



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A efetividade da forma jurídica do planejamento urbano: O caso da Fazenda do Arado em Porto Alegre/RS

Sessão Temática II: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

William Mog,
PROPUR/UFRGS

Lívia Salomão Piccinini,
PROPUR/UFRGS

Maria Soares de Almeida,
PROPUR/UFRGS

Resumo. Este artigo problematiza a relação entre a forma jurídica que fundamenta o planejamento urbano e a efetividade concreta deste arcabouço institucional na atualidade marcada pela consolidação do neoliberalismo como uma racionalidade que permeia as relações sociais. Para tanto, utiliza-se como suporte teórico a contribuição da crítica marxista à forma jurídica do direito e ao Estado como forma política no neoliberalismo em associação com os efeitos práticos no planejamento urbano e na materialidade das cidades. Como análise material, discute-se o caso brasileiro a partir da Constituição Federal de (1988) e do Estatuto da Cidade (2001) entendidos como um suporte institucional que dá as bases e as diretrizes legais para a formulação de uma série de planos diretores. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) instituído em Porto Alegre/RS em 1999 e revisado em 2010 está inserido neste contexto político e é marcado pela flexibilização dos padrões urbanísticos e ambientais, existentes em um período regulatório anterior, o que resulta em experiências concretas como a proposta de urbanização da Fazenda do Arado, analisada como um efeito da forma jurídica do planejamento urbano local.

Palavras-chave: Forma jurídica; planejamento urbano; efetividade concreta; neoliberalismo; Fazenda do Arado.

The effectiveness of the juridical form of urban planning: The case of Fazenda do Arado in Porto Alegre/RS

Abstract. This article discusses the relationship between the juridical form that underlies urban planning and the concrete effectiveness of this institutional framework today, marked by the consolidation of neoliberalism as a rationality that permeates social relations. To this end, the contribution of Marxist criticism to the juridical form of law and to the State as a political form in neoliberalism is used as an theoretical support, in association with the practical effects on urban planning and the materiality of cities. As a material analysis, the brazilian case is discussed from the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City of 2001 understood as a institutional support that provides the bases and legal guidelines for the formulation of a series of master plans. The Master Plan for Urban and Environmental Development (PDDUA) established in Porto Alegre/RS in 1999 and revised in 2010 is inserted in this political context and is marked by the flexibilization of urban and environmental standards, existing in a previous regulatory period, which results in concrete experiences such as the proposal for the urbanization of Fazenda do Arado, analyzed as an effect of the juridical form of local urban planning.

Keywords: Juridical form; urban planning; concrete effectiveness; neoliberalismo; Fazenda do Arado.

La eficacia de la forma jurídica de la planificación urbana: El caso de la Fazenda do Arado en Porto Alegre/RS

Resumen. Este artículo discute la relación entre la forma jurídica que subyace a la planificación urbana y la efectividad concreta de este marco institucional en la actualidad, marcada por la consolidación del neoliberalismo como una racionalidad que permea las relaciones sociales. Para ello, se utiliza como sustento teórico el aporte de la crítica marxista a la forma jurídica del derecho y al Estado como forma política en el neoliberalismo, en asociación con los efectos prácticos sobre la planificación urbana y la materialidad de las ciudades. Como material de análisis,

se discute el caso brasileño a partir de la Constitución Federal (1988) y el Estatuto de la Ciudad (2001) entendido como un soporte institucional que proporciona las bases y directrices legales para la formulación de una serie de planes directores. El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA) establecido en Porto Alegre/RS en 1999 y revisado en 2010 se inserta en este contexto político y se marca por la flexibilización de las normas urbanas y ambientales, existentes en un período regulatorio anterior, lo que resulta en experiencias concretas como la propuesta de urbanización de la Fazenda do Arado, analizada como un efecto de la forma jurídica de la planificación urbana local.

Palabras clave: Forma jurídica; planificación urbana; eficacia concreta; neoliberalismo; Fazenda do Arado.

1. Introdução

O planejamento urbano não é uma ferramenta neutra, o que pressupõe uma efetividade parcial e relativa dos direitos garantidos nas legislações. Tal panorama emerge de um sistema jurídico que estrutura o ato de planejar viabilizando a reprodução da mercadoria, a partir das ações do Estado, como política. Trata-se de um sistema que se articula no sentido de dar o suporte jurídico, econômico e político para a sociabilidade capitalista e seu modo de reprodução desigual. No entanto, idealmente o ato de planejar o uso e a ocupação de determinado território deveria contemplar os direitos de todos os sujeitos que o habitam.

Como base teórica, este trabalho se articula a partir da crítica ao arcabouço jurídico que fundamenta o capitalismo, conforme Pachukanis (2017), e do papel do Estado como forma política, segundo Mascaró (2013), no neoliberalismo, entendido aqui como uma racionalidade jurídica e institucional, conforme Dardot e Laval (2016). Em paralelo, utilizam-se autores como Villaça (1995; 1999), Almeida (2004) e Piccinini (2007) para identificar a forma como o neoliberalismo penetra no arcabouço legal do planejamento urbano, o que promove alterações espaciais concretas, conforme Harvey (2005) e Santos (2008).

As cidades são expressões materiais destas alterações o que evidencia as contradições presentes nos sistemas jurídico, econômico e político que encontram no neoliberalismo suas manifestações mais recentes. As cidades geridas por governos neoliberais que se valem da forma jurídica para implementar suas políticas são exemplos de um modelo de sociedade baseado no sujeito de direito privado, do final do século XX. Portanto, não se tratam de governos marcados pela ausência do Estado, mas de governos em que o Estado ocupa o papel de defensor da hegemonia dos direitos privados sobre a esfera pública.

