

XXXIV Encuentro Arquisur.  
XIX Congreso: “CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre ”

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación  
Área 3 – HISTORIA DE LA ARQUITECTURA, LA CIUDAD Y EL TERRITORIO

## **ESTUDO HISTÓRICO-CRÍTICO SOBRE A PRODUÇÃO DA CIDADE- OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E A INCLUSÃO SOCIOESPACIAL**

**Lívia Salomão Piccinini** <sup>(1)</sup>,

**Maria Soares de Almeida** <sup>(2)</sup>

Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional,  
[propur@ufrgs.br](mailto:propur@ufrgs.br), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

[livia.piccinini@ufrgs.br](mailto:livia.piccinini@ufrgs.br) <sup>(1)</sup>, [maria.sdealmeida@gmail.com](mailto:maria.sdealmeida@gmail.com) <sup>(2)</sup>

### **RESUMO**

A presente pesquisa, de caráter qualitativo, discute a origem e a formulação dos Planos Diretores Municipais (PDM), em Porto Alegre, Brasil. A legislação é apresentada na sua função ideológica tanto ao mostrar como ao esconder as contradições espaciais e os PDM são avaliados ante seus resultados na inclusão sócioespacial. Considera-se que a ideologia neoliberal ao associar-se internamente, em um momento de luta pela democratização do país, criou um ambiente de interesses, utopias e projetos cujos resultados, insuspeitos na elaboração inicial, produziram mais vulnerabilidades e incertezas na promoção de soluções sócioespaciais (Piccinini, 2011). A metodologia adotada, análise documental e dos instrumentos legislativos, aponta mudanças nas formas da intervenção do Estado sobre os espaços urbanos, no exercício de gestão dos processos que envolvem os ambientes coletivamente construídos, aqui tomados na perspectiva dos mais pobres. O trabalho desenvolve-se no plano histórico e teórico-conceitual que localiza o contexto gerador da legislação e os desdobramentos no regramento da cidade. As conclusões mostram que a legislação, embora insuficiente na promoção da inclusão dos mais pobres, permite a diferença, reconhece a complexidade urbana e tende a equilibrar as tensões, funcionando como um vetor a mais na direção da justiça sócioespacial.

**Palavras-chave:** organização do território, dispositivos urbanísticos, inclusão socioespacial

### **INTRODUÇÃO**

As regulações, as práticas e a jurisprudência atualmente estabelecidas são alguns dos impeditivos das mudanças que as cidades estão demandando. Internacionalmente, leis e políticas urbanas rígidas expulsam os mais pobres da formalidade, dificultando de maneira devastadora suas vidas, trabalhos, negócios. As soluções informais e ilegais que esses moradores tomam para resolver suas demandas diárias os afastam dos serviços e comércio

básicos, localizados nas áreas consolidadas das cidades. Os governos regionais e locais não conseguem se apossar das ferramentas legislativas existentes, nem alterá-las para a utilização sobre a realidade, devido à pouca força política e à baixa especialização para desenvolver e implementar soluções de planejamento e gestão ante os desafios urbanos. O resultado deste círculo vicioso é, por um lado, mais informalidade e, por outro, menos capacidade de gerenciar e efetivar as políticas urbanas com respostas eficazes e eficientes. Assim, conhecer a origem dos padrões e os critérios sobre os quais os regramentos vêm se desenvolvendo, seu papel e seus desdobramentos, é um primeiro passo, importante, na direção de uma reforma legal que, ao melhorar a produção das leis e sua implementação, tenha foco na melhora da vida dos moradores urbanos e do ambiente natural e construído de maneira consistente e positiva na direção da justiça social. O conhecimento da história, dos objetivos e dos resultados alcançados nas cidades, através da implementação de critérios sanitários e sócio-ambientais, que foram ao longo do tempo incorporados como dispositivos urbanísticos e de habitação, é um caminho possível, e necessário, na produção de soluções sincronizadas com a realidade sobre a qual se quer incidir para enfrentar as complexas situações urbanas. Com essa intenção, o presente trabalho examina os Planos Diretores Municipais (PDM) ao longo do século XX, no Brasil, com ênfase do estudo em Porto Alegre, RS. O trabalho desenvolve-se no plano histórico e teórico-conceitual que localiza, em quatro momentos o contexto gerador da legislação e seu significado no regramento da cidade. A legislação é apresentada como uma apropriação da dinâmica sócio-política, onde as relações de poder são determinantes e a lei exerce função ideológica tanto ao mostrar como ao esconder as contradições e as incertezas sócio-espaciais. A periodicidade aqui adotada identifica no Brasil e, mais especificamente em Porto Alegre, o primeiro período da legislação urbanística com início ainda no século XIX, com a realização dos planos de melhoramento e embelezamento e se estende até 1930; o segundo período, iniciado em 1930, é marcado pela ideologia de planejamento como base científica para o desenvolvimento e para a solução dos problemas urbanos indo até 1964; esse terceiro período inicia com a criação do BNH e do SERFHAU e identifica nas políticas do Banco as maiores realizações do planejamento no período. Este período tem como um importante marco legal, a criação da lei nacional de loteamentos, a 6766/79 e estende-se até 1988, com a nova Constituição Federal; e o quarto e último período que inicia em 1988 e vem até nossos dias, com a promulgação do novo plano para Porto Alegre, o PDDUA de 1999, ainda em vigor.

