

## O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DO USO DO SOLO NA RMPA.

A. Romanini, O. S. Mello

### RESUMO

Busca-se no *urban sprawl* uma ferramenta analítica para se entender as relações da forma urbana nas aglomerações urbanas, principalmente em termos de alternativas à gestão do território e a discussão em torno do planejamento urbano, e com o parcelamento do solo, uma organização do uso e ocupação do novo espaço urbano. Barreiros e Abiko (1998), afirmam que “somente com a edição da Lei 6.766/79 é que o Brasil passou a ter um diploma legal de nível federal que contempla as regras civis e dispositivas de assuntos urbanísticos e penais”. A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), objeto deste estudo, o processo de evolução e expansão da área urbanizada na RMPA ocorreu inicialmente com o parcelamento em loteamentos para fins residenciais, periodizado em quatro fases distintas, cada uma correspondente a um diferente momento e direção do crescimento urbano na região a partir de Porto Alegre, o maior centro urbano.

### 1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas nos municípios brasileiros se realiza geralmente através do parcelamento do solo, feito sob a forma de loteamento, regular ou irregular (incluídos os clandestinos), em que a organização espacial desse novo tecido busca propiciar a sustentação das atividades que serão desempenhadas nestas novas áreas urbanas, pois a expansão dos limites geográficos destas deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura urbana existente.

As aglomerações urbanas contemporâneas, viabilizadas pelos meios de transporte mais fluídos, se dispersam sobre áreas cada vez maiores, onde a periferia, reservada apenas às camadas mais populares, hoje passa a interessar como refúgio dos mal-estares da cidade. A urbanização se dissemina então, em regiões distantes dos antigos centros urbanos, reservando para algumas parcelas da população as características desejáveis de uma suposta qualidade de vida. Assim, a fuga dos riscos produzidos pelo processo de modernização progressiva da sociedade se torna à lógica perversa de reorganização do espaço urbano contemporâneo, trazendo à tona novos desafios e expondo outras vulnerabilidades (MELLO, L. *et al*, 2004).

Um dos conceitos que vêm sendo utilizados para apreender estas transformações na organização do espaço urbano é o *urban sprawl*. Marcado pelo desenvolvimento de assentamentos suburbanos e uma grande dependência de transporte individual automotivo, os Estados Unidos se apresenta como o símbolo deste padrão de ocupação que tem passado por inúmeras críticas tanto por parte dos organismos de gestão quanto pelos movimentos

da sociedade civil que busca alternativas para este modelo de desenvolvimento urbano (RICHARDSON e CHANG-HEE, 2004).

O *sprawl* tem sido alvo central de vasta produção acadêmica (e não acadêmica) norte-americana, sobretudo, nos últimos anos do século XX; mas, apesar da utilização de instrumentos analíticos sofisticados como imagens de satélite, sistemas de informação geográficos e outros, não têm recebido um tratamento conceitual depurado. Na maioria dos casos, o termo *sprawl* tem sido atribuído à expansão territorial das cidades, a diminuição das densidades populacionais, ao aumento da dependência por transportes automotivos de uso individual, entre outros. (GALSTER *et al.*, 2000).

Segundo Jacob (2002), “nos últimos anos, muita atenção se tem dada ao *urban sprawl* (espraiamento ou espalhamento urbano), principalmente nos Estados Unidos, a terra do *urban sprawl*. Na demografia brasileira, é prestada cada vez mais atenção neste tema”.

No Brasil, embora não seja consenso, a situação apresenta os sinais de mudanças importantes e significativas. O número de condomínios e loteamentos fechados já é expressivo e devido às suas características e a semelhança com o padrão norte-americano é facilmente visível. Segundo Caldeira (2000), este surgimento de condomínios e loteamentos faz parte de um novo padrão de segregação espacial e desigualdade social na cidade, que está substituindo aos poucos o padrão dicotômico centro-periferia (rico-pobre). O fato dos subúrbios se expandirem mais que o centro não é surpresa, uma vez que o centro já não possui muitas opções de terrenos vazios, porém o que se observa atualmente, é que a classe que está se apossando destas novas áreas, não é mais a classe baixa, mas sim, a classe média ou alta.

Na Cidade do México (México) e em Vancouver (Canadá), percebe-se que a população procura os subúrbios em busca de mais espaço, casas maiores, a fuga das preocupações da cidade, da poluição sonora e de sua violência. As rodovias vão penetrando nas áreas rurais como “dedos entrando em uma torta”, assim, as fazendas vão sendo parceladas, e existe a necessidade de se criar toda a infraestrutura exigida pelos novos moradores da área recém-criada, penalizando os custos de reurbanização das cidades já constituídas. Também vai aumentando o tempo de viagem necessário de carro (*commute*).

E em Toronto (Canadá), por exemplo, os subúrbios estão se expandindo em uma velocidade 6 vezes maior que o centro urbano, enfatizando a quanto está a velocidade de expansão dessas novas áreas.

