

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**  
**Faculdade de Arquitetura**  
**Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional**

## **Dissertação**

**“GRANDES EMPREENDIMENTOS URBANOS”:**  
o desempenho municipal qualificando a cidade

*Acad. Nanci Begnini Giugno*

*Orientador: Oberon da Silva Mello*

**Porto Alegre, novembro 2007.**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**NANCI BEGNINI GIUGNO**

**GRANDES EMPREENDIMENTOS URBANOS:  
o desempenho municipal qualificando a cidade**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Área de concentração: Planejamento Urbano

Orientador: Professor Doutor Oberon da Silva Mello

Porto Alegre

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS

2007

**NANCI BEGNINI GIUGNO**

**GRANDES EMPREENDIMENTOS URBANOS:  
o desempenho municipal qualificando a cidade**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Oberon da Silva Mello

Banca Examinadora

Dr<sup>a</sup>. Soraya M. Vargas Côrtes  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia / UFRGS

Dr. Carlos Ribeiro Furtado – PROPUR / UFRGS

Dr. Enaldo Nunes Marques - PROPUR / UFRGS

***Dedico esta minha expedição pelo conhecimento a meus pais, Adelino e Ilha, pois eles realmente me ensinaram a pensar o coletivo, a entender as diferenças, a buscar a justiça e a estar sempre pronta a aprender, revendo conceitos e procedimentos, sem perder os verdadeiros valores do ser humano, enquanto parte do universo.***

***Dedico igualmente, com muito amor, a meus filhos, Carolina e Felipe, como estímulo a que encontrem, em seu trabalho, um caminho de esperança para um mundo mais harmonioso, e que seja sinônimo de realização pessoal.***

## **Agradecimentos**

*Somente foi possível concluir este trabalho devido ao apoio, colaboração, amizade, incentivo, confiança, crítica e compreensão, que recebi de pessoas muito especiais.*

*Tenho a agradecer, com grande afeição, ao longo desta incursão:*

*Ao Beto, pelo carinho, companheirismo e presença reconfortante em todos os momentos, até a última madrugada de reajustes finais;*

*À minha prima Leoni, lá de Passo Fundo, que reencontrei virtualmente, depois de mais de 20 anos e que, faltando apenas pouquíssimos dias para entregar a dissertação, através de e-mails, madrugada a fora, revisou todo o texto, preocupada com a concisão, a clareza e a coesão das idéias. Puxa como faltavam vírgulas e quantas palavras repetidas em um único parágrafo!*

*Aos amigos Rose Bertolo e Vitório, que leram atentamente todo o texto, propondo sugestões indispensáveis a seu melhor entendimento e a uma mais apropriada redação;*

*À minha incansável amiga de todas as horas, Vilma, que sempre encontrou tempo, em meio as suas tantas tarefas, para formatar e reformatar o texto, e as figuras;*

*Aos jovens colegas de PROPUR, Michelle e Eduardo, que muito antes de mim se tornaram mestres e permitiram, através do debate, a combinação da experiência com as novas idéias;*

*À minha colega e amiga Leda, que com tanta competência e paciência, foi a responsável por qualificar as citações e as referências de literatura utilizadas;*

*Às minhas amigas Gilda, Dalila e Dione (in memorian), constantes incentivadoras, não deixando que, em qualquer momento, eu me aventurasse a desistir;*

*Ao arquiteto Cláudio Ugalde, que me motivou a seguir seus passos;*

*Aos amigos Ivonilcy, Graça e Ricardo, meus admiradores, sempre solidários e acreditando em mim;*

*Aos estagiários: Diogo, Reinaldo, Úrsula e Letícia, colaboradores nas tarefas mais minuciosas e irritantes;*

*Ao meu orientador Oberon, pela confiança, lucidez e serenidade com que analisou minhas propostas, contrapôs suas idéias e respeitou o caminho percorrido;*

*Aos professores do PROPUR, pelo conhecimento repassado, pelas sugestões de leitura e pelo estímulo à ousadia;*

*Às secretarias Mariluz, Rosane e Neiva (in memorian), pela dedicação e tolerância;*

*Ao meu amigo Gustavo, autodidata, que em meio à aula de ginástica, ouvia meus comentários e dúvidas, indicando novos locais de pesquisa;*

