

A ORLA DO GUAÍBA, TERRITÓRIO EM TRANSFORMAÇÃO: A CONFORMAÇÃO DE UM NOVO REGIME URBANO EM PORTO ALEGRE

Autores: Paulo Roberto Rodrigues Soares, André Coutinho Augustin, Heleniza Ávila Campos, Judite Sanson de Bem, Luciano Fedozzi, Lucimar Fátima Siqueira, Mário Leal Lahorgue, Vanessa Marx, Vitória Gonzatti de Souza¹

Resumo

O presente estudo de caso aborda as transformações recentes na Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS). O objetivo é analisar as mudanças urbanas ocorridas a partir do processo de valorização da Orla do Guaíba como um setor da metrópole que vem sendo destinado aos Grandes Projetos Urbanos (GPU). A possibilidade de constituição de um “regime urbano” baseado na hipótese da máquina de crescimento em Porto Alegre é analisada a partir do caso da Orla e, mais especificamente, do projeto “Pontal”, empreendimento imobiliário localizado em uma área de alto valor histórico e paisagístico da cidade e realizado por importantes atores do setor da construção civil da cidade. O projeto gerou polêmicas e conflitos com atores civis que o contestaram e sua realização exigiu, ao longo do tempo, um conjunto de alterações no âmbito do planejamento urbano e de arranjos político-institucionais (locais e nacionais) para a sua execução ora em curso.

Palavras-chave: Transformações urbanas. Grandes projetos. Regime urbano. Orla do Guaíba. Porto Alegre.

Abstract

This case study aims to discuss the recent changes in the Guaíba Coast, in Porto Alegre, Brazil. The objective is to analyze the urban changes that have produced from the process of valuing the Guaíba shore as a sector of the metropolis destined for large urban projects. The possibility of constituting an “urban regime” based on the hypothesis of the growth machine in Porto Alegre is analyzed from the case of Orla and, more specifically, from the “Pontal” project, a real estate development located in an area of high historical value and landscape of the city and carried out by key players in the construction sector of the city. The project generated controversies and conflicts with civil actors who contested it, and its realization required, over time, a set of urban changes and political-institutional arrangements (local and national) for its execution now underway.

Key-words: Urban changes. Large urban projects. Urban regime. Guaíba shore. Porto Alegre/Brazil.

Introdução

Em grande parte das metrópoles brasileiras, o final do século XX e as primeiras décadas do século XXI foram marcados por intensas transformações econômicas, políticas e sociais, que instauraram uma “nova ordem urbana” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2018) repercutindo na produção do seu espaço urbano.

¹ Pesquisadores do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles.

Em Porto Alegre essas mudanças aparecem mais significativamente a partir de 2004, quando a coligação de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores perde as eleições municipais depois de quatro gestões sucessivas. A partir daí, avança a inflexão neoliberal no município e no país e que acaba por conduzir ao ultraliberalismo vivenciado no Brasil atualmente. As novas coligações partidárias representam a ascensão, na política urbana local, de uma coalizão de interesses que entendem a cidade muito mais como valor de troca do que de uso.

As novas coalizões têm desencadeado importantes mudanças políticas e institucionais que possibilitam um novo ciclo da construção e de acumulação urbana baseada fortemente na exploração do uso potencial do solo e no entendimento que o empreendedorismo seria a solução para a falta de desenvolvimento na cidade. Essa virada em direção ao liberalismo local foi impulsionada por processos que se sucederam em várias escalas, como as mudanças políticas nacionais de 2016, a qual também foi acompanhada por mudanças na gestão estadual. Essa confluência de forças afinadas com o ideário neoliberal e suas formas de gestão urbana facilitaram a inflexão ultraliberal porto-alegrense, baseada na liberalização e flexibilização das regulamentações urbanas e o incentivo das diversas formas de parcerias público-privadas. Viradas desse tipo, radicais, não acontecem sem contradições e resistências.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar as transformações recentes na Orla do Guaíba e o processo de transformação desse espaço como uma “frente de valorização” em Porto Alegre, como um exemplo das relações entre Grandes Projetos Urbanos e o estabelecimento de uma coalizão voltada, política, econômica e socialmente, à exploração do uso do solo como forma de aumentar seus próprios ganhos e rendas. Isso também transforma a Orla do Lago Guaíba em um dos principais territórios em disputa na cidade.

Para realizar esta análise, parte-se de uma reflexão sobre o conceito de Máquina do Crescimento proposto por Molotch (1976) e que nos aproxima dos processos estudados no contexto de financeirização do capitalismo, da produção imobiliária e da formação dos regimes urbanos; nas seções seguintes apresenta-se o território da Orla do Guaíba e é abordada a história da sua ocupação, bem como destacadas as diretrizes e intervenções na Orla do Guaíba. De posse disso, apresenta-se o Grande Projeto Urbano do Pontal como exemplo dessas disputas e inflexões em direção ao ultraliberalismo, e como tem funcionado essa coalizão voltada à exploração das potencialidades e rendas da terra em Porto Alegre.

Regimes urbanos e financeirização à luz do conceito da máquina de crescimento

O conceito de regime urbano é aqui entendido, conforme Abramo (1995), como a manifestação institucional e territorial das relações entre capitalismo e a estrutura urbana, através de modos e formas de organização e distribuição da produção imobiliária

comandada pela valorização capitalista. Tal relação entre capital e estrutura urbana apresenta-se fortemente presente através do interesse e da ação do capital imobiliário, através de seus diferentes agentes articulados em distintas escalas de atuação, em disputas pelo espaço urbano. Nessas disputas, o acesso desigual e excludente ao solo urbano torna-se evidente, destacando-se a intermediação do estado principalmente na viabilização do acesso das elites aos espaços mais valorizados. Harvey Molotch começa seu clássico artigo da seguinte forma:

Uma cidade e, mais genericamente, qualquer localidade, é concebida como expressão territorial dos interesses de uma elite baseada na terra. Esta elite parece lucrar através da intensificação do uso da terra em uma área onde seus membros possuem interesse comum. Uma elite compete com outra num esforço para que os recursos investidos induzam crescimento em sua própria área e não em outras. Autoridades governamentais, tanto em nível local ou outros, são utilizadas para apoiar a conquista deste crescimento com a desculpa de competição entre localidades. As condições da vida comunitária são, em larga medida, consequência das forças políticas, sociais e econômicas encarnadas nesta máquina de crescimento (MOLOTCH, 1976, p. 309).

Apesar de escrito há mais de 40 anos, quando financeirização e Grandes Projetos Urbanos ainda não eram pautas relevantes nos estudos urbanos e, mais, pensado como um texto para descrever e discutir as coalizões dominantes nas cidades norte-americanas, a atualidade da citação para as cidades brasileiras salta aos olhos. Qual estudo sobre as cidades no Brasil não menciona, por exemplo, a atuação dos Sindicatos das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCONs) nas discussões sobre alterações em Planos Diretores, ou sobre como a incorporação imobiliária altera profundamente espaços em nossas cidades?

Assim, o setor imobiliário é o coração da máquina de crescimento. Isto explica tanto o contínuo interesse que essas elites têm sobre obras e processos de incorporação e construção imobiliárias, quanto os conflitos que geram no espaço urbano pelas pessoas que não lucram com essas obras, mas são atingidas por elas. O fato de a teoria focar em uma elite local não significa ignorar que o espaço urbano é atravessado por forças atuando em várias escalas.

Em verdade, a fração do capital não diretamente ligada à renda do solo urbano não tem interesse na intensificação de usos do solo locais nem em processos de encarecimento da terra. Por outro lado, a valorização de uma determinada área da cidade, trazida pelos interesses dessa elite, pode significar novas regiões para investimento de outras corporações. Uma franquias de uma loja de café norte-americana, por exemplo, pode não ter interesse em vantagens monetárias diretamente vinculadas ao uso do solo, mas pode obter vantagens abrindo lojas em um bairro com crescentes investimentos imobiliários voltados à classe média. Logo, a dominância, nas cidades locais, de uma elite voltada ao crescimento está em perfeita harmonia com processos de acumulação de capital em geral. Essa

harmonia pode, inclusive, partir de um princípio "invertido". Explica-se: a máquina do crescimento é caracterizada pelos investimentos especulativos e imobiliários em determinadas regiões da cidade, que impulsionam ganhos para toda uma constelação de empreendedores, não só os que investem diretamente no solo urbano, como no exemplo da loja de café acima. Mas quando uma corporação transnacional decide localizar uma nova planta na cidade, isso afeta o preço e a renda do solo numa área enorme, possibilitando grandes alterações no uso do solo e, conseqüentemente, grande potencial de renda para a elite local.

