

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE: AS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA NUM POSSÍVEL CENÁRIO PÓS-PANDEMIA

CONSIDERATIONS ABOUT THE URBAN PLANNING OF PORTO ALEGRE: CENTER-PERIPHERY RELATIONS IN A POSSIBLE POST-PANDEMIC SCENARIO

Fernando dos Santos Calvetti¹
Allan Matheus Schmila²

RESUMO

O presente trabalho se insere numa pesquisa maior ainda em estágio inicial, e analisa as relações de planejamento e mobilidade entre centro e periferia. Tendo a cidade de Porto Alegre como recorte territorial, revisitamos os planos propostos para a cidade, buscando destacar como as áreas centrais foram beneficiadas ao longo do tempo, e como hoje isso se traduz em dificuldades de mobilidade, emprego, renda e habitação para populações periféricas. No campo propositivo, nos detivemos à apresentação, ainda embrionária, de ideias alternativas ao zoneamento por usos típico do planejamento das cidades brasileiras ao longo do século XX. Ao mesmo tempo, entendemos que novas possibilidades e relações foram estabelecidas e ampliadas na atual situação da pandemia mundial, como o trabalho e estudo remotos. Tais fatores se apresentam como capazes de acelerar a fragmentação de fluxos na cidade e descentralização física de determinados usos, ocupações e atividades, dando tração a um movimento anterior à própria pandemia e característica do atual processo de avanços tecnológicos comumente resumidos na expressão “indústria 4.0”. Detemo-nos, a nível de dados, à proposta do Plano de Mobilidade Urbana de 2018.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano. Planejamento urbano. Porto Alegre.

ABSTRACT

The present work is part of a larger research that is still in its initial stage, and analyzes the planning and mobility relations between center and periphery. Having the city of Porto Alegre as a territorial cut, we revisit the plans proposed for the city, seeking to highlight how the central areas have benefited over time, and how today this translates into difficulties in mobility, employment, income and housing for peripheral populations. In the propositional field, we stopped at the presentation, still embryonic, of alternative ideas to the zoning by

1 Arquiteto e urbanista (UFRGS), mestre em planejamento urbano e regional (PROPUR/UFRGS), doutorando da FAUUSP no PPG de Arquitetura e Urbanismo e professor dos cursos de arquitetura e urbanismo da Universidade do Planalto Catarinense e da Universidade do Estado de Santa Catarina.

2 Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo na Univesidade do Planalto Catarinense.

uses typical of the planning of Brazilian cities throughout the 20th century. At the same time, we understand that new possibilities and relationships have been established and expanded in the current situation of the world pandemic, such as remote work and study. Such factors present themselves as capable of accelerating the fragmentation of flows in the city and physical decentralization of certain uses, occupations and activities, giving traction to a movement prior to the pandemic itself and characteristic of the current process of technological advances commonly summarized in the expression “industry 4.0”. In terms of data, we focus on the proposal of the 2018 Urban Mobility Plan.

Keywords: Urban Development. Urban planning. Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é parte de uma pesquisa ainda em andamento, e discute possibilidades do planejamento e ordenamento territorial de Porto Alegre a partir do cruzamento da sua revisão teórica e da apresentação introdutória de tendências contemporâneas de mobilidade e tecnologia. Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul (RS), conta atualmente com uma população estimada de 1.492.530 pessoas no ano de 2021 (IBGE, 2021). Além disso, é centro da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA, figura 1), com uma população aproximada de 4,3 milhões de pessoas, sendo uma das duas Regiões Metropolitanas institucionalizadas no Rio Grande do Sul.

Figura 1 - RMPA em vermelho no mapa de municípios do Rio Grande do Sul, com localização do Estado em relação ao Brasil em detalhe no canto inferior esquerdo. Porto Alegre se destaca com um ponto amarelo.



Fonte: Wikipedia (2021), com acréscimos dos autores.

O poder municipal de Porto Alegre publicou em 2018 o seu Plano de Mobilidade Urbana (PMU), ferramenta obrigatória de gestão municipal a partir de lei federal proposta em 2015. No diagnóstico que é parte do Plano se reconhece a tendência de um padrão de urbanização de espalhamento da cidade (figura 2), dificultando a integração da sua malha e da população com a área central de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2018), local historicamente concentrador de comércio, serviços e emprego.

Figura 2 - Malha viária da cidade de Porto Alegre



Fonte: PMU de Porto Alegre (2018).

De forma complementar, se discute naquele documento a dificuldade de grandes parcelas da população, notadamente a população em situação econômica e geograficamente periférica, de acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Nesse sentido o PMU também reconhece como é onerosa, tanto para o indivíduo quanto para o coletivo, a necessidade de grandes deslocamentos entre residência e locais com equipamentos de serviços, lazer e comércio.

À parte dos dados quantitativos que mostram uma tendência clara de uso cada vez menor dos transportes públicos da cidade, há estimativas no diagnóstico de redução de custos de modais de transporte particular compartilhados, notadamente encabeçado por empresas de atuação global como *Uber*, *99* e *Cabify*. Esta é uma tendência que hoje, três anos depois, se mostra no mínimo otimista. As notícias de descontentamento de motoristas de aplicativo têm aparecido com frequência, junto à alta dos preços dos combustíveis no Brasil, resultando em um cenário de encarecimento dos transportes tidos como compartilhados (CHAO, 2019; APRÍGIO, 2021; BALU & RANA, 2021; RAVACHE, 2021) e consequentemente no questionamento da viabilidade do seu modelo de negócios. Conflitos e disputas a nível municipal também têm eclodido ao longo dos últimos anos em função de tratativas de regulamentação trabalhista e de controle de atuação destes aplicativos e de outros relacionados a outros serviços urbanos, como hospedagens de curto prazo. Este cenário escancara como a disrupção causada por estes modelos de prestação de serviço ainda é recente, gerando dúvidas sobre a sustentabilidade dos negócios, questões legais acerca da sua atuação e deixam mais dúvidas do que certezas sobre o futuro e a estabilidade dos mesmos e sua viabilidade como alternativa confiável para o transporte urbano.