*À instituição METROPLAN, onde desenvolvi minha atividade profissional, conhecendo a complexidade das cidades e das regiões, descobrindo um campo de atuação pouco desvendado para o engenheiro, além da riqueza do trabalho interdisciplinar;*

*Às Prefeituras de Novo Hamburgo e Eldorado do Sul, que abriram suas portas para a pesquisa, em especial aos arquitetos André, Arlete, Rejane e Rosaura de Novo Hamburgo, e à arquiteta Juliana, de Eldorado do Sul;*

*À empresa PROFILL, especialmente à Eng<sup>a</sup> Florestal Flávia Bulhões, coordenadora do Estudo de Impacto Ambiental do Loteamento Boulevard Germânia.*

*Com certeza, a tantos outros amigos de diferentes caminhadas, colegas da Metroplan e familiares, não mencionados, sempre próximos e às vezes, na sua humildade, aparentemente invisíveis, mas extremamente importantes, pois me deram o suporte básico para que eu permanecesse “firme” durante todo este tempo.*

***“Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende”.***  
***Leonardo da Vinci***

***“Nenhuma mente que se abre para uma nova idéia voltará a ter o tamanho original”.***  
***Albert Einstein***

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>12</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>14</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>15</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1 Tema de Estudo.....	16
1.2 Antecedentes e Justificativas.....	30
1.2.1 Antecedentes.....	30
1.2.2 Justificativas.....	34
1.3 Estrutura da Investigação.....	42
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>46</b>
<b>3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	<b>66</b>
3.1 Indicadores da Análise de Desempenho Municipal.....	66
3.1.1 Trama I: Qualidade Urbana do Projeto.....	68
3.1.2 TRAMA II: Desempenho Municipal.....	74
3.1.3 Esquema geral: TRAMA I + TRAMA II.....	79
3.2 Escolha dos Estudos de Caso.....	85
<b>4 ANÁLISE DOS PROJETOS URBANÍSTICOS SELECIONADOS.....</b>	<b>89</b>
4.1 Projeto Boulevard Germânia – Novo Hamburgo.....	93
4.1.1 Histórico do Processo na METROPLAN.....	96
4.1.2 Gestão Urbana em Novo Hamburgo.....	109
4.1.3 Análise das Alterações e o Projeto Final.....	118
4.1.4 Visão Crítica das Relações Desempenho Público x Loteamento Boulevard Germânia.....	135
4.2 Projeto Loteamento Centro Novo – Eldorado do Sul.....	142
4.2.1 Histórico do Processo na METROPLAN.....	143
4.2.2 Gestão Urbana em Eldorado do Sul.....	157
4.2.3 Análise das Alterações e o Projeto Final.....	170
4.2.4 Visão Crítica das Relações Desempenho Público x Centro Novo.....	176

<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>180</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>191</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana de Porto Alegre .....</b>	<b>17</b>
<b>Figura 2 - A cidade e suas relações com os atores .....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 3 - Organograma da TRAMA I – Qualidade urbana do projeto .....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 4 - Organograma da TRAMA II – Desempenho municipal.....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 5 - Alterações no projeto e a administração municipal.....</b>	<b>80</b>
<b>Figura 6 - Relação do desempenho municipal com a qualificação urbana.....</b>	<b>81</b>
<b>Figura 7 - Localização das áreas dos estudos de caso na RMPA .....</b>	<b>87</b>
<b>Figura 8 - Fluxograma básico para aprovação e registro de projetos de parcelamento.....</b>	<b>91</b>
<b>Figura 9 - Vista da gleba pela Avenida Presidente Lucena .....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 10 - Gleba em foto aérea de 1991 .....</b>	<b>94</b>
<b>Figura 11 - Vista Norte – Arroio Gauchinho .....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 12 - Distribuição de usos no projeto original - Processo 2.300/80.....</b>	<b>97</b>
<b>Figura 13 - Distribuição de usos - Processo 3.127/81 .....</b>	<b>98</b>
<b>Figura 14 - Distribuição de usos - Processo 0.885/90 .....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 15 - Distribuição de usos - Processo 0.329/95 .....</b>	<b>104</b>
<b>Figura 16 - Distribuição de usos - Processo 2.583/02.....</b>	<b>105</b>
<b>Figura 17 - Comparação entre os projetos urbanísticos .....</b>	<b>120</b>
<b>Figura 18 - Nascente e área não edificável no quarteirão do pólo comercial ..</b>	<b>121</b>
<b>Figura 19 - Localização e destinação das áreas institucionais.....</b>	<b>125</b>
<b>Figura 20 - Vista Sul - Arroio Gauchinho.....</b>	<b>126</b>
<b>Figura 21 - Versão do projeto urbanístico de dezembro de 2006 .....</b>	<b>131</b>
<b>Figura 22 - Detalhe da porção sul do loteamento.....</b>	<b>133</b>
<b>Figura 23 - Detalhe da porção norte do loteamento.....</b>	<b>134</b>
<b>Figura 24 – Etapas de implantação do empreendimento.....</b>	<b>135</b>
<b>Figura 25 - Vista aérea do loteamento Centro Novo .....</b>	<b>142</b>