Nessa relação entre corporações nacionais e transnacionais, uma elite mais "paroquial" é amalgamada a um outro ator muito importante: o governo local. No caso brasileiro são os municípios que oferecem uma miríade de atrativos para atrair o "crescimento", seja imobiliário ou de corporações. Esses atrativos podem ser fiscais (isenção de IPTU, entre outros), oferecimento de infraestrutura etc. Logo, as decisões governamentais importam, e muito. O atual contexto ultraneoliberal, fortemente apoiado, na hiperextensão da lógica financeira, agora permeia todas as atividades e a reprodução da sociedade capitalista, sendo o setor imobiliário um dos mais privilegiados.

Por isso, uma *máquina de crescimento* ideal (ou, em plena potência) requer uma coalizão de forças capaz não só de impulsionar ganhos econômicos, mas deve *estar no governo local*. O governo local, enquanto regente principal da produção do território, nesse regime, tende a apoiar as políticas de crescimento e, no caso brasileiro, muitas vezes vemos que o governo local não é só um apoiador de políticas, mas um impulsionador, dando não apenas as diretrizes, mas investindo diretamente em áreas da cidade. No caso de Porto Alegre, como veremos, vários investimentos na Orla do Guaíba são estatais, mas apoiados por uma enorme campanha de que se está investindo na qualificação da cidade como um todo e que, portanto, pode atrair... investimentos.

Molotch (1976, p. 315-316) também ressalta o papel da mídia, principalmente dos jornais locais, na coalizão a favor da *máquina de crescimento*. Em Porto Alegre isso é facilmente percebido, principalmente na atuação do Grupo RBS, dono do principal jornal impresso, das maiores rádios e da emissora de TV que retransmite a Rede Globo no estado. Colunistas dos veículos do grupo tiveram importante papel na campanha a favor de redução das restrições às construções na Orla do Guaíba², chamando os moradores contrários às grandes obras de "românticos" com "incrível vocação para viver do passado" (OLIVEIRA, 2015) ou reproduzindo o apelido de "caranguejo" para "quem critica projetos de desenvolvimento local", em referência ao animal que "anda – e puxa – para trás" (SFREDO, 2019a; FONSECA, 2019a).

² O interesse do Grupo RBS na mudança da legislação urbanística não é por acaso, já que a família que controla a empresa também é dona de uma construtora.

Ressalta-se que pensar a cidade local como máquina de crescimento não é incompatível com o fenômeno da financeirização. Afinal, o que é a financeirização da cidade senão transformar o mercado imobiliário em um ativo financeiro? A máquina de crescimento não é só crescimento. É, principalmente, uma máquina de valorização do uso do solo. Segundo Fix e Paulani (2019, p. 639),

A produção do espaço construído exibe uma relação imediata com o mercado financeiro, seja pela necessidade de financiar a produção, seja pela necessidade de viabilizar o consumo. Além disso, a terra, como elemento fundamental do setor imobiliário, tem seu preço determinado tal como os ativos financeiros, ou seja, pelo valor presente das rendas futuras esperadas.

A forte integração entre capital financeiro e imobiliário, associada ao consumo, encontra ressonância na realidade das metrópoles brasileiras. Porto Alegre, por exemplo, e conforme apontado na introdução deste artigo, apresenta diversas mudanças político-institucionais e socioespaciais em razão dessa articulação entre mercado imobiliário e estado voltada a um regime urbano fortemente vinculado a interesses de reprodução do capital. Entre as mudanças espaciais destacam-se as expansões da produção imobiliária para as zonas sul e norte, bem como a densificação (verticalização) das tradicionais áreas de valorização (principalmente na Orla do Lago Guaíba), as novas centralidades, a gentrificação e novas formas de segregação urbana.

Quanto às mudanças político-institucionais, destaca-se a mudança política na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), com a adoção do modelo de gestão empresarial que implicou em reforma administrativa e na forma de regular o território com a adoção de um conjunto de instrumentos de empreendedorismo urbano e de fortalecimento do mercado, principalmente na atual gestão do prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB). Os principais instrumentos e estratégias nesse sentido são as Parcerias Público-Privadas (PPP); as concessões de serviços e áreas públicas; e o cerceamento ao pluralismo no debate público e desconstrução dos espaços de democracia participativa e dos canais institucionais de participação. Especialmente as PPP que estão sendo implementadas no município de Porto Alegre, em função de uma coalizão de governo de ideologia ultraneoliberal e pró-mercado, têm avançado rapidamente no processo de concessões, terceirizações e privatizações de bens, equipamentos e espaços públicos em arranjos institucionais que privilegiam elites do mercado imobiliário, através da flexibilização da regulação e da gestão urbana.

Por outro lado, observa-se o aumento de projetos especiais na cidade, que vêm se transformando em regra, quando deveriam ser a exceção ao Plano Diretor. O exemplo dos projetos na Orla do Guaíba ilustram essas estratégias. Anteriormente ao governo Marchezan, Porto Alegre esteve por três mandatos consecutivos sob a aliança PMDB-PDT.

Enquanto secretário do Planejamento Municipal do governo José Fogaça (PMDB), José Fortunati (PDT) atuou como o principal articulador à frente do processo de revisão do Plano Diretor a partir de 2006, tornando-se uma liderança política de grande visibilidade, pois era uma liderança política à frente da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) e, conseqüentemente, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), o “conselho do Plano Diretor). Posteriormente, esse ator veio a ser vice-prefeito na reeleição da prefeitura em 2008, e assumiu como prefeito a partir da saída de Fogaça em 2010, chegando a candidatar-se e vencer as eleições municipais de 2012. Após a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de 2010, o novo processo de revisão do Plano Diretor em Porto Alegre está previsto para 2020, de forma que ao longo da gestão 2013-2016 houve apenas tentativas de alterações pontuais no plano – para aumento de alturas em torno de avenidas, que esbarraram em inconstitucionalidade, de acordo com julgamento pelo TJ-RS. Em 2016, a gestão preparava-se para retomar internamente as discussões e capacitações para a revisão, ano em que houve a eleição de Marchezan (PSDB) para o mandato 2017-2020 e a troca de gestão.

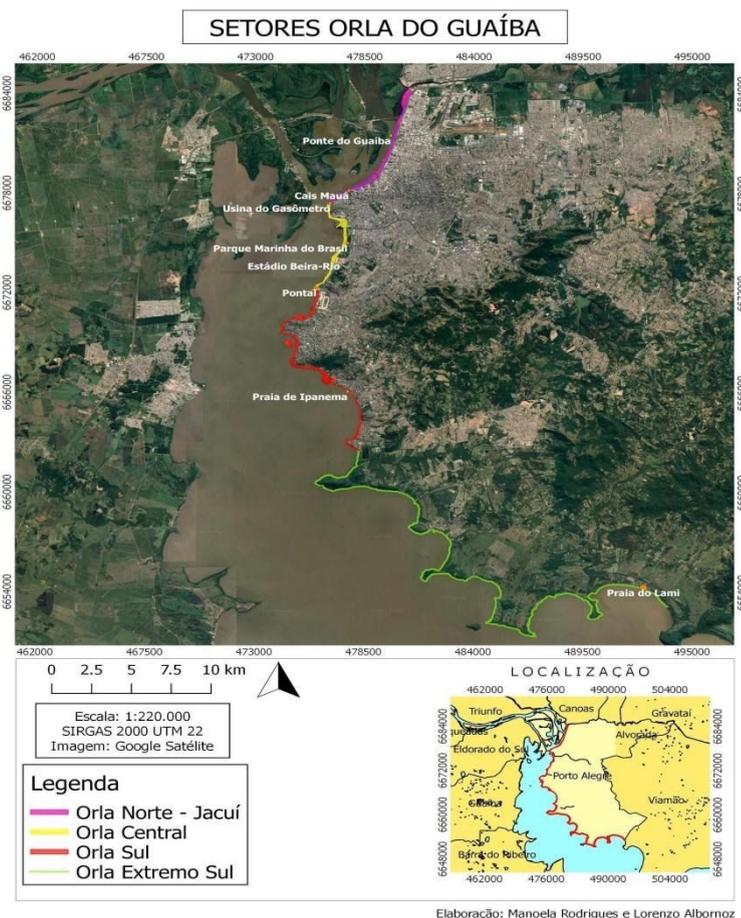
Nesse cenário nebuloso em que a participação de atores da sociedade civil na gestão pública vem sendo suprimida (FEDOZZI, 2019), algumas iniciativas autônomas de debate com a sociedade foram iniciadas. Ressalta-se aqui o processo de elaboração dos Planos Populares de Ação, realizados em 2019, que constituiu-se em iniciativa de iniciar uma estratégia de assistência técnica de urbanismo em cinco regiões de planejamento urbano de Porto Alegre, sob a coordenação do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RS), em conjunto com o projeto de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) denominado “4º Distrito: olhar dos atores e conhecimento sobre o território” realizado de forma conjunta entre a Sociologia, Arquitetura e Urbanismo. Essa iniciativa promoveu o debate com comunidades em cinco regiões de planejamento previstas pelo Plano Diretor. O Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor e suas revisões sejam debatidos com o conjunto da sociedade. Por outro lado, a Prefeitura de Porto Alegre assinou um memorando de entendimento com a Organização das Nações Unidas (ONU) Habitat, para que o organismo faça uma consultoria técnica e auxilie no processo de revisão do Plano Diretor (NUÑEZ, 2019). Esse seria mais um exemplo em que o governo municipal prioriza a relação com um agente externo e internacional, em detrimento dos agentes locais e de um processo participativo com as comunidades, para conduzir o processo de um instrumento de gestão urbana tão importante para a cidade como o Plano Diretor.