Assim, busca-se no *urban sprawl* uma ferramenta analítica para se entender as relações entre a forma urbana e os aspectos socioeconômicos nas aglomerações urbanas, principalmente em termos de alternativas à gestão do território e a discussão em torno do planejamento urbano. Trata-se paralelamente, da difusão da *edge city*, ou cidades de contorno, com a formação de verdadeiros simulacros de cidades em áreas relativamente distantes e até certo ponto desconectadas do contexto dos centros urbanos consolidados.

Villaça (2001) argumenta que também no Brasil, uma das características mais marcantes das metrópoles é a segregação espacial das classes sociais em áreas distintas da cidade. Basta uma volta pela cidade para se constatar a diferenciação entre os bairros, tanto no que diz respeito ao perfil da população, quanto às características urbanísticas, de infraestrutura, de conservação dos espaços e equipamentos públicos, entre outros. Segundo o autor:

“[...] a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole.” (VILLAÇA, 2001, p. 142).

Segundo Saboya (2009) a segregação urbana não é apenas reflexo de uma condição social, mas um fator que contribui para tornar as diferenças, ou desigualdades, ainda mais profundas, pois as camadas mais pobres da população, com menos recursos, são justamente as que gastam mais com o transporte diário, que têm mais problemas de saúde por conta da falta de infra-estrutura, que são penalizadas por escolas de baixa qualidade, e assim por diante. O autor ainda argumenta:

Além disso, a segregação tende a enfraquecer as relações sociais, o contato com o diferente e a tolerância. Crianças criadas em condomínios fechados muitas vezes não têm praticamente nenhum contato com as áreas mais pobres da cidade. Que tipo de visão ela terá sobre as desigualdades sociais no futuro? Como ela irá encarar essa desigualdade, e a que causas atribuirá? Será que terá o desejo de contribuir para diminuí-la, e como poderá fazer isso?

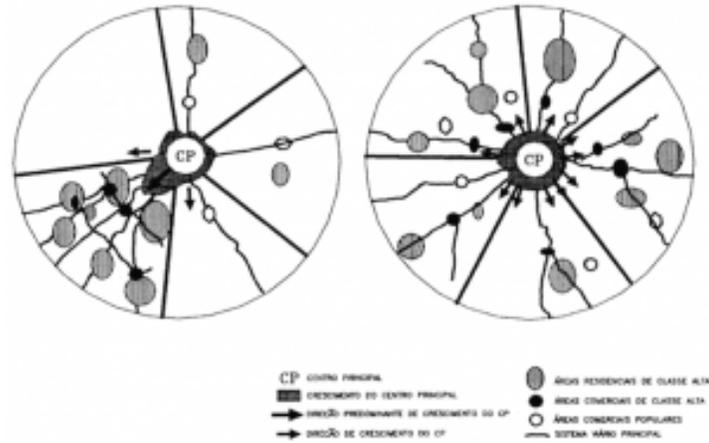
O padrão mais conhecido de segregação é o centro x periferia, seguindo uma organização em círculos concêntricos. Segundo esse modelo, as classes sociais mais ricas ficariam nas áreas mais centrais dotadas de infra-estrutura e com maiores preços, e as classes pobres ficariam relegadas às periferias distantes e desprovidas de equipamentos e serviços. Entretanto no Brasil, o padrão existente é o de ocupação das camadas de mais alta renda em setores específicos da cidade, segundo uma lógica radial, isto é, partindo do centro principal.

[...] os bairros das camadas de mais alta renda tendem a se segregar (os próprios bairros) numa mesma região geral da cidade, e não a se espalhar aleatoriamente por toda a cidade. [...] Se o principal móvel da segregação fosse a busca de posição social, do status, da proteção dos valores imobiliários, ou proximidade a ‘iguais’, bastaria haver a segregação por bairro [...]; uns ao norte, outros a oeste, outros a leste e outros ainda ao sul da metrópole. Isso não ocorre, porém. (VILLAÇA, 2001, p. 150)

Saboya (2009) cita que essa forma de ocupação do espaço pelas camadas de mais alta renda não acontece por acaso. Segundo o autor:

A estruturação interna das cidades obedece, prioritariamente, à lógica de localização das camadas de mais alta renda. Estas procuram se localizar em áreas com boa acessibilidade ao centro principal e, ao fazê-lo, pioram a acessibilidade das outras áreas. Com o deslocamento progressivo dos serviços e equipamentos urbanos na direção das áreas de mais alta renda, a localização das outras classes vai se tornando progressivamente (relativamente) pior.

Nesse sentido, a localização das elites tende a ser uma área próxima ao centro. Dessa forma, é possível controlar os investimentos públicos em uma área relativamente pequena, pois à medida que o sistema urbano vai se desenvolvendo, uma série de serviços e comércios tende a se deslocar do centro principal em direção à área ocupada pelas classes mais altas. Surgem então subcentros especializados em serviços destinados a essas classes. Além disso, os investimentos públicos também tendem a se concentrar nessas áreas, principalmente aqueles relacionados à melhoria do sistema viário e, portanto, às condições de acessibilidade (do automóvel, não necessariamente do transporte coletivo). A mesma coisa acontece com relação aos serviços públicos e edifícios administrativos.



