



Septiembre 2017 - ISSN: 1988-7833

## **A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS DESDOBRAMENTOS SOCIOESPACIAIS EM PORTO VELHO/RO**

THE COMMODIFICATION OF URBAN SPACE AND ITS SOCIO-SPATIAL DEVELOPMENTS  
IN PORTO VELHO-RO

**Allan Rodrigues Augusto<sup>1</sup>**

Professor EBTT no Instituto Federal de Rondônia

allan.augusto@ifro.edu.br

**Maria Madalena Aguiar Cavalcante<sup>2</sup>**

Professora na Universidade Federal de Rondônia

mada.geoplan@unir.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Allan Rodrigues Augusto y Maria Madalena Aguiar Cavalcante (2017): "A mercantilização do espaço urbano e seus desdobramentos socioespaciais em Porto Velho/ro", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2017). En línea:  
<http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/03/espaco-urbano.html>

**Resumo:** O artigo traz uma discussão sobre as políticas de gestão urbana no município de Porto Velho-RO. Incorpora como diferencial o estabelecimento de uma conexão entre o seu processo de expansão urbana e as novas políticas de financiamento imobiliário, que surgiram com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a instalação do Complexo Hidrelétrico do Madeira. A categoria de análise adotada é o espaço, entendido pela ótica de Milton Santos como um espaço que se transforma pela ação de múltiplos atores sobre os objetos. O artigo é apenas um passo na provocação social, política e econômica que direciona a produção do espaço urbano, investigando os instrumentos municipais e discutindo a reformulação de suas políticas públicas. Através da organização de dados secundários é possível identificar na ocupação urbana (em alguns pontos do Distrito Sede) evidências sobre os processos de segregação social, estabelecida através da implantação de empreendimentos imobiliários, que privatizam e cercam áreas com oferta de uma infraestrutura privada aos condôminos.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas. Porto Velho. Mercantilização do Espaço. Gestão Urbana. Fenômeno Socioespacial.

**Abstract:** This article presents a discussion about urban management policies in the municipality of Porto Velho. It incorporates as a differential the establishment of a connection

<sup>1</sup> Allan Rodrigues Augusto, Arquiteto e Urbanista pela Universidade Interamericana de Rondônia – UNIRON. MBA em Gerenciamento de Obras, Tecnologia e Qualidade na Construção Civil. Mestrando Bolsista CNPQ pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG da Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Professor EBTT no Instituto Federal de Rondônia – Campus Calama do Curso Técnico em Edificações. Av. Calama, nº 4985 – Flodoaldo Pontes Pinto - Cep: 76.820-441 – Porto Velho/Rondônia – Brasil. Fone: +55 (69) 99999-7868. E-mail: allan.augusto@ifro.edu.br.

<sup>2</sup> Maria Madalena de Aguiar Cavalcante, Geógrafa pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Doutora pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professora da Universidade Federal de Rondônia. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – UNIR, Prédio do CEGEA, Bloco 1T, Sala 18, Campus UNIR BR-364, km 9,5, Sentido Acre. Cep: 76801-059 – Porto Velho/ – Rondônia. Fone: +55 (69) 2182-2190. E-mail: mada.geoplan@unir.br.

between its urban expansion process and the new real estate financing policies that have emerged with the Growth Acceleration Program (PAC) and the installation of the Madeira Hydroelectric Complex. The category of analysis adopted is space, understood by Milton Santos as a space transformed by the action of multiple actors on the objects. This article is only a step in the social, political and economic provocation that directs the production of the urban space, investigating the municipal instruments and discussing a reformulation of its public policies. Through the organization of secondary data, it is possible to identify in the urban occupation, in some points of the Headquarters District, evidence on the processes of social segregation, established through the implementation of real estate projects, which surround and privatize areas offering a private infrastructure to the condominium owners.

**Keywords:** Public Policies. Porto Velho. Commodification of Space. Urban Management. Socio-spatial Phenomenon.

## 1. INTRODUÇÃO

O avanço das práticas mercadológicas contemporâneas relacionadas ao desenvolvimento econômico do País e, conseqüente, produção do espaço urbano – como um vetor de suporte à produção – trouxeram novas dinâmicas às cidades amazônicas que, por conseguinte, seguem pressionadas pelos interesses da rentabilidade financeira das grandes empresas imobiliárias. O sucesso ou fracasso destas ações mercantis visam sobretudo o lucro de suas produções, onde nada se correlaciona com a qualidade de vida urbana.

O estudo se motiva a fim de identificar: quais os principais recursos utilizados pelas empresas de construção civil (como construtoras e incorporadoras), através da lei de incorporações e outros instrumentos, para mercantilizar o espaço urbano; e os recursos da gestão pública para manter a qualidade de vida urbana, por meio de seus instrumentos para gestão do espaço urbano no Distrito Sede do Município de Porto Velho-RO, a fim de compreender esta totalidade metamórfica – que muda em quantidade e em qualidade conforme as necessidades humanas que mudam conforme o tempo – constituída como território usado em um conjunto de sistemas que permite observar as intencionalidades das partes que atuam sobre ele, diferentemente do território no qual se constitui o Estado sobre o espaço (Santos, 2001).

A construção e reconstrução do espaço através de uma hierarquia estrutural que tange ao espaço físico e social urbano configuram a formação de um Estado Globalizado, no espaço urbano de Porto Velho/RO através da atividade do mercado imobiliário.

A nova lógica de produção imobiliária iniciada com os novos Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU), principalmente o Minha Casa Minha Vida (MCMV), ambos estruturados através do PAC e ainda a fase de construção do Complexo do Madeira no município de Porto Velho, provocou novas dinâmicas no espaço urbano à medida que os grandes empreendimentos imobiliários vinham formatados através da incorporação de condomínios, principalmente os horizontais, com o estigma da privatização dos espaços urbanos através de muros e cercas restringindo seu valor social, principalmente sobre seu alto valor de uso. Entende-se que a mercantilização do espaço urbano é um fenômeno causado por um jogo de interesses, compondo assim a desigualdade socioespacial como resultado de seu processo.

## 2. OS INTERESSES NO ESPAÇO URBANO

O espaço geográfico é resultado de um produto histórico-social materializado que pode ser observado no urbano, o qual determina seus limites de uso através das relações de mercado e suas legislações urbanísticas, que por sua vez não dão conta de sustentar relações ambientais e sociais por meio de seus instrumentos. A imposição sobre os limites de uso na produção do espaço urbano está associada diretamente aos processos de mercantilização do espaço urbano e suas relações com a administração pública na globalização do mercado. O conceito de espaço é adotado a partir da ótica de Santos, onde o mesmo é um construto de ações dos homens e objetos em constante transformação e evolução no tempo.