<b>Figura 26 - Vista geral - baixas declividades .....</b>	<b>143</b>
<b>Figura 27 - Ocupação do entorno da gleba.....</b>	<b>144</b>
<b>Figura 28 - Distribuição de usos - Processo 0.929/99 .....</b>	<b>145</b>
<b>Figura 29 - Distribuição de usos - Versão 1 – Processo 1.821/02 .....</b>	<b>148</b>
<b>Figura 30 - Distribuição de usos – Versão 2 – Processo 1.821/02 .....</b>	<b>150</b>
<b>Figura 31 - Distribuição de usos – Versão 3 – Processo 1.821/02 .....</b>	<b>153</b>
<b>Figura 32 - Projeto que recebeu Anuência Prévia da METROPLAN .....</b>	<b>155</b>
<b>Figura 33 - Estação de tratamento de esgotos - ETE .....</b>	<b>165</b>
<b>Figura 34 - Ocupação dos lotes desapropriados pelo Município .....</b>	<b>167</b>
<b>Figura 35 - Abertura de via e a Escola Estadual.....</b>	<b>168</b>
<b>Figura 36 - Construção de casas da cooperativa habitacional .....</b>	<b>169</b>
<b>Figura 37 - Escola Estadual de 2º Grau Eldorado do Sul.....</b>	<b>172</b>
<b>Figura 38 - Linhas de alta tensão que atravessam a área.....</b>	<b>173</b>
<b>Figura 39 - Comparação entre os projetos urbanísticos .....</b>	<b>174</b>
<b>Figura 40 - Detalhe do desenho urbano – lotes uniformes.....</b>	<b>175</b>

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 - Indicadores de qualidade da administração municipal .....</b>	<b>57</b>
<b>Quadro 2 - Planilha de áreas do loteamento.....</b>	<b>128</b>
<b>Quadro 3 - Ligações viárias.....</b>	<b>129</b>
<b>Quadro 4 - Áreas correspondentes ao projeto urbanístico .....</b>	<b>156</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>ACI</b>	Associação Comercial, Industrial e de Serviços.
<b>AESSUL</b>	Distribuidora Gaúcha de Energia Sociedade Anônima
<b>ANPOCS</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>ART</b>	Anotação de Responsabilidade Técnica
<b>AV</b>	Área Verde
<b>CEEE</b>	Companhia Estadual de Energia Elétrica
<b>CEPAM</b>	Fundação Faria Lima
<b>CMU</b>	Conselho Municipal de Urbanismo
<b>COMPAM</b>	Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente
<b>COMUSA</b>	Companhia Municipal de Saneamento de Novo Hamburgo
<b>CONAMA</b>	Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>CONEL</b>	Comissão de Controle Urbanístico e o Conselho da Cidade
<b>CONSEMA</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente
<b>CORSAN</b>	Companhia Riograndense de Saneamento
<b>CREA</b>	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
<b>CRECI</b>	Conselho Regional dos Corretores de Imóvel
<b>DAER</b>	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
<b>DEHAB</b>	Departamento de Habitação
<b>DGT</b>	Diretoria de Gestão Territorial
<b>DIPLAN</b>	Diretoria de Planejamento
<b>DL</b>	Divisão de Licenciamento
<b>DM</b>	Declaração Municipal
<b>DNER</b>	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
<b>DNIT</b>	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
<b>DUEs</b>	Diretrizes Urbanísticas Especiais
<b>EHIS</b>	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
<b>EIA</b>	Estudo de Impacto Ambiental
<b>EIV</b>	Estudo de Impacto de Vizinhança
<b>ENGEPLUS</b>	Engenharia e Consultoria Limitada
<b>ETE</b>	Estação de Tratamento de Esgotos
<b>EVU</b>	Estudo de Viabilidade Urbanística
<b>FAUSP</b>	Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo
<b>FEPAM</b>	Fundação Estadual de Proteção Ambiental
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LI</b>	Licença de Implantação
<b>LP</b>	Licença Prévia
<b>LT</b>	Linha de Transmissão
<b>LTDA</b>	Limitada
<b>METROPLAN</b>	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