**Fig. 1. Alternativas de segregação metropolitana.**  
**Fonte: VILLAÇA, 2001, p. 340.**

Assim, a fragmentação e a heterogeneização do território vai se consolidando através deste modelo de desenvolvimento urbano. Não apenas através dos condomínios e loteamentos, mas também pelo deslocamento de segmentos de "classe-média" e "média-baixa" para as regiões periféricas como forma alternativa de aquisição da casa própria por conta da redução significativa dos programas de financiamento habitacional que, em grande medida, davam sustentação a essas parcelas da população, mas principalmente, pelas mudanças no padrão de consumo. Ou seja, há uma valorização das áreas mais afastadas do centro, sobretudo, por se almejar uma melhor qualidade de vida.

Segundo Burchell (2000), o *sprawl* é esse desenvolvimento que apresenta baixa densidade relativa e pode ser muito custosa para se manter. Outra característica do *sprawl* é seu consumo de terras de agricultura e de ambientes frágeis encontrados na periferia do desenvolvimento. Também como característica é retratada a grande dependência do automóvel, a exigência de maiores e melhores rodovias, estacionamentos, o aumento do congestionamento do trânsito suburbano, e com isto um aumento relativo na poluição do ar, e a contenção da possibilidade de se caminhar ou andar de bicicleta nas ruas.

Um dos principais fatores que contribuem para este modelo de desenvolvimento é a ampliação da capacidade de mobilidade espacial intra-urbana, com a implantação de vias de acesso expressas atendendo basicamente às demandas de mobilidade pendular diárias de uma mesma aglomeração urbana. Assim, crescem as áreas de ocupação urbana não adjacentes à malha urbana central e as malhas urbanas centrais de outros municípios costumeiramente chamados como as cidades-dormitório.

De acordo com Jacob (2002):

Colocando estas discussões sobre os diferentes pontos de vista à parte, questiona-se: "Estaria este modo de desenvolvimento sendo reproduzido aqui no Brasil, agora ou num futuro próximo?" Porque se estiver sendo desenvolvido no Brasil, o que acontecer nos Estados Unidos poderia ser aproximado como um futuro do que estaria para acontecer no Brasil? E já existem indícios de um movimento de criação de um novo modo de desenvolvimento. As pessoas já começam a se mudar para residir mais próximas ao local de trabalho ou lazer, para poder caminhar até lá, fazendo mais exercícios e se livrando dos congestionamentos, procurando assim uma melhor qualidade de vida?

Isso porque, analisando as mudanças nos padrões de desenvolvimento do uso de terras nas Regiões Metropolitanas, considera-se que em um plano geral de construção das cidades, há os processos de expansão da área ocupada com características urbanas em desenvolvimento, e que há outro em que ocorre a densificação dos locais onde a urbanização já está consolidada, pois, inserido no contexto e na problemática do fenômeno da urbanização, a expansão urbana e o parcelamento do solo são pontos de importante relevância no que se refere ao ordenamento da cidade, principalmente na organização espacial de novas áreas urbanas. Mota (1980), afirma que o parcelamento do solo, realizado sob a forma de loteamento ou desmembramento, é um dos instrumentos urbanísticos utilizados para promover a organização territorial dos municípios brasileiros. É através desse instrumento que o município pode exigir uma distribuição adequada dos lotes, equipamentos e vias públicas, bem como suas respectivas dimensões, taxas de ocupação, áreas para recreação e outros usos comunitários e infra-estrutura mínima.

Essa organização do uso e ocupação do novo espaço urbano, proveniente do parcelamento do solo é regulamentada no Brasil, pela Lei Federal 6.766/79. Esta se destaca primeiro por que é a lei de abrangência nacional que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e, depois, pelo estabelecimento de normas e parâmetros que vieram a nortear e determinar novas posturas nas legislações estaduais e municipais. Além disso, ela é o grande parâmetro urbanístico do país, no que tange à expansão urbana regular após 1980, haja vista que determinou uma série de adequações de leis estaduais e municipais. Isso decorre do fato de que as leis municipais não podem se opor a leis estaduais e federais, respeitadas as respectivas competências definidas pela Constituição Federal.

Barreiros e Abiko (1998), afirmam que:

É consenso, entre os autores pesquisados, que o parcelamento do solo é um dos aspectos que mais interferem no urbanismo e que somente com a edição da Lei 6.766/79 é que o Brasil passou a ter um diploma legal de nível federal que contempla não somente as regras civis, como fazia a lei anterior, mas também regras dispositivas de assuntos urbanísticos e penais<sup>1</sup>.