Nesta perspectiva, Santos (2001) acrescenta que o uso do território pode ser observado pela implantação de infraestruturas e normas que regem tais usos. Esta afirmativa complementa o entendimento sobre os Planos Diretores na Lei do Estatuto da Cidade, sendo que este determinou uma ponte limítrofe para o que seria uma vida urbana adequada e quais instrumentos e técnicas o espaço deveria apresentar para que desse o suporte necessário à vida urbana. A política urbana deve estar voltada ao equacionamento e distribuição das funções sociais da cidade, garantindo o direito à cidade (Fantin *et al.*, 2007). Portanto, os Planos Diretores definem “usos” para os espaços urbanos, na melhor conveniência da administração pública. Entretanto, estas determinações técnicas de uso do espaço são incapazes de prever os fenômenos socioespaciais. Segundo Correa (2012: 26), “o mérito do conceito de formação socioespacial, ou simplesmente formação espacial, reside no fato de se explicitar teoricamente que uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela reproduz”.

Os fenômenos entendidos pelas práticas sociais mudam ao se alterar a escala de ação humana, onde bases teóricas também se alteram à medida que se altera esta escala espacial, como no entendimento das relações entre bairros, municípios e até mesmo nações. Não há uma escala que seja melhor que a outra para a compreensão dos fenômenos espaciais, mas a que constrói melhor o seu espaço de investigação (Corrêa, 2011). Contribuindo com os fenômenos de desigualdade, novos negócios procuram soluções visando o lucro através de oportunidades de financiamentos imobiliários, selecionando proprietários e atendendo interesses políticos e econômicos (Rodrigues, 2007).

O espaço constitui-se da natureza transformada, um sistema de ações sobre objetos do qual o homem se apodera através de suas técnicas (Cavalcante, 2006). O espaço urbano pode ser entendido através de seus agentes. Neste sentido, através da Figura 1 é possível evidenciar a estrutura para estes elementos, considerando suas variáveis e inclusive suas complexidades. Assim, a transformação do espaço urbano acontece para atender às necessidades de um sistema complexo e dotado de interesses diversos, convergentes ou não.



*Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Cavalcante (2006).*

Segundo Cavalcante (2006), é possível através desta noção entender as intencionalidades dos agentes atuantes no espaço. Sendo assim, para uma análise geográfica caracterizamos os agentes da seguinte forma:

- a) Agentes sociais: O espaço urbano está repleto de agentes sociais. A necessidade da moradia move suas intencionalidades, conforme sua satisfação na procura de um “produto imobiliário” oferecido pelo mercado.
  
- b) Agentes econômicos: Dotados de suas técnicas de previsão “orientam” os agentes sociais conforme suas ofertas, que estão voltadas para o lucro e não para a satisfação “plena” do usuário. Estes agentes se aproveitam da insegurança dos agentes sociais e da falta de ação dos gestores públicos para criar modelos de uma “vida melhor”.
  
- c) Gestores públicos: Compostos, principalmente, pelos agentes administradores do Espaço Urbano e aqueles que de alguma forma intervêm em casos especiais como o

Ministério Público. Estas instituições visam normatizar o uso do território para que este seja “explorado” em uma visão de “sustentabilidade social” (Adaptado de Cavalcante, 2006).

É importante ressaltar que o trabalho aqui em questão verticaliza a discussão através do processo de mercantilização do espaço, na apropriação social do espaço urbano e a contribuição de empresas e Estado na atuação do mercado imobiliário, que causam as mais variadas dinâmicas no espaço urbano. A adequação de perfis sociais e oportunidades de moradia (negócio) estão trilhando os nortes para o desenvolvimento espacial urbano, sendo que as políticas e os instrumentos de gestão estão sendo depreciados por sua fragilidade em atender à sustentabilidade social do habitar, dessa forma, por não cumprir seu papel de forma eficiente e igualitária, como propõe sua redação legal.

## **2.1 Habitação, moradia e a mercantilização do espaço urbano**

A necessidade de atender com moradias às pessoas que se deslocavam de outras regiões para as áreas urbanas em todo o Brasil, na busca por oportunidades no processo de industrialização, se tornou um problema a ser solucionado pela gestão pública. Diversos programas como as Companhias Habitacionais (COHAB) utilizavam recursos de financiamento, oriundos de programas governamentais, para atender estas populações com novos estoques de habitação. Como já dizia Lefebvre (2001), não era um pensamento sobre sustentabilidade social urbana, de fomentar a criação de instrumentos de gestão urbana que orientava as iniciativas deste Poder Público e sim atender à demanda pela moradia.

As novas políticas de habitação buscam atender às demandas emergentes de moradia, mas nem sempre este planejamento é capaz de abordar, de forma sistêmica, a produção do espaço de forma a garantir que esses moradores tenham acesso à “cidade legal” ou o “direito à cidade”. Os instrumentos legais tiveram um papel importante neste processo de organização produtiva, fortalecendo os direitos “básicos ou mínimos” em comum dos cidadãos.

A produção de unidades imobiliárias por custos que atendessem à necessidade do lucro das companhias imobiliárias buscou, sobretudo, estratégias mercadológicas que se fundamentavam na melhor relação entre o valor de uso e o valor de troca do solo urbano, sobretudo sendo tendencioso ao valor de troca. Então, a especulação imobiliária que acontecia dentro do arcabouço legal regulamentador se torna o palco entre atores e agentes desta produção espacial. A relevância do estudo geográfico deste fenômeno de mercantilização do espaço urbano é a de encontrar as bases dos processos de segregação espacial, produto resultante da expansão do mercado imobiliário urbano.

Neste processo de modificação do espaço, o modelo de condomínios residenciais se destacou em sua eficiência para combater o déficit habitacional brasileiro, pois sua relação de custo-benefício e boa margem de lucro agradaram aos empresários do mercado imobiliário, transformando-o como modelo para as campanhas nacionais de habitação urbana. A necessidade do acesso aos recursos de infraestrutura pública, como redes de esgoto e água, se tornou a principal ferramenta de marketing destas empresas, onde a presença ou ausência do poder público se torna a “oportunidade” em prospectar novos empreendimentos imobiliários. A padronização de pequenos espaços em ilhas de segurança e infraestrutura trazia uma nova imagem para a “cidade legal”. A padronização do espaço mostra uma tendência organizacional que segue uma linha de força, onde o próprio capital se apodera de espaços onde a rentabilidade se demonstra satisfatória. Esta procura pelo lucro seleciona e descarta áreas conforme a ideologia mercadológica vigente (Santos, 1980).