O território da Orla do Guaíba

O Guaíba abrange uma superfície de 482 quilômetros quadrados e é formado principalmente por contribuições das bacias dos rios Jacuí, dos Sinos, Caí e Gravataí. Ele já foi conceituado como “rio”, “estuário” e “lago”, sendo que até hoje o tema é controverso, tanto no meio científico como nos debates da sociedade. Essa definição tem consequências práticas e não só acadêmicas, pois legalmente um lago tem Área de Preservação Permanente (APP) às suas margens – que restringe a ocupação, urbanização e construção – de 30 metros, enquanto um rio que pode chegar a 500 metros dependendo da largura do leito.

A orla do Guaíba, um dos delimitadores do território do município de Porto Alegre, é constituída por cerca de 70 km de extensão. Ao longo dessa área encontram-se diferentes ocupações, usos e potencialidades, como zona portuária, espaços públicos, clubes sociais privados, áreas privadas e áreas públicas preservadas. A orla pode ser dividida em quatro setores: norte, centro, sul e extremo sul, conforme pode ser visto na Figura 1 (RODRIGUES, 2019; PMPA, 2003 e 2006).

Figura 1 – Setores da Orla do Guaíba em Porto Alegre



Fonte: Rodrigues (2019, p. 14).

Sem a intenção de descrever aqui as características físicas e as forma de ocupação e uso de cada um dos quatro setores, cabe mencionar que a Orla Central é a área que vem despontando no processo de requalificação urbana por parte do poder público e agentes privados, onde espaços públicos paisagísticos e de lazer, muito valorizados pela população, são combinados com empreendimentos privados voltados para o consumo e para o setor terciário por meio de empreendimentos imobiliários. A valorização imobiliária da Orla Central decorre também de sua localização central na cidade e do seu potencial para a transformação desse espaço urbano em ativos rentáveis. Assim, como será visto adiante, esse é o setor que vem recebendo maior ação do poder público e do setor privado nos últimos anos.

Nesse sentido, será abordado, a seguir, um breve histórico de ocupação e uso da Orla do Guaíba, em especial do seu setor central, bem como dos principais projetos e orientações técnicas desenvolvidas nesse território. Após, será apresentado e discutido o estudo do caso mais emblemático do processo de transformação urbana da Orla e que ora se encontra em execução: o grande empreendimento **Pontal**.

Breve história da ocupação, das diretrizes e intervenções na Orla do Guaíba

Mesmo com o desenvolvimento urbano e econômico da cidade estando atrelado ao Guaíba, a Orla teve papel secundário durante um longo período da segunda metade do século XX. Somente nos anos 1990 a gestão municipal reconheceu valor simbólico associado à paisagem do espaço, com forte potencial para investimentos imobiliários, o que foi estimulado através de projetos de requalificação e revitalização urbana.

Em 1990, na primeira de uma série de quatro gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade, foi criado o Programa Guaíba Vive, visando à elaboração e execução de projetos de recuperação ambiental e usufruto público da Orla. Um dos projetos realizados – e que ainda não foi completado – foi o Programa Integrado Socioambiental (PISA) que associava extensão do saneamento (esgoto cloacal) com regularização fundiária de ocupações de parte da cidade, que resultou no retorno da balneabilidade em praias da zona sul (bairros Lami e Belém Novo). Outros dois projetos foram marcantes na ocupação da Orla nas décadas seguintes: a construção da Fundação Iberê Camargo e o Anfiteatro Pôr-do-Sol. A Fundação Iberê Camargo foi criada em 1995, com a missão de preservar, investigar e divulgar a obra de Iberê Camargo, artista plástico gaúcho, mas tem abrigado exposições artísticas em sua nova sede. Esta foi idealizada com parceiros privados em terreno de 8.250 metros quadrados doado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul. A sede foi inaugurada em 2008, em um edifício projetado pelo arquiteto português Álvaro Siza, às margens do Guaíba. A escolha de um arquiteto de renome internacional já demonstrava a intenção do poder público de inserir Porto Alegre em um circuito de estratégias de *city*

marketing e de inserção internacional da cidade. O “Iberê”, como é conhecido pela população, fica próximo à área do grande projeto Pontal e vai compartilhar com este a paisagem urbana e ambiental do Guaíba.

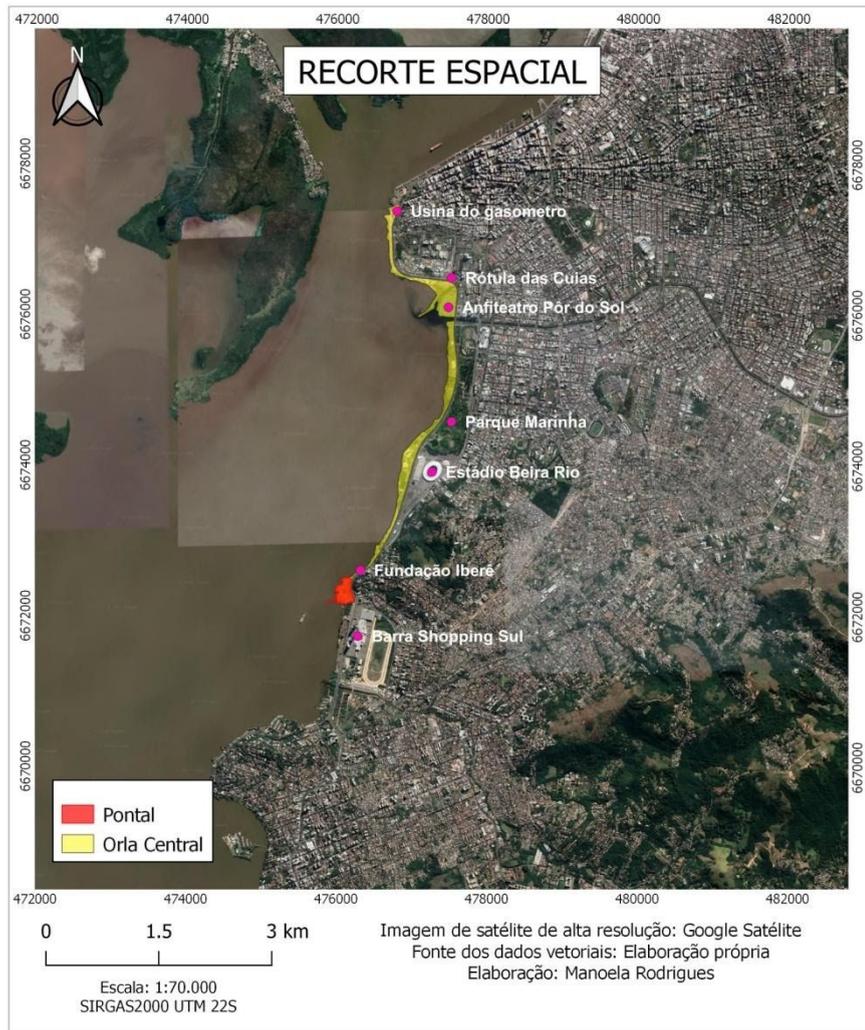
Já o Anfiteatro Pôr-do-Sol foi pensado inicialmente como um espaço público para proporcionar o acesso a eventos e atrações culturais gratuitas. Inaugurado em 2000, tem capacidade para receber público de aproximadamente 70 mil pessoas (FRAGA, 2016). Nesses quase 20 anos, foram realizados eventos gratuitos para grandes públicos. O espaço também abrigou três edições do Fórum Social Mundial, reconhecido evento global organizado por movimentos sociais de diversos países. Durante a Copa do Mundo de 2014 o anfiteatro abrigou a Fan Fest, um dos eventos oficiais da FIFA na Copa. Em 2019 ocorreu o primeiro evento pago no espaço (PMPA, 2019).

Quanto às diretrizes do poder público para a ocupação da Orla, no final dos anos 1990, ainda sob a gestão municipal do PT, foi formado o Grupo de Trabalho Orla (GT Orla) que reuniu uma equipe técnica multidisciplinar sob a coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), responsável por diagnosticar os problemas e potencialidades da orla e subsidiar a construção de diretrizes e instrumentos para a sua requalificação e revitalização. O primeiro resultado do trabalho do GT Orla ocorreu em 2000 e apresentava uma divisão da orla em setores. Em seguida, essa setorização foi aprofundada e resultou no documento “Diretrizes Urbanísticas para a Orla do Guaíba no Município de Porto Alegre” (2003), que teve como propósito a caracterização dos setores conforme seus aspectos de: localização em relação ao conjunto – condição legal quanto ao que dispõe o Plano Diretor (PDDUA) –; ocorrência de elementos referenciais significativos – diagnóstico das condições de urbanização –; conflitos, potencialidades, vocações e demandas verificadas (GT Orla, 2003, p. 3). A partir daí, foram estabelecidas as diretrizes de qualificação e reintegração pretendidas.