A discussão acerca das possibilidades de deslocamento e ordenamento territorial é especialmente pertinente no caso de Porto Alegre quando se considera que: (i) a oferta de serviços e principalmente empregos está historicamente restrita a determinadas áreas concentradas da cidade; (ii) a densidade habitacional tem uma distribuição territorial irregular, com grandes bairros periféricos entre os mais habitados da cidade; (iii) embora a população residente da cidade não ultrapasse 1,5 milhão de pessoas, o acréscimo dos usuários e trabalhadores residentes das cidades do entorno e da sua Região Metropolitana representa uma população ativa em Porto Alegre de mais de três milhões de pessoas durante os dias úteis da semana, gerando tanto movimentos de migração pendular quanto fluxos intra-urbanos que caracterizam as próprias dinâmicas de Porto Alegre.

No âmbito de discussões sobre o futuro da cidade, a pandemia causada pelo novo coronavírus ocasionou, entre outras coisas, uma reflexão acerca do ambiente de trabalho e dos deslocamentos urbanos, assim como do papel aglomerante dos grandes centros. O presente trabalho se propõe a contribuir com essas reflexões, no contexto porto-alegrense, analisando historicamente como as áreas centrais foram amplamente favorecidas nos esforços de planejamento urbano local.

Para tanto, o trabalho se organiza teoricamente em uma breve revisão do histórico do planejamento urbano de Porto Alegre, a fim de escl-

recer padrões de atuação, tomada de decisão e de pensamento nos projetos históricos da cidade; seguida por uma análise de movimentos atuais no planejamento e zoneamento. O fechamento do trabalho se dá com a discussão do cenário atual e seus possíveis desdobramentos ao planejamento e consequentemente dinâmicas e mobilidade da cidade.

1 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre apresenta, assim como outras cidades grandes brasileiras, um histórico de tentativas, estudos, projetos e legislações urbanas desenvolvidas principalmente ao longo do século XX, na esteira tanto de embelezamentos e aportes sanitaristas provenientes de uma lógica *Hausmanniana* ainda do século XIX, como das prerrogativas modernas e modernistas de meados do XX. Com isso em mente, não perdemos de vista o reflexo em terras locais de movimentos principalmente europeus, em esforços contínuos de deixar para trás qualquer traço de vila, provincianismo ou sentimento de periferia não só geográfica, mas também econômica e social.

1.1 O início: contexto da criação do Plano Geral de Melhoramentos de 1914 de Moreira Maciel

O cenário que resultaria na criação desse primeiro plano é o de uma Porto Alegre dos fins do século XIX e início do século XX ainda sem grandes iniciativas de saneamento básico, com precárias condições higiênicas. Tradicionalmente se atirava o lixo ainda na rua, estruturada com uma vala central para que as chuvas o levassem para longe, e os dejetos eram ainda descartados em fossas nos fundos dos lotes (WEIMER, 2014). Esse cenário tornava a cidade, além de caracterizada por odores pouco desejados, suscetível à contaminação frequente do seu lençol freático e à disseminação de doenças, impedindo uma densificação segura e mais eficiente do ponto de vista urbano.

O desejo por um adensamento populacional se caracterizaria ainda no contexto da proclamação da República Rio-Grandense, e as primeiras leis de regularização urbana em Porto Alegre datam da década de 1890. Exemplificamos esse período com uma lei de 1892 que exigia projeto aprovado pela Intendência para a construção de novas edificações na cidade. O início das atividades das primeiras companhias de água, luz e gás fortalece a instalação da Comissão de Saneamento em 1907, renomeada depois como Comissão de Melhoramentos e Embelezamento em 1912 (WEIMER, 2014), e marca igualmente as primeiras tentativas de relativa verticalização, ainda isoladas, na cidade (ALMEIDA, 2004). O Plano Geral de Melhoramentos, apresentado por Moreira Maciel, se detém quase que exclusivamente à área

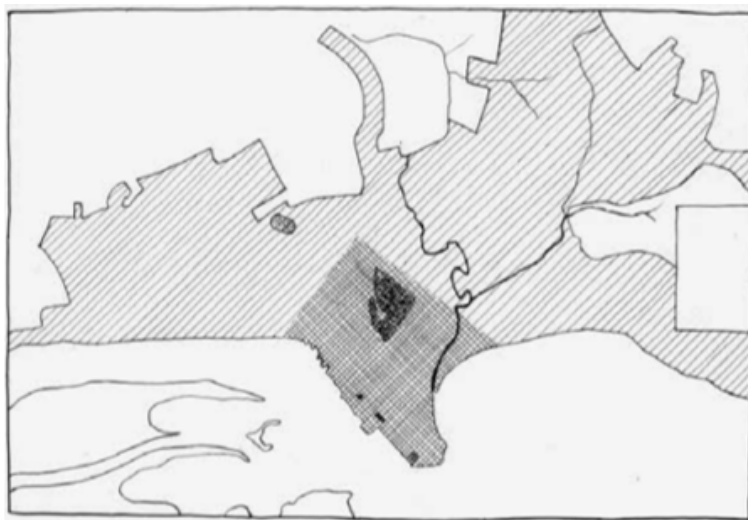
central da cidade, mesmo que outros bairros, ou arraiais, já estivessem relativamente estruturados no seu entorno (figuras 3 e 4).

Figura 3 - Mapa do Plano Geral de Melhoramentos de Moreira Maciel de 1914 para Porto Alegre



Fonte: SMURB - Porto Alegre [20--].

Figura 4 - Desenho de Weimer apontando toda a área povoada do Porto Alegre no início do século XX e a área em destaque como sendo a efetivamente levada em consideração pelo Plano Geral de Melhoramentos



Fonte: Weimer (2014, p.67).

Weimer (2014) capitula a criação desse plano, entre outras coisas, à doutrina positivista em voga na época, presente tanto nas discussões e decisões políticas como no viés arquitetônico das casas e palacetes da elite porto-alegrense. Os constantes conflitos de interesse entre grupos de diferentes correntes parecem ter marcado esse plano no próprio contexto econômico e político da época, como Weimer afirma:

Seu valor [do plano] se resume em apenas uma etapa nas constantes tentativas de adaptar a cidade a constantes transformações oriundas de decisões políticas sujeitas a interesses contraditórios e que não seguiam uma diretriz pré-determinada. Ingerências dos mais diferentes setores modificavam constantemente as orientações referentes à ocupação do solo fazendo com que os planos – dentre os quais, o Plano de Melhoramentos de 1914 – entrassem num constante processo de degradação e que, por isso mesmo, eram vistos como objeto de constantes e necessárias revisões. Isso caracteriza, em nosso ver, a sua transitoriedade e sua vulnerabilidade. (WEIMER, 2014, p.53).