No caso brasileiro, esta forma política de governar emerge após a Constituição (BRASIL, 1988) a partir da flexibilização jurídica que passa a fundamentar novos planos diretores, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Este modelo se contrapõe à perspectiva regulatória e administrativista de governos anteriores ao neoliberalismo. A cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, apresenta atualmente um sistema de planejamento urbano que representa esta transformação, o que é demonstrado a partir de uma urbanização fragmentada e pernicioso para o meio ambiente. Essa condição se expressa concreta e particularmente no caso da Fazenda do Arado, empiria para o desenvolvimento deste artigo.

Este trabalho está dividido em cinco momentos com o objetivo de apontar uma problemática que envolve a efetividade jurídica do planejamento urbano, no neoliberalismo a partir de uma reflexão teórica e histórica em associação com um caso prático, localizado na área rural de Porto Alegre, a capital do Rio Grande do Sul no extremo sul do território brasileiro.

2. Fundamentação teórica: Capitalismo, crises e a constituição da forma jurídica

Ao longo da história do capitalismo, verificam-se diferentes fases e formas de reprodução do capital por meio da exploração da força de trabalho (MARX, 2017), que são delimitadas por crises de reprodução, progressivamente mais recorrentes, acarretando rupturas econômicas, sociais e ambientais. Esta lógica de reprodução social marcada por períodos de estabilidade intercalados por momentos de instabilidade é mediada pelo Estado por meio de um arcabouço jurídico específico. Conforme Pachukanis (2017, p. 75), “só a sociedade burguesa capitalista cria

todas as condições necessárias para que o momento jurídico alcance plena determinação das relações sociais”. Desta maneira, todos, capitalistas e trabalhadores, se tornam, perante o Estado e as leis, sujeitos de direito com suas relações sociais mediadas por relações jurídicas através de diferentes tipos contratuais.

Neste sentido, o direito e suas formas jurídicas que conhecemos, e às quais nos submetemos na atualidade, são oriundas do direito e das normativas que se estruturaram, pós Revolução Francesa, como legítimas e consensuais na regulação social a partir dos interesses privados da burguesia. Assim, as relações de troca comercial passam a depender do direito e do seu arcabouço jurídico, organizado no alvorecer da era capitalista, para se estabelecerem e se efetuem formalmente ao longo do tempo.

O principal parâmetro deste arcabouço jurídico é a propriedade privada, o que significa que os sujeitos só conseguem efetivar os seus direitos enquanto proprietários. Tal perspectiva representa uma contradição radical ante a garantia de direitos coletivos (como o ambiental e o urbanístico) e de acesso a bens comuns. No entanto, está em perfeita sintonia com o processo de exploração capitalista, tanto do meio ambiente como do homem. Pachukanis (2017) auxilia novamente neste entendimento ao dizer que:

A forma jurídica da propriedade não está de modo nenhum em contradição com a expropriação de um grande número de cidadãos. Isso porque a capacidade de ser sujeito de direito é uma capacidade puramente formal. Ela qualifica todas as pessoas como igualmente “dignas” de ser proprietárias, mas por nenhum meio faz delas proprietárias. (PACHUKANIS, 2017, p. 133)

Assim, identifica-se a ruptura estrutural, devida à forma jurídica, entre os direitos e sua efetivação, para todos os sujeitos de direito (capitalista e trabalhadores), pois o meio concreto que conecta o direito e sua garantia é a propriedade, apropriada de maneira privada e desigual, por princípio, no capitalismo, o que para Pachukanis (2017, p. 129), demonstraria o princípio fundamental da sociedade burguesa que seria “igual oportunidade de acesso à desigualdade”.

Nesta construção histórica e social que ocorre com a ascensão da burguesia, como classe dominante, uma grande carga ideológica se verifica na medida em que o direito e suas manifestações jurídicas (sobretudo a propriedade), que, aparentemente, viabilizariam a igualdade entre todos, só garantem a igualdade perante a lei. Fruto dessa concepção, a democracia liberal, compreendida como o “império da lei para todos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 94), se expressa por meio de um Estado que não administra as relações materiais entre os homens, mas a justiça entre os homens. Assim, não há garantia material alguma, pois a base material (propriedade) para a efetivação do direito é desigualmente distribuída e apropriada na sociedade capitalista.

3. O contexto histórico atual: Neoliberalismo e o papel do Estado neoliberal

Esta lógica econômica, social e jurídica atravessa a história do capitalismo e adquire um padrão mais opressor no neoliberalismo, compreendido aqui como a fase atual do modelo de reprodução capitalista da sociedade, ou, como Mascaro (2013, p. 113), “uma espécie de majoração econômica do privado em face do público”. Trata-se de um novo sistema político e jurídico que trabalha com as categorias capitalistas, mas propõe novas combinações a partir das mesmas.

Neste sentido, o “neoliberalismo não é uma retirada do Estado da economia, mas um específico modo de presença do Estado na economia” (MASCARO, 2013, p. 118). Assim, não se trata de um regime baseado em um Estado mínimo, conforme o liberalismo clássico baseado nas ideias de Smith (1981), mas de uma racionalidade jurídica institucional que permeia todas as relações sociais a partir de um Estado forte na garantia dos direitos privados (DARDOT; LAVAL, 2016) e que apresenta impacto profundo na subjetividade da sociedade contemporânea e em sua estabilidade econômica, social e ambiental.

Se antes da consolidação do neoliberalismo verificava-se a presença de experiências de governos no mundo baseados em políticas keynesianas (período do Estado de Bem Estar Social e da Social Democracia) que, segundo uma lógica econômica produtiva, garantiram a inclusão relativa de uma parcela da sociedade em um mercado de consumo até então inacessível no pós Segunda Guerra Mundial, a partir da década de 1980 a lógica é outra. Naquele período, as experiências de governos neoliberais na Inglaterra de Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan, assim como os primeiros ensaios ordoliberais na Alemanha anos antes (DARDOT; LAVAL, 2016), inauguram uma nova fase capitalista a partir de uma lógica econômica improdutiva baseada na financeirização das relações econômicas como um fim em si mesmo.