Entre a instituição do GT Orla e a publicação dos estudos houve mudança de orientação política, quando o PT, após 16 anos consecutivos de administração, cedeu lugar em 2004 para uma coligação de centro (PPS, PTB, PMDB), com forte apoio do empresariado local. Entretanto, o grupo do GT, composto por muitos servidores técnico-científicos do quadro da prefeitura, foi mantido pela nova gestão municipal.

Assim, em novo estudo realizado em 2006, foram ressaltados dois aspectos: o primeiro é o potencial do trecho entre a Usina do Gasômetro e a Ponta do Dionísio, devido à localização intraurbana privilegiada quanto à área central da cidade. Destacou-se a potencialidade do trecho entre a foz do Arroio Dilúvio e a Ponta do Dionísio, onde está situada a área do **Pontal** (Figura 2), projeto que será analisado no presente artigo.

Figura 2: Orla Central e Pontal



Fonte: Manoela Rodrigues (2019, p. 14).

O segundo aspecto diz respeito ao que é referido como “a existência de um imaginário social urbano emergente” que deseja a qualificação dos espaços da Orla. Em que pese a existência de uma forte narrativa urbana de que Porto Alegre sempre “cresceu de costas para o seu rio”, ainda paira na memória dos porto-alegrenses os tempos em que o Guaíba era ambientalmente saudável (até a década de 1970), o que permitia o uso de suas praias e águas. Os clubes náuticos e de regatas que resistiram são um testemunho daquela “era de ouro”. Todavia, é fato que ao longo do trecho da área central, a Orla do Guaíba é “separada” da cidade pelo porto, atualmente com pequena atividade, mas inserido, desde o início dos anos 2000, como um dos grandes projetos urbanos de revitalização, o Cais Mauá, a ser realizado nos moldes da padronização, mercantilização e financeirização desses

espaços que vêm ocorrendo no mundo (VIVIAN, 2019)³. O longo muro da Av. Mauá, construído em 1974 para evitar danos como os da enchente de 1941, veio colaborar ainda mais para essa “separação” física entre o porto e a área central da cidade.

No referido Relatório da Orla de 2006, acima citado, um dos principais conteúdos diz respeito aos instrumentos e possibilidades para a sua qualificação urbanística. Percebe-se, por meio da contextualização macroeconômica, certa inflexão no sentido de adequar o planejamento das ações na Orla do Guaíba no sentido de garantir um protagonismo local frente à globalização. As intervenções na Orla são vistas no contexto de inserção competitiva mundial das cidades, na qual suas infraestruturas urbanas e condições políticas, administrativas e culturais devem atrair os agentes privados para investimentos na cidade.

Dessa forma, Porto Alegre deveria assumir uma postura alinhada com ‘aqueles que preferem concentrar seus esforços na construção de modelos e instrumentos de gestão que maximizem as oportunidades que se apresentam, sem que isto implique na negligência de esforços de superação dos impactos negativos da globalização sobre o ambiente das cidades’ (GT Orla, 2006).

Em 2010, o prosseguimento da elaboração de estudos e diretrizes para a Orla foi focado na Orla Central (Diretrizes de Desenho Urbano para a Orla Central, 2010), já no contexto de preparação para a Copa do Mundo de 2014. Foram projetadas várias obras para a cidade, em especial no campo da Mobilidade Urbana, financiadas pelo PAC. O projeto visava à conclusão das obras para receber turistas em 2014, o que não ocorreu, já que parte das obras só foram concluídas em 2018 e outra parte ainda não foi executada. O projeto de 2010 trabalhou apenas a Orla Central, que foi delimitada como a área entre dois importantes parques, o Parque Harmonia e o Parque Marinha do Brasil. Mas não chegou a ser um projeto arquitetônico completo, apontando apenas os locais onde as intervenções urbanas poderiam ser implementadas. Todavia, antes desse período e após ele, a Orla Central vem sendo cenário de projetos e empreendimentos, como mostra adiante o Quadro 1.

Cabe citar que a Orla Central também foi objeto dos Planos Diretores, com exceção do plano aprovado em 1979. No Plano Diretor de 1959 ocorreu a previsão de ampliação dos aterros e a ocupação residencial das áreas Central e Sul da Orla. A decisão beneficiou o grande Aterro da Av. Praia de Belas, que ampliou o território do município e modificou as relações da cidade com o Guaíba. Da mesma forma, o estádio Gigante da Beira-Rio, do Sport Clube Internacional, foi construído mediante aterro do Guaíba, por doação do governo

³ O projeto de revitalização do Cais Mauá é antigo e ganhou força em 2007 com o anúncio de Porto Alegre como uma das cidades sedes da Copa do Mundo de 2014. Entretanto, uma série de entraves legais e jurídicos, a própria e justa oposição de organizações da sociedade civil ao projeto eminentemente mercantilista e privatista do cais e os limites financeiros do próprio consórcio encarregado do empreendimento, levaram à rescisão do contrato pelo governo do estado em 2019. A decisão está em disputa judicial. Por esta razão o projeto de revitalização do Cais Mauá não está sendo objeto de análise neste estudo.

do estado. Mas a Orla Central aparece em um Plano Diretor pela primeira vez em 1999, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), caracterizado pela inserção do enfoque ambiental no planejamento urbano, especialmente nos artigos relativos às Áreas de Revitalização. Estas áreas dizem respeito “aos setores urbanos que, pelo seu significativo Patrimônio Ambiental ou pela sua relevância para a cidade, devam ter tratamento diferenciado a fim de valorizar suas peculiaridades, características e inter-relações” (PMPA, 1999, art. 81). A Orla do Guaíba ganhou, então, uma regulamentação de uso. Como Área de Revitalização, foi oficializada sua importância para a cidade, tanto ambiental quanto cultural, e foi colocado como objetivo sua integração com a estrutura urbana e a valorização das suas potencialidades. Em específico, é delineado seu potencial paisagístico, turístico e de lazer, ressaltando seu caráter público e de livre acesso. Na última atualização do PDDUA, em 2010, as diretrizes para a Orla Central não sofreram alterações. Foram incluídas nas Áreas de Revitalização o 4º Distrito, que compreende os bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes e Humaitá, e o Cais do Porto, do Gasômetro até a Estação Rodoviária da capital.

As intervenções urbanas na Orla ganharam novo destaque a partir do surgimento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. A partir das obras de mobilidade previstas pelo PAC para a Copa do Mundo de 2014, no Eixo Centro-Sul da cidade, onde localiza-se o Estádio Beira Rio, associado ao projeto Programa Integrado Socioambiental (PISA), executado desde a década de 1990 com financiamento do BID, várias obras alavancaram um processo de retomada das condições estruturais para a implantação de grandes empreendimentos junto à Orla do Guaíba e proximidades. As obras de mobilidade ampliaram o potencial de valorização imobiliária da região Central e Sul da Orla. No entanto, provocaram impacto direto e imediato sobre a população mais pobre, com remoções de quase 3,5 mil famílias e conflitos ainda vigentes (SIQUEIRA, 2019, p. 93)⁴.

Nesse contexto de valorização destaca-se também o Parque Urbano da Orla do Guaíba, a Nova Orla, como a mais recente intervenção na Orla Central⁵. O trecho 1, inaugurado em 2018, se estende por cerca de 1,3 quilômetros e conta com arquibancadas, deques, passarelas, bares e restaurantes. Foi batizado de “Orla Moacyr Scliar” e trata-se de projeto elaborado pelo arquiteto Jaime Lerner, contratado pela prefeitura por “notório saber”, e financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF) do Banco de Desenvolvimento da América Latina. Outros dois trechos estão previstos para a continuidade da revitalização de

⁴ São as obras viárias da Av. Edvaldo Pereira Paiva, Av. Padre Cacique, o Viaduto Pereira Borba, a Subestação de Energia Elétrica Menino Deus (Companhia Estadual de Energia Elétrica-CEEE), e o Binário viário Praia de Belas e Av. Tronco. Essas obras localizam-se majoritariamente no bairro Santa Tereza, parte do bairro Cristal e parte do bairro Menino Deus. O bairro Santa Tereza, situado próximo às margens do Guaíba, possui uma das faces do morro voltada para o Guaíba e a outra para o maior aglomerado de vilas irregulares denominado de Grande Cruzeiro (SIQUEIRA, 2019, p. 93).