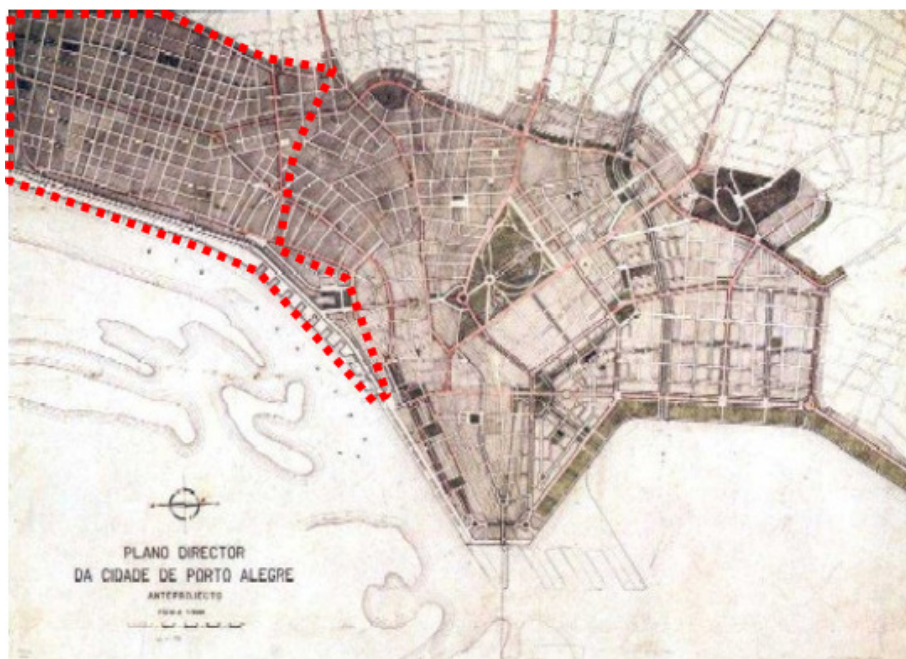
No nível da mobilidade, é possível destacar inicialmente como as limitações em escala regional da época acabaram por aproximar o Rio Grande do Sul muito mais das capitais do Rio da Prata, Montevideu e Buenos Aires, do que de São Paulo e Rio de Janeiro. Fica claro o interesse financeiro nessa relação, pela própria importância econômica dos países vizinhos no contexto sul-americano. As boas condições de plantio de cereais e criação de gado com demandas crescentes por esses produtos em uma Europa à beira da I Guerra Mundial destacaram Argentina e Uruguai de seus vizinhos imediatos, e a topografia da região sul do continente favoreceu em muito o desenvolvimento de uma malha ferroviária relativamente eficiente e segura, ao passo que as conexões com São Paulo eram onerosas e demoradas.

Na escala urbana destacamos a implantação da canalização do esgoto, mesmo que inicialmente sem tratamento, e que altera a caixa e o desenho das ruas. Uma série de propostas viárias do plano não foi colocada em prática. Mesmo assim, sua descontinuidade, como aponta Weimer (2014), seria um claro sinal de suas inconsistências, muitas das quais, assim como suas possíveis virtudes defendidas até hoje, calcadas nos interesses e conflitos do início do século passado.

1.2 As propostas do Plano Gladosch

Há em 1935 a elaboração do documento “Linhas Gerais do Plano Diretor – Contribuição ao Estudo de Urbanização de Porto Alegre” de Edvaldo Pereira Paiva e Luiz Arthur Ubatuba de Farias, em continuidade ao Plano de Maciel. Mas em meados do século XX Porto Alegre já se posicionava tanto do ponto de vista geográfico como do ponto de vista econômico de forma periférica (ALMEIDA, 2004), com o decréscimo de importância da Argentina e do Uruguai. O desejo de uma urbanização que atestasse a modernização da cidade e da sociedade se tornava cada vez mais latente. Prefeito da cidade entre os anos de 1937 e 1941, José Loureiro da Silva fez esforços já no início da sua gestão para a publicação do volume *Um Plano de Urbanização*, discutindo propostas de planejamento em longo prazo para a capital, delimitando temas e metodologia para o que era chamado então de “Plano Definitivo” da cidade (ALMEIDA, 2004). Os documentos são assinados também pelo urbanista consultor Arnaldo Gladosch – que havia participado anteriormente da equipe de Agache para os planos do Rio de Janeiro – e que tem o nome associado à revisão seguinte do plano seguinte, de 1938 (figura 5).

Figura 5 - Mapa do Plano Diretor de Porto Alegre de 1938, intitulado de Plano Gladosch

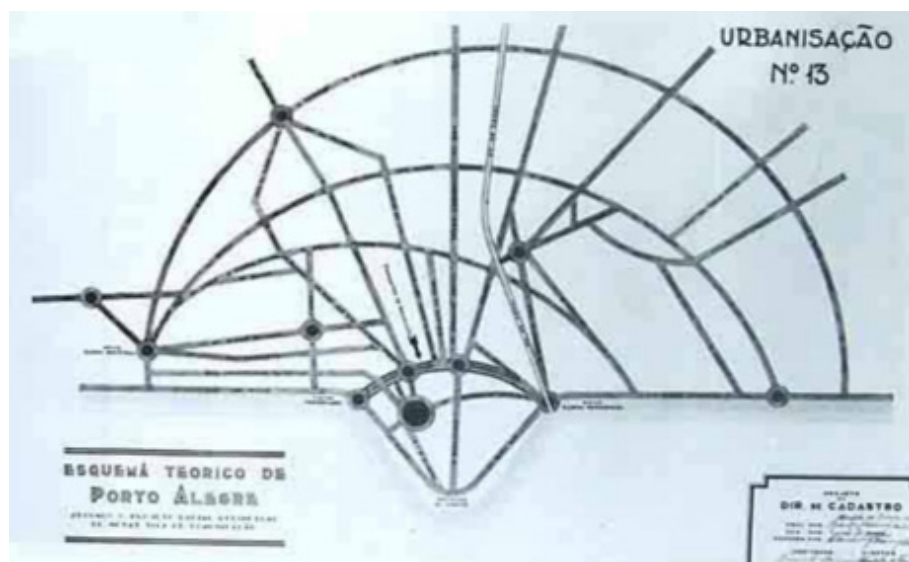


Fonte: SMURB - Porto Alegre, [20--], com acréscimo dos autores.