Neste contexto, o Estado neoliberal passa a ocupar um novo papel de regulação da sociedade e da economia promovendo um descolamento entre a realidade social concreta e a economia, agora neoliberal, a partir de diretrizes governamentais que transferem as funções de Estado do público para o privado em um contexto marcado pela “globalização como perversidade”, conforme Milton Santos (2017).

4. Efeitos do neoliberalismo nas legislações ambientais e urbanísticas: O caso brasileiro

O neoliberalismo e seu arcabouço jurídico se consolidam no caso brasileiro a partir do final da Ditadura Civil Militar e da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183), que tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Art. 182 da CF), e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que apresenta as ferramentas para a execução desta política, configuram na prática uma forma jurídica que viabiliza uma nova maneira de reprodução da forma mercadoria no neoliberalismo.

Segundo o Parágrafo 1º do Art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o principal instrumento da política urbana é o plano diretor que deve ordenar a “política de desenvolvimento e a expansão urbana” a partir das diretrizes gerais descritas no Art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). No entanto, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade estabelecem a propriedade urbana como base material para o desenvolvimento da política urbana, respectivamente, no Parágrafo 2º do Art. 182 e no Parágrafo Único do Art. 1º, como segue.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988, Art. 182)

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001, Art. 1º)

A partir destas legislações federais, o atendimento das funções sociais da cidade e o bem estar dos seus habitantes dependem da propriedade urbana que é privada. Assim, os planos diretores produzidos neste período no Brasil e suas implicações concretas são resultantes desta nova configuração jurídica pautada pela propriedade privada assegurada por um “Estado forte, guardião do direito privado” (DARDOT; LAVAL, 2016).

Por meio da autonomia administrativa concedida aos municípios brasileiros, via Constituição Federal (Art. 34), com o objetivo declarado de efetivar as políticas urbanas, verifica-se ao longo da história recente do país a produção de uma série de planos diretores baseados no discurso da inclusão social e da redução das desigualdades, preceitos defendidos no Estatuto da Cidade, mas pouco efetivos, porque não regulados a partir das diretrizes estabelecidas nas legislações federais. Villaça (1995; 1999) classifica esta produção como “planos sem mapa” enfatizando o caráter ideológico dos mesmos. No entanto, por de trás da ideologia, construída por meio do discurso, está fundamentada uma nova forma de regular a produção do espaço urbano concretamente com ênfase na propriedade privada.

Por meio da flexibilização de padrões ambientais e urbanísticos (PICCININI, 2007; PICCININI; ALMEIDA, 2016), que em um período anterior representavam os parâmetros técnicos de regulação do uso e da ocupação do território expressos legalmente por meio do zoneamento (VILLAÇA, 1999; ALMEIDA, 2004), a relação estreita entre o Estado e o mercado imobiliário viabilizou uma nova configuração urbana e da paisagem, progressivamente mais desigual e fragmentada. O processo de urbanização (e a consequente degradação do meio ambiente) deixa de ser gerido por uma lógica estatal administrativa e passa a ser determinado através de uma nova lógica jurídica. “Esse intervencionismo *jurídico* do Estado contrapõe-se a um intervencionismo *administrativo*, que estorva ou impede a liberdade das empresas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 80). É este intervencionismo *jurídico* que fundamenta o “empreendedorismo urbano” em substituição ao “administrativismo” (HARVEY, 2005) com repercussões nas cidades.

O arcabouço legal, ambiental e urbanístico, flexibilizado passa a permitir todo tipo de ação perniciosa tanto para o meio ambiente como para o urbano, acarretando a reprodução daquilo que Santos (2008) chama de “espaço dividido” social e economicamente. Tudo viabilizado dentro da lei e com o aval de um Estado parceiro do privado. Desta maneira, as cidades se reproduzem e se expandem desordenadamente tornando possível a intensificação da reprodução do capital imobiliário e financeirizado, via transformação de usos do solo, alterações de regramentos urbanísticos, projetos especiais e diversas flexibilizações legais e administrativas que rompem com a lógica do planejamento de longo prazo e da efetiva gestão pública até então conhecidos. Este novo modelo econômico transforma os grandes centros urbanos em “máquinas de crescimento” (LOGAN; MOLOTCH, 1987) e de concentração de capital a partir da ampliação da desigualdade entre países centrais e periféricos e entre dominantes e dominados nos centros urbanos da periferia do capital (FIX, 2007).

O histórico recente do planejamento urbano de Porto Alegre é um exemplo deste processo.

5. Entre o PDDU e o PDDUA: A nova função da forma jurídica da lei em Porto Alegre

Referência no âmbito do planejamento urbano brasileiro, Porto Alegre passou por uma série de experiências no decorrer do século XX. Cada período com especificidades próprias. No entanto, verifica-se um aspecto que caracteriza os dois primeiros planos diretores da cidade que datam, respectivamente, de 1959 e 1979, mas que inexistem no atual de 1999: a ideia de uma proposta formal que é definida por um arcabouço legal estabelecido em um momento do tempo e materializado ao longo de um período. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de 1999 (atual plano diretor da cidade) rompe com esta tradição a partir de um arcabouço legal flexível que não estabelece uma proposta formal a priori, mas viabiliza uma variedade de alternativas formais a serem definidas com base na lei ao longo do tempo.

Compreende-se que esta especificidade se trata de uma reverberação do modelo capitalista neoliberal de se produzir o espaço urbano, distinto de um modelo regulador anterior que se esgotou enquanto instrumento de reprodução do capital. Assim, a alteração mais recente de plano diretor não representou apenas um ajuste no uso e na ocupação do solo, mas uma mudança de paradigma de planejamento urbano com impactos concretos na cidade.