O Estado parece se tornar omissor ao não suprir a população com os recursos necessários para a reprodução da vida e não tornar acessível as infraestruturas de uso público definidas por Lei (parcelamento de solo urbano 6.766/79) e pela Constituição Federal (Rodrigues, 2007). Neste sentido, Whitaker (2011) ainda destaca a problemática onde a diferenciação de classes exacerba a dualidade na formação do espaço urbano, onde a apropriação dos espaços ocorre de acordo com a capacidade financeira, pendendo para o lado dos dominantes na ocupação das melhores áreas, mais bem servidas, sejam públicas ou privadas em áreas de condomínio.

## **2.2 Plano diretor e instrumentos reguladores do espaço urbano**

Os desafios enfrentados pelos órgãos planejadores e pela sociedade em geral, devido aos desdobramentos da produção do espaço urbano, levaram a administração pública a desenvolver instrumentos que organizassem de forma administrativa este espaço. A política de ordenamento territorial, por esta prerrogativa, não deixa de ser uma conquista social. A construção destes instrumentos visa, sobretudo, organizar a produção do espaço urbano, realizado por agentes em diversas escalas de atuação, como o cidadão comum e empresas construtoras e incorporadoras, que produzem o espaço urbano visando um regime capitalista de apropriação do espaço, no objetivo de não deixar as questões de sustentabilidade sociais e ambientais serem transpostas sobre o valor de troca da terra.

Um novo marco político para a questão da urbanização no Brasil foi iniciado através da Constituição Federal de 1988, trazendo novos instrumentos, não só de ordem social, mas de ordem urbanística como a obrigatoriedade dos Planos Diretores urbanos, organizando assim os direitos e deveres dos cidadãos brasileiros (Monte-Mor, 2008). A garantia dos direitos civis acabou por dar uma nova roupagem para as questões de urbanização, pois antes disso as políticas se fundamentavam em colonizar as áreas mais distantes do centro administrativo, a partir de planos de ação organizados principalmente pelo Governo Militar. A formulação de modelos para a gestão do espaço urbano esteve presente na história do Brasil tendo seu reforço e disseminação durante este período.

O Plano Diretor ganha uma roupagem instrumental através da Lei Federal 10.257/2011, tornando, assim, possível – a partir de uma responsabilidade constitucional – sua operacionalização e organização, tornando-se um marco relevante ao processo da garantia sobre o “direito à cidade”. O plano seguia orquestrado pela racionalidade espacial, hierarquização dos espaços, zoneamentos, entre outras ferramentas que foram assim desenvolvidas para atender à urbanização moderna. Este processo de instrumentação da organização do espaço urbano surgiu, sobretudo, com necessidade de uma organização espacial que atendesse às necessidades específicas da nova política econômica industrial que se firmava no mundo como um todo.

### **3. PERCURSO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS ADOTADOS**

O caminho encontrado para organizar – de forma gráfica – a problemática do desenvolvimento socioespacial foi a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do Censo Demográfico, o qual encontra-se estruturado em setores censitários. Os dados possuem respaldo oficial do Censo Demográfico 2010 e permitem o conhecimento das condições de vida da população. A área de estudo compreende a área urbana do Distrito Sede do Município de Porto Velho, seguindo as diretrizes das legislações municipais, neste caso as que definem o perímetro urbanístico como a Lei 97/99 - Uso e Ocupação de Solo Urbano e 311/2008 - Plano Diretor do Município (IBGE, 2011).

**FIGURA 1 – Setores censitários urbanos de Porto Velho/RO**



Fonte: Organizado pelo autor com base na malha de setores censitários da coleta de 2010.

Composto por 430 setores censitários, os dados da área urbana foram organizados, em uma perspectiva histórica de 2000 a 2010, através de tabelas, as quais permitiram as análises referentes ao tema da mercantilização; outro recurso utilizado foi a análise de imagens de satélite do mesmo período, no entorno dos principais locais onde este processo de dicotomia social é mais acentuado, servindo como base crítica para compreender a complexidade do uso e ocupação do solo urbano do município de Porto Velho, tornando per si um instrumento para a tomada de decisão do Poder Público.

### 3.1 Eixos econômicos e a produção urbana na cidade de Porto Velho

Historicamente as cidades amazônicas possuem uma tendência de reorganização conforme estas novas políticas econômicas que estabelecem eixos de desenvolvimento e não poderia ser diferente com Porto Velho. As cidades se tornaram a principal via para o desenvolvimento neste mundo globalizado, até mesmo por suas características de concentrar bens e serviços diversos, desenvolvendo-se, segundo Becker (2013), a partir de surtos econômicos que podem ser entendidos como de âmbito local, nacional e global, para atender suas necessidades do mercado.

O diferencial deste trabalho é estabelecer uma conexão entre o processo de expansão urbana de Porto Velho – como cidade amazônica, quanto às novas políticas de financiamento imobiliário que surgiram com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que já modificaram o ritmo de produção do espaço urbano – e a instalação de duas usinas hidrelétricas no rio Madeira, a qual influenciou migrantes movidos pelas oportunidades de emprego. O Complexo do Madeira foi responsável por 40.000 empregos diretos e 100.000 empregos indiretos durante sua fase de instalação (Pêgo & Neto, 2007); por se caracterizar principalmente de uma população flutuante, devido ao período de construção da usina, apenas uma parte do efetivo acaba fixando residência, ou já é morador da região. Sendo assim, boa parte do efetivo acaba por migrar por outras obras de barragem ou retorna para sua cidade de origem.

Em 2010 o déficit imobiliário atingia 17,9% da população do município, na ordem de 20.490 unidades imobiliárias, segundo a Fundação João Pinheiro (2013), responsável por levantar dados sobre moradia no Brasil. Porto Velho se torna um atrativo para empresas atuantes no mercado imobiliário, como construtoras e incorporadoras. A problemática do déficit imobiliário não era questão isolada, então novos incentivos foram criados através do Programa

Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) prometendo uma solução para o déficit de moradia urbana, principalmente para pessoas com renda mensal de até 10 salários mínimos, então novas empresas desembarcaram em Porto Velho em busca de oportunidades de explorar o mercado local (ADH, 2015).

A expansão e o adensamento da cidade estiveram assim relacionados, principalmente pela especulação e comercialização de espaços urbanos “privatizados” em forma de condomínios residenciais horizontais e verticais, seguindo as dinâmicas aplicadas por estas empresas em outras regiões do País. Devido à necessidade de mão de obra especializada, algumas modalidades de empreendimento não tiveram tanto êxito, como a de condomínios verticais (edifícios). Os registros de avanço da malha urbana no interstício entre 2008 e 2010 registram valores próximos aos encontrados nas taxas de crescimento anual nas décadas de 80 e 90, respectivamente com os maiores valores de crescimento médio em Km<sup>2</sup> por ano, segundo o Quadro 1.