Destacamos neste plano a exclusividade da área central da cidade e do seu então distrito industrial, em destaque em vermelho na figura 5. Mesmo reconhecendo a existência do restante da cidade no seu desenho da malha urbana, sua predileção pela área central está aqui também oficializada.

Naquele ano se estabelece também um esquema teórico de urbanização típico de um Plano de Avenidas modernizador (figura 6, página seguinte), como ocorrera em São Paulo na década de 1920 com Prestes Maia e um pouco mais tarde em Curitiba, em 1942 com Agache. Sua lógica, inclusive com o emprego do termo “radiais”, aparecerá em todos os planos seguintes de Porto Alegre (ALMEIDA, 2004).

Figura 6 - Esquema teórico do Plano de Avenidas de Porto Alegre, 1938.



Fonte: Almeida (2004).

Ressaltamos, novamente, a estruturação em torno da área central, desconsiderando a totalidade da malha urbana da cidade. Sobre sua elaboração, a contratação de um técnico de fora do convívio porto-alegrense e gaúcho foi amplamente criticada, em parte por se opor à própria proposição positivista do “olhar local”, em parte pelo conflito de interesses da proposta urbana de Glaadosch frente à grande quantidade de projetos arquitetônicos particulares que o mesmo realizou nesse período. Destacamos Carlos Fayet, que fez caricatura cômica de suas obras em 1949, sem registro, enquanto estudante do Instituto de Belas Artes, e Riopardense Macedo (1973), que escreveu posteriormente:

Aconteceu o que se repetiria muitas vezes não só na prefeitura como em outras unidades administrativas do Rio Grande do Sul. O administrador volta as coisas aos seus técnicos e busca, alhures, profissionais que os substituam sem a vivência dos projetos locais. Veio para tratar do Plano Diretor de Porto Alegre o Arquiteto Arnaldo Gladosch que, sem cuidar de organizar aqui um escritório técnico, para o tratamento do assunto e preparação das bases humanas e materiais para o trabalho, realizava periódicas visitas à cidade, onde contratava preciosos projetos de arquitetura, como é o caso do edifício União e do Edifício Sulacap. Nestas ocasiões fazia palestras sobre a estrutura da cidade, o trabalho que realizaria e as necessidades para levar a bom termo sua tarefa. Conferências que, sem dúvida, revelavam boa compreensão da matéria por parte do técnico contratado, mas que não davam orientação aos órgãos técnicos locais para os projetos de detalhes (MACEDO, 1973, p. 117).

À parte das críticas e polêmicas da sua contratação, destacamos o que entendemos como uma constante diminuição do Plano Gladosch a questões de vertente quase que exclusivamente viária. De fato, o desenho viário somado às questões de infraestrutura urbana é o resultado mais visível do plano. Isto posto, a morfologia da Avenida Borges de Medeiros (figura 7) seria, para Canez (2006), o signo máximo da passagem de Gladosch por Porto Alegre e do ideário da passagem da cidade ao *status* de grande cidade moderna. Assim, há, mesmo que com as críticas pertinentes à sua atuação, um visível sucesso parcial do seu plano – e, portanto, da sua atuação – em entender os anseios locais, além das necessidades higienistas, sobre o que se desejava para a imagem (do centro) da cidade e da sociedade porto-alegrense (figura 8).

Figura 7 - Vista de meados do século XX da Avenida Borges de Medeiros



Foto de João Alberto Fonseca da Silva, retirada de Ganez (2006).

Figura 8 - Vista aérea de Porto Alegre no início dos anos 1940



Fonte: Almeida, 2004, p.26.

1.3 O Plano Diretor de 1959

Em 1942 Edvaldo Paiva elabora o “Expediente Urbano de Porto Alegre”. Ao longo da próxima década, junto de Demétrio Ribeiro, pensa em um zoneamento funcional para Porto Alegre com clara referência corbusiana. Normas relacionadas às ditas “funções urbanas” e delimitação de usos divididos em habitação, trabalho, lazer e circulação; limitação da zona industrial e incentivo às áreas residenciais. Esse projeto toma forma de lei em 1959, e é conhecido como o Plano Diretor do mesmo ano.

Carlos Fayet, que agora substituíra Edvaldo Paiva na condução dos trabalhos do Plano, ao discursar para a câmara de vereadores da cidade, evidenciou a falta de texto sobre as questões de mobilidade no plano, como trânsito e estacionamentos, pois essas eram atribuições exclusivas do governo estadual e fora, portanto, do escopo do Plano Diretor (ALMEIDA, 2004). É pertinente esse relato, pois o claro descolamento de fluxos do planejamento da cidade evidenciam a dificuldade em se analisar a dinâmica urbana na proposição dos espaços. Essa prática, imposta pela limitação da relação município-estado, paradoxalmente se opõe ao próprio modernismo corbusiano e modernista, propenso ao controle da vida urbana igualmente tanto em questões estáticas quanto dinâmicas, e talvez por isso tenha incomodado tanta parte dos próprios proponentes do Plano.

Ao encontro desse diagnóstico, o plano propõe as áreas residenciais a partir da lógica das unidades de vizinhança, com padrões de distribuição de áreas construídas e verdes públicos (ALMEIDA, 2004), calcado a partir de um “zoneamento natural” da cidade, evidenciando os usos supracitados (figura 9, página seguinte). O uso e combinação de instrumentos anteriormente utilizados com alguns então novos, como índices de aproveitamento e taxa de ocupação, proporciona um plano diretor voltado aos zoneamentos muito utilizados ainda hoje, com ênfase em regras de construção associadas a usos e divididas por área da cidade (figura 10, página seguinte).

Figura 9 - Proposta de Zoneamento Natural para Porto Alegre em 1954



Fonte: Almeida, 2004.

Figura 10 - Zoneamento de Porto Alegre aprovado na lei municipal 2.046/1959 e utilizada como parte do Plano Diretor do mesmo ano



Fonte: SMURB - Porto Alegre, [20--].