## **1. A CIDADE E OS REGRAMENTOS URBANÍSTICOS**

Os dispositivos regradores são responsáveis e funcionam como determinações político-culturais, critérios sanitários e paisagísticos que, no planejamento e no desenho têm repercussões econômicas, na qualidade da vida, no bem estar físico e emocional dos habitantes e na justiça social. Eles são aparentes na legislação urbana e habitacional que regra a propriedade do solo e as formas de utilização das cidades. Atualmente, no Brasil, o PDM incorporou a idéia de que, para solucionar os problemas das cidades e acomodar as populações, os moradores devem participar das decisões, definindo conteúdos e prioridades para as ações públicas, e, assim, garantir qualificação dos espaços e condições sócio-espaciais adequadas. No entanto, também aqui, devido a ambigüidades, limitações e críticas pertinentes, o PDM, embora reconhecido é alvo de objeções e associado a práticas e intervenções erráticas e impopulares.

A presente reflexão tem sua justificativa na compreensão de que há necessidade de estudos que permitam interpretar os processos legais, a partir dos seus efeitos práticos, como *outcomes* projetuais e econômicos, na relação com os acontecimentos políticos que os originam, em uma abordagem aberta para uma nova ordem legal, protagonista das mudanças desejadas. Ao longo dos anos e com o desenvolvimento do conhecimento sobre a fisiologia, os comportamentos, as descobertas sanitárias e epidemiológicas, a medicina social, os estudos sobre a percepção humana, os estudos estéticos e as recentes

descobertas no âmbito da sustentabilidade, esses estudos e práticas passam a ser difundidos, pela circulação das idéias, e incorporados no conhecimento sobre as cidades, com influência na legislação e nos PDM. Diferentes dispositivos passam a ser agregados à construção das habitações e das cidades, com a intenção de promover melhores condições de saúde e de bem-estar geral, incluídos aí aspectos técnicos, psicológicos e relacionais, como um agregado-proxy, de critérios sanitários-culturais-econômicos que são a representação destas dimensões.

Sobre as formas de regramento da vida dos moradores e das cidades, em associação aos sistemas de poderes, Michel Foucault, nos anos 1960, trouxe a discussão da relação habitação-saúde orientada sob o ponto de vista da medicina social, onde as intervenções do Estado foram desde cedo criticadas como sendo a busca inadequada de um higienismo moralista (FOUCAULT, 1993). O autor propõe uma interpretação afirmando que, se no século XVII o grande perigo para o poder político capitalista vinha do campo, no final do século XVIII o perigo passou a ser identificado com a cidade. As intervenções públicas sobre a habitação, baseadas na remoção, na demolição, na limpeza, na homogeneidade e na moralidade, foram consideradas, segundo a aguda observação de Foucault, como ações devidas ao “medo urbano”, das oficinas e fábricas, do amontoado de população, de epidemias, de cemitérios, o que cria uma “inquietação político-sanitária que se forma à medida que se desenvolve o tecido urbano”. A medicina e os demais poderes organizam-se para esquadrihar a população, criando e identificando bairros (de pobres e de ricos), a numeração das casas (de pobres e de ricos), o controle da circulação dos indivíduos, das coisas, do ar e da água. Ainda segundo o autor, as razões para as ações sanitárias estariam no poder disciplinador do Estado para garantir o controle ao mesmo tempo em que, organizando e tratando a saúde dos pobres garantiria, aos ricos, “não serem vítimas de fenômenos epidêmicos originários da classe pobre” (FOUCAULT, 1993). A crítica de Foucault sobre as formas da medicina social é devida ao seu entendimento sobre o discurso: ele não se constitui apenas das palavras, mas é o conjunto do que é dito e do não dito, de regras e de afirmações científicas, políticas e morais, incluindo, entre seus dispositivos, os arquitetônicos (como o panóptico de Bentham, por exemplo, ou o mapa da sala de aula) (FOUCAULT, 1993).