**QUADRO 1 – Evolução da mancha urbana 1976 – 2010**

Ano Referência (LANDSAT)	AREA (Km <sup>2</sup> )	AREA (Km <sup>2</sup> ) Crescimento Anual	Acumulado (Km <sup>2</sup> )	Crescimento relativo ao ano anterior	Área em relação ao ano de 2010
1976	17,92				
1978	1,31	0,66	19,23	7,31%	23%
1980	3,93	1,97	23,16	20,44%	27%
1984	20,93	5,23	44,09	90,37%	52%
1985	2,14	2,14	46,23	4,85%	54%
1987	8,28	4,14	54,51	17,91%	64%
1988	3,92	3,92	58,43	7,19%	69%
1990	8,11	4,06	66,54	13,88%	78%
1992	2,74	1,37	69,28	4,12%	81%
1994	0,19	0,10	69,47	0,27%	82%
1996	3,16	1,58	72,63	4,55%	85%
1998	1,71	0,86	74,34	2,35%	87%
2000	1,83	0,92	76,17	2,46%	90%
2004	0,76	0,19	76,93	1,00%	90%
2005	1,35	1,35	78,28	1,75%	92%
2006	0,3	0,30	78,58	0,38%	92%
2008	1,78	0,89	80,36	2,27%	94%
2009	4,18	4,18	84,54	5,20%	99%
2010	0,51	0,51	85,05	0,60%	100%

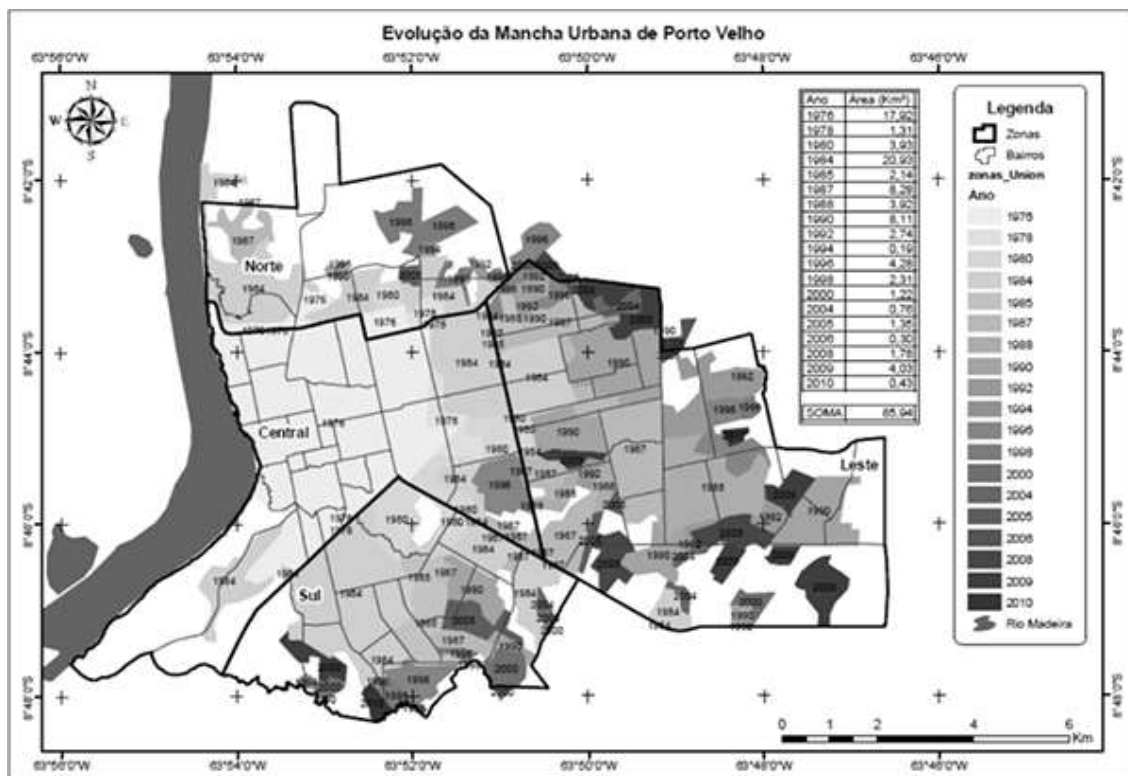
Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Nascimento (2012).

Através de dados tabulados por Nascimento (2012), torna-se ainda mais clara a ideia de Bertha Becker (2013) sobre a característica de expansão urbana através de surtos, onde o crescimento das cidades segue associado a uma dominação econômica, equiparando o progresso urbano conforme a ação das grandes empresas. Desta forma, seu monopólio limita oportunidades dos locais e pequenos empreendedores. Portanto, as cidades não criam resiliência para suportar crises econômicas ou manter seu progresso econômico e social.

Os grandes avanços da mancha urbana de Porto Velho, bem como de sua população, estão associados ao período de fomento e formação do Estado no período de 1980 a 1990, conforme Figura 3. Estes avanços estão alicerçados nas políticas destinadas ao desenvolvimento nacional, sendo que um dos grandes responsáveis pelo crescimento do fluxo migratório foi o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), sendo que o mesmo foi fruto de um acordo internacional de financiamento com o objetivo do asfaltamento da BR-364 (Nunes, 2015). Após este período, a cidade só iria conhecer expansão semelhante em 2009, com a chegada dos recursos e técnicas desenvolvidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa responsável por financiar a implantação de novas infraestruturas e estimular o financiamento e criação de novas empresas, o mesmo se encontrava dividido em três eixos: Logística, Energia e Social e urbano.

**FIGURA 3 – Evolução da mancha urbana 1976 – 2010**





Fonte: Nascimento (2012).

É importante ressaltar que estes momentos de crescimento foram conduzidos por grandes empresas nacionais e internacionais que migraram para a região devido às oportunidades de financiamento e investimento através dos planos governamentais, sendo assim as empresas regionais e de pequeno porte ou serviam a pequenas atividades, ou acabavam prestando serviço para as empresas maiores, sendo que estas não dominavam técnicas suficientes para competir no mercado com as empresas que vinham de outras regiões do país.