1.4 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979

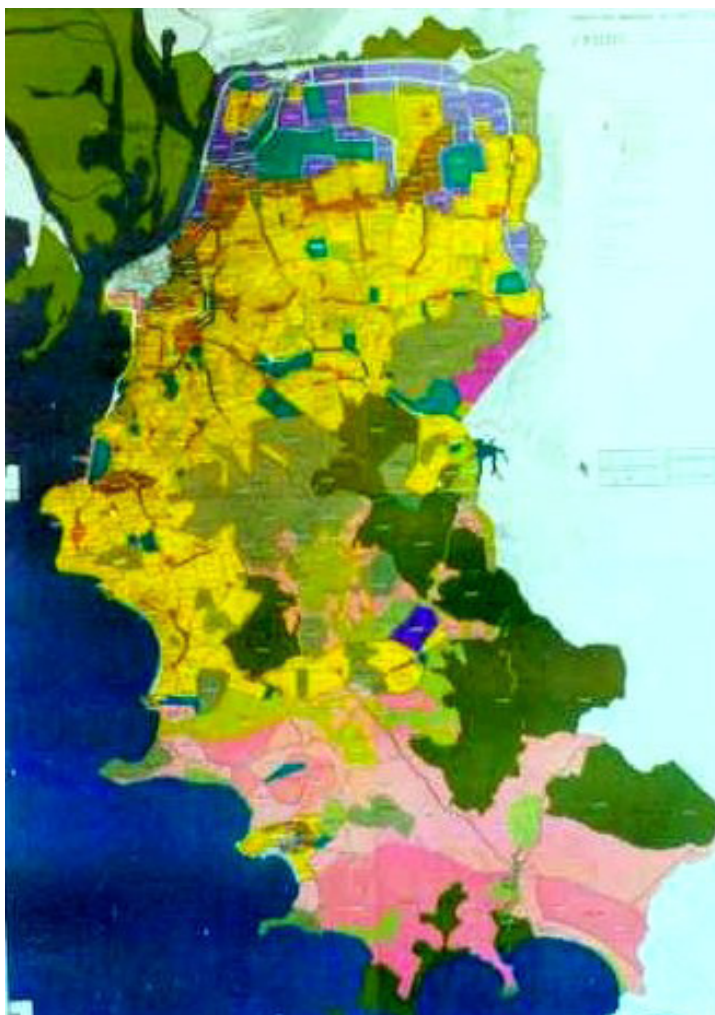
Mesmo com a proposta em 1959 de Carlos Fayet de estruturar o conselho de planejamento urbano para revisões constantes do plano diretor de acordo com as alterações da cidade, o próximo marco de planejamento se dá somente vinte anos após a assinatura do plano de 1959, em parte pelas mudanças políticas advindas da ditadura militar instalada em 1964 no país.

O plano se notabiliza por ser o primeiro a considerar toda a atual área do município de Porto Alegre no seu zoneamento (figura 9), como resposta à expansão e aumento da densidade na cidade ao longo principalmente da década de 1960. Por isso, define um macrozoneamento que divide o município entre as áreas urbana e rural. A área urbana é dividida ainda em uso intensivo ou extensivo. A diferença entre ambos é exposta pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos como:

A área urbana de uso extensivo foi estendida fisicamente sobre a parte onde a legislação anterior havia definido como urbana, destacando a preservação paisagística e ambiental de forma a evidenciar os elementos naturais. A zona urbana intensiva foi dividida em setores denominados de Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), classificados segundo tendências de uso e ocupação do solo. Assim, o regime urbanístico e os dispositivos de controle das edificações foram definidos como consequência da ocupação prevista para cada setor (Unidades Territoriais Residenciais, Mistas, de Comércio/ Serviços e Industriais) (SMURB, [20--]).

A grande divisão de áreas da cidade entre rural e urbana volta a demonstrar a dificuldade estrutural em analisar as condicionantes dinâmicas da cidade. Isso pelo fato do constante crescimento e espalhamento das cidades, inclusive de Porto Alegre, resultando em uma área urbana cada vez maior, se sobrepondo à área rural especificada e estando, portanto, desalinhada aos índices de construção e à estruturação de infraestrutura nas novas partes, por definição. Prova disso é o processo de conurbação começado nesse período, aumentando até hoje, que altera constantemente a fotografia da mancha urbana da cidade e da sua região imediata.

Figura 11 - Zoneamento do plano diretor de desenvolvimento urbano de Porto Alegre de 1979



Fonte: SMURB - Porto Alegre, [20--].

Em relação às especificações intra-urbanas, destacamos o índice de aproveitamento revisado nesse plano. Estabeleceu-se o índice de três vezes a área do terreno para toda a cidade, de forma indiscriminada. A lei complementar 43/1979 estruturaria ainda a troca de índices, como dispositivo de estímulo à preservação do patrimônio arquitetônico e cultural porto-alegrense.

1.5 PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Com ocupações densas a norte e nordeste do seu centro original, a urbanização de Porto Alegre nos fins do século XX já fazia o espaço urbano da cidade se confundir com as dos municípios limítrofes, em um processo ininterrupto de conurbação cada vez mais estruturada. Para o sul do centro, as ocupações vão se tornando via de regra mais rarefeitas, com algumas exceções, umas imediatas, como entorno do Menino Deus e Praia de Belas, prolongamentos ainda da área central, outras reconhecidamente distantes, como o bairro da Restinga. O PDDUA, aprovado em dezembro de 1999, dividiu a cidade em macrozonas. Destacamos a macrozona central, que trata do “[...] território compreendido pelo Centro Histórico e sua extensão até a Terceira Perimetral, constituindo a área mais estruturada do município [...]” (PORTO ALEGRE, 1999, artigo 29). Essa grande área (figura 12, página seguinte) compreende a maior parte da população residente, além de ter estado presente em praticamente todos os planos anteriores.

Ressaltamos aqui também que o PDDUA, diferentemente do PDDU anterior elaborado no período da ditadura militar, teve grande participação popular na sua elaboração. O PDDUA foi revisado e atualizado em 2010, com reconhecida menor participação da população no seu processo. É notável que essa revisão tenha sido a primeira ação de planejamento urbano da cidade após entrar em vigor o Estatuto da Cidade (L.F. 10.257/2001) e a ampla discussão da função social da cidade.

Outra lei federal urbana do século XXI, o Estatuto da Metrópole (L.F. 13.089/2015), por vezes entendido de forma complementar ao próprio Estatuto da Cidade, não é ainda contemplado nas ações da prefeitura. Por Porto Alegre se configurar como parte de uma Região Metropolitana, é obrigatório que seja apresentado o PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, de elaboração em comum acordo com todos os municípios parte da RM. As ações nesse sentido se reduzem até o momento ao “Relatório de Pesquisa - Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da Metrópole e Subsídios à Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI): Região Metropolitana de Porto Alegre”, no ano de 2019, com viés de levantamento de dados e breve diagnóstico da situação e relação entre os municípios.