MOTA (1980), reafirma que o controle do parcelamento do solo é um dispositivo de grande valor que o município pode utilizar, para organizar a ocupação do solo e para assegurar uma distribuição adequada de lotes, vias e equipamentos públicos para a garantia e preservação da qualidade ambiental. Além disso, o autor reforça a idéia de que, além de uma legislação adequada, faz-se necessário o controle técnico na aprovação de projetos visando a orientação técnica ao projetista ou ao loteador.

MARICATO (1995), no entanto, não concorda que a Lei Federal 6.766/79 tenha trazido apenas aspectos positivos no ambiente urbano. Segundo a autora, a lei de parcelamento do

---

<sup>1</sup> O autor se refere ao Decreto-lei 58/37 que foi instituído a partir da década de 30 visto a necessidade de um instrumento urbanístico mais adequado à questão do parcelamento do solo. Foi a partir de 1934, que se começou a organizar mais sistematicamente a legislação sobre ao tema. Posteriormente este foi regulamentado pelo Decreto 3.079 de 15 de setembro de 1938, o qual detalhou a aplicação das normas constantes no Decreto-lei, que eram basicamente de ordem jurídica e voltados para a garantia dos direitos dos adquirentes de lotes urbanos, não havendo especificações de ordem urbanística. Durante a vigência do Decreto-lei 58/37, os administradores públicos tinham muito pouco poder de intervenção na definição dos projetos de parcelamento do solo e a administração pública quase nada podia fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar os parcelamentos irregulares. Isso sem dúvida comprometia a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos.

solo trouxe significativa, mesmo que pouco estudada, restrição da oferta de moradia para a população trabalhadora. A autora entende que “embora a lei seja fruto da luta de movimentos de moradoras de loteamentos irregulares, mas não só destes, a nova lei atende a uma reivindicação popular: criminalização do loteador *clandestino* (grifo da autora), possibilitando a suspensão do pagamento para efeito de viabilizar a execução das obras urbanísticas e atribuição ao município ou ao Ministério Público da representação das comunidades através do interesse difuso”. A autora ressalta sua hipótese de que, em última instância, a Lei Federal 6.766/79 tenha contribuído para o fortalecimento do mercado capitalista formal, evitando que a terra urbana fosse parcelada irregularmente, devido à exigências urbanísticas e burocráticas, afirmando que “é evidente a diminuição da oferta de lotes irregulares, alternativa mais importante para o assentamento residencial da classe trabalhadora entre 1940 e 1980, e o crescimento de favelas durante a vigência da lei”.

A importância do parcelamento do solo como instrumento do Poder Público para melhor orientar a ocupação territorial e fornecer condições urbanas mínimas à população é reforçada por AMBROSIS (1981) que também considera que “uma lei que controle esse processo poderá orientar a expansão da cidade, determinando as áreas onde é permitido lotear para fins urbanos e, ao mesmo tempo, orientando quanto à preservação das áreas para produção agrícola, das áreas necessárias à proteção do meio ambiente e de áreas de proteção ao patrimônio cultural e histórico”.

Através das pesquisas e estudos de casos realizados, Barreiros (1998) verifica que a legislação urbanística evidentemente é bastante limitada no que tange à estruturação espacial das áreas urbanas. Outros agentes, tais como a conformação topográfica do terreno, aspectos culturais, políticos e econômicos e estágio tecnológico também desempenham um papel bastante importante no processo da conformação física decorrente do parcelamento do solo.

## 2 A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A Região Metropolitana foi instituída pela Lei complementar nº 14/73, sendo composta inicialmente por Porto Alegre, o núcleo metropolitano, e pelos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteios, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. Por meio da Lei complementar nº 10.234, de 27 de julho de 1994, à Assembléia Legislativa incluiu na RMPA<sup>2</sup> o município de Charqueadas. Posteriormente, foram integrados os municípios de Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Ivoti, Glorinha, Nova Hartz, Parobé, Portão, Nova Santa Rita e Triunfo.

Com 24 municípios, a região metropolitana apresenta-se segundo uma mancha de urbanização ampla, formando com o tecido urbano de Porto Alegre e seus satélites, uma mancha relativamente alongar, que acompanha o eixo formado pela BR-116. Essa ocupação “alongar” prolonga-se até a área urbanizada constituída por São Leopoldo e Novo Hamburgo, expandindo-se com ligeira inclinação para noroeste, e abrangendo o município de Estância Velha onde, conforma-se com um bairro de Novo Hamburgo, ao longo da rodovia a RS-239, em relativa continuidade de ocupação com Campo Bom. Após