<b>MFM</b>	Montepio da Família Militar
<b>NH</b>	Novo Hamburgo
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PDDI</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
<b>PDDU</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
<b>PDDUA</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
<b>PDUA</b>	Plano Diretor Urbanístico Ambiental
<b>PND</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>PROFILL</b>	Engenharia e Ambiente
<b>PROPUR</b>	Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional
<b>RIMA</b>	Relatório de Impacto Ambiental
<b>RMPA</b>	Região Metropolitana de Porto Alegre
<b>SAEC</b>	Sociedade de Arquitetos e Engenheiros Civis
<b>SMAG</b>	Secretaria Municipal de Agricultura NH
<b>SAHAB</b>	Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação NH
<b>SEMA</b>	Secretaria Municipal de Administração NH
<b>SECULT</b>	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo NH
<b>SMED</b>	Secretaria Municipal de Educação e Desportos NH
<b>SEMIC</b>	Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Serviços NH
<b>SEMAM</b>	Secretaria Municipal de Meio Ambiente NH
<b>SEMFA</b>	Secretaria Municipal da Fazenda NH
<b>SEMOP</b>	Secretaria Municipal de Obras Públicas NH
<b>SEMSA</b>	Secretaria Municipal de Saúde NH
<b>SEMSU</b>	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos NH
<b>SEMTRAS</b>	Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Transportes NH
<b>SEPLAN</b>	Secretaria Municipal de Planejamento NH
<b>SINDUSCON</b>	Sindicato da Indústria da Construção Civil
<b>SMGP</b>	Sistema Municipal de Gestão do Planejamento
<b>SOPSH</b>	Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação.
<b>T</b>	Total
<b>UAC</b>	União das Associações Comunitárias
<b>UERGS</b>	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
<b>UFRGS</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
<b>UFSCAR</b>	Universidade Federal de São Carlos
<b>UNISINOS</b>	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
<b>ZAE</b>	Zona Ambiental Especial
<b>ZAR</b>	Zona Ambiental Predominantemente Residencial

## Resumo

Este trabalho averigua as relações entre o desempenho do poder público municipal na aprovação de novos empreendimentos urbanos, e a qualificação de seus projetos, analisando se o projeto aprovado agrega melhorias urbanas à cidade como um todo. A partir dos conceitos de cidade, de planejamento e de gestão urbanos, obtém-se melhor compreensão dos processos de densificação e expansão das cidades. A efetivação do planejamento e da gestão, através da aprovação de novas frentes de urbanização, resulta em intervenções no território metropolitano, de forma diferenciada, a partir das estruturas e dinâmicas municipais adotadas. Como ferramentas necessárias à consecução do objetivo, adotaram-se duas linhas de análise concernentes ao planejamento e gestão urbanos: o desempenho municipal e a qualidade urbana do projeto. Para cada uma destas linhas, foram selecionados indicadores e aspectos representativos do tema proposto. A pesquisa priorizou dois estudos de caso referentes aos empreendimentos urbanos denominados Centro Novo e Boulevard Germânia, localizados nos municípios de Eldorado do Sul e Novo Hamburgo, respectivamente. Confirmaram-se as hipóteses previstas, de “que o desempenho público municipal, tem uma implicação direta na maior ou menor qualificação da cidade” e de “que este desempenho pode ser comprovado por um conjunto de indicadores”. Estes elementos caracterizam as técnicas e as bases utilizadas, que se refletem na qualidade dos projetos e no conjunto de medidas compensatórias e mitigadoras de seus impactos. Os resultados obtidos permitem validar a metodologia adotada, bem como a acertada escolha dos indicadores. Indiscutível não reconhecer que uma Administração Municipal bem estruturada, com legislação atualizada, procedimentos estabelecidos, corpo técnico capacitado, interação com a comunidade e parcerias constituídas, obtém melhores resultados em relação aos demais municípios. Fica evidenciada a necessidade de que a solicitação de diretrizes, por parte do empreendedor, seja feita previamente à elaboração do projeto urbanístico, o que reduziria o prazo de tramitação referente ao empreendimento, além de diminuir a pressão junto às instâncias de licenciamento e aprovação. Ratifica-se a importância da esfera estadual no processo de qualificação dos projetos e a necessidade de maior integração intra-estadual e entre os poderes estadual e municipal. Fica a recomendação de que sejam incentivados estudos e pesquisas que tornem o trabalho mais abrangente em termos espaciais, possibilitando ampliação e maior aprofundamento dos indicadores selecionados.