O presente trabalho não abraça o ideário sanitário, higienista ou da salubridade, no entanto, essas são questões que ainda no século XXI afetam e interessam aos mais pobres, nos países em desenvolvimento. Assim, interpreta-se que, embora pelo lado político-ideológico e relativamente à lógica do poder as idéias de Foucault sejam irrefutáveis, ainda não foi respondida a questão básica: o que causa a doença é a pobreza, ou a pobreza é a causa da doença? De acordo com Bassanesi, essas duas perspectivas, a econômica (doença causando empobrecimento) e a social (pobreza causando adoecimento), têm disputado internacionalmente a justificação de políticas públicas de saúde (BASSANESI, 2010) Essas perspectivas estão fortemente associadas à implementação dos princípios sanitários que, promovidos através do estabelecimento de padrões e dispositivos urbanísticos e de habitação e depositários de critérios (sanitários, culturais, técnicos, políticos, sociais, econômicos) são transformados em representações materiais. Dessa maneira, padrões vêm agindo desde longo tempo na busca da higiene, na diminuição das doenças contagiosas e dos incêndios, garantindo a habitabilidade e, associadamente, a saúde, principalmente dos mais pobres, nas cidades. E, embora uma nova interpretação sobre as formas da qualificação urbana apareça nos anos 1970, passando a incluir o âmbito comunitário, contemplando as relações sociais, políticas e a expressão republicana como decisivas da vida coletiva, atribuindo valor expressivo ao que veio mais tarde (anos 1990) se constituir no modelo do “campo da saúde”, incluindo em seu âmbito as relações com os meios físico e social, a relação saúde-habitação ainda está para ser esclarecida.

Com esses pressupostos, o trabalho organiza-se a partir de interpretações parcelares do contexto em que ocorre a legislação urbana, na correspondência com suas articulações, e como subproduto desse contexto econômico mais amplo, que gera, no país, um arcabouço

legal com diretrizes para as políticas urbanas sócio-espaciais, tais como os PDM. Estes instrumentos são medidas normativas que especificam o que é aceitável e tem o poder de apresentar sanções, estabelecendo relações entre o proponente e o endereçado. O proponente (o Estado, a autoridade) na expectativa de que elas sejam cumpridas, e o endereçado (o habitante) com a expectativa de que elas possam ser obtidas ou construídas, num pacto legal-social de constituição da cidade que garanta requisitos mínimos de habitabilidade. É nesse sentido que o PDM é mais do que uma lei: pode ser interpretado como a representação institucional de especificações materiais urbano-habitacionais e de oportunidades sociais que corrigem e possibilitam respostas sócio-espaciais geradoras de autonomia, bem-estar, desenvolvimento. É da compreensão desta análise que o regramento faz sentido como salvaguarda da saúde, do ambiente natural, da sustentabilidade urbana e da qualidade espacial, e que, desde um ponto de vista político-econômico, o estabelecimento de medidas normativas pode ser associado com a amplitude que o pacto social pode assumir e do quanto a sociedade está disposta a dividir a riqueza e/ou a incentivar a equidade.

As conclusões apontam as dificuldades na aplicação do plano diretor e na obtenção de seus objetivos amplos associados à justiça social, assim como identifica a pouca serventia relativamente à eficiência administrativa, à competência econômico-financeira local e aos efeitos da ação regulatória (formal e material) que o mesmo vem alcançando. Debate-se a necessidade de investigação sobre os resultados dos PDM na gestão urbana das localizações, na promoção de serviços e infra-estrutura, efetivando marcos legais que garantam a qualificação dos espaços importantes para a vida dos moradores urbanos, garantindo ganhos e desenvolvimento sócio-econômico, em termos de materialidade (Fainstein, 2013)) principalmente para os mais pobres.

## **2. AS NORMAS URBANÍSTICAS PÓS REVOLUÇÃO INDUSTRIAL**

Modernamente, os primeiros dispositivos e regras habitacionais e urbanísticas surgiram nos países europeus na pós-Revolução Industrial. Como medidas normativas e formas de ação do Estado, essas ações visavam a melhoria das condições deficientes das moradias assim como assegurar segurança, higiene e privacidade, protegendo os mais pobres em relação às soluções urbanas e habitacionais promovidas pelos donos das terras e os industriais. O regramento estatal passou a exigir e a incorporar o conhecimento médico-sanitário, econômico e estético para assegurar a qualidade da casa e da cidade, via várias ordens de critérios, padrões e normas (Benévolo, 1967). No entanto, enquanto naqueles países o propósito do estabelecimento de padrões habitacionais e urbanísticos é uma das formas adotadas pelo Estado para proteger os mais pobres: (1) em relação aos donos das terras que produziam moradias mínimas, sem segurança, higiene ou privacidade e (2) a partir da incorporação do conhecimento sanitário que gerou critérios para assegurar a qualidade da habitação e da urbanização. Nos países em desenvolvimento, a identificação da origem dos padrões é mais difícil porque muitos dos padrões foram cópias ou reprodução dos padrões dos países estrangeiros, e também porque são poucos os estudos que garantem ou determinam como, ou o quê, deve ser um padrão, e estes acabam se estabelecendo mais por tentativa e erro do que por decisão consciente ou proveniente da necessidade de alguma ordem racional (ou razoável), e, terceiro, porque a desigualdade econômica e social exclui muitos cidadãos do acesso aos padrões estabelecidos pela lei, e, portanto, estabelecê-los não faz diferença para a grande parte da população, que vive na informalidade (TASCHER, 2003; SMOLKA, 2003; PICCININI, 2007).