A indústria da construção civil dispunha de um quadro de oportunidades no espaço urbano, com a produção de habitações para a população que se destacava para a região Norte do País na tentativa de corrigir do déficit imobiliário, que historicamente sempre foi uma realidade na cidade. Observa-se no Quadro 2 que as novas políticas nacionais de incentivo ao crescimento econômico também refletiram no crescimento populacional, sendo que os maiores destaques seguem para os períodos onde se estabeleciam planos macroeconômicos de financiamento de infraestruturas.

**QUADRO 2 – Evolução da população urbana 1970 – 2010**

Brasil, Grande Região, Unidade da Federação e Município	1970	1980		1991		2000		2010	
	População (Referência)	1980	%	1991	%	2000	%	2010	%
Brasil	52.097.260	80.437.327	54%	110.990.990	38%	137.925.238	24%	160.934.649	17%
Norte	1.626.275	3.036.264	87%	5.922.574	95%	9.027.976	52%	11.669.066	29%
Rondônia	59.607	228.168	283%	659.327	189%	884.785	34%	1.150.922	30%
Porto Velho	47.888	102.593	114%	229.788	124%	273.709	19%	392.475	43%

Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE - Censo Demográfico (banco de dados SIDRA).

Porto Velho não figurava em cenário nacional de desenvolvimento populacional nos interplanos de desenvolvimento (2000); e quanto ao seu movimento de expansão da malha urbana comparado aos anos anteriores também existe um déficit. No entanto, é necessário refletir sobre o processo de adensamento populacional, nos vazios urbanos causados pela rápida expansão da cidade e a criação de novos bairros.



### 3.2 Planejamento urbano em Porto Velho

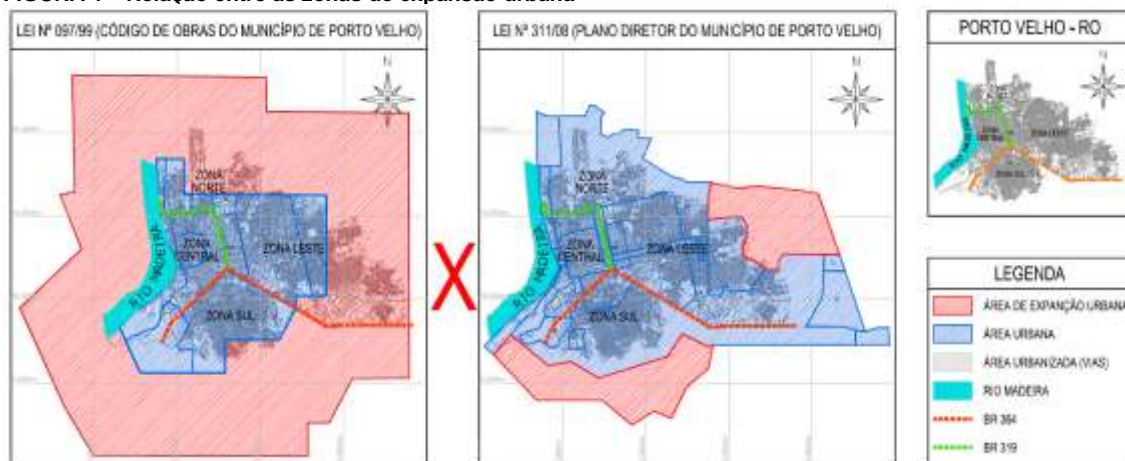
Segundo Barcelos (2015), os Planos Urbanísticos para Porto Velho foram pensados a partir do Plano de Ação Imediata (PAI) de 1972, seguidos então dos Planos Diretores de 1987, 1990 e 2008. O Plano de Ação Imediata seguia os planos mínimos que o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU) estabelecia como critérios para a elaboração do documento, sendo que o mesmo não apresentava nem estruturas de estudos populacionais. Após a Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor de 1990 abordava elementos novos como critérios de uso e ocupação de solo, sistema viário e estrutura urbana – se iniciava instrumentalmente a preocupação pelo desenvolvimento sustentável da cidade. Ainda segundo Barcelos (2015), o Plano Diretor de 1990 se ateve a organizar a implantação de condomínios e loteamentos, sendo estes considerados na época como vetores para o desenvolvimento urbano da cidade. O Plano Diretor de 2008 (vigente) segue como desdobramento dos planos elaborados anteriormente, o desafio deste plano era, sobretudo, organizar o novo crescimento urbano previsto com a instalação do Complexo do Madeira.

Os Planos de Urbanização foram importantes para a organização do espaço urbano sobretudo nas etapas iniciais de consolidação da cidade entre os períodos de 1970 e 1990 e 2000, etapa que define 90% da malha urbana existente até 2010. O que nos chama mais atenção é que apesar de um aumento populacional significativo entre 2000 e 2010, de aproximadamente 120 mil habitantes, a cidade apresenta um incremento na malha urbana de apenas 10%, conforme Figura 3. Novas técnicas para a mercantilização do espaço visando oferecer moradias a um valor de troca ajustado para os programas habitacionais e agentes financeiros (bancos e incorporadoras) se tornaram o principal enfoque das empresas que desembarcaram na região.

A estruturação dos novos empreendimentos imobiliários revelou certas fragilidades dentro das regulamentações de uso e ocupação do solo urbano. Onde a maximização dos resultados financeiros, através das possibilidades jurídicas para o uso e ocupação do solo, se tornou a prioridade para os novos negócios das empresas. As prerrogativas adotadas para o processo de produção do espaço urbano das empresas é o lucro e para o Estado é a disponibilização de novas moradias, sendo que o “direito à cidade” e qualidade de vida urbana passam despercebidos através de frágeis instrumentos de regulação de uso da terra.

Os instrumentos municipais de regulação de uso da terra – mesmo respaldados pela Constituição Federal de 1988 – no intuito de assegurar a oferta de infraestrutura e bens de serviço a toda a população urbana e atendendo o que estabelece o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor do Município de Porto Velho (Lei Municipal Complementar nº 311/2008) e o Código de Obras do Município de Porto Velho (Lei Municipal Complementar nº 97/99), apresentam divergências quanto à definição dos perímetros do zoneamento urbano. A falta de coesão entre as duas leis cria possibilidades jurídicas para o uso e ocupação do solo, principalmente ao que tange sobre a “área de expansão urbana”, conforme Figura 4.