2 OS DESAFIOS DO ESPAÇO URBANO NO SÉCULO XXI

A pandemia alastrada a nível global por conta do novo coronavírus descoberto no fim do ano 2019, ou COVID-19, colocou em xeque elementos tidos como básicos e garantidos das cidades, principalmente as ocidentais, como acesso às escolas, trabalho e serviços urbanos. A pandemia representa uma ruptura no modo de pensar, trabalhar, e na velocidade do desenvolvimento tecnológico global. A transformação destas relações se deu prioritariamente na forma de adaptações remotas, reinterpretando tendências de trabalhos e educação à distância e o fechamento e o surgimento de novos modelos de negócio.

No âmbito urbano, trabalhos escritos nos primeiros seis meses da pandemia global – até meados de 2020, portanto – buscaram analisar relações diretas entre densidade e infecção. Enquanto estudos referentes à pandemia por *influenza* no início do século passado trouxeram resultados conflitantes acerca dessa relação, estudos mais recentes, mas anteriores à atual pandemia atestam a falta de evidências em afirmar qualquer tipo de causalidade entre ambos. Mills, Robins e Lipsitch (2004), por exemplo, não encontram nenhuma associação estatística entre a densidade populacional e o número reprodutivo inicial de transmissão usando dados de doenças em 45 cidades dos EUA. Chowell *et al* (2008) também não encontraram associação entre transmissibilidade, taxas de mortalidade e indicadores de densidade populacional na Grã-Bretanha. Ferguson *et al* (2006), por sua vez, estudam o desenvolvimento da *influenza* em 1918 e encontram indícios de início precoce de epidemias em centros mais densos, embora com o passar do tempo a sua dispersão normalize a quantidades iguais a de outras áreas. Em relação à COVID-19, Carozzi, Provenzano e Roth (2020) chegam a resultados similares, com evidências de que a densidade afetou o momento do surto em cada condado dos EUA, com locais mais densos com maior probabilidade de um surto precoce. Contudo, afirma que não conseguem comprovar que a densidade populacional está positivamente associada com casos e mortes da doença.

Torres e Linke (2020) vão além e refutam uma ligação causal entre densidade e a pandemia, afirmando que:

Se há uma uma revisão necessária a ser feita na maneira de planejar as cidades é garantir que moradia, e acesso à emprego e serviços não sejam planejados de modo dissociado. O planejamento urbano deve produzir cidades que sejam resilientes aos eventos extremos e disruptivos, como os climáticos e, como vemos agora, sanitários. É preciso promover uma maior ocupação de moradias das áreas centrais,

onde há concentração de vazios urbanos, mas também infraestrutura consolidada. É preciso também assegurar uma melhor distribuição de serviços, equipamentos e infraestrutura no território, fortalecendo as centralidades onde as pessoas habitam, e garantindo que estejam conectadas por um sistema de mobilidade urbana eficiente e inclusiva. (TORRES & LINKE, 2020, p.1).

A publicação *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*, organizado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UM-HABITAT) de 2021 discute na forma de artigos e capítulos transdisciplinares desde a história grandes pandemias da História humana e o papel das cidades até ações para um futuro desejado como no título do trabalho. As conclusões destes estudos apontam que as cidades são parte mais da solução do que dos problemas sanitários e sociais, como centro de trocas, criação e desenvolvimento de comércio, conhecimento e tecnologia.

Consideramos, nesse sentido, que as propostas de adensamento populacional, em voga no urbanismo principalmente depois do ápice do movimento moderno, não podem ainda ser descartadas. O que vimos ao longo do planejamento da capital gaúcha foram tentativas de aplicação das principais ferramentas do urbanismo moderno: o zoneamento por usos e a ênfase na estruturação racional viária. Isto posto, reconhecemos que ao menos desde o Direito à Cidade de Henri Lefebvre, de 1968, senão voltando mesmo aos escritos de Marx e Engels no século XIX, a cidade é vista em parte como cenário dos conflitos entre as forças produtivas e as relações de produção (embora não apenas isso). Nesse sentido, porém, nos parece que Katznelson (1992) acerta ao desassociar o processo de urbanização ao da industrialização, comparação amplamente explorada em meados do século passado, e associa a urbanização a processos mais genéricos, como a modernidade e o capitalismo, mesmo que este último estivesse fortemente vinculado à industrialização na sua gênese pós-mercantilismo.

Vargas (2006), por exemplo, analisa as relações da urbanização ao afirmar que:

Sob o capitalismo, devido à confiança no aspecto econômico como fonte de poder e legitimidade, o modo de produção tende a organizar a sociedade de acordo com sua lógica e, dada a predominância das relações sociais capitalistas na estrutura das classes sociais e sua influência na política e na cultura, qualquer mudança na forma como o capital é produzido e expande seus interesses atinge toda a sociedade e, portanto, a forma das cidades (VARGAS, 2006, p.3).

O autor aponta a partir de Castells (1993) para o início da flexibilização dos processos típicos do capitalismo já em meados do século XX, em tendência ainda em curso no século XXI. No “capitalismo avançado” a perda da hierarquia da estrutura da cidade levaria à fragmentação de todo o sistema urbano em singularidades, mais do que o resultado da soma de diversas partes. Os autores anteveem, assim, a tendência explorada à exaustão na década dos anos 2010 da dita “economia do compartilhamento”, de fragmentação total das relações urbanas e consequentemente de fluxos e das dinâmicas da cidade.

Essa discussão é especialmente pertinente à realidade brasileira uma vez que o processo de urbanização e industrialização do país se deu de forma relativamente atrasada, já em meados do século XX, e com o automóvel como principal símbolo dos avanços da época, resultando em planos de cidades com zoneamentos rígidos, constantes processos de espalhamento da malha e intensos fluxos de automóveis. Assim, o momento presente de fragmentação dessa lógica, que começa ainda no século XX a nível global, mas principalmente no século XXI no contexto brasileiro, pode ser encarada como um divisor de águas para as cidades, uma vez que a lógica de deslocamentos urbanos sofre mudanças com a inserção de novos agentes.