O período do planejamento urbano anterior ao PDDUA foi marcado por uma regulação do uso e da ocupação do solo via zoneamento, o que garantia uma relação minimamente eficiente entre densidade (demográfica e de unidades habitacionais) e infraestrutura pública. Embora o espaço urbano continuasse sendo caracterizado por uma reprodução desigual da sociedade como em períodos precedentes à instituição do primeiro plano diretor, era possível reconhecer uma ideia de conjunto, no uso e na ocupação do solo, a partir de princípios e parâmetros técnicos.

Esta forma de regular o solo urbano se consolida, em Porto Alegre, em 1959, com a instituição do primeiro Plano Diretor do município. Do ponto de vista da regulação do uso e da ocupação do solo, o Plano Diretor de 1959 adotou uma série de dispositivos que restringiram e controlaram a ocupação e a densificação do solo urbano tanto na área central como na periferia expandida do

centro (ALMEIDA, 2004). Tal regulação estava fundamentada em um instrumento de planificação urbana que fora implementado pela primeira vez em Nova York, em 1916: o zoneamento.

O zoneamento, entendido como a divisão das funções urbanas em áreas diferenciadas, organizadas segundo determinados critérios, visava objetivos de natureza higienista – preservação das condições de habitabilidade para áreas residenciais –, mas, também, aqueles de caráter especulativo, objetivando o lucro imobiliário, a valorização de determinadas áreas, a ampliação da renda da terra. (ALMEIDA, 2004, pp. 158-159)

O Plano passou a determinar a organização da cidade, dividindo-a em zonas com características específicas e semelhantes, definidas em lei. Este princípio estava fundamentado no urbanismo funcionalista preconizado pelo Movimento Moderno e pela Carta de Atenas, que promoveu a cidade “ideal” produzindo-a através de quatro zonas funcionais: trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito (ALMEIDA, 2004). Com base nestes princípios, Porto Alegre passou a ser organizada espacialmente via dispositivos complementares de zoneamento: o zoneamento de usos, o zoneamento de índices de aproveitamento, o zoneamento de alturas e o zoneamento de taxas de ocupação. A combinação destes quatro dispositivos de zoneamento tanto garantiu como restringiu a ocupação das propriedades sob determinados parâmetros morfológicos, resultando em um padrão tipológico até hoje perceptível na paisagem da cidade no âmbito do perímetro de influência do plano que contemplava o centro e os bairros lindeiros (Figura 1).

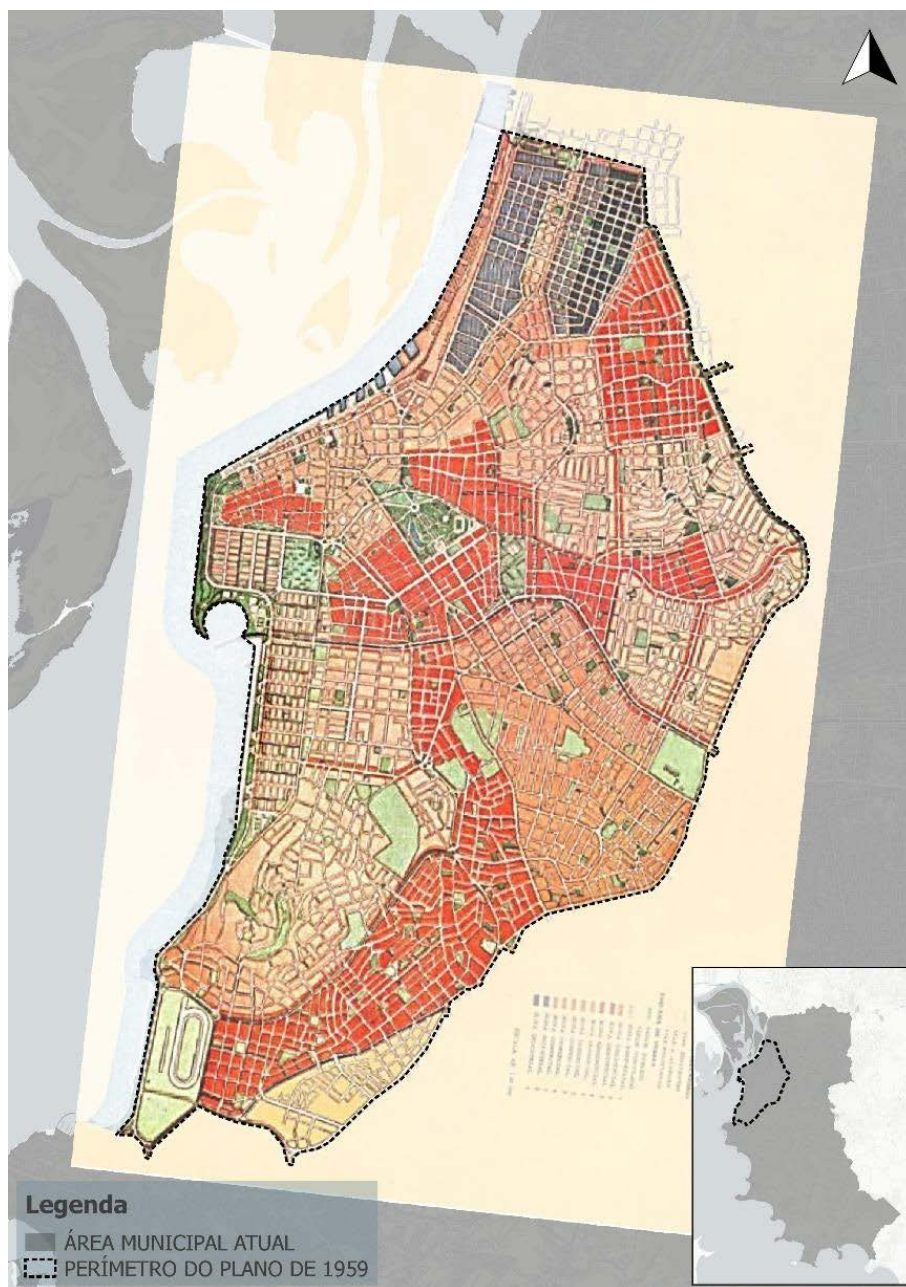


Figura 1. Zoneamento de alturas do Plano Diretor de 1959 de Porto Alegre. (fonte: Abreu Filho, 2006, reelaborada pelos autores).