FIGURA 4 – Relação entre as zonas de expansão urbana

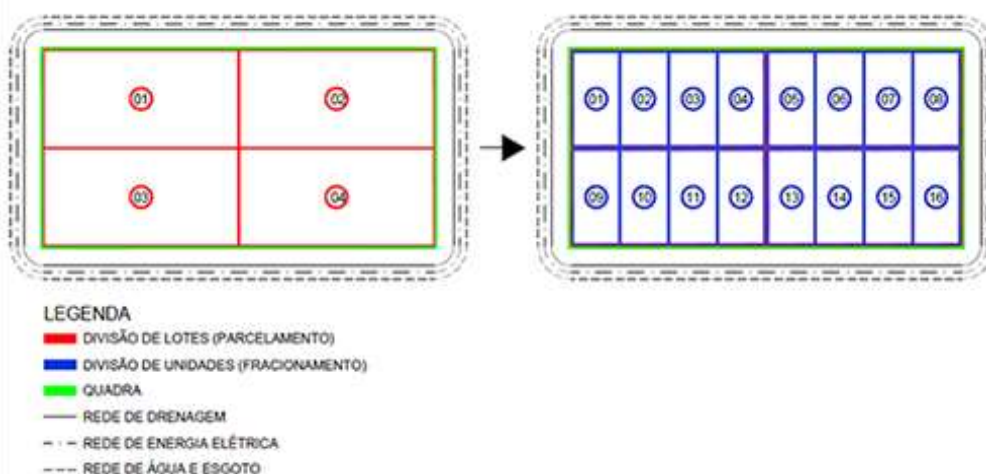


Fonte: Organizado pelo autor com base nas Leis Complementares Municipais 97/1999 e 311/2008.

Estabelecendo diretrizes para o uso ordenado do solo urbano, as legislações se contradizem quanto ao seu sistema de zoneamento. Esta divergência serviu como oportunidade para as empresas modelarem empreendimentos no formato de condomínio fechado. Explorando em seu marketing a oferta de infraestrutura, acabava por se tornar o redentor de uma região onde as políticas públicas não conseguiam cumprir com seu papel em atender o cidadão de Porto Velho. Especulando regiões a fim de maximizar resultados financeiros, a Lei Federal 4.591/64 (condomínios edilícios) foi o principal meio para viabilizar este tipo de empreendimento nas áreas de expansão urbana. Estas áreas são justamente as áreas de conflito de entendimento entre as Leis de Uso e Ocupação do solo e o Plano Diretor vigente no município.

Os modelos de empreendimentos também utilizaram como recurso a Lei municipal de Uso e Ocupação de Solo vigente na época (97/1999), que trata o seguinte: “Residência multifamiliar – edificações destinadas à habitação permanente, correspondendo a mais de uma habitação por lote, compreendendo casas ou sobrados geminados, ou seja, unidades residenciais, agrupadas horizontalmente ou habitações agrupadas verticalmente. Maximizando o resultado financeiro dos negócios imobiliários, a compactação ou agrupamento das unidades residenciais se tornou uma ferramenta fundamental para atender às necessidades do lucro das empresas. A configuração de empreendimentos no modelo de Condomínio Fechado propõe uma realidade de uso de solo diferenciada entre o “dentro e fora” do condomínio privativo, não só quanto à restrição de uma “cidade legal” a aqueles que poderiam pagar ou se enquadrar nos programas do Governo, mas também quanto à especulação do valor de troca da terra urbana.

**FIGURA 5 – Proposta de fracionamento de solo em quadra de 1800,00m<sup>2</sup>**



*Fonte: Organizado pelo autor com base nas Leis Completas Municipais 97/1999 e 311/2008.*

Na Figura 5 é possível perceber a mesma distribuição de infraestrutura, atendendo a uma quadra com um parcelamento de solo, fracionado em unidades menores, correspondendo a uma aglomeração 267% maior que seria possível através do parcelamento de solo, sendo possível edificar até um máximo de 06 (seis) unidades por quadra. O seu categórico enquadramento legal estabelece uma relação indissociável entre as unidades, onde a propriedade é dividida em áreas comuns e áreas privativas. Apesar de possuir acessos isolados para cada unidade imobiliária, o solo urbano então fracionado nada tem a ver com solo parcelado, o qual a propriedade é individualizada em unidades e não frações, tendo seus direitos assegurados pela Lei Federal 6.766.

O adensamento imobiliário em empreendimentos do tipo “Condomínio Fechado” se tornou uma realidade, à medida que este se transformou no melhor caminho para potencializar o valor de troca pelo valor de uso da terra. Esta estratégia é aspecto causador de: diversas problemáticas ambientais, jurídicas e principalmente sociais; problemas relacionados à implantação de empreendimentos distantes da área urbanizada, onde a infraestrutura pública é precária em seu entorno, principalmente as vias de acesso; complicações para regularização e desmembramento de lotes, além da privatização do espaço público, causando per si a diferenciação socioespacial. É importante ressaltar que a função social da cidade está diretamente ligada aos direitos de propriedade da terra urbana (Rodrigues, 2007).

A conferência da propriedade a título de alienação, mesmo que sob fração, promove a ideia de posse do terreno, mesmo que esta não ocorra de forma integral, devido às suas áreas privativas e comuns estarem estabelecidas apenas nas Convenções de Condomínio. A complexidade das possibilidades jurídicas criadas pela Lei de Condomínios 4.591/64 – para o uso do solo urbano – se tornou tão preocupante que a Lei de Parcelamento de solo 6.766/79 encontra-se em revisão em um projeto de Lei 3.057, entendendo que deve existir uma preocupação maior quanto à função social e ambiental para o uso do solo urbano.

### 3.3 Uma cidade dual

A incoerência dos instrumentos e da gestão urbana forneceram oportunidades para as indústrias imobiliárias quanto à oferta e distribuição da infraestrutura urbana de forma privativa em modelos condominiais. Surge, assim, a ideia de uma cidade imaginária, delimitada pela razão de um instrumento legal, muros e cercas, escondendo a realidade do traçado urbano rendido à informalidade devido à falta de ação do Poder Público. O convite para esta nova realidade urbana que dispõe de infraestrutura, saneamento, bem como equipamentos de uso coletivo, está disponível apenas para aqueles que se enquadram nos Programas Habitacionais do Governo, ou possuem capacidade financeira para aquisição das unidades.

De acordo com o Plano Diretor do Município de Porto Velho, Lei Municipal Complementar nº 311/2008:

Art. 4º Para atingir seu objetivo, a política municipal de desenvolvimento urbano observará as seguintes diretrizes:

I - Garantia do direito à cidade sustentável;

II - Gestão democrática e cooperação entre governo, iniciativa privada e terceiro setor [...]

VI - Ordenamento e controle do uso do solo [...]

XI - Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua influência.

Parágrafo único. Entende-se como cidade sustentável àquela que assegure o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Com uma intenção ligada aos direitos sociais urbanos, nota-se a inoperância do poder público ao cumprir com as exigências que o mesmo se impôs. Nesta fragilidade, o mercado imobiliário viu uma oportunidade, ao contemplar esta infraestrutura dentro da viabilidade econômica de seus empreendimentos e ainda assim satisfazendo suas margens de lucro.