---

<sup>2</sup> Região Metropolitana de Porto Alegre

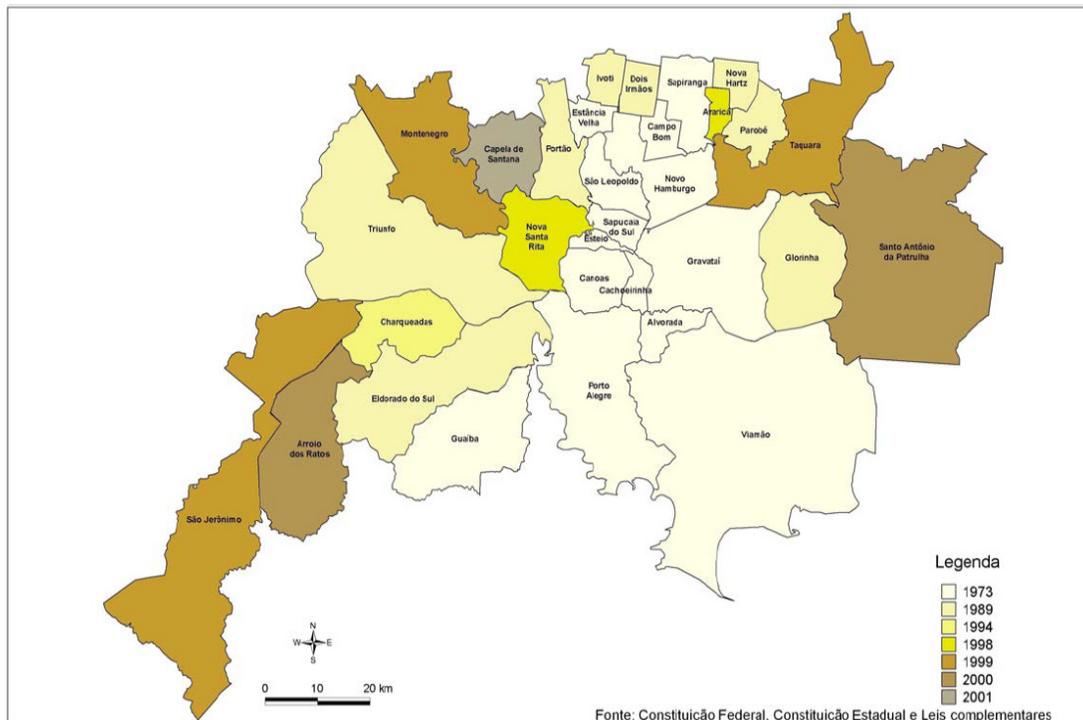
inflexão para noroeste, acompanha o eixo da rodovia referida e alcança Sapiranga e Nova Hartz.

O processo de evolução e expansão da área urbanizada na RMPA ocorreu inicialmente com o parcelamento em loteamentos para fins residenciais, que pode ser periodizado em quatro fases distintas, cada uma correspondente a um diferente momento e direção do crescimento urbano na região a partir de Porto Alegre, o maior centro urbano (Figura 2):

- Primeira Fase (1920 a 1954): iniciado em Porto Alegre, refere-se ao problema das normas de arruamento dos loteamentos, que desde o final da década de 20, a administração municipal procurava estabelecer normas destinadas a interferir neste processo, antecipando-se em quase dez anos a legislação federal sobre o assunto (Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938);
- Segunda Fase (1940 a 1960): corresponde ao período de expansão dos loteamentos para os municípios do eixo norte-sul da região, juntamente com a duplicação da então principal ligação rodoviária, a atual BR-116. Nesta fase a prefeitura promulgou uma sucessão de leis restritivas, buscando controlar os processos de loteamento no município. No entanto, loteamentos expandiam-se para os municípios vizinhos que enfrentavam seu período de maior especulação imobiliária nos anos 50-60: Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Esteio e Sapucaia;
- Terceira Fase (1960 a 1970): corresponde a um redirecionamento da expansão urbana para fins residenciais devido aos limites que o uso industrial, a valorização das áreas e as exigências da legislação e dos planos diretores impuseram ao eixo Norte-Sul. Logo, ocorreu à expansão dos loteamentos para municípios da periferia imediata de Porto Alegre e, assim surgiram às cidades-dormitórios: Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão;
- Quarta Fase (a partir de 1978): corresponde não só a expansão dos loteamentos para a periferia dos municípios-dormitório, como um novo padrão de expansão e de incorporação da terra urbana, caracterizado pela densificação da RMPA e pela implantação de conjuntos habitacionais, especialmente nos municípios de Alvorada, Gravataí e Guaíba.

Em meados dos anos 70, desenvolveu-se o processo de instalação das indústrias ao longo do eixo leste-oeste, conformado pela BR-290. Este, juntamente com a expansão e melhoria da rede viária e das redes de infra-estrutura e equipamentos, a ampliação da área ocupada para fins residenciais (parcelamento de glebas rurais, loteamentos em plantaçõ de conjunção funcionais) e a densificação de áreas previamente ocupadas, consolidaram o espaço metropolitano.

Segundo dados da Metroplan (1993), recentemente houve uma representativa concentração do setor terciário dos municípios metropolitanos. Paralelamente, equipamentos foram instalados e ampliados nos municípios, como os *campi* universitários, *shopping centers* e supermercados, localizados predominantemente ao longo de eixos viários metropolitanos ou de fácil acesso a partir deles. Isso gerou a valorização da estrutura dos espaços metropolitanos e, em seu funcionamento tornaram-se importantes pólos geradores de tráfego intenso que intervém na demanda localizada de serviços urbanos.



