010

Bairro	0-14	%	15-29	%	30-44	%	45-59	%	60-74	%	75-89	%	Total pop. bairro
Moinhos de Vento	634	8,96	1.045	18,28	1.115	17,04	1.505	23,26	1.478	19,48	618	12,98	6.395
Petrópolis	4.171	11	8.363	22,06	8.751	23,08	8.738	23,05	5.352	14,12	2.538	6,69	37.913
Jardim Carvalho	5.580	21,71	6.390	24,86	5.898	22,94	4.541	17,66	2.459	9,57	840	3,27	25.708

Fonte: Cabette, 2015. Organização de Paula Vanacor, 2016.

Ao analisarmos os dados fornecidos por Cabette (2015) confirmamos que o perfil do bairro é de uma população jovem. Para melhor caracterizar a análise destacamos também a situação da distribuição etária nos bairros Petrópolis e

Moinhos de Vento. A escolha do bairro Petrópolis deu-se em função de o bairro ter aparecido entre os três primeiros lugares do *ranking* em todos os anos analisados. Já o bairro Moinhos de Vento foi escolhido como forma de demonstrar uma situação bastante distinta da encontrada no Jardim Carvalho. Em Petrópolis, a maior parte da população está dividida em três faixas etárias, com índices bastante próximos. A faixa etária que detém maior parte da população do bairro é a situada entre 30-44 anos, com 23,08%. Após esta categoria, está a faixa de 45-59 anos, com 23,05% e em seguida a faixa dos 15-29, com 22,06% da população do bairro. Já no bairro Moinhos de Vento, a maior porcentagem populacional está localizada nas faixas etárias entre 45-59 anos (23,26%) e 60-74 anos (19,48%). No Jardim Carvalho, no entanto, constatou-se que a concentração populacional está localizada nas faixas de 15-29 anos (24,86%) e 30-44 anos (22,94%), sendo a próxima categoria mais populosa a da população entre 0-14 anos (21,71%). Dessa forma, nestes três bairros, possuímos perfis de predominância populacional distintos. Enquanto no bairro Moinhos de Vento existe a predominância de uma população com mais idade, o bairro Petrópolis se caracteriza com a predominância de adultos e jovens adultos e no bairro Jardim Carvalho predominam jovens adultos e crianças.

Assim, analisando-se conjuntamente os dados referentes às tipologias habitacionais ofertadas na área com os dados da faixa etária populacional levantamos a possibilidade de que esta oferta esteja baseada em um entendimento prévio das incorporadoras imobiliárias de que a aplicação mais rentável ao construir imóveis no Jardim Carvalho atualmente é direcionando a oferta para casais jovens que planejam ter uma família com um número de membros entre 3 e 4 pessoas. Entretanto, durante o processo de finalização deste trabalho de pesquisa, mais precisamente dia 07 de junho de 2016, ocorreu em Porto Alegre o lançamento do livro "Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças", de autoria da ex relatora especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, Raquel Rolnik. Na ocasião da palestra, Rolnik comentou que percebe uma padronização das mercadorias imobiliárias oferecidas pelas grandes incorporadoras mundiais, com muitas delas ofertando apartamentos de 2 e 3 dormitórios. Desta maneira, deixamos a indicação da possibilidade de estudos posteriores que expandam o levantamento a toda à cidade, podendo oferecer um entendimento mais refinado sobre a questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados pesquisados direcionou a pesquisa por um caminho bastante interessante. Utilizando-se o material consultado foi possível corroborar nossa análise com a de outros autores que dissertam sobre Porto Alegre, especificamente, e sobre o processo de reestruturação imobiliária, de maneira geral. Observou-se que o processo verificado na cidade não é um caso isolado, mas está ocorrendo em diversas metrópoles da América Latina. Pode-se testemunhar uma das maneiras pelas quais se relacionam dois dos agentes produtores do espaço urbano (Estado e produtores imobiliários), qual seja, por meio da regulamentação urbanística e da construção civil.

Assim, pudemos tecer conclusões parciais em cada capítulo, bem como uma conclusão final do trabalho. Quanto à análise dos parâmetros urbanísticos do bairro Jardim Carvalho, constatou-se que houve aumento em todos os índices urbanísticos analisados, ou seja, houve a permissão, por parte do poder público municipal, de promover o adensamento urbano, através da promulgação do Plano Diretor de 1999. Demonstrou-se que este aumento foi significativo e que está de acordo com a lógica sobre a qual foi elaborado o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Para os elaboradores deste Plano no executivo municipal, a cidade possuía áreas com boa acessibilidade e infraestrutura urbana, mas que possuíam baixa densidade populacional e por isto foi lançado este novo “instrumento de adensamento”, o solo criado.

Um dos resultados promovidos pela instituição do PDDUA de 1999 foi o aumento da produção imobiliária no bairro Jardim Carvalho. Para estudar o comportamento deste aumento utilizaram-se os dados do SINDUSCON-RS relacionados à quantidade de imóveis ofertados no bairro, bem como a comparação da promoção imobiliária no bairro em relação à escala municipal. Por meio da análise dos dados, verificou-se que a oferta teve tendência ascendente entre 2008 e 2013, decaindo um pouco em 2014 e 2015, possivelmente decorrente de problemas na economia brasileira em maior escala, que podem ter se refletido no setor da construção civil para fins habitacionais. Ao elaborar-se o *ranking* dos bairros com maior oferta imobiliária na cidade percebemos que o Jardim Carvalho possuiu aumento significativo no cenário municipal, passando da vigésima posição, em 2008, para as primeiras posições nos anos de 2009, 2010, 2013, 2014 e 2015.