Mathews (2018) aponta para outras questões que julga pertinentes à urbanização do século XXI, como a preservação de recursos naturais, emissão de gases provenientes de automóveis movidos por combustível fóssil e a relação campo-cidade. No sentido da preocupação de desenvolvimento mais sustentável, Villacampa e Hedayati (2013) apontam para o conceito de “eco-cidades” como a principal tendência de urbanismo do fim da década anterior, focando no alcance de densidades mais otimizadas em áreas centrais e com infraestrutura das cidades e no uso e fomento a tecnologias sustentáveis, capazes de substituir os equipamentos poluidores atuais.

Vargas (2006) analisa como a revisão do PDDUA proposta em 1999 adota esse discurso de forma genérica ao elencar estratégias como “estratégia de mobilidade urbana” ou “estratégia de qualificação ambiental” sem necessariamente explicitar como funcionariam. O autor critica as contradições neste discurso, principalmente no tangente à viabilidade econômica de viés imobiliário da constante expansão urbana com o pretenso desenvolvimento sustentável.

Baseamo-nos também em Villacampa e Hedayati (2013) quando ressaltam nas suas estratégias a preferência por pequenos deslocamentos na rotina urbana, com prioridade para a lógica de viver perto do seu trabalho e dos seus estudos, como parte de uma possível solução à poluição proveniente dos automóveis, expansão urbana e mesmo como indicador

de saúde pública. No contexto do início da década passada, a tendência de sistemas mais integrados, acesso e uso de dados de usuários para cálculos de rotas e serviços otimizados embora já existissem, tendo em vista principalmente metas ambientais e de boa governança estipuladas para os anos de 2030 e 2050, eram tratadas como ações para o futuro distante, inclusive no nível da tecnologia necessária para tanto, entendemos que daí vem também parte da crítica de Vargas (2006), além das próprias inconsistências presentes no discurso do PDDUA de Porto Alegre. Com isso, entendemos que parte da problemática envolvendo um desenho claro de ações e metodologias para se alcançar os desejados objetivos sustentáveis, integrados e viáveis tanto para centro como para periferia reside nas limitações das ferramentas atuais frente a problemas que são, por definição, multidisciplinares e disruptivos.

2.1 Sobre as possibilidades de zoneamento urbano

A literatura coloca como parte dos problemas referentes ao zoneamento tido como clássico a sua ineficiência em realmente corresponder às dinâmicas da cidade. No Brasil, o Estatuto das Cidades, que rege a obrigatoriedade de planos diretores, define sua revisão em prazo de no máximo dez anos, mas o que vemos é a utilização de prazos maiores na prática, dificultando ainda mais qualquer legislação urbana de acompanhar as mudanças da cidade, pela sua ineficiência ou defasagem. Nesse sentido, se destaca novamente a fragmentação dos usos urbanos, principalmente no atual cenário de pandemia e de fomento ao trabalho remoto, dificultando uma leitura mais acurada de associação de áreas da cidade, ou mesmo tipologias arquitetônicas, ao seu real uso.

Nesse sentido, destacamos aqui a discussão sobre o “*pink zoning*”. O termo seria uma alternativa mais branda de políticas extremamente burocráticas, como o zoneamento moderno, relacionado à ideia de leis amarradas com fitas vermelhas no mundo anglo-saxão. Daí o “zoneamento rosa”, como que resultado de um vermelho, ou uma rigidez burocrática, mais brandos. Reconhece-se que essa é uma discussão facilmente adotada por pensamentos neoliberais que veem a possibilidade de menores regramentos e maior exploração dos terrenos (JOHNSON, 2017). O que se propõe aqui é a linha que entende as possibilidades dessa proposta quando alimentada por tecnologias que geram dados e permitem análises e leituras mais ativas e simultâneas das dinâmicas urbanas. Destacamos a iniciativa na cidade de Detroit, no ano de 2016, cuja simplificação de código de obras e zoneamento especificamente nas áreas mais vulneráveis visava a elaboração e construção de projetos de forma mais rápida e eficiente, como analisado por Jaffe (2016):

Urbanistas reclamam que, como muitas cidades, as regras onerosas e desatualizadas de Detroit tornam muito difícil reconstruir ou reaproveitar áreas de varejo há muito negligenciadas. Para tentar reduzir esses obstáculos sem um processo de rezoneamento demorado e caro, a cidade está propondo um punhado de “zonas rosa”, onde a burocracia é eliminada para ajudar pequenos empreendedores e empreendedores a abrir novos negócios e reviver áreas comerciais envelhecidas. O objetivo não é eliminar o zoneamento, mas aliviar algumas das restrições enfrentadas por novos projetos, como requisitos de estacionamento mínimo [...]. (JAFPE, 2016, p.1).

Destacamos também as possibilidades de zoneamento de desempenho. O Zoneamento de desempenho é uma abordagem para o planejamento dos usos em áreas da cidade baseada em padrões de desempenho quantificáveis para prevenir o impacto de determinado elemento na sua vizinhança imediata (ITRAC, 2001). Esse método específico de zoneamento forneceria mais flexibilidade do que o zoneamento baseado em uso tradicional, exigindo, por exemplo, que as paredes de uma edificação devem ser construídas para conter o fogo por 1 hora, ao invés de padrões de limitação de uso.

A partir da popularização e avanço de tecnologias atreladas à Internet das Coisas (IoT na sigla original em inglês), que permitem um controle maior do desempenho de aparelhos e a coleta de dados de uso dos mesmos, novas possibilidades de controle de desempenho, como de quantidade de poluição que pode ser emitida em determinada área da cidade, ruído, lixo, consumo de água, etc. Assim, ao invés de regular os usos *per se*, se abrem novas possibilidades de organização da cidade por impacto direto nas vizinhanças imediatas, quaisquer que sejam os usos.

3 DISCUSSÃO

A realidade urbana de Porto Alegre apresenta áreas com variados graus de integração junto às principais vias da cidade, além das já apontadas distribuição heterogênea de densidade e oferta de empregos. Destacamos também o atraso histórico em reconhecer as alterações provenientes do abandono da zona industrial da cidade, nomeadamente o Quarto Distrito, mesmo com reconhecidas iniciativas de projetos nos últimos anos. A área, mesmo vizinha ao centro histórico, carece ainda de volume de investimentos alinhados às necessidades sociais e urbanas da região, ainda estreitamente vinculada à morfologia de galpões, fábricas e silos.