**Palavras-chave:** Gestão urbana, desempenho municipal, empreendimentos urbanos.

## Abstract

This work inquires the relations between the performance of the municipal public administration in the approval of new urban enterprises, and the qualification of its projects, analyzing if the approved project adds urban improvements to the city as a whole. From the city concepts, of urban planning and management, it gets better understanding of the densification and expansion processes of the cities. The effectivity of the planning and the management, through the approval of new fronts of urbanization, results in interventions in the metropolitan territory, of differentiated form, from adopted municipal structures and dynamics. As necessary tools to the achievement of the objective, two lines of analysis that concern to the urban planning and management had been adopted: the municipal performance and the urban quality of the project. For each one of these lines, representative aspects and indicators had been selected for the subject. The research prioritized two referring studies of case to the urban enterprises called Centro Novo and Boulevard Germania, located in the cities of Eldorado do Sul and Novo Hamburgo, respectively. The foreseen hypotheses had been confirmed, of “that the municipal public performance, has a direct implication in the greater or smaller qualification of the city” and of “that this performance can be proved by a set of pointers”. These elements characterize the used techniques and bases that reflect themselves in the quality of the projects and in the set of compensatory and decreased measures of their impacts. The gotten results allow to validate the methodology adopted, as well as the right choice of the pointers. Unquestionable not to recognize that a Municipal Administration structuralized, with brought up to date legislation, established procedures, enabled technician body, interaction with the community and partnerships, gets better results in relation with many cities. It is evidenced the necessity of the request of lines of direction, on the part of the entrepreneur, either made previously to the elaboration of the urbanistic project, what it would reduce the transaction stated period referring to the enterprise, besides reducing the pressure next to the instances of licensing and approval. It is ratified the importance of the state sphere in the process of qualification of the projects and the necessity of bigger intra-state integration and between the state and municipal powers. The recommendation is stimulated studies and researches that becomes the work most including in space terms, making possible magnifying and greater deepening of the selected pointers.

**Key-Words:** Urban management, municipal performance, urban enterprises.

# 1 INTRODUÇÃO

*Mesmo que haja identidade entre o bem do indivíduo e o da Cidade, é manifestamente uma tarefa mais importante e perfeita aprender e preservar o bem da Cidade, pois o bem é, certamente, amável mesmo para o indivíduo isolado, mas é mais belo e divino aplicado a uma estirpe e a uma Cidade”. (Aristóteles, 384 a.C. a 321 a.C.)*

## 1.1 Tema de Estudo

O processo de crescimento urbano na Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA não difere do que ocorre em outras regiões metropolitanas tanto do Brasil como do mundo, estando fundamentado em duas formas predominantes, o adensamento e a expansão urbanas. A densificação permite acolher um maior contingente populacional em áreas já ocupadas, através do aumento dos índices construtivos e da ocupação de áreas intersticiais ou, ainda, da reurbanização de áreas degradadas. Já a expansão incorpora novas glebas ao tecido urbano através das alterações de uso e ocupação do solo, transformando-as em passíveis de urbanização. Por sua vez essas glebas passam por processos de parcelamento do solo para fins de implantação de empreendimentos urbanos.