A identificação das tipologias habitacionais demonstrou que existe uma predominância da oferta de apartamentos de 2 e 3 dormitórios no bairro. Para complementar esta análise realizamos a pesquisa sobre a variação dos preços mínimos e máximos dos imóveis ofertados no bairro Jardim Carvalho. Assim, verificou-se que os valores de imóveis aumentaram no período de tempo analisado, o que se reflete também no nível municipal. Entretanto, destacou-se que a variação entre os valores mínimos e máximos dos imóveis ofertados no Jardim Carvalho é bem menor do que a variação em nível municipal.

Ao final das análises foi possível entender um pouco melhor a relação existente entre os agentes produtores do espaço urbano como o Estado, na instância municipal, ao atuar de forma efetiva na legislação urbanística, e os promotores imobiliários ao atuarem na dinâmica da produção imobiliária, a partir do estudo de caso no bairro Jardim Carvalho. A partir da interpretação conjunta da mudança nos parâmetros urbanísticos e do comportamento da oferta imobiliária, podemos afirmar que existe relação entre a mudança nos índices urbanísticos estabelecidos a partir de 1999 e o aumento da atuação dos promotores imobiliários no bairro Jardim Carvalho. Na etapa de finalização do estudo, conclui-se que este adensamento verificado no bairro Jardim Carvalho é mais um indicador da expansão da urbanização da cidade de Porto Alegre na direção leste.

6. REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade Urbana:** Um instrumento de planejamento e gestão urbana**.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998. Disponível em: <https://issuu.com/joseflamarqueg/docs/densidade_urbana_acioly> Acesso em: 20 mai. 2016.

AMORIM, Wagner V. Reestruturação imobiliária e reestruturação das cidades médias brasileiras: os exemplos de Londrina e Maringá/PR/Brasil**. Formação** (Online), v. 2, n. 20, p. 54-75, 2013.

BENNET, Rodrigo. **Adensamento Urbano:** influência do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental no bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS. 2007. 70f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CABETTE, Amanda. **Dinâmica demográfica e produção imobiliária em Porto Alegre**. 2015. 121 f. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2015.

CAPITAL gaúcha é o terceiro polo de shoppings centers no país. **Zero Hora**, Porto Alegre, 26 jun. 2010. ZH Economia. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2010/06/capital-gaucha-e-o-terceiro-polo-de-shoppings-centers-no-pais-2951753.html> Acesso em: 20 mai. 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1999.

FAGUNDES, Júlia Ribes. **Promoção imobiliária e geografia de centralidades:** um estudo de caso da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010).2011. 135 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2011.

IBGE. **Mapas: bases e referenciais.** 2016. Disponível em: <http://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais.html> Acesso em: 04 de maio de 2016.

MATTOS, Carlos A. de. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina:cinco tendencias constitutivas. In:LEMOS, Amalia Inés G.; ARROYO, Mónica;SILVEIRA, Maria Laura. (Orgs.). **América Latina:** cidade, campo e turismo. Buenos Aires: CLACSO-Universidad de San Pablo, 2006. p. 41-73.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Porto Alegre, 1979.

PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. **Lei complementar N° 434.** Porto Alegre, 1999.

_____. **Lei Complementar n°434, de 1° de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar n° 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010.** Porto Alegre, 2010.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Urbanismo. **Mapas Digitais:** clique aqui para fazer download dos arquivos em formato shapefile. Porto Alegre, 2016?. Disponível em:< http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=310>. Acesso em 17 de março de 2016.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Cultura. Coordenação de Memória Cultural. Centro de Pesquisa Histórica, sem data. **História dos Bairros de Porto Alegre.** Porto Alegre: 2012?. Disponível em: <http://www2.portoalegre. rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=128>. Acesso em: 20 mai. 2016.

SANFELICI, Daniel de Mello. **A produção do espaço como mercadoria:** novos eixos de valorização imobiliária em Porto Alegre/RS. 2009. 147 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Sul. **XI Censo Imobiliário do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: imóveis novos**. Porto Alegre, 2008.

_____. **XII Censo Imobiliário do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: imóveis novos**. Porto Alegre, 2009.

_____. **XIII Censo Imobiliário do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: imóveis novos**. Porto Alegre, 2010.

_____. **16° Censo Imobiliário do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: imóveis novos.** Porto Alegre, 2013.

_____.**17° Censo Imobiliário do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: imóveis novos**. Porto Alegre, 2014.

_____.**18° Censo Imobiliário do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: imóveis novos**. Porto Alegre, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 506 p.

VARGAS, Julio Celso. Densidade, paisagem urbana e vida da cidade: jogando um pouco de luz sobre o debate porto-alegrense. **Arquitextos**, v.39, n. 04, 2003. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br /revistas/read/arquitextos/04.039/ 663>. Acesso em 06 de junho de 2016.