Ressaltamos novamente a nomeada dificuldade em limitação de usos de forma geral a partir do *home office*, alinhada às possibilidades e intersecções cada vez mais proeminentes entre usos comerciais, de serviço e indústria nas mais variadas escalas. Nesse sentido, levantamos a hipótese de que a estruturação do Quarto Distrito de Porto Alegre como uma área mais atraente tanto para investimentos quanto para adensamento populacional, dada sua localização central e infraestrutura já estabelecida, passaria pela experimentação de planejamento baseado em preceitos de desempenho e revisão de restrições urbanísticas e arquitetônicas. Podendo ser entendida como um projeto piloto, se propõe também o uso dessas ferramentas em outras áreas da cidade, estimulando uma maior diversidade de usos. Reaproveitamento mais rápido e eficiente de estruturas já existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alternativas aqui propostas são embrionárias, e se apresentam mais como fomento à discussão das possibilidades de Porto Alegre do que propriamente como diagnósticos e receitas comprovadas. As preocupações expostas ao longo do texto recaíram principalmente sobre dois temas que apareceram como centrais desde os primeiros movimentos de planejamento e ordenamento do território porto-alegrense: (i) a estruturação viária da cidade, com maiores cuidados à (s) área (s) central (is), e (ii) a questão sanitária.

O cuidado é pertinente ao atual quadro pandêmico, e que, como visto, colocou em xeque a própria eficiência das cidades como local não apenas de socialização e troca, mas também de cuidado da sociedade. Reiteradamente se questionou a pertinência de densidades maiores nas cidades – antiga bandeira de muitos urbanistas e planejadores – em função de ameaças sanitárias, como é o caso da COVID-19, mesmo com estudos científicos mostrando a falta de relação causal entre densidade e comorbidade. Dessa forma, é relevante reforçar que entendemos que a cidade é mais parte da resposta do que da origem de quaisquer problemas enfrentados pelas pessoas.

Entretanto, para que esse papel se otimize, a própria organização da cidade deve acompanhar as tendências e necessidades sociais. Para tanto, as ferramentas desenvolvidas principalmente ao longo do século XX para organização e zoneamento da cidade se mostram relativamente ineficientes e atrasadas. Assim, novas possibilidades devem ser discutidas e incentivadas, buscando sempre uma maior afinidade com o objeto-fim de todo esse exercício, que é proporcionar uma vida mais digna às pessoas,

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. *Transformações urbanas: Atos, normas, decretos, leis da administração da cidade – Porto Alegre (1937/1963)*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2004.
- BALU, N; RANA, A. Uber prevê chegar no lucro trimestral mais cedo que o esperado e ações dispararam. *CNN Business*. Disponível em < <https://www.cnnbrasil.com.br/business/uber-preve-chegar-no-lucro-trimestral-mais-cedo-que-o-esperado-e-acoes-disparam/>>. Acesso em 21 de setembro de 2021.
- CANEZ, A. Plano Gladosch: *Concepção e marcas*. Anais do IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, set. 2006, São Paulo, 2006.
- CAROZZI, F; PROVENZANO, S; ROTH, S. Urban Density and COVID-19. *CEP Discussion Papers*, n. 1711, p. 2-41, 2020.
- CASTELLS, M. The informational mode of development and the restructuring of capitalism. In: Fainstein, C. (ed). *Readings in Urban Theory*. Blackwells, Oxford, 1993.
- CHAO, J. Modeling and Analysis of Uber's Rider Pricing. *Proceedings of the 2019 International Conference on Economic Management and Cultural Industry*, 2019.
- CHOWELL, G; BETTENCOURT, L; JOHNSON, N; ALONSO, W; VIBOUD, C. The 1918–1919 influenza pandemic in England and Wales: spatial patterns in transmissibility and mortality impact. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, v.275, n.1634, p.501–509, 2008.
- FERGUSON, N; CUMMINGS, D; FRASER, C; CAJKA, J; COOLEY, P; BURKE, D. Strategies for mitigating influenza pandemic. *Nature*, v. 442, n.7101, p.448–452, 2006.
- ITRAC - Integrating TRansportation and Community planning. Application of Performance Zoning for Industrial Uses in Hanover County; 2001; Richmond Regional Planning District Commission, 2001.
- JAFFE, E. How 'pink' zoning can jumpstart urban development. *Medium*. Disponível em: < <https://medium.com/sidewalk-talk/how-pink-zoning-can-jumpstart-urban-development-2ac90f4499c7>>. Acesso em: 18 set.2021.
- JOHNSON, M. Pink Zoning Detroit: Reducing Red Tape For Small-Scale Development, Part 1: The Pink Process. Smithgroup. Disponível em: <<https://www.smithgroup.com/perspectives/2017/pink-zoning-detroit-reducing-red-tape-for-small-scale-development-part-1-the-pink>>. Acesso em: 15 set. 2021.

- KATZNELSON, I. *Marxism and the City*. Oxford University Press, 1992.
- MILLS, C; ROBINS, J; LIPSITCH, M. Transmissibility of 1918 pandemic influenza. *Nature*, v.432, n.7019, p.904–906, 2004.
- PORTO ALEGRE. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental*, 1999.
- _____. *Plano de Mobilidade Urbana de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2018.
- RAVACHE, G. Pode acreditar, a Uber perde dinheiro e empurra a conta para os motoristas. *Jornal JC Online*. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/tecnologia-e-inovacao/2021/09/13044985-pode-acreditar-a-uber-perde-dinheiro-e-empurra-a-conta-para-os-motoristas.html>>. Acesso em: 22 set.2021.
- SECRETARIA Municipal de Serviços Urbanos - SMURB. Porto Alegre tem tradição no planejamento urbano. Disponível em: <https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125>. Acesso em: 10 set. 2021.
- TORRES, P; LINKE, C. Covid-19 e a política urbana: a densidade não é a vilã. *Acervo Online da Le Monde Diplomatique*. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/covid-19-e-a-politica-urbana-a-densidade-nao-e-a-vila/>>. Acesso em: 10 set. 2021.
- VARGAS, J. *Advanced Capitalism and Contemporary Urban Form*: Porto Alegre in the XXI Century. Porto Alegre, 2006.
- VILLACAMPA, A; HEDAYATI, N. Tale of two cities: urban planning for the 21st century eco-metropolis. *Sustainable Development and Planning VI*, p.15-26, 2013
- WEIMER, G. O plano de melhoramento de Moreira Maciel. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, n. 148, p. 53-79, Porto Alegre, 2014.

Submetido em 22/03/2022

Aceito em 23/09/2022