**Fig. 2. Evolução territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre.**  
**Fonte: FEE, 2002.**

Quanto aos aspectos demográficos (Figura 3), à formação da RMPA resultou de processos de concentração demográfico-espacial e econômico-espacial caracterizado por dois movimentos: de um lado, pela expansão da urbanização porto-alegrense sobre territórios municipais limítrofes, na direção de constituição de aglomeração urbana e conurbação; e, de outro lado, pelo crescimento diferenciado de Porto Alegre, marcando a polarização da capital sobre território e rede urbana estadual e do aglomerado urbano em transição para uma área metropolitana. Estes então, formaram no plano estadual respectivamente, uma estrutura espacial metropolitana e um processo de concentração demográfico-espacial. Partindo de estimativas da década de 40, a população metropolitana evoluiu de pouco mais de 400.000 habitantes para 3 milhões em 1991.

A partir da década de 50, o envoltório de Porto Alegre desenvolveu-se por meio de processos de parcelamento de ocupação residencial para a população de baixa renda ao longo de prolongamento de certas radiais. Se considerado separadamente o núcleo metropolitano de Porto Alegre, e os demais municípios integrantes da região, a periferia metropolitana, destaca-se o crescimento da proporção da população residente na periferia metropolitana no período, alcançando nos anos 70 pouco menos de 10% da população residente no estado. No entanto, o crescimento da proporção da população residente na RMPA em relação à população residente no estado do RS é expressivo: 12,2% em 1940; 14,2% em 1950; 19,2% em 1960; 23,3% em 1970; 28,7% em 1980 e 31,9% em 1991.

Segundo Ipea (2002, p.35):

É importante destacar o declínio acentuado do volume populacional de Porto Alegre e em relação à população metropolitana, acentuando-se no período 1970-91. A proporção de população residente em Porto Alegre em relação à RMPA

decaiu, cada década, aproximadamente 7%, alcançando 43% em 1991 (no período 1940-60, essa proporção situava-se acima de 60%). Esses elementos associados aos níveis de crescimento de Porto Alegre indicam efetivamente sua metropolização.

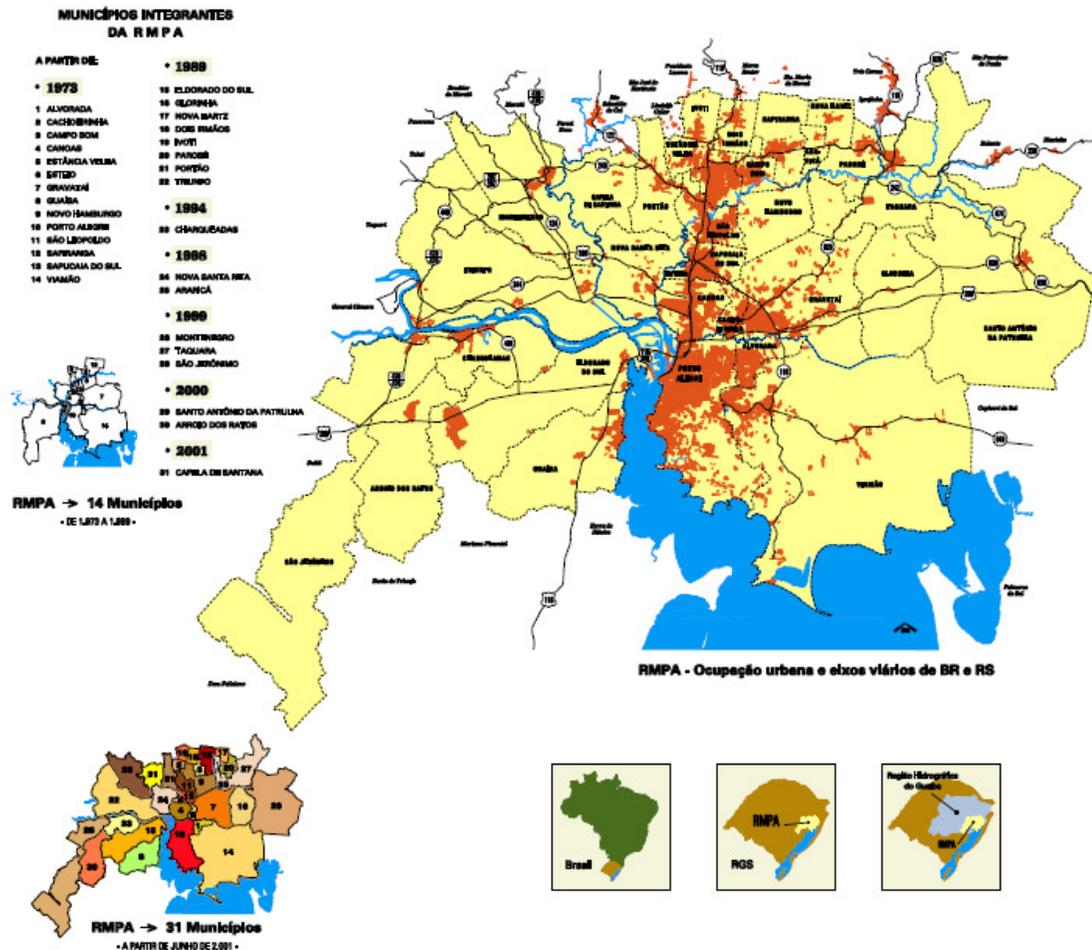


Fig. 3. Evolução e expansão da área urbanizada na RMPA.