⁵ O projeto foi iniciado na gestão do prefeito José Fortunatti (PDT), entre 2010 e 2016, e prosseguiu na atual gestão de Nelson Marchezan Jr. (PSDB).

toda a Orla, um deles em fase de obras iniciais pela prefeitura e outro que deverá ser executado por concessão privada para exploração econômica, prevendo-se contrapartidas. Neste último, o trecho 2, está prevista uma roda gigante de 80 metros com cabines panorâmicas.

Abaixo é possível verificar os principais empreendimentos que vêm transformando o território central e sul da Orla (Quadro 1). Destaca-se o Projeto Pontal, que por sua relevância simbólica, econômica e urbana no processo de transformação da Orla será analisado a seguir.

Quadro 1 – Empreendimentos, data de implantação e caráter do projeto – Orla Central

Empreendimento	Ano de implantação	Caráter
Estádio Beira-Rio	1969	Privado
Hipermercado Big Cristal	1997	Privado
Shopping Barra Sul	2007	Privado
Museu Iberê Camargo	2008	Público
Anfiteatro Pôr-do-Sol	2000	Público
Cais Mauá	2010	Público (não executado e judicializado)
Grand Park Eucaliptos	2016	Privado
Pontal	2019	Privado (em obras)
Golden Lake	2019	Privado (em obras)
Torres na área do Estádio Beira Rio	2019	Privado (ainda tramitando no Conselho do Plano Diretor)
Parque Urbano da Orla do Guaíba - Trecho 1	2018	Público
Parque Urbano da Orla do Guaíba – Trecho 2	2019	Em edital de concessão a agentes privados
Parque Urbano da Orla do Guaíba – Trecho 3	2019	Público (em obras)

Fonte: baseado em Siqueira (2019), p. 78.

O conjunto de grandes projetos previstos ou que já estão em execução nessa área da Orla, como é o caso das torres do Beira-Rio, o Pontal e o residencial Golden Lake⁶, é motivo de comemoração pelos agentes do mercado imobiliário e de outros ramos do setor terciário da economia (hotelaria, saúde, lazer, turismo etc.). Conforme vocalizou um influente órgão da mídia local, esse processo de transformação urbana representaria uma espécie de “Barra da Tijuca porto-alegrense” (FONSECA, 2019b).

⁶ O condomínio Golden Lake deverá ter até 19 torres. O investimento será de cerca de 2,5 bilhões de reais, a partir de 2019, quando os quatro primeiros prédios começam a ser construídos na antiga área de baias do Hipódromo do Cristal. Como contrapartidas, a Multiplan irá assumir, junto à prefeitura do município: a) projetar e implantar faixa adicional de tráfego na Avenida Icaraí no sentido centro/bairro (desde Rua Chuí até a Wenceslau Escobar); b) projetar e implantar duplicação da Av. Wenceslau Escobar desde Rua Castro de Menezes até Avenida Copacabana; c) executar obras de melhoramento da Praça José Alexandre Záchia; d) reformar as escolas municipais da região; e, finalmente, e) adquirir equipamentos para a segurança pública como viaturas e telas para monitoramento (SIMON, 2018).

O grande empreendimento *Pontal*

O Projeto Pontal do Estaleiro é antigo na cidade. Após a desativação da indústria naval Estaleiro Só, ocorrida em 1995, começaram as discussões sobre a utilização da área de 60 mil m² localizada na “Ponta do Melo” do Lago Guaíba. No processo de falência, o terreno passou para o poder público municipal.

A Câmara Municipal aprovou em 2002 um projeto de lei que alterou o regime urbanístico da área, permitindo usos como comércio varejista, serviços e atividades especiais, admitida “a instalação de arenas esportivas, de marinas e equipamentos correlatos” (Porto Alegre, 2002). O uso residencial continuou vetado.

Em 2005 o terreno foi comprado em leilão pela SVB Participações e Empreendimentos, iniciando a polêmica em torno do futuro do local. Essa foi a quinta tentativa de leilão (nas outras não apareceram interessados) e o terreno, avaliado em R\$ 12 milhões, foi vendido por apenas R\$ 7,2 milhões (BONES, 2009a). Segundo nota do Instituto dos Arquitetos do Brasil, essa venda abaixo do preço ocorreu devido às limitações de construção na área (IAB-RS, 2008). No ano seguinte, a empresa BM Par Empreendimentos, escolhida por projetar um empreendimento para a área, apresentou o projeto de construção de um complexo que contava com hotel, estacionamento, prédios empresariais, marina, parque, área de alimentação e prédios residenciais (Figura 3).

Figura 3 – Imagem ilustrativa do primeiro projeto para o Pontal do Estaleiro.



Fonte: divulgação/CMPA.

A presença de edifícios residenciais contrariava o regime urbanístico previsto na legislação. O projeto repercutiu na mídia e virou uma polêmica na cidade: o empreendimento não contava com ampla aceitação popular e moradores e ambientalistas se manifestaram contra a construção. Diversas entidades defenderam o uso público do espaço, com a construção de um parque, e criticaram a proposta de construir “espigões” que bloqueariam a visão do Guaíba, como pode ser visto nos panfletos distribuídos na época (Figura 4). Questões ambientais eram levantadas e também foi denunciada uma “questão ética e legal”, já que a empresa pagou pouco pelo terreno, devido às limitações legais de construção, e agora tentava mudar a legislação para valorizar a área. Em 2008, a Câmara de Vereadores aprovou uma lei para tornar viável a realização do projeto apresentado pela BM Par. Entre outras coisas, foi autorizando o uso residencial na área.

Figura 4 – Panfletos da campanha contrária ao projeto Pontal do Estaleiro.

Faça a sua parte: DEFENDA a Orla do Guaíba.

Parque SIM

Espigão NÃO!

Participe! Não permita que alterem a Lei! Participe!

Estas entidades são contrárias ao projeto Pontal do Estaleiro:

- AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural • Amigos da Rua General de Carvalho • AMABI - Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Independência • Movimento Viva Gasômetro • Associação Moitinhos Vive • AMBI - Associação dos Moradores do Bairro Ipanema • AMA - Associação dos Moradores da Auxiliadora • CCD - Centro Comunitário de Desenvolvimento da Tristeza, Pedra Redonda, Vilas Conceição e Assunção • CMVA - Conselho Gestor dos Moradores da Vila Assunção • DEFENDER - Defesa Civil do Patrimônio Histórico • Associação dos Moradores da Cidade Baixa • Associação de Moradores do Centro de Porto Alegre • ASCOMJIP - Associação Comunitária Jardim Isabel Ipanema • AMOBELA - Associação dos Moradores da Bela Vista • CEUCAB/RS - Conselho Estadual da Umbanda e dos Cultos Afro-Brasileiros do RS • AMSC - Associação dos Moradores do Sítio Céu • Movimento Petrópolis Vive • UPV - União Pela Vida • ONG Solidariedade
- Movimento Higienópolis Vive • AMACHAP - Associação dos Moradores do Bairro Chácara das Pedras • Instituto BIOFILIA
- InGá Estudos Ambientais • NAT/Brasil - Núcleo Amigos da Terra

NÃO

ao projeto Pontal do Estaleiro

O projeto prevê a construção de um complexo arquitetônico (6 prédios) com altura de 43 metros na área do antigo Estaleiro Sô. Cada prédio terá volume semelhante ao nosso Hospital das Clínicas.

1 - Questão Ambiental

Se aprovado, causará grande impacto ao ambiente natural da região. As construções formarão uma barreira artificial impedindo a passagem dos ventos para a cidade e da luz do sol para a vizinhança, além do grande aumento da produção de esgoto cloacal que na região é ligado ao pluvial.

2 - Questão Urbanística

O projeto trará problemas de trânsito pela Av. Padre Cacique, que já terá aumento de fluxo de automóveis pela inauguração do Barra Shopping Sul a partir de outubro.

3 - Vocação da Orla

Lazer e recreação é a vocação de qualquer orla no mundo. A construção do empreendimento inviabilizaria a implantação de um grande Parque, que é um anseio da população, independente de classe social. A Orla do Guaíba pertence a toda população da cidade. As orlas são **Áreas de Proteção Permanente**. Não podem estar acessíveis apenas aos moradores e frequentadores dos estabelecimentos ali localizados, o belo pôr-do-sol e a vista do nosso Guaíba.

4 - Questão Ética e Legal

O empreendedor quando adquiriu o terreno em leilão, pagou um valor mais baixo por estar impedida por lei municipal a construção de prédios residenciais na área. Agora quer que se mude a lei para auferir maiores lucros. Caso a lei seja alterada, o município estará sendo irresponsável com as pessoas que morarão ali, pois é área com risco de enchentes e negligente, anti-ético e desrespeitará a legislação, sacrificando o bem-estar da maioria da população para favorecer a ganância de uma minoria.

Participe! Não permita que alterem a Lei! Participe!

- AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural • Amigos da Rua General de Carvalho • AMABI - Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Independência • Movimento Viva Gasômetro • Associação Moitinhos Vive • AMBI - Associação dos Moradores do Bairro Ipanema • AMA - Associação dos Moradores da Auxiliadora • CCD - Centro Comunitário de Desenvolvimento da Tristeza, Pedra Redonda, Vilas Conceição e Assunção • CMVA - Conselho Gestor dos Moradores da Vila Assunção • DEFENDER - Defesa Civil do Patrimônio Histórico • Associação dos Moradores da Cidade Baixa • Associação de Moradores do Centro de Porto Alegre • ASCOMJIP - Associação Comunitária Jardim Isabel Ipanema • AMOBELA - Associação dos Moradores da Bela Vista • CEUCAB/RS - Conselho Estadual da Umbanda e dos Cultos Afro-Brasileiros do RS • AMSC - Associação dos Moradores do Sítio Céu • Movimento Petrópolis Vive • UPV - União Pela Vida • ONG Solidariedade
- Movimento Higienópolis Vive • AMACHAP - Associação dos Moradores do Bairro Chácara das Pedras • Instituto BIOFILIA
- InGá Estudos Ambientais • NAT/Brasil - Núcleo Amigos da Terra

Fonte: Porto Alegre RESISTE (2008a, 2008b).

Devido à repercussão negativa, o então prefeito José Fogaça (PMDB) vetou a lei aprovada, mas encaminhou outro projeto para a Câmara com conteúdo semelhante. A

novidade foi que os dispositivos dessa nova lei deveriam ser submetidos a um referendo. No entanto, foi aprovada uma emenda apresentada pelo vereador Valter Nagelstein (PMDB), que substituiu o referendo por uma “consulta pública”. A mesma emenda também definiu que a consulta não seria sobre “todos os dispositivos da lei”, como na proposta original, mas apenas sobre o artigo que permitia a construção de imóveis residenciais (BONES, 2009b). Segundo Osorio (2018, p. 51), “ao reduzir o escopo da consulta à questão do uso residencial da área, desviou-se do conflito (a definição do regime urbanístico da área), através da sua redução a um de seus detalhes”. Isso porque, nas discussões ocorridas na Câmara, entidades de diferentes áreas haviam questionado tanto a altura dos prédios quanto problemas ambientais e, portanto, “não indicavam mera contrariedade ao possível uso habitacional, mas à própria transformação do espaço”. Em agosto de 2009 a consulta pública foi realizada e, dos 22.619 eleitores que participaram, 80,7% votaram contra o uso residencial.

Em 2015, um novo projeto é lançado para o local, agora com um *shopping center* com 25 metros de altura, duas torres de serviços de 80 metros e um parque público. A apresentação do projeto e do Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima) ao público gerou um novo conflito entre movimentos sociais e ambientais contra o projeto e a empreendedora. Após uma série de remodelações, o projeto atual, de responsabilidade da incorporadora BM Par e da Construtora Melnick Even, foi lançado ao público em 2018. Agora o empreendimento é referido apenas como Pontal.

A seguir trataremos desse empreendimento, utilizando informações e ilustrações do projeto nos materiais de divulgação oficial da construtora Melnick Even, bem como de materiais veiculados na imprensa e outros canais, como portais e *blogs*.

Apresentado em junho de 2018, o projeto Pontal prevê um complexo de aproximadamente 115 mil m² de área construída com *shopping center*, torre comercial, *hub* de saúde, centro de eventos e parque público (Figura 5). O *shopping* terá cerca de 90 mil m² de área construída entre três pavimentos e espaço para 163 lojas, entre elas uma *megastore* da Leroy Merlin – rede global de lojas de materiais de construção, decoração e jardinagem. O destaque arquitetônico do projeto será a torre comercial com cerca de 23 mil m² de área construída e 84 metros de altura divididos em 20 andares onde funcionarão um hotel, centro de eventos, consultórios médicos e salas comerciais. O *hub* de Saúde será administrado pelo hospital privado Moinhos de Vento, um dos mais conceituados da capital.

Figura 5 – Imagem do novo projeto do empreendimento Pontal.



Fonte: Melnick Even (divulgação).

O projeto conta com o amparo da legislação dos projetos especiais, sendo classificado como Projeto Especial de Segundo Grau⁷. O Parque do Pontal, de caráter público, é a principal compensação⁸, conforme Termo de Compromisso nº 002.327871.00.0 de 12/11/2018 do empreendimento, com uma área prevista em torno de 29 mil m². Contará com estrutura semelhante à Orla Moacyr Scliar, com áreas de caminhada e ciclovia, espaços para contemplação com deques e arquibancadas, píer, área infantil, estacionamento e um memorial do Estaleiro Só. Um protótipo do parque de cerca de 10 mil m² está disponível para o público no local (RODRIGUES, 2019).

As obras iniciaram em janeiro de 2019 e a previsão de entrega e inauguração é final de 2020 para o parque e 2022 para o complexo (Figura 6). Os discursos da prefeitura e das empreendedoras BMPAR e Melnick Even divulgados pela mídia tradicional e pelo *site* da PMPA é de que o Pontal será um novo cartão postal da capital, oferecendo novos espaços de lazer para a população. São ressaltados os possíveis benefícios públicos que o novo projeto deverá trazer para a cidade, em clara estratégia de disputa da opinião pública ante as polêmicas que marcaram a história do empreendimento.

⁷ Projeto especial diz respeito aos projetos de edifícios que necessitam de avaliação específica pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre acerca dos possíveis impactos urbanos do empreendimento imobiliário. Segundo o PDDUA (2009) em seu artigo 62, o chamado Empreendimento de Impacto Urbano de Segundo Nível, no seu processo de produção e pelas suas peculiaridades, envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo. São Empreendimentos de Impacto Urbano de Segundo Nível os seguintes tipos de projetos: de renovação ou revitalização urbana; de reestruturação urbana ambiental; de preservação de identidades culturais locais; de áreas destinadas a usos específicos de caráter metropolitano.

⁸ Esse tipo de ação, a “compensação”, é conhecida popularmente como contrapartida. A ressalva deve ser feita porque contrapartidas não estão regulamentadas no Município de Porto Alegre (conforme SIQUEIRA, 2019, p. 183)

Referindo-se aos entraves e percalços que os projetos para a área sofreram, desde a aquisição do terreno até a aprovação do projeto final, o diretor da Melnick afirmou:

A Porto Alegre do sim é melhor que a do não. É com prazer e orgulho que desenvolvemos este projeto. Vamos entregar a obra do complexo multiuso dentro do prazo e ele será utilizado por todas as classes sociais que vivem aqui (PMPA, 2018).

Figura 6 – Obras do empreendimento Pontal.



Fonte: Rodrigues (2019).

O empreendimento do Pontal pode ser caracterizado como um Grande Projeto Urbano (GPU) por se localizar em uma área de grande potencial urbano – a Orla Central de Porto Alegre – que estava estagnada desde a desativação da antiga indústria naval do Estaleiro Só, e, agora, irá oferecer novas estruturas de serviços, consumo e lazer para a cidade. Também, porque é um empreendimento com capacidade de se integrar a outros. Trata-se de uma iniciativa de alto custo do setor privado. Contudo, faz parte de um projeto da gestão municipal visando a alavancagem de negócios imobiliários de modo que ative a economia urbana da cidade, gere empregos, revitalize áreas e contribua, enfim, com o *marketing* urbano e a construção de uma imagem de cidade que pode ser vendida em um “mercado mundial” para atrair empresas, investimentos estrangeiros e – quem sabe? – turismo para a capital.

Inserem-se na arena do projeto diversos agentes produtores do espaço urbano, grandes grupos econômicos e empresas de diferentes ramos do setor de serviços: Melnick Even, BM Par, Grupo Zaffari, Rede de Hotéis Hilton, Leroy Merlin, Hospital Moinhos de