Em Porto Alegre, providências administrativas entre 1801-1805, já davam mostras de preocupação com a saúde pública (designando áreas fora da povoação para servir de cemitério) (Riopardense de Macedo, 1998), identificando no higienismo e no sanitarismo um campo importante para a ação das práticas urbanistas e decisões sobre a arquitetura das cidades brasileiras. A República, no Brasil, interfere no planejamento das novas residências,

através da legislação, dos códigos e das exigências ligadas à higiene na habitação e ao controle das epidemias (febre amarela, tifo) com a intenção de, junto à salubridade, recuperar também o meio social.

A partir de 1920 importantes movimentos político-culturais ocorreram no País trazendo discussões, levantando a problemática das classes trabalhadoras, justapondo-se à crescente urbanização e ao aumento do número de trabalhadores industriais (FINEP, 1985). O ambiente no País era favorável às novas idéias, com administradores e políticos dotados de uma visão positivista que pretendia imprimir ao País e à Nova República ordem, progresso e modernização (Valladares, 2004). Com o positivismo fortalecido após a Revolução de 1930, o Brasil, assume a industrialização, a transformação nas relações de trabalho e a integração econômica, dando início à pesquisa tecnológica nacional de concreto, a verticalização das cidades, as primeiras propostas de planejamento urbano e de habitação econômica, modernizadoras da vida nacional, em cujo ambiente desenvolvimentista se consolida o complexo industrial da construção (GITAHY, 2002). A racionalização do trabalho tinha por objetivo organizar a elite industrial, aumentando a produtividade e a organização do trabalho. O papel do Estado era visto como uma intervenção indispensável e decisiva para tratar da questão da moradia e definitiva para o desenvolvimento econômico e social do País. Em 1931, o Congresso de Habitação, promovido pelo Instituto de Engenharia e pela Prefeitura de São Paulo, buscou soluções habitacionais com gastos mínimos, vinculadas à configuração da cidade, criando um pacto imobiliário entre morador (trabalhador/operário) e empresário (patrão/empregador), onde as respostas aos problemas urbanos demandavam produção em série, “*standardização*” e novas soluções tecnológicas. No entanto, entre 1930-40, o crescimento das favelas e as más condições de vida urbana dos operários e dos mais pobres fez com que as mesmas se tornassem um problema urbano nacional, levando o Estado a criar determinações legais para eliminar e substituir as favelas por “núcleos de habitação de tipo mínimo”, para serem vendidos aos favelados (FINEP, 1985).

### **3. AS DÉCADAS DE 1930 A 1960 E A QUESTÃO HABITACIONAL**

Em 1941 o Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo pedia “um estudo completo das favelas”. Há nesse período uma alteração no conceito de “morar” quando a aglomeração e a urbanização permitiram o surgimento do mercado de consumo de bens e serviços. A especialização passou a manifestar-se nas organizações sócio-espaciais, refletindo as alterações na estrutura das famílias, a divisão do trabalho, o trabalho feminino, a especialização das funções (restaurante, creche, hospital) e a circulação nas cidades. (VAZ, 2002) As indústrias ligadas à construção (materiais de construção) e a diversificação industrial criaram condições para as novas possibilidades construtivas dos anos 1930-40 e várias formas de produção em série e padronização garantiam o desenvolvimento nacional (BONDUKI, 1998).

Os PDM davam regras às cidades a partir de novas ideias sociais, nova funcionalidade e nova estética para a casa e a cidade. O capital nacional passou a associar-se ao capital internacional, estimulando a expansão dos investimentos privados, a produção de bens de consumo duráveis e o “desenvolvimentismo” assentado sobre um modelo concentrador de renda. A nova capital, Brasília, é inaugurada em 1960. No período seguinte, João Goulart, assumiu o governo brasileiro em uma situação de instabilidade no País, principalmente, devido às ideias de reforma de base que absorviam a promoção de propostas sobre a reforma agrária, as questões urbanas e a problemática referente à habitação para a população de baixa renda.