Em vários municípios dos 31<sup>1</sup> que compõem a RMPA, vem se observando a expansão urbana através do que denominamos, para fins deste trabalho, de “grandes empreendimentos urbanos”, que são aqueles localizados em vazios urbanos ou regionais, de iniciativa do empreendedor privado, que produzem um número de lotes passíveis de comportar um grande contingente populacional,

---

<sup>1</sup> Porto Alegre, Alvorada, Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Sapucaia do Sul, Gravataí, Glorinha, Viamão, Santo Antônio da Patrulha, Taquara, Parobé, Novo Hamburgo, Araricá, Nova Hartz, Sapiranga, Campo Bom, Dois Irmãos, São Leopoldo, Ivoti, Estância Velha, Portão, Capela de Santana, Nova Santa Rita, Montenegro, Triunfo, Charqueadas, São Jerônimo, Arroio dos Ratos, Eldorado do Sul e Guaíba.

equivalente a um novo bairro da cidade. Geralmente, estes empreendimentos aproveitam a acessibilidade e a permeabilidade viárias existentes, bem como a infraestrutura disponível, provocando impactos ao meio ambiente e à vizinhança. Apesar de estarem localizados no âmbito de apenas um território municipal repercutem no espaço metropolitano e na gestão de bacias hidrográficas.

### REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

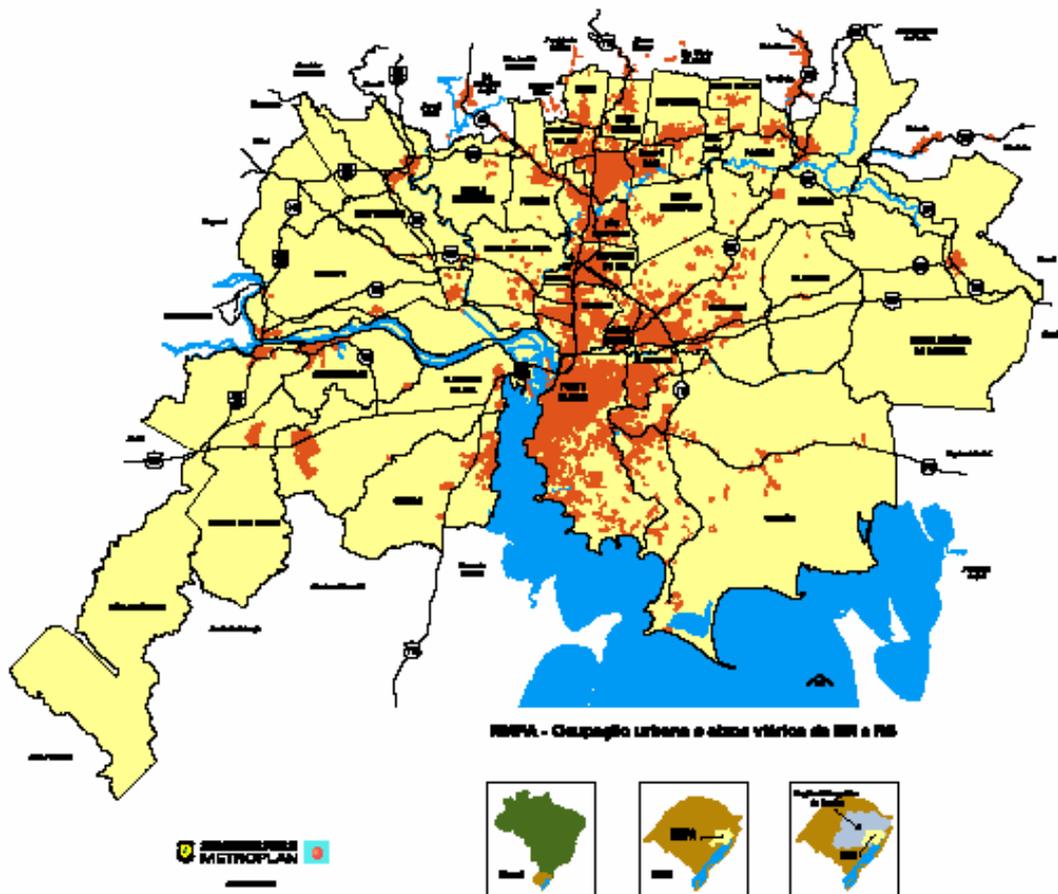


Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana de Porto Alegre  
Fonte: METROPLAN

A qualificação urbana resultante desses novos empreendimentos, entendida no sentido de dotar a área e seu entorno com equipamentos e serviços urbanos, com certeza, está relacionada ao papel e à atuação exercidos pelos poderes públicos das diversas esferas governamentais responsáveis pela aprovação de tais iniciativas, em especial no âmbito municipal.