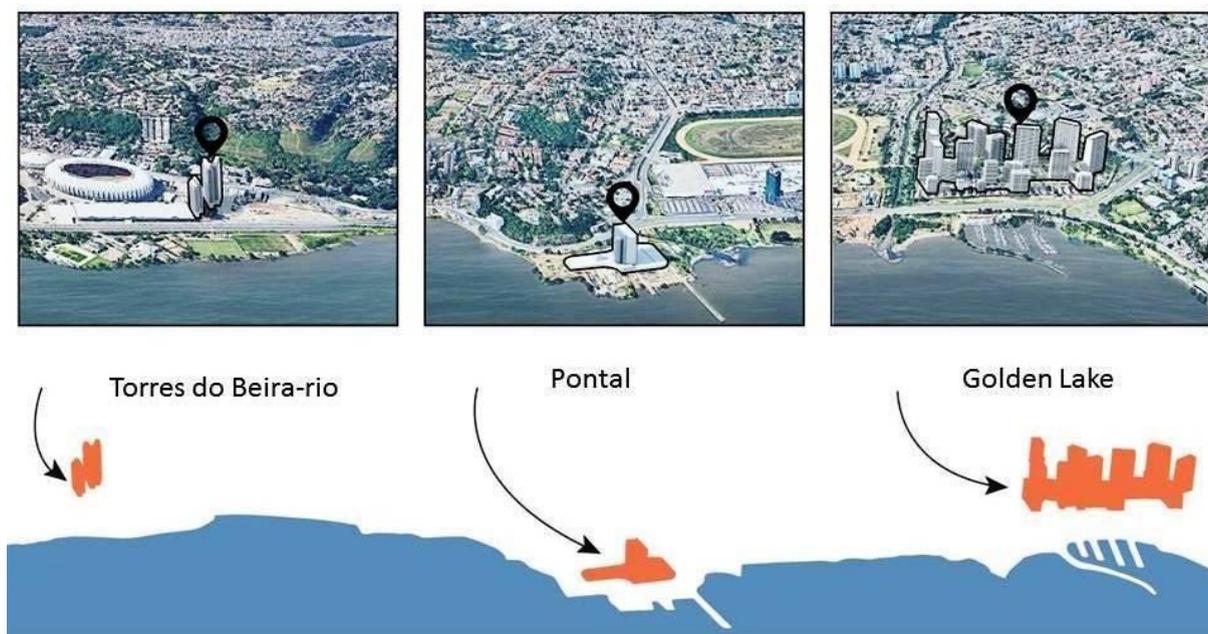
Vento. Além da participação ativa do poder público fomentando e apoiando o empreendimento.

Além disso, uma série de outros empreendimentos de diferentes construtoras e incorporadoras estão sendo gerados no entorno da área de influência do projeto Pontal, como o já citado condomínio Golden Lake (Multiplan), o condomínio de luxo Atmosfera da construtora Cyrella⁹ e o projeto das “Torres do Beira-rio”, edifícios de 130 metros de altura (um hotel e outra de apartamentos e salas comerciais) junto ao estádio do Sport Club Internacional, projetados como os “edifícios mais altos do estado” (JACOBSEN; WEBER, 2019). Este último é bastante controverso, pois o terreno foi uma doação pública na época da construção do estádio e exige uma série de alterações na legislação urbana da área, inclusive quebrando paradigmas de altura das construções e retornando a polêmica das construções residenciais na orla, já rejeitadas várias vezes pela população da cidade.

A Figura 6 apresenta os principais empreendimentos imobiliários localizados na orla sul do Guaíba. Note-se que todos preveem a construção de torres de elevada altura, levando o processo de verticalização à Orla do Guaíba. Os exemplos negativos dos impactos desse processo em outras cidades e metrópoles litorâneas brasileiras sempre foram aludidos para evitar que Porto Alegre se “copacabanizasse”. Agora, como sinal dos tempos, parece que os empreendedores imobiliários querem “barradatijucar” a Orla porto-alegrense (com o perdão do neologismo).

⁹ O Atmosfera é um empreendimento da Cyrella dividido em dois condomínios residenciais: o Atmosfera Sky, com plantas amplas que variam de 137m² a 316m² e preço médio de R\$ 2,1 milhões; e o Atmosfera Air, com apartamentos compactos a partir de 43m² com valores a partir de R\$ 460 mil. O lançamento tem o maior Valor Geral de Vendas (VGV) da Cyrella no ano de 2019, somando R\$ 240 milhões. Os prédios terão áreas de lazer distintas. O empreendimento é anunciado como situado a 500 metros da Orla do Guaíba e com “vista eterna” [sic] para o lago (SFREDO, 2019b).

Figura 6: empreendimentos na Orla Sul do Guaíba



Fonte: elaborado e modificado a partir de *Zero Hora*, 2019.

Por fim, cabe uma análise do empreendimento Pontal como um “grande projeto urbano” e sua capacidade de gerar impactos na estrutura urbana e na própria gestão urbana, como um exemplo de que Grandes Projetos Urbanos são uma das formas pela qual uma coalizão de máquina de crescimento funciona (Quadro 2). As características dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) podem ser encontradas em diferentes autores que trataram da questão como Mario Lungo (2002), Clóvis Ultramari (2006 e 2007) e Beatriz Cuenya (2009).

Para Lungo (2002), existem quatro características fundamentais na identificação de um grande projeto urbano, entre elas: (I) uma estrutura de gestão urbana que implica na associação de diferentes atores públicos e privados; (II) um tipo de financiamento que requer mecanismos complexos e inter-relações entre os atores; (III) a concepção e introdução de novos processos urbanos que *têm por finalidade transformar a cidade* (grifo nosso) e (IV) o “questionamento” dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano, pois esses projetos tendem a extrapolar as normatizações e os regulamentos urbanísticos existentes. O Quadro 2 sintetiza as categorias apontadas acima, bem como as demais citadas e apresenta as características que nos levam a considerar o projeto do Pontal como um grande projeto urbano (GPU):

Quadro 2 – Caracterização do Pontal como Grande Projeto Urbano (GPU)

Características dos	Pontal
---------------------	--------

Grandes Projetos Urbanos	
Participação do setor privado, principalmente do setor imobiliário já atuante na cidade.	Principais empresas envolvidas: Melnick Even, BM Par, Grupo Zaffari, Hospital Moinhos de Vento, Leroy Merlin, Hilton Hotéis
Projeto de grande dimensão, custos elevados, financiamento complexo e novo tipo de arquitetura.	Área total: 59 mil m ² , e destes, 29 mil m ² será a área do parque público. Área construída: 114 mil m ² . Investimento: R\$ 375 milhões. Complexo Multifuncional: conceito moderno e previsão de tecnologias de ponta na edificação.
Projeto pontual, mas com possibilidade de integrar ou não um projeto maior para a cidade.	Localiza-se em setor específico da Orla. O parque irá utilizar o mesmo equipamento mobiliário da Nova Orla do Guaíba e há a possibilidade de integração do parque com futuras obras na Orla.
Projetos de revitalização localizados em áreas que necessitam de recuperação, para que, com a chegada do empreendimento, se valorize a imagem e competitividade da cidade.	A área estava abandonada e subutilizada há anos e possui localização privilegiada junto ao Lago Guaíba. Outros projetos de grandes dimensões estão sendo anunciados para o entorno.

Elaboração: os autores (2020). Baseado e modificado de Rodrigues (2019, p. 62).

Observa-se, assim, a caracterização do Pontal como um Grande Projeto Urbano (GPU) que tem a capacidade de modificar uma porção significativa do espaço de Porto Alegre, com pretensão de estabelecer relações com a estrutura metropolitana, e provavelmente capaz de criar uma nova centralidade, além de envolver e mobilizar diferentes agentes da produção do espaço urbano. Por isso consideramos este caso como importante para nossa análise de fundo do regime urbano da metrópole de Porto Alegre.

Considerações finais: Grandes Projetos Urbanos como Máquinas de crescimento e regimes urbanos

Este artigo procurou mostrar evidências que a discussão sobre Grandes Projetos Urbanos não é incompatível com uma definição do regime urbano em Porto Alegre, atualmente, como sendo dominado por uma coalizão baseada numa elite interessada na cidade como uma máquina de crescimento. Como toda máquina de crescimento, uma das principais estratégias dessa coalizão é obter renda e ganhos através da produção imobiliária, reforçada especialmente no período que consideramos como “inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira” (RIBEIRO, 2018 e 2020).

O artigo procurou evidenciar também a profunda articulação entre estado e mercado no processo recente de reconfiguração da Orla de Porto Alegre às margens do Lago Guaíba. Após um longo período de ausência de ações voltadas a esse espaço, a partir dos anos 1990 observaram-se os consecutivos planos urbanísticos que culminaram em projetos

de alto impacto urbano, sendo classificados na categoria de projetos especiais para permitir sua viabilização. O que se vê é uma elite que usa dessa categoria de Projetos Especiais como instrumento de flexibilização do Plano Diretor (PDDUA) para viabilizar, através de análises diferenciadas, interesses do mercado imobiliário.

Isso não significa que todas as estratégias e políticas implementadas sejam consensuais. Como vimos pelo exemplo do Pontal, a discussão sobre grandes projetos de impacto urbano na cidade mobilizam diferentes agentes, geram polêmicas, além de pôr em confronto diferentes projetos de cidade: de um lado, a ideia de fortalecimento do mercado como agente hegemônico da produção da cidade, sendo o estado o principal “facilitador” desse processo; por outro lado, ainda que esse projeto seja pautado na expressão territorial dos interesses de grupos econômicos dominantes (representadas pelo estado nos poderes Executivo e Legislativo), através do controle e da ocupação da terra urbana, essa elite precisa fazer algumas concessões devido à oposição de movimentos sociais urbanos que buscam entender a cidade como um direito de uso, e não como simples valor de troca.