Em 1963, as crises, econômica e política, se intensificaram no País. As políticas sociais de habitação, sem conseguir oferecer cobertura para a população alvo de maneira completa, se dirigiam particularmente ao atendimento dos trabalhadores produtivos, deixando às populações de rendas muito baixas, a responsabilidade de proverem para si mesmas. Ao longo da história do país, cada vez mais, a população de menores ingressos passou, a

produzir suas próprias casas (favelas, autoconstrução, ocupações irregulares) e a habitar onde fosse possível, única maneira de se abrigarem, criando soluções independentemente dos padrões de segurança e higiene presentes nas construções, formais e legais, propostos pelo Estado. Os planos diretores, os códigos de edificações e as demais leis urbanas modernistas não faziam referência a padrões diferenciados ou a possibilidades particulares específicas. As leis e as determinações eram feitas para a cidade como um todo, buscando sanear, embelezar e resolver os problemas urbanos, sem diferenciar ou criar uma legislação específica para os pobres. A década de 1960 não havia ainda conformado (nem se conformado) à idéia de legislar para uma cidade dividida.

#### **4. DE 1964 ATÉ 1988 – AS LEIS E O QUE É ALCANÇADO**

O acirramento das lutas sociais e o medo do “poder vermelho” geraram no somatório das forças políticas do momento, a derrubada do Governo, com a implantação da Ditadura Militar, em março de 1964. Os problemas políticos não impediram o crescimento, mas esse acontecia com repressão política, atos institucionais, eleições indiretas, a criação de estados e cidades “de segurança”, o fechamento do Congresso Nacional e a intolerância, por parte dos governos ditatoriais, ante qualquer forma de oposição. A mais importante ação no campo da habitação foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH, 1964), cuja função era produzir moradias para promover a aquisição da casa própria para a população de baixa renda e a construção habitacional. O Banco agiu de maneira abrangente sobre o espaço urbano, o planejamento das cidades e demais setores da economia ao mesmo tempo em que atuou como incentivador da indústria da construção civil, na busca do chamado “*take-off*” da economia do país.

Em 1979 foi promulgada a Lei Federal nº. 6766/79, a Lei de Loteamentos, passando a reger a produção dos loteamentos no país. A Lei determinou: padrões mínimos para áreas públicas, áreas e testadas de lotes, faixas não edificáveis, condições de salubridade para a implantação de novos loteamentos; trouxe avanço para as relações de compra e venda, garantindo o direito dos adquirentes de lotes contra loteadores desonestos (FERNANDES, 1998). A lei propunha área mínima de lote, lote social, reserva obrigatória de faixa não edificável ao longo das águas correntes, dormentes, dutos, rodovias e ferrovias; proporcionalidade entre a densidade de ocupação prevista para a gleba e áreas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de uso público; proibição do parcelamento em terrenos com declividade superior a 30% e outros mecanismos de gestão do solo e de organização urbana. (FERNANDES, 1998) Críticas à Lei 6.766/79 aparecem sob vários aspectos, como na visão dos empresários loteadores que entendem que as determinações da lei geram prejuízos, devido a dificuldade de auferirem lucros pela impossibilidade de obter mais de 65% da área parcelada para venda. O controle urbanístico, por parte do poder público, se tornou mais efetivo a partir da aplicação da Lei, não obstante, críticas são feitas aos padrões irreais (altos) propostos ante as condições de renda e de poder de compra (baixos) dos moradores e ao afastamento dos pequenos loteadores informais, cujo resultado seria a exclusão dos mais pobres do acesso à terra e à moradia: é ressaltada a hipótese de que a Lei contribuiria para o fortalecimento do mercado capitalista formal, evitando que a terra urbana fosse parcelada informalmente, tornando a terra acessível ao comprador mais pobre, e, nesse sentido, a Lei estaria incentivando a criação de ocupações irregulares e favelas (MARICATO, 1995).

Dentro de um movimento geral de mudanças político-administrativas e do movimento de democratização que a década de 1980 chega ao fim, com o fechamento do BNH (1986). Em 1988 é institucionalizada a nova Constituição Federal. Buscando relações com os movimentos acima relatados, no campo internacional e nacional, e em uma seleção dirigida para os objetivos deste texto, identificam-se efeitos do redesenho do Estado na feição do Estado Democrático. A nova Constituição mantém os princípios relativos à propriedade privada acrescentando a responsabilidade frente à função social da propriedade, (no inc. XXIII do art. 5º, como um dos direitos e garantias fundamentais); a manutenção do quadro das

relações econômicas e jurídicas e a concessão de direitos a parcelas da população marginalizada (aposentadoria a agricultores, assistência à saúde com proposição de abrangência universal) e a descentralização do poder via reforço da esfera municipal.