Para melhor entendimento sobre esta realidade dividimos o espaço urbano em zonas delimitadas pelos eixos das Rodovias Federais BR-364 e BR-319. A “Zona Sul” do espaço urbano de Porto Velho se caracteriza por um notável processo de segregação espacial, no que se refere à privatização de espaços públicos por condomínios residenciais. A Figura 6 apresenta notadamente o isolamento e adensamento de boa parte de suas residências. O espaço caracteriza-se também pela presença de vazios urbanos, impondo novas dinâmicas na produção do espaço urbano. O processo de privatização desta grande área em destaque se iniciou em 2006 com a implantação de condomínios na parte superior da Rua João Paulo I, seguindo posteriormente para a parte inferior da via.

**FIGURA 6 – Condomínios residenciais na “zona sul” do município de Porto Velho/RO**



Fonte: Organizado pelo autor adaptado de (GOOGLE, 2014).

A eficácia quanto ao desenvolvimento sustentável urbano das Legislações Urbanísticas é severamente questionada pela população, principalmente no que se trata da função social da propriedade e da cidade. Variadas são as complexidades que envolvem este processo, onde destacamos o atendimento adequado às demandas da população urbana, no que tange à qualificação dos espaços, considerando inclusive a integração de diferentes escalas de planejamento onde as reproduções devem ser entendidas do bairro até a cidade como um todo (Freitas, 2008).

A produção deste novo espaço urbano desigual segue alinhada com a política do mercado imobiliário, através de uma estratégia que observa apenas o lucro, onde este se define por uma lógica mínima de intervenção, que obedece às necessidades do mercado e respeite os limites da legislação (Epaminondas, 2008). A produção do “imóvel produto”, fundamenta-se nas lógicas do capital e não do social, onde sua oferta é para quem pode comprar e não para quem precisa. Este produto se relaciona com o seu entorno e com sua valorização, neste caso aumentada devido à procura, dessa forma as empresas formatam seus produtos balizados pelo seu consumidor e pelos limites da legislação (Epaminondas, 2008).

A produção da Cidade Legal autorizada pelos instrumentos urbanos permitiu a implantação de condomínios residenciais a quilômetros de distância do centro da cidade, distanciados de qualquer infraestrutura pública em uma área como se pode observar pela imagem, predominantemente chacareiras, conforme a Figura 7. Esta distribuição urbana do mercado imobiliário provoca novas dinâmicas territoriais em seu entorno, como também causam dificuldades à estrutura governamental de atender adequadamente essas famílias, que estão apoiadas pelos limites do que as legislações exigem dos empreendedores.



**FIGURA 7 – Condomínio Bairro Novo/Odebrecht Realizações Imobiliárias em Porto Velho/RO**



Fonte: Skyscrapercity.

### 3.4 O acesso à infraestrutura

Reunir dados sobre a produção comercial da Cidade Legal, com a infraestrutura necessária para uma vida urbana de qualidade, foi importante para consolidar as afirmativas sobre a discrepância entre os moradores da Cidade “Pública” e os moradores da Cidade “Privada”. A coleta reuniu os dados dos 430 setores censitários que compõem a área urbana do município através de 16 variáveis previamente selecionadas. As variáveis escolhidas foram do tipo de domicílio e sua adequação à infraestrutura urbana pública. Foi composto um quadro para que pudesse ficar mais claro a organização destas variáveis e a comparação de seus dados. O Quadro 3 mostra o percentual de adequação de cada tipologia de edificação à infraestrutura urbana pública.

**QUADRO 3 – Comparação do tipo de domicílio e sua adequação**

DOMICÍLIOS		INFRAESTRUTURA PÚBLICA					
TIPO	TOTAL	REDE DE ÁGUA		REDE DE ESGOTO		ENERGIA ELÉTRICA	
		IMÓVEIS	PERC.	IMÓVEIS	PERC.	IMÓVEIS	PERC.
Domicílios particulares permanentes	106089	42005	39,59%	11502	10,84%	104577	98,57%
Domicílios particulares permanentes do tipo casa	86170	34511	40,05%	7923	9,19%	43759	50,78%
Domicílios particulares permanentes do tipo casa de vila ou em condomínio	2598	1212	46,65%	1089	41,92%	2593	99,81%
Domicílios particulares permanentes do tipo apartamento	16505	6063	36,73%	2425	14,69%	16454	99,69%

Fonte: Organizado pelo autor adaptado de (IBGE, 2010).

Foram considerados adequados aqueles que eram atendidos exclusivamente por sistemas públicos de distribuição, sistemas como poços ou fossas foram descartados desta contagem, sendo considerados como inadequados. O percentual de adequação das edificações do tipo vila ou condomínio e apartamentos possui melhores resultados do que o tipo casa no quantitativo geral; isso parte do argumento inicial do artigo sobre a Cidade Real sem infraestrutura e a Cidade Imaginária privatizada com os recursos básicos para a manutenção da vida urbana. Com vistas a atender melhor o cidadão, construtoras e incorporadoras aproveitaram a oportunidade de cumprir com uma necessidade local subtraindo, desobrigando o Poder Público de suas responsabilidades. Sua ausência ou presença na oferta de infraestruturas permitiu que a cidade expandisse conforme o interesse da iniciativa privada,

sendo que este nem sempre atende um planejamento de interesse comum entre cidadão e Governo. Com a limitação condicional das diretrizes das legislações vigentes, o capital social está sendo reduzido a cada ação do mercado imobiliário. Não existe a preocupação entre a coesão dos espaços internos e externos dos empreendimentos. A dicotomia social se instala à medida que a mercantilização do espaço acontece.

#### **4. CONCLUSÃO**

Os resultados mostram que o município de Porto Velho possui uma problemática de ordenação territorial, que tem suas origens nas estruturas dos instrumentais reguladores do uso e ocupação do solo. Segundo o Estatuto das Cidades, cabe ao Estado o dever de produzir a cidade com responsabilidade. Deve, assim, buscar ferramentas e instrumentos que possam compreender e diminuir as diferenças espaciais causadas pela complexa ação do capital na mercantilização do espaço urbano, reformulando seus instrumentos de gestão. Uma nova ótica sobre as responsabilidades e a sustentabilidade do espaço urbano deve ser apreciada, à medida que novos trabalhos e pesquisas possam servir de subsídio para a tomada de decisões, quanto às limitações do Estado frente à prospecção mercadológica das empresas.