Instituído vinte anos após o primeiro plano diretor, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) se estrutura a partir dos princípios do Plano de 1959 para propor um macrozoneamento fundamentado na ideia de descentralizar o uso e a ocupação do solo urbano por meio de policentralidades homogêneas, contemplando todo o território municipal. Se, no Plano de 1959, o incentivo à densificação estava centralizado ao longo dos eixos radiais, a partir do centro, viabilizando a verticalização da Av. Independência (ALMEIDA, 2004), no PDDU de 1979, este incentivo foi distribuído ao longo dos eixos perimetrais, conforme o novo zoneamento (Figura 2).

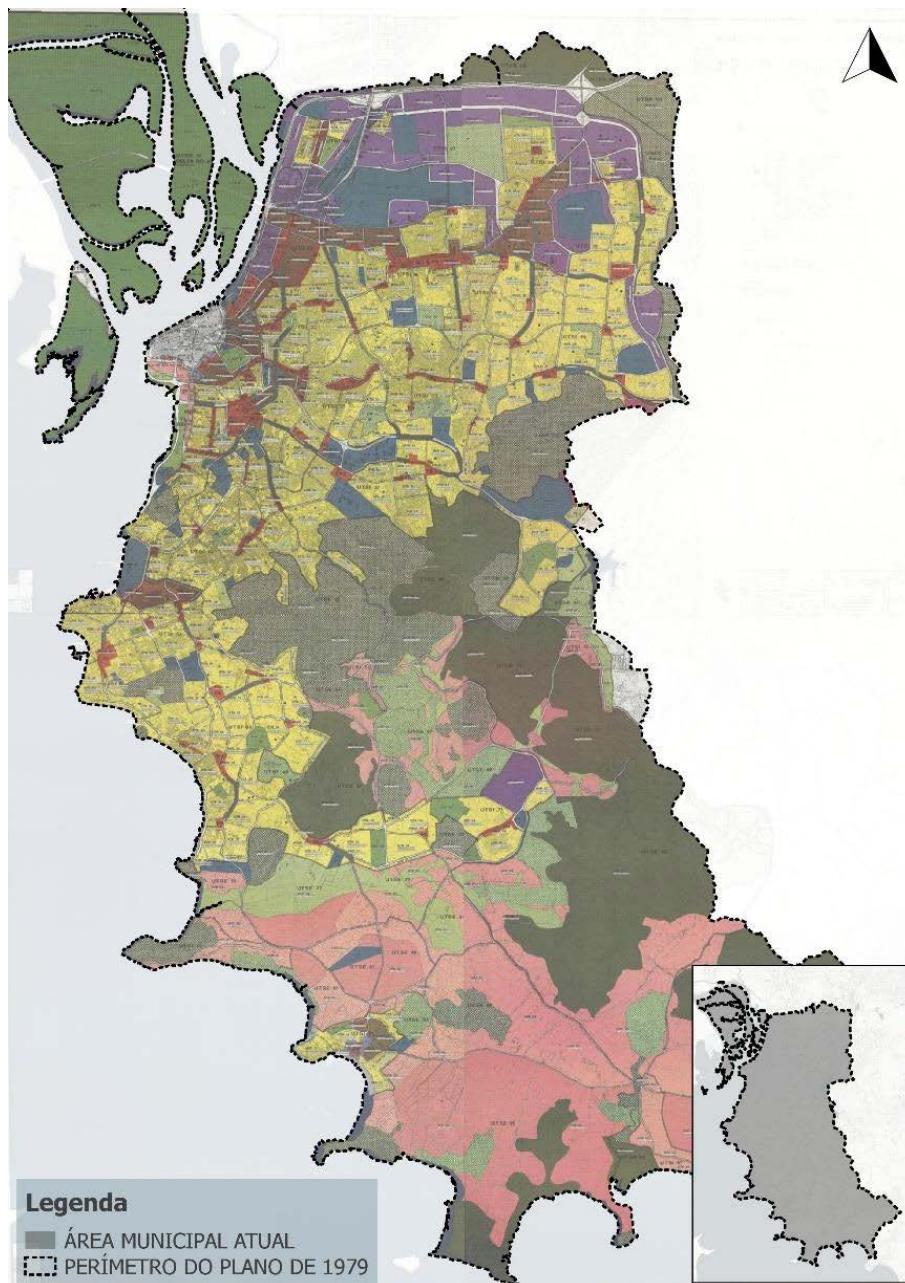


Figura 2. Zoneamento de usos do solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (fonte: PMPA, 1979, reelaborada pelos autores).

Evidencia-se, a partir desta distinção, uma mesma lógica jurídica de regular o uso e a ocupação do solo por meio de zoneamentos. Em ambos os casos, a estrutura legal (legislação de uso e de ocupação do solo) está a serviço de uma unidade final: o zoneamento. O fim é o zoneamento e o meio é a legislação apoiada nas densidades, no regime de atividades, nos índices de aproveitamento, nas taxas de ocupação e nas alturas, que dão forma à cidade, a partir do zoneamento.

Esta lógica é rompida no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiente (PDDUA) de 1999, na medida em que o zoneamento passa a ocupar um papel figurativo, devido à adoção de uma nova formulação jurídica. No PDDUA, há zoneamento como nos planos anteriores, mas estes deixam de expressar uma concretude material (Figura 3).