Portanto, o caso do projeto Pontal aparece aqui como um exemplo de que na esteira da perspectiva neoliberal de cidade, mudanças institucionais são necessárias e realizadas. No caso de Porto Alegre, além dos novos arranjos políticos, administrativos e da legislação urbana, trata-se de um processo de substituição de um sistema de planejamento que contou historicamente com diversos canais de participação, por uma nova arena da política urbana na qual os agentes econômicos do mercado têm a hegemonia e ditam os rumos das políticas urbanas em direção a um novo regime urbano, agora dominado por uma estratégia de produção do espaço na forma de uma máquina de crescimento.

Referências

ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. In: *Ensaíos FEE*, vol. 16, n. 2, Porto Alegre, p. 510-555, 1995.

BONES, E. Pontal do Estaleiro (5) – Gigante da construção está por trás. 2009a. *Jornal Já*, Porto Alegre, 7 maio de 2009. Disponível em: <http://www.jornalja.com.br/arquivo/pontal-do-estaleiro-gigante-da-construcao-esta-por-tras-5>. Acesso em: 30 maio 2020.

BONES, E. Pontal do Estaleiro (6) – Emenda de Nagelstein esvaziou Consulta Popular. 2009b. *Jornal Já*, Porto Alegre, 12 maio de 2009. Disponível em: <http://www.jornalja.com.br/arquivo/pontal-do-estaleiro-6-emenda-de-nagelstein-esvaziou-a-consulta-popular/>. Acesso em: 30 maio 2020.

CUENYA, B. “Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”. *Cuaderno Urbano: espacio, cultura, sociedad*, Resistencia, v. 8, n. 8, p. 229-252, 2009.

FEDOZZI, L. Três décadas de participação em Porto Alegre: Projetos de Lei atacam Conselhos Municipais e aprofundam a desdemocratização. *Radar da Participação* #8, 2019.

Disponível em:
<https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/radar-da-participacao/296-radar-da-participacao-8-tres-decadas-de-participacao-em-porto-alegre-projetos-de-lei-atacam-conselhos-municipais-e-aprofundam-a-desdemocratizacao>.

FIX, M.; PAULANI, L. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 4 (157), p. 638-657, outubro-dezembro de 2019.

FONSECA, C. Esvaziada, audiência pública sobre Cais Mauá vira a vingança dos "caranguejos". 2019a. *Zero Hora*, Porto Alegre, 8 de agosto de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/esvaziada-audiencia-publica-sobre-cais-maua-vira-a-vinganca-dos-caranguejos-cjz3h3l5s00ub01pacensvnod.html> Acesso em: 31 maio 2020.

FONSECA, C. Avançam projetos privados que devem mudar a cara de trecho sul da orla do Guaíba. 2019b. *Zero Hora*, Porto Alegre, 16 de agosto de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/avancam-projetos-privados-que-devem-mudar-a-cara-de-trecho-sul-da-orla-do-guaiba-cjzeqscet03l201qmxwl0sxji.html> Acesso em: 31 maio 2020.

FRAGA, R. G1 compara mudança ao longo dos anos de cinco locais de Porto Alegre. *G1 RS*, 26 de março de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/03/g1-compara-mudanca-ao-longo-dos-anos-de-cinco-locais-de-porto-alegre.html> Acesso em: 1º junho 2020.

JACOBSEN, G.; WEBER, J. R. (2019). Projeto do Inter prevê construção de prédio mais alto do RS ao lado do Beira-Rio. *Zero Hora*, Porto Alegre, 22 de julho de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/07/projeto-do-inter-preve-construcao-de-predio-mais-alto-do-rs-ao-lado-do-beira-rio-cjyeoybms01ey01pbh7rxsu2j.html> Acesso em: 30 maio 2020.

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL – Departamento Rio Grande do Sul (IAB-RS). Manifestação do IAB-RS aos Vereadores de Porto Alegre. 2008. Disponível em: <http://iab-rs.org.br/noticia/manifestacao-do-iabrs-aos-veredores-de-porto-alegre.aspx>. Acesso em: 30 maio 2020.

LUNGO, M. "Large Urban Projects. A Challenge for Latin American Cities". *Land Lines*. Lincoln Institute of Land Police, vol. 14, n. 4, October, 2002, p. 1-4.

MELNICK EVEN. Pontal. Disponível em:
<https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/pontal>.

MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 82, n. 2, p. 309-332, set. 1976.

NUÑEZ, Diego. Marchezan inicia revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 9 ago. 2019. Política, Planejamento Urbano, p. 19. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/contendo/politica/2019/08/697432-marchezan-inicia-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html>>. Acesso em: 30 maio 2020.

OLIVEIRA, R. Cais Mauá é exemplo do jeito gaúcho de resistir. *Zero Hora*, Porto Alegre, 19 de setembro de 2015. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2015/09/rosane-de-oliveira-cais-maua-e-exemplo-do-jeito-gaucha-de-resistir-4851744.html> Acesso em: 31 maio 2020.

OSORIO, B. O. Condições e entraves para as consultas populares municipais: uma análise do caso do referendo do Pontal do Estaleiro, em Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), 1999.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 470, de 2 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000023034.DOCN.&l=20&u=%2Fnet.html%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT> Acesso em: 30 maio 2020.

PORTO ALEGRE. Diretrizes urbanísticas para a Orla do Guaíba no Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/SPM, 2003.

PORTO ALEGRE. Relatório Orla: Condições atuais, possibilidades e instrumentos para a qualificação e o resgate da Orla de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/SPM, 2006.

PORTO ALEGRE. Diretrizes de desenho urbano para a orla central. GT Orla Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/SPM, 2010.

PORTO ALEGRE. Parque do Pontal é entregue à população de Porto Alegre. 2018. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_noticia=999197381&PARQUE+DO+PONTAL+E+ENTREGUE+A+POPULACAO+DE+PORTO+ALEGRE Acesso em: 31 maio 2020.

PORTO ALEGRE. Anfiteatro Pôr do Sol tem 1º evento com cobrança de ingresso. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, 17 de maio de 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smde/noticias/anfiteatro-por-do-sol-tem-1o-evento-com-cobranca-de-ingresso> Acesso em: 1º junho 2020.

PORTO ALEGRE RESISTE! Entidades em ação CONTRA o projeto Pontal do Estaleiro. 2008a. Porto Alegre, 15 set. 2008. Disponível em: <https://poavive.wordpress.com/2008/09/15/entidades-em-acao-contrao-projeto-pontal-do-estaleiro/> Acesso em: 30 maio 2020.

PORTO ALEGRE RESISTE! Parque Ambiental, SIM. 2008b. Porto Alegre, 10 out. 2008. Disponível em: <https://poavive.wordpress.com/2008/10/04/parque-ambiental-sim/> Acesso em: 30 maio 2020.

RIBEIRO, L. C. Q. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

RIBEIRO, L. C. Q. "As metrópoles e o Direito à Cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira". Texto para Discussão, nº 12. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. (Org.) *Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018.

RODRIGUES, M. B. A Orla do Guaíba em transformação: Pontal do Estaleiro, o Grande Projeto Urbano da Orla Central. Porto Alegre: UFRGS. Instituto de Geociências. Trabalho de Graduação em Geografia, 2019.

SFREDO, M. Nem toda crítica sobre o Cais Mauá vem de caranguejos. 2019a. *Zero Hora*, Porto Alegre, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/04/nem-toda-critica-sobre-o-cais-maua-vem-de-caranguejos-cjv2kb758021u01rohkhv9zxf.html> Acesso em: 31 maio 2020.

SFREDO, M. Porto Alegre terá um cubo de vidro de frente para o Guaíba. 2019b. *Zero Hora*, Porto Alegre, 31 de outubro de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2019/10/porto-alegre-tera-um-cubo-de-vidro-de-frente-para-o-guaiba-ck2ezpl1o0bi101r2eeijqovd.html> Acesso em: 31 maio 2020.

SIMON, G. Golden Lake, condomínio de R\$ 2,5 bilhões da Multiplan, será lançado em 2019. Veja o vídeo. Porto Imagem, Porto Alegre, 16 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/2018/12/16/golden-lake-condominio-de-r-25-bilhoes-da-multiplan-sera-lancado-em-2019-veja-o-video/> Acesso em: 30 maio 2020.

SIQUEIRA, L. F. Democracia e cidade. Da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Tese de doutorado), 2019.

SOARES, P. R. R. (Org.) *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. 1. ed. Porto Alegre: Deriva/Observatório das Metrópoles, 2015.

ULTRAMARI, C. “Grandes Projetos Urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos”. *Urbana – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade*. v. 1. Campinas (SP), 2006.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. “Grandes Projetos Urbanos: conceitos e referências”. *Ambiente Construído*, v. 07, Porto Alegre, 2007.

VIVIAN, Mariana Motta. Transformações urbanas no século XXI: trajetórias e produção institucional das políticas de *waterfront regeneration* no Brasil. Porto Alegre: UFRGS. Programa de Pós-graduação em Sociologia (Dissertação), 2019.