## **5. O ESTATUTO DA CIDADE E O DIREITO À CIDADE**

Nos países desenvolvidos, afirmar o direito à cidade significa resgatar a idéia do desenvolvimento social positivo como um direito fundamental, universal e inalienável. Este se tem tornado, nos últimos anos preocupação e tema central, para planejadores e demais envolvidos com as questões sociais que atentam para a problemática da organização da estrutura legal e real do poder dentro da cidade: é nela que se localizam poderes e atores que, sob diferentes perspectivas, disputam a hegemonia, e é a partir desse embate que a cidade real é conformada. No conceito adotado por Lefebvre, direito à cidade significa o resgate da fruição social, da política, do encontro. É também parte da luta contra a cidade injusta, mas o direito legal-positivo não é capaz de cumprir a dimensão política, não judicial, do direito à cidade. O significado de 'direito à cidade'(LEFEBVRE, 1968), na forma como a expressão é utilizada na Constituição e no Estatuto da Cidade, é, na verdade, redefinido para os países em desenvolvimento. De acordo com Marcuse (2012), para Lefebvre "direito" não se refere a uma demanda legal e material executável através de um processo judicial, ele é "uma reivindicação e uma bandeira sob a qual mobilizar uma frente comum no conflito em torno da cidade desejada". (MARCUSE, 2012, p. 243) Harvey afirma que reivindicar o direito à cidade equivale a reivindicar algum tipo de poder sobre os processos de urbanização, "sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. (HARVEY, 2014, p. 30) Para a realidade dos países em desenvolvimento, o direito à cidade reivindica, antes, o atendimento das necessidades mínimas, ou seja, acesso à terra, à habitação, ao saneamento básico, ao transporte, à água, à eletricidade, ao trabalho. É aí que o termo 'direito' assume um sério significado de suporte à vida, especialmente nos países do terceiro mundo, quando os direitos reconhecidos legitimamente na legislação internacional e que os estados nacionais subscrevem, passam a representar o dever de promover e proteger a vida, transformando-se de 'declarações' em ações concretas, ou, nas palavras de Feinstein "na materialidade que garante a justiça urbana" (Feinstein, 2012).

É dentro dessa perspectiva que a problemática do "direito à cidade" presente no Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001, deve ser discutida, entendida, avaliada e implementada. O objetivo é o de promover a democratização de acesso à cidade, estabelecendo princípios orientadores da sustentabilidade urbana, organizando os rumos do desenvolvimento urbano através da definição do caráter social da propriedade, reunindo instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos que possibilitam novas alianças e interpretações na área do Direito Civil, do Direito Público e do Direito Urbanístico.

A avaliação do ECaponta que a lei é baseada na tradição do planejamento estratégico, e é a partir deste ideário que a cidade pode agir para aumentar a inclusão social. Esta tradição do planejamento vê a cidade como um ente capaz de desencadear e de organizar o crescimento, desde que algumas idéias (estratégicas) e normas (as do Estatuto), sejam obedecidas.

## **6. OS NOVOS PLANOS DIRETORES E O PDDUA – LEI 434/99**

OPDM é um instrumento do Estado que reúne as diretrizes e estratégias para o desenvolvimento do município, na ocupação do território, orientando o uso do solo e as ações sobre a propriedade privada. Villaça interpreta o papel do plano como um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e a futura organização dos usos do solo, infraestruturas e elementos da estrutura urbana, definido para o curto, médio e longo prazos e aprovado em lei municipal (VILLAÇA, 1999).

O 1º PDDUA, de Porto Alegre, foi estruturado, dispõe dos instrumentos regulatórios do EC e contempla todo o território do município. A área rural, ao sul da capital, foi incorporada à