Através da análise do produto social foi possível entender um processo de produção capitalista dotado de interesses que direcionam a produção e a reprodução do espaço urbano, considerando os níveis de interação social da população. Isso expressa a incoerência das políticas de gestão urbana, pois a população mais vulnerável socialmente é condicionada a ocupar as regiões com menores índices de atendimento à infraestrutura, devido à descentralização do propósito da terra urbana a partir das ações do mercado imobiliário, que propõem um sobre valor de troca ao uso da terra urbana.

De diversas maneiras o mercado impõe suas necessidades, seja através das atividades meio, ou atividades fim do âmbito produtivo local. No caso de Porto Velho, isso se torna evidente para os dois lados, a princípio com a especulação da reestruturação da infraestrutura, com a instalação de duas usinas hidrelétricas no rio Madeira, posteriormente com a ação de construtoras e incorporadoras que se apresentaram na região em busca de um mercado promissor, tanto pelas promessas de oportunidades na presença de um mercado que já apresentava um déficit imobiliário e, principalmente, com a inércia da gestão pública em oferecer de modo abrangente infraestruturas básicas urbanas, como água, luz e esgoto, tornando-se o principal vetor para segregar as relações sociais, quanto ao uso social e equitativo do solo urbano, onde aqueles que se enquadravam em programas do governo, ou podiam pagar o valor de troca imposto pelo mercado, poderiam ter uma melhor qualidade de vida.

Para pensar a cidade é preciso compreender os paradigmas da produção capitalista neoliberal das áreas urbanas, com destaque para as cidades médias amazônicas; é necessário repensar os instrumentos de gestão do uso do solo urbano. A complexidade da formação socioespacial da cidade de Porto Velho segue amarrada à proposta que Bertha Becker (2013) concluiu sobre a geração de trabalhos novos sobre trabalhos velhos, onde sua resiliência segue limitada neste aspecto. Devemos sobretudo incorporar novas técnicas nos instrumentos municipais, trabalhando dados e estatísticas municipais através da melhoria contínua do processo de produção da cidade, tornando o espaço urbano das cidades médias amazônicas preparado para novos investimentos de média e alta complexidade.

#### **REFERÊNCIAS**

Agência de Desenvolvimento da Habitação (ADH) (2015): Minha Casa, Minha Vida tem programas urbano e rural regulamentados. Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/interna.php?id=219>. Consultado em: 04/04/2015 a las 16:00.

Becker, Bertha K. (2013): "A urbe amazônica: a floresta e a cidade". Garamond, Rio de Janeiro.

Brasil (1979): Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento de solo e dá outras providências, Brasília.

\_\_\_\_\_. (2000): Projeto de Lei nº 3.057, de 2000. O projeto de lei que encabeça este processo traz alteração pontual à Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano.

Carlos, A. F. A. (2007): O Espaço Urbano - Novos Escritos Sobre A Cidade.FFLCH, São Paulo.

Cavalcante, M. M. A. (2008): "Transformações Territoriais no Alto Rio Madeira: Hidrelétricas, Tecnificação e (Re) organização". Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Rondônia. Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG. Porto Velho.

Correa, R. L. (2011): "Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão". En: Carlos, A. F. A. et al (Org.) *A produção do espaço urbano, agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.

\_\_\_\_\_. (2012): "Espaço: Um conceito-chave da geografia". En: Castro, I. E. et al (Org.) *Geografia: Conceitos e Temas*. 15. ed. Betrand, Rio de Janeiro.

Epaminondas, L. M. R. (2008): "Legislação urbanística e estruturação do espaço em Belo Horizonte: um estudo do Bairro Buritis". En: Costa, G. M.; Mendonça, J. G. (Org.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. C/Arte, Belo Horizonte.

Fantin, M.; Costa, M. A.; Monteiro, A. M. V. A. (2007): "Relevância de uma Infraestrutura Geoinformacional como Subsídio ao Desenvolvimento de Políticas Urbanas". En: Almeida, C. M. de; Câmara, G.; Monteiro, A. M. V. (Org.) *Geoinformação em urbanismo: cidade real x cidade virtual*. 1. Reimp. Oficina de textos, São Paulo.

Freitas, J. M. F. (2008): "Planejamento urbano de Belo Horizonte: reflexões sobre um momento limiar". En: Costa, G. M.; Mendonça, J. G. (Org.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, C/Arte.

Fundação João Pinheiro (FJP) (2013): Centro de Estatísticas e Informações. *Déficit Habitacional municipal do Brasil*. Belo Horizonte. Disponible en: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Consultado en: 04/04/2015 a las 16:00.

Google Earth, Sistema de Visualização Geográfica por Satélite (2014): 8°48'18,40"S 63°53'38,87"O elev 92m alt. do ponto de visão 1.96km. Image 2014 DigitalGlobe. Google.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010): Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário. Disponible en: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_do\\_Universo/Agregados\\_por\\_Setores\\_Censitarios/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitarios/). Consultado en: 26/11/2015 a las 16:00.

Lefebvre, H. (2001): "Direito à Cidade". Centauro, São Paulo.

Monte-Mór, R. L. M. (2008): "Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira". En: Costa, G. M.; Mendonça, J. G. (Org.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. C/Arte, Belo Horizonte.

Nunes D. D. et al. (2015): "O Ambiente Rondoniense: Processos Históricos e Contemporâneos". En: Simonian, L. T. L; Baptista, E. R. (Org.) *Formação Socioambiental da Amazônia*. NAEA, Belém.

Pêgo, B.; Neto, C.C. (2007): "Complexo do Rio Madeira". GESEL. *Informativo Eletrônico do Setor Elétrico*. UFRJ, Rio de Janeiro.



Porto Velho (1999): Lei Complementar nº 097, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Porto Velho. Inciso VI do art. 67 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho.

\_\_\_\_\_ (2008): Lei Complementar nº 311, de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Porto Velho e dá outras providências. Inciso IV do art. 87 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho.

Santos, M. (1980): "Por uma Geografia Nova: Da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica". Hucitec, São Paulo.

Santos, M.; Silveira, M. L. (2001): "O Brasil: território e sociedade no início do século XXI". Record, Rio de Janeiro, São Paulo.

Rodrigues, A. M. (2007a): "A cidade como direito". *IX Colóquio Internacional de Geocrítica. Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. (2007b): "Desigualdades Socioespaciais – A Luta Pelo Direito à Cidade". *Cidades*, v. 4, n. 6, p. 73-88. Campinas, UNICAMP.

Whitaker, J. S. F. (2011): "São Paulo: Cidade da Intolerância, ou o urbanismo 'à brasileira'". *Estudos Avançados*, 25 (71), São Paulo.