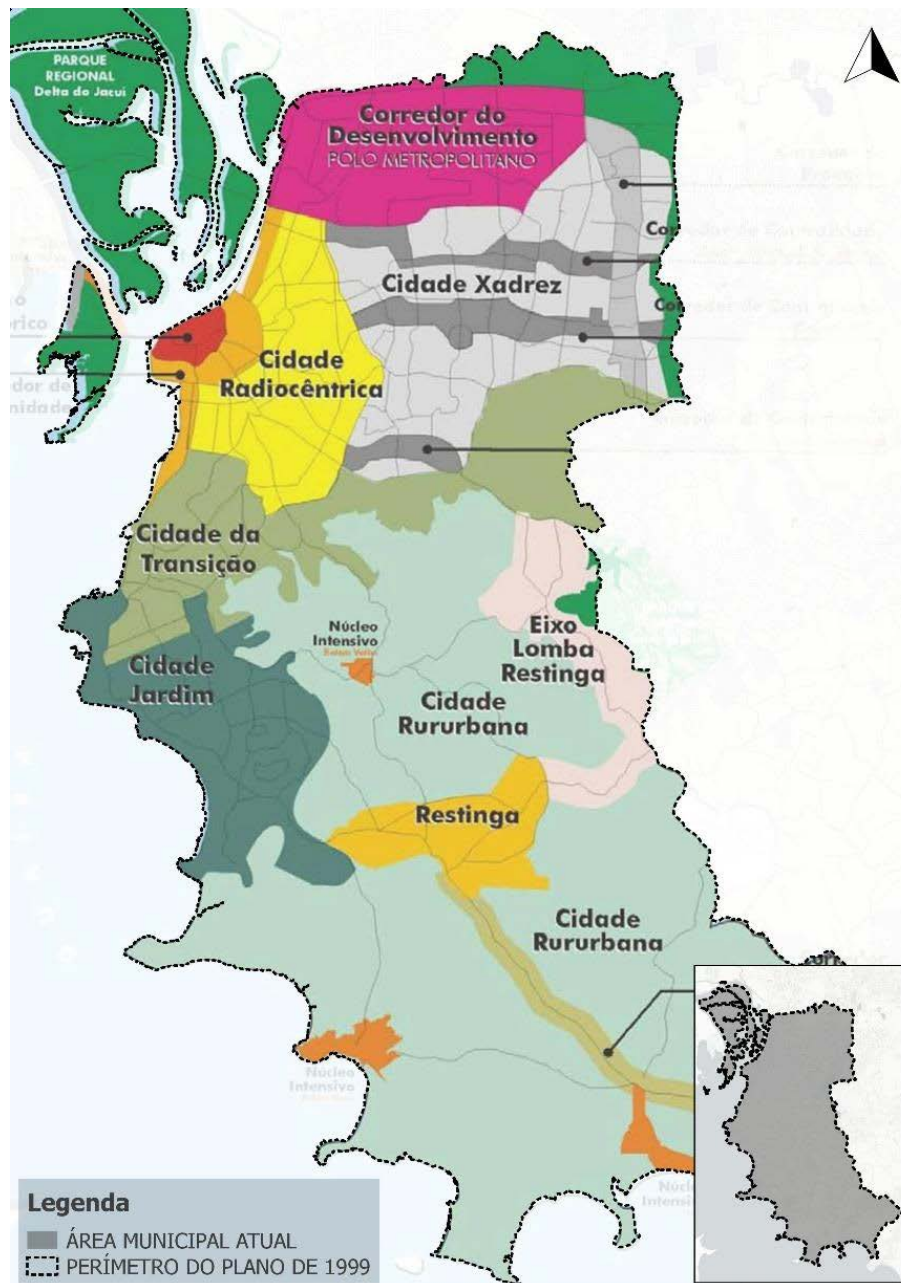


Figura 3. Modelo Espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA). (fonte: PMPA, 1999, reelaborada pelos autores).

Com a possibilidade de flexibilização dos padrões técnicos e urbanísticos, o zoneamento perde sentido concreto. Verifica-se uma nova funcionalidade do arcabouço jurídico, que deixa de expressar legalmente os parâmetros técnicos urbanísticos. Desta maneira, a legislação (de uso e ocupação do solo) deixa de ser um meio para ser um fim em si mesmo, tornando-se um mecanismo adaptável conforme cada situação particular. Trata-se da supremacia da legalidade jurídica sobre a norma técnica (ambiental e urbanística). Esta nova maneira de regular o espaço viabiliza ações pontuais, por parte do setor imobiliário local, que normalmente não estabelece uma articulação com o contexto de inserção, o que era garantido pelo zoneamento. Ou seja, as ações pontuais passam a dominar a ocupação e a expansão urbana, tendendo a romper tanto com a harmonia proveniente de zoneamentos quanto com as conexões viárias e as relativas à infraestrutura presente na malha consolidada.

O caso da Fazenda do Arado Velho, abordado a seguir, é um exemplo concreto desta nova lógica, onde os rompimentos com o padrão de ocupação consolidado na cidade (uso, função, infraestrutura ou ambiente natural) tende a gerar a emergência de situações inusitadas que

atendem apenas ao grupo envolvido com o desenvolvimento imobiliário e o uso da nova produção, normalmente especulativo, sem conexão com a cidade.

6. Uma experiência prática: A Fazenda do Arado em Porto Alegre

Localizada na parcela mais ao sul no município de Porto Alegre no Bairro Belém Novo, às margens do Guaíba, a Fazenda do Arado é uma gleba de 426 hectares localizada ao sul do núcleo urbano consolidado do bairro.

A imagem a seguir apresenta o limite territorial da Fazenda do Arado e sua relação com o entorno imediato (Figura 4).



Figura 4. Localização da Fazenda do Arado (fonte: <https://preservaarado.wordpress.com>).