Fonte: Metroplan, 2001.

Quanto à economia da RMPA, esta apresenta natureza urbana e industrial, com representativa concentração econômico-espacial no plano estadual. Pode-se argumentar que a formação da RMPA decorre do desenvolvimento econômico porto-alegrense, com o incremento do segmento urbano industrial no município-capital do estado do Rio Grande do Sul, articulado estreitamente com o desenvolvimento de agricultura comercial no território circundante a capital e realizada em pequenas propriedades originárias da colonização europeia não-portuguesa, base da industrialização porto-alegrense. Estima-se que em 1970 aproximadamente 37% do PIB estadual era gerado na RMPA, enquanto, em relação ao PIB industrial, a proporção regional alcançava 55% do gerado no estado do RS (Metroplan, 1995); em 1990 geravam-se na RMPA 45% do PIB estadual e 53% do PIB industrial estadual.

Na esfera social, a oferta de emprego e a inserção ocupacional da população residente surgem como problemas centrais da RMPA. Nessa situação são definidas formas diferenciadas de acesso ao produto social, particularmente habitação, e formas precárias de

inscrição no espaço urbano. Visto que se a inserção no mercado de trabalho e, por consequência, no de consumo já era difícil, nos períodos pós-80 agravaram-se com o crescimento de formas de inserção ocupacional precárias e a margem da economia urbana industrial moderna. Paralelamente a essa retração no nível de emprego formal, puderam ser identificadas tendências de diminuição da qualidade de inserção no mercado de trabalho. Conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o setor terciário regional foi o único segmento que experimentou um crescimento de emprego na década de 80, alcançando 620.454 empregos em 1988.

Isto ocorreu, porque certos municípios da região metropolitana têm dificuldades financeiras geradas pelo baixo nível de atividade econômica, pelas dificuldades de arrecadação e cobrança (pobreza da população versus cobrança de IPTU) e distribuição de recursos públicos (retorno de ICMS, fundos de participação, dentre outros), e que são agravadas pela distribuição de atribuições entre os níveis da administração pública. Os municípios particularmente afetados são, via de regra, os usualmente caracterizados como cidades-dormitórios, especialmente Alvorada, Viamão, Guaíba, Cachoeirinha e Gravataí, que se desenvolveram a partir de processos de parcelamento do solo orientados a população de baixa renda, vinculada ao mercado de emprego ou oportunidades ocupacionais de Porto Alegre. As nucleações urbanas resultantes desses parcelamentos ocorreram, em geral, de forma desordenada e freqüentemente em sítios não adequados à ocupação residencial e foram raramente acompanhados de implantações destinadas à atividade econômica. Nestes municípios, o crescimento populacional tem sido intenso em relação aos demais municípios que compõem a região metropolitana. Crescimento este, resultado da oferta de emprego, ou de oportunidades ocupacionais, fora do território municipal, uma vez que a base econômica local é insuficiente.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os processos de diferenciação social fundamentados pela divisão social do trabalho, na segmentação da estrutura social e no surgimento de novas funções, novos atores sociais e novas instituições, evoluem as sociedades e expressam a ocupação diferenciada do espaço. Com isto, o acesso diferenciado aos espaços residenciais, faz com que a população pague os preços de mercado atribuídos a esse espaço, regido no capitalismo pelos mecanismos de preço do mercado de terras e imobiliário, e não como um fenômeno anômalo, circunstancial ou extraordinário.

Isso porque a ocupação diferenciada do espaço urbano e metropolitano de Porto Alegre decorreu fundamentalmente, do modo de como os mecanismos de preço da terra condizionarão a sua mercantilização e, conseqüentemente, o acesso a ela por meio do mercado. Restrições urbanísticas, como as exigências feitas pelo poder público para a criação de loteamentos na cidade, desempenharam um papel decisivo no processo de expansão urbana, porque na medida em que afetava os custos de produção e comercialização de lote de residente, as exigências empurravam os loteamentos populares crescentemente para fora de Porto Alegre, na direção de municípios vizinhos à capital, nos quais os mecanismos de controle eram mais frágeis ou inexitem, consolidando algum deles a vocação de cidade dormitório, por exemplo, com é o caso de Alvorada e Viamão.

Pelo significativo grau de desigualdade sócio-econômica da sociedade brasileira, amplas parcelas da população tendem a viver em níveis de mera subsistência. Logo, o acesso à

moradia dar-se-á por mecanismos exteriores do mercado formal e legal de terras, seja pela invasão e/ou ocupação de áreas vazias, públicas e privadas, ou, seja por mecanismos do mercado informal de loteamentos clandestinos, chaves de imóveis invadidos, aluguel de barracos em áreas invadidas, entre outros.