área urbana, e este é um dos procedimentos urbanísticos que apresenta instancias contraditórias. Por um lado, ao incorporar a área rural do município ao sul à totalidade do espaço territorial urbano, permitiu que a gestão do processo de ocupação e densificação ficasse sob o domínio do poder municipal que, assim, pode exercer o seu poder regulatório sobre o território como um todo. Por outro, abriu a possibilidade da pressão severa do mercado imobiliário sobre este mesmo território, com tendência de provocar a gradativa transformação do uso rural em urbano, com oportunidade para a especulação com a terra. Agravam-se, assim, as deseconomias associadas à geração de baixas densidades, inserção negativa no processo de preservação ambiental, expulsão dos pequenos proprietários produtores, especialmente, de produtos hortifrutigrangeiros importante atividade para o mercado de consumo da capital, e gerador de renda. O surgimento de grandes condomínios horizontais fechados nessa área do município para as classes média e alta são reflexos dessa legislação, assim, como a geração de baixas densidades, de extensas áreas descontínuas, comprometimento ambiental e agravamento das condições de acessibilidade, são alguns dos aspectos negativos que já podem ser detectados após 14 anos de vigência da Lei 434/99. A população de baixa renda também é contemplada nessa área da cidade, onde as glebas, antes rurais, vem sendo rapidamente transformadas em condomínios horizontais gigantescos (entre 300 e 1000 unidade habitacionais) financiados por programa habitacional do governo federal que não obriga a construção dos empreendimentos na contiguidade da malha urbana consolidada, nem demanda a produção dos serviços e equipamentos básicos para atender a população abrigada (escolas, creches, postos de saúde, linhas de ônibus, etc.).

## **7. CONCLUSÕES**

A presente pesquisa reconhece que as atuais mudanças legislativas buscam mudanças positivas nas condições das cidades e a avaliação das leis é justificada, apoiando-se na história recente e em uma argumentação que se propõe lógica. No entanto, os resultados alcançados pelos PDM mostram-se de pouca serventia relativamente à eficiência administrativa, à competência econômico-financeira local e aos efeitos da ação regulatória (formal e material), mesmo ante as possibilidades aportadas pelo EC. Debate-se a necessidade de investigação sobre os resultados dos mesmos na gestão das localizações, na promoção de serviços e infra-estrutura, efetivando marcos legais que garantam a qualificação dos espaços da vida urbana. No entanto, o que está subjacente ao arcabouço legal vai além daquilo que, academicamente, é o domínio legal e da razão. O que está subjacente à lei do Estatuto da Cidade se coloca no âmbito da ética, porque surge no âmago daquilo que se pode chamar de preocupação pelo outro, e, nesse sentido, a Lei é educadora. O EC pode expandir-se, não somente enquanto legislação suficiente, desencadeadora da ação positiva e antevendo novas formas de acesso ao bem-estar, cujo aparecimento caracteriza uma vontade política respaldada pelo Estado, que é instado a promover a justiça social e a solidariedade. A Lei é ainda inspiradora como um argumento a mais para que o planejamento urbano consiga se realizar enquanto teoria do urbano e instrumento republicano que incentiva a participação e a tomada de decisão, reconhecendo a complexidade em seus diferentes níveis de manifestação.

Os PDM atuais, e é nesse contexto que é criado o já citado PDDUA de Porto Alegre, são produtos desse momento político-ideológico que se estabeleceu no país, tanto pela vertente da democratização (internamente) como pelo lado do neoliberalismo e da globalização pós-modernos (a partir de fora). Um âmbito tomado a partir de instâncias provenientes do cenário internacional preconizam políticas de combate à pobreza que assumem novas modalidades legais e surgem como soluções para a diminuição dos riscos sociais. Na área da habitação informal, essa visão promove estratégias de direitos universalizados e de acesso à terra e à cidade, implementando urbanização de favelas e regularização fundiária. Nessa nova construção é verificado que os dispositivos reguladores da construção da casa e da cidade, e estabelecidos originalmente com o intuito de garantir segurança e saúde, estão sendo

flexibilizados, diminuídos ou abandonados. Eles são os padrões habitacionais e urbanísticos, as regras formais promovidas pelo Estado e que visavam, através do controle das condições urbanas e da moradia, regular as formas de uso e ocupação da propriedade privada e do solo urbano. A diminuição dos padrões passa a fazer parte do re-desenho das estratégias estatais de promoção do acesso à terra urbana e são institucionalizados como forma de garantir os direitos dos mais pobres à cidade.

Cabe, então, buscar a conexão entre o que é desenvolvido com foco na cidade informal no contexto mais amplo dos arranjos políticos e suas repercussões na identificação do processo organizativo das relações econômicas internacionais junto ao Estado nacional. Essa conexão requer a mediação de outras escalas, internas, com níveis de análise que se aproximem do objeto e que, de maneira objetiva, busquem captar e expor essa realidade. A presente reflexão apresenta-se como uma leitura sobre essas possíveis intermediações, através da identificação contextualizada no âmbito das propostas legais-constitucionais, do processo de flexibilização dos padrões, chamando a atenção, aí, para o papel da habitação, e reivindicando a habitabilidade como uma das determinações da saúde. Os procedimentos propostos enfatizaram os dois circuitos: o da saúde, em uma análise baseada na realidade sanitária nova e complexa das sociedades urbanas pós-industriais e o do planejamento onde o espaço, como parte da formação sócio-espacial, emerge na determinação da qualidade de vida e da justiça social. O objetivo é o de, ao avaliar a legislação, assumir o compromisso de avançar na direção de seu aperfeiçoamento e na construção de cidades mais justas social e ambientalmente.