A área apresenta características rurais, devido à produção primária ali desenvolvida no passado, e uma exuberância natural a partir da combinação entre campos de várzea, banhados permanentes e sazonais e fragmentos de mata atlântica. Esta composição é comum ao ecossistema de restinga da planície costeira do Rio Grande do Sul.

Neste sentido, trata-se de uma área ambientalmente delicada com uma geografia marcada por áreas baixas e alagadiças, conforme a Figura 5.



Figura 5. Imagem aérea da Fazenda do Arado com a identificação da área alagável (fonte: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2020/11/767299-audiencia-debate-mudanca-na-area-da-fazenda-do-arado.html).

Esta gleba vem sendo disputada por agentes do mercado imobiliário local que vislumbram um negócio lucrativo contra o Movimento Social Preserva Arado que defende a preservação da Fazenda como um bem comum para a cidade tendo em vista o seu papel ambiental (em função da relação ecológica da área com o Guaíba), histórico (em função do sítio arqueológico da cultura guarani existente no local) e cultural (em função da paisagem rural característica da Zona Sul). O projeto idealizado ignora por completo esta realidade ao prever um loteamento de condomínios de casas na parcela sul da gleba, áreas comerciais junto ao tecido urbano consolidado do bairro Belém Novo ao norte e uma reserva particular e um hotel junto ao Guaíba, conforme o parcelamento da área exposto na Figura 6.



Figura 6. Proposta para a Fazenda do Arado apresentada pelo empreendedor (fonte: <https://preservaarado.wordpress.com>).

Destaca-se que, ao contrário do modelo de reprodução do capital imobiliário do período anterior ao PDDUA pautado por um zoneamento geral que considerava a relação de cada parcela com o todo a partir de uma leitura sistemática da cidade, o que acontece neste caso é o oposto. Aqui é o empreendedor imobiliário que propõe um “zoneamento” de uma parcela do território municipal sem se comprometer com o impacto que será gerado no entorno a partir do processo de urbanização de uma área rural sem infraestrutura adequada e com fragilidades ambientais, em um contexto demográfico de baixo crescimento populacional, conforme o Quadro 1.

Quadro1. Periodização das funções econômicas de Porto Alegre e do crescimento populacional (fonte: SOUZA; MÜLLER, 2007; IBGE, 2000; IBGE 2010, reelaborada pelos autores).

Período	Funções econômicas	População
1772/1820: Trigo	Portuária; Apoio à produção primária; Administrativa; Militar.	12.000 habitantes (1820)
1820/1890: Imigração	Portuária; Comercial; Administrativa; Militar.	52.000 habitantes (1890)
1890/1945: Industrialização	Industrial; Comercial; Serviços; Portuária; Administrativa.	275.600 habitantes (1940)
1945/1990: Metropolização	Serviços; Comercial; Industrial; Administrativa; Integração transporte.	1.263.403 habitantes (1990)
1990/2020: Atualidade	Serviços; Comercial; Administrativa; Integração transporte (atualizado IBGE).	1.488.252 habitantes (2020)

Obs. O número de habitantes correspondente ao ano de 2020 é uma estimativa em função da não realização do Censo Demográfico naquele ano pelo IBGE.

A partir dos dados demográficos do Quadro 1, verifica-se uma redução considerável na taxa de crescimento demográfico de Porto Alegre nas últimas décadas ao contrário dos períodos anteriores marcados pela industrialização (1890/1945) e pela metropolização (1945/1990). Assim, a proposta para a Fazenda do Arado não se justifica do ponto de vista demográfico, o que é atestado concretamente pela ocupação parcial de outros condomínios horizontais fechados já executados na Zona Sul de Porto Alegre, como o Condomínio Terraville localizado ao norte do núcleo urbano do Bairro Belém Novo.

Apesar de todas as questões ambientais, históricas, culturais e demográficas, a proposta está sendo viabilizada por meio de um intrincado mecanismo jurídico a partir de uma indefinição de perímetro urbano na região, oriunda do macrozoneamento do atual plano diretor do município, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de 1999. A Fazenda do Arado está localizada na Macrozona 8 – Cidade Rururbana (Figura 3) que segundo a definição do PDDUA é uma

[...] área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário, compreendendo os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo, Lami, Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta, bem como as demais áreas a partir da linha dos morros da Companhia, da Polícia, Teresópolis, Tapera, das Abertas e Ponta Grossa. (PMPA, 1999, Art. 29)

Verifica-se que o PDDUA não define, de maneira clara, os limites territoriais entre as áreas rurais e as áreas urbanas existentes dentro da Macrozona 8 – Cidade Rururbana, embora legislações

posteriores, como a Lei Complementar 775 de 2015, tenham enfatizado a existência de uma zona rural no interior desta macrozona.

Tal indefinição, expressão da flexibilização dos padrões urbanísticos e ambientais, viabilizou a luta pela apropriação do novo uso da área, o que resultou em um processo judicial que está em andamento. De um lado a Prefeitura e o empreendedor defendem a tese de que a Fazenda do Arado está em um contexto urbano de ocupação rarefeita, o que não exigiria uma série de estudos técnicos de impacto urbanístico e ambiental e as contrapartidas resultantes destes, tendo em vista o novo padrão de ocupação projetado para a área. Do outro lado, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) defende, com base nos estudos do seu corpo técnico especializado, que se trata de uma ampliação de perímetro urbano, o que exige estudos técnicos e contrapartidas por parte da Prefeitura e do empreendedor, respectivamente, conforme o Artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (BRASIL, 2001, Art. 42-B)

Destaca-se que são várias as obrigações do Município, caso a proposta seja enquadrada como ampliação do perímetro urbano no Art. 42-B do Estatuto da Cidade. E estas obrigações devem anteceder o empreendimento em si, o que romperia com a lógica do “empreendedorismo urbano” cara ao neoliberalismo. No entanto, mesmo que a materialidade e os estudos técnicos do MPRS atestem a realidade rural evidente na Fazenda do Arado, a flexibilização dos padrões urbanísticos e ambientais do PDDUA permite outro discurso, aquele que não considera a cidade e sua realidade social e espacial concreta e que, exatamente por isso, é conveniente para ações individualizadas do capital imobiliário sem compromisso algum com a coletividade. Enfatiza-se que nem o empreendedor e nem a Prefeitura estão cometendo uma ilegalidade. Ambos estão apenas se apropriando das possibilidades que uma legislação de uso e ocupação do solo flexibilizada permite sendo que a decisão final está com a juíza responsável pelo caso.