O arquiteto Salvador Valdés, integrante da Comissão de Urbanismo da Câmara Chilena da Construção, avalia que respaldando o *sprawl* está essa demanda por moradias. E as características desta demanda podem dar a pista das causas de prevalência do crescimento por extensão sobre o crescimento por densidade (Cámara de Diputados de Chile *et al*, 1999) . O autor ainda revela que na área social, um dos efeitos desta expansão é a má qualidade de vida da população que ocupa estas áreas. Isto se produz, em parte devido à carência de equipamentos para a educação, saúde, comércio, cultura e vida social; e por outra, devido ao isolamento e à segregação social. Por outro lado, os bairros antigos da cidade se “esvaziam” de população e se deterioram, ficando assim sub-utilizados, enormes investimentos em infra-estrutura e equipamentos públicos.

Tanto na Região Metropolitana quanto em Porto Alegre, a maioria das cidades brasileiras, cresce na irregularidade habitacional, elevando o preço da terra e acabando por excluir as camadas de baixa renda, em que o processo de urbanização manteve os vazios, propiciou a expansão da malha de forma antieconômica para o Poder Público e valorizou grandes extensões de terra privada, além de gerar degradação ao patrimônio natural.

Logo, cabe aos Municípios definir as condições urbanísticas em que pode ser estruturado o processo de expansão urbana, tendo em conta a harmonização das proporções de cada área urbana. E ainda que mediante uma interpretação sistemática da Constituição Federal, é passível de ser evidenciado que a política de desenvolvimento urbano é uma competência a ser compartilhada entre a União, o Estado-membro e os Municípios.

Porém, vale destacar que o papel do Estado-membro em matéria de política urbana está atrelado à competência estadual para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sendo que a sistemática adotada na Constituição de 1988 é mais adequada que a da Constituição de 1967, a qual incumbia à União de legislar sobre o processo de metropolização. Agora, cada Estado-membro poderá adotar o modelo mais adequado às suas peculiaridades, sem que, e este é o ponto maior, invadir a área de atuação de criação de leis exclusiva do Município.

Para fins de bem compreender o alcance da norma constitucional, basta imaginar que o PDDU Municipal deve ser compatível com os interesses nacional, estadual e regional envolvidos, sendo que o Plano Diretor Municipal não pode, por exemplo, autorizar coeficientes de aproveitamento do solo incompatíveis com a legislação federal sobre determinado zoneamento, bem como não poderia estabelecer uma política de expansão urbana contrária aos preceitos da legislação estadual para uso do solo metropolitano, e muito menos estabelecer condições outras para áreas de zoneamento urbano com finalidade fiscal que não aquelas elencadas no Código Tributário Nacional.

E o Estatuto da Cidade atuando como regulamentador da adoção pelos Municípios dos novos instrumentos da política urbana e das normas que disciplinam a elaboração do plano diretor, introduz esse complexo sistema normativo hierárquico, no qual a harmonização dos interesses local, regional, estadual e nacional é uma premissa básica do processo de

construção de uma política de desenvolvimento urbano compatível com o interesse de todos os cidadãos.

#### 4 REFERÊNCIAS

BARREIROS, M.A.F., ABIKO, A.K. (1998). Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. Departamento de Engenharia de Construção Civil: São Paulo.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Congresso Nacional*, Brasília, 05 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Congresso Nacional**, Brasília, 10 jul. 2001. 180º da Independência e 113º da República.

\_\_\_\_\_. Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Congresso Nacional**, Brasília, 19 de dezembro de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

IPEA, USP, UFRGS. (2002). **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Porto Alegre**. Brasília, IPEA.

LOJKINE, J. (1981). **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Martins Fontes.

JACOB, A.A.E. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais. **Urban Sprawl: custos, benefícios e o futuro de um modelo de desenvolvimento do uso da terra**. Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002

MARICATO, E. (1994). Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS, Jr., Orlando dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana; o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, parte 3, p. 309-25.

METROPLAN (1993). **Diagnóstico de desenvolvimento urbano e habitação**. Porto Alegre, Fórum Metropolitano de Desenvolvimento Integrado SPO / Metroplan; Granpal.

\_\_\_\_\_. 1995. **Metroplan 20 anos**. Porto Alegre.

MOTA, F.S.B. (1980). São Paulo, 254p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. **Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente**.

OJIMA, R. (2007). Tese (Doutorado) Programa de Doutorado em Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. **Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental**.

SABOYA, R. (2009). **Segregação espacial urbana**. Planejamento urbano, urbanismo. 2009. Disponível em: < <http://urbanidades.arq.br/2009/05/segregacao-espacial-urbana/>>. Acesso em: 27 ago.

VILLAÇA, F. (2001) São Paulo: Studio Nobel: FAPESP. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Lincoln Institute.