## **8. PERSPECTIVAS FUTURAS DA PESQUISA**

Os resultados obtidos abrem cenários de interesse para a continuação do trabalho até aqui realizado. Muitos pontos da reflexão ficaram alinhavados e outros tiveram respostas apenas insinuadas. Esses pontos podem ser encaminhados, em novas pesquisas e em diferentes direções, tomando a legislação como uma forma de apropriação da dinâmica sócio-política, onde as relações de poder são determinantes e a lei tem função ideológica tanto ao mostrar como ao esconder as contradições sócio-espaciais e econômicas. A reflexão desenvolvida até aqui, orientou-se pela identificação de critérios que explicitam limitações e amplitudes da legislação, com a intenção de entender quais devem ser as referências e as articulações necessárias, desde a interpretação dos discursos até a avaliação do que é materialmente alcançado, em seus efeitos sobre a cidade e os moradores urbanos. Há questões que aguardam respostas e outras que ainda precisam ser formuladas, como as que seguem:

- Quando a legislação e a política pública se estabelecem, como garantir que venha a beneficiar os moradores urbanos, no âmbito de sua escala de atuação?
- De que maneira o modo de produção capitalista perpassa os diferentes âmbitos e escalas e se instala localmente?
- Quais são as contribuições efetivas do planejamento na produção da cidade justa?
- Quais são os mecanismos e valores que devem guiar as práticas sócio-espaciais e quem se beneficiaria de novos mecanismos de planejamento?
- Quais seriam as bases e as novas estratégias da legislação e do planejamento para garantir cidades sustentáveis econômica, social e espacialmente?

## **Bibliografia**

ALMEIDA, M.(1999) **Gestores da Cidade e seus Regulamentos Urbanísticos**. In: LEME, Silva, (org) *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo-Fupam, Studio Nobel (p. 102-119).

ALMEIDA, M.(2007)**Transformações Urbanas: Atos, Normas, Decretos, Leis na administração da cidade. Porto Alegre, 1937-1961**. Tese de Doutorado, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP.

BASSANESI, S. **Mortalidade precoce por doenças cardio-vasculares e desigualdade sociais em Porto Alegre: da evidência à ação**. 2010. Site ObservaPoa, pesquisado em 05 de maio de 2015.

BENEVOLO, L. (1967) **The origins of modern town planning**. Routledge & Kegan Paul Ltd., London.

BOBBIO, N.(1997) **Igualdade e Liberdade**, Trad. Carlos Nelson Coutinho, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Ediouro.

BONDURKE, N.(2004)**Origens da Habitação Social no Brasil**.Estação Liberdade,São Paulo.

FAINSTEIN, S. (2010) **The Just City**. Cornell University Press, USA.

GAP-FINEP (1985) **Habitação Popular: Inventário da ação governamental**. Grupo de Arquitetura e Planejamento. Ed. Finep, Rio de Janeiro

HARVEY, D. (2014) **Cidades Rebeldes**. Ed. Martins Fontes, São Paulo, Brasil.

HARVEY, D. (1989) **A Condição Pós-moderna**. Ed. Loyola, São Paulo, Brasil.

HARVEY, D. (1980) **A Justiça social e a Cidade**. Ed. Hucitec, São Paulo, Brasil.

LEFEBVRE, H. (1969) **O Direito à Cidade**. Ed. Documentos S.A., São Paulo, Brasil.

MARCUSE, P. (org) (2011) **Searching for the Just City, debates in urban theory and practice**. Routledge Press, USA.

PICCININI, Livia S. (2007) **Aflexibilização dos padrões urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**.Tese de doutorado, Programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Propur, UFRGS.

RIOPARDENSE DE MACEDO, F. (1998) **História de Porto Alegre**, Ed. da Universidade, UFRGS, 2ª edição, Síntese Riograndense, n. 10).

SANTOS, M.& SILVEIRA, M.L.(2001) **O Brasil-território e sociedade no início do século XXI**. Ed. Record, Rio de Janeiro.

VASCONCELOS, P.A, CORREA, R.L. & PINTAUDE, S.M (orgs.) (2013)**A cidade contemporânea-segregação espacial**. Ed. Contexto, São Paulo.

VILLAÇA, Flavio (1998)**Espaço Intra-Urbano no Brasil**, Ed. Fapesp-Estudio Nobel, Lincoln Institute, São Paulo.

Young, I.M.(1998) **Justice and the Politics of Difference**, Princeton University Press, Princeton New Jersey.