Independentemente do resultado judicial, o fato é que a definição de “perímetro urbano” foi retirada da esfera técnica do planejamento urbano transferindo-se para a esfera jurídica. Logo, mesmo que haja uma legislação federal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade) de caráter progressista e que estabelece direitos e diretrizes para uma urbanização sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico, a falta de articulação efetiva deste arcabouço com as legislações municipais (planos diretores) resulta no não atendimento tanto dos direitos como das diretrizes que não são reguladas em nível municipal a partir de parâmetros técnicos. Desta forma, os instrumentos jurídicos podem ser interpretados e apropriados de diferentes maneiras a partir de diferentes interesses particulares, que usualmente são contrários ao interesse público e à cidade como bem comum. A proposta para a Fazenda do Arado é expressão prática dessa realidade ao viabilizar a reprodução do capital imobiliário, localmente, a partir de um arranjo jurídico institucional. Trata-se de um movimento estratégico em que a forma jurídica se sobrepõe aos parâmetros técnicos, ao invés de efetivá-los, legalmente, como na lógica administrativista do período anterior.

Este caso é sintomático da nova maneira de planejar o uso e a ocupação do solo a partir de uma perspectiva neoliberal em que parâmetros técnicos dados pelo zoneamento não existem mais. Tal perspectiva apresenta dois desdobramentos importantes: por um lado viabiliza a oferta de novas propriedades, a serem exploradas pelo setor imobiliário, até então inexistentes no mercado de terras local e por outro permite um uso e uma ocupação do solo em desacordo com os princípios técnicos de uma urbanização sustentável. Desta maneira, tal perspectiva abre espaço para novas possibilidades, formais e locacionais, de reprodução do capital independente da realidade social e ambiental preexistente, o que representa uma problemática na garantia de uma cidade mais justa social e ambientalmente a partir da abertura de um espaço para “interpretações” que colocam em questão parâmetros técnicos de defesa do ambiente natural e do planejamento urbano na busca da cidade acessível para todos.

7. Considerações finais

Com base na problematização teórica e histórica apresentada e no caso empírico da Fazenda do Arado destacado, entende-se que as perspectivas de efetivação do planejamento urbano e do acesso aos bens comuns da cidade por meio dos direitos descritos em lei não são promissoras tendo em vista os meios jurídicos responsáveis por fundamentar esta efetivação. Identifica-se uma contradição radical entre o interesse público do planejamento urbano e as formulações jurídicas que o fundamentam com base na propriedade privada.

Compreende-se que estas formulações constituídas em paralelo com a lógica de reprodução do capital precisariam ser revistas em suas bases estruturais e políticas caso o objetivo seja transformar o discurso democratizante do planejamento urbano em prática concreta e efetiva. É fundamental uma readequação no seio das formulações jurídicas atuais para que um novo horizonte se apresente ao planejamento urbano e às cidades.

Algumas práticas insurgentes, descritas e teorizadas por Miraftab (2009) esboçam, na atualidade, um movimento que busca romper com a hegemonia social e econômica neoliberal ao confrontar a forma jurídica institucionalizada. Embora estas ações ainda ocorram como experiências pontuais, elas podem apontar um caminho possível que conduza à emancipação do homem nas cidades por meio de um planejamento urbano efetivamente democrático e inclusivo.

É preciso então uma mobilização mais ampla no campo do planejamento urbano e na materialidade da cidade em si a partir destas experiências no sentido da busca pela verdadeira transformação urbana. Enfatiza-se que esta transformação passa tanto por um processo de revisão da centralidade da propriedade no atual modelo de sociedade baseado no sujeito de direito privado, como por processos jurídico-administrativos mais voltados à vida urbana de maneira ampla e menos aos interesses particulares restritos ao âmbito da propriedade.

8. Referências

ABREU FILHO, Silvio Belmonte. **Porto Alegre como cidade ideal**: planos e projetos urbanos para Porto Alegre. 2006. 365 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Arquitetura (PROPAR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

ALMEIDA, Maria Soares de. **Transformações Urbanas**: atos, normas, decretos, lei na administração da cidade - Porto Alegre 1937/1961. 2004. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais e Urbanas (FAUUSP), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidente da República em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Lei 10.257/2001. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban fortunes**. California: University of California Press, 1987.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política - livro I: o processo de produção do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MIRAFTAB, Faranak. "Insurgent planning: situating radical planning in the global South. **Planning Theory**. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: SAGE Publication, Vol.8, N.1, pp. 32-50. 2009.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PICCININI, Livia Salomão. **A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. 2007. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PICCININI, Livia Salomão; ALMEIDA, Maria Soares de. A legislação urbana: limitações e amplitudes a partir de seu contexto de criação e desenvolvimento. In: PANIZZI, Wraha (org.). **Outra vez Porto Alegre**: a cidade e seu planejamento. Porto Alegre: Cirkula, 2016. p. 77-100.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 2046/1959 alterada pela Lei nº 2330/1961)**. Porto Alegre, 1959.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar nº 43/1979)**. Porto Alegre, 1979.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Município). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei Complementar nº 434/1999 atualizada pela Lei Complementar nº 646/2010)**. Porto Alegre, 1999.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus, 1981.

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

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Vol. 9, N. 2, pp. 45-51, 1995.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. pp. 169-243.