O município sempre foi considerado o lócus privilegiado do contato mais direto e estreito do poder com a população. No que se refere ao caso brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988, o estreitamento das relações da sociedade civil e do poder municipal transforma-se de forma significativa na mediação entre demandas e decisões. A relação poder-sociedade no nível dos municípios faz com que o diálogo entre sociedade e instituições seja permanente, pois demandas e reivindicações são bem permeáveis a essa relação. (FERRARI JUNIOR, 2004, p.11)

A efetivação e o correspondente exercício das relações entre o poder público municipal e a sociedade para fins de qualificação urbana é, ainda, muito desigual nos municípios de uma mesma região. Os motivos destas diferenças de comportamento ficam evidenciados principalmente no caso da aprovação de novos empreendimentos urbanos, questão esta que se constitui no foco do presente trabalho.

O planejamento urbano tem sido uma preocupação e um desafio, não só para os gestores públicos, como também para o meio acadêmico, com reflexos diretos na população e fortes repercussões nas estratégias adotadas pela iniciativa privada que investe em urbanização.

É possível traçar um relevante paralelo entre as teorias da urbanização, que objetivam entender o fenômeno urbano, e os modelos de planejamento urbano, que objetivam antever e organizar o desenvolvimento das cidades, propondo procedimentos e instrumentos para sua efetivação.

A par das diferenças culturais, sócio-econômicas e de momentos diferentes por que passam as nações européias e norte-americanas em relação a nossa realidade, é possível reconhecer, em nosso planejamento urbano, um conjunto de características semelhantes aos modelos por elas adotados.

Determinadas características se repetiram internacionalmente quanto à produção de habitação e de infra-estrutura, permitindo uma melhor compreensão do que ocorreu, em diferentes períodos, desde os anos 60 até os dias de hoje, representando implicitamente o modo como era entendido o papel do poder público no desenvolvimento urbano (informação verbal)<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Informação repassada pelo Prof. Enaldo Marques, na disciplina: Seminário de Planejamento Urbano, no PROPUR, em 2003.

a) de 1960 até meados dos anos 70:

- produção direta do Estado;
- produção padronizada;
- produção em larga escala.

b) de 1975 até meados dos anos 80:

- auto-ajuda / solidariedade entre os cidadãos;
- diferenciação / fragmentação;
- diminuição do papel do Estado;
- urbanização de favelas / lotes urbanizados.

c) de 1985 até meados dos anos 90:

- gestão e gerenciamento urbano;
- ênfase na privatização da produção;
- descentralização / governo local;
- papel do Estado apenas como apoio e controle.

d) de 1995 até hoje:

- planejamento ambiental / ecológico-econômico;
- planejamento estratégico;
- urbanismo defensivo;
- urbanismo de incertezas;
- planos estratégicos;
- urbanismo do espaço público;
- instrumentos inovadores de controle urbanístico.

Alguns empreendimentos de porte vêm sendo implantados nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre sob uma nova dinâmica. Projetos estes que ocupam áreas de dimensões significativas em vazios urbanos de alto valor econômico, ou em franjas urbanas que provocam impactos em mais de um município, ou ainda em áreas cujo uso encontra-se desvalorizado, mas com alto potencial de renovação.

Áreas com características locais semelhantes às anteriormente referidas, em especial na década de 80, caracterizaram-se como objeto da

implantação de grandes conjuntos habitacionais, nos quais as atividades comerciais e de serviços eram as mínimas necessárias ao funcionamento do novo núcleo urbano, tendo caráter eminentemente local.

Atualmente é possível identificar e quantificar empreendimentos que, a partir de um grande estabelecimento comercial âncora, tem como concepção a implantação de um complexo urbano composto por unidades habitacionais, oferecendo ainda atividades complementares como salas de lazer, cinemas, teatros, além de estabelecimentos comerciais de menor porte. Podem ainda apresentar complexos esportivos, culturais ou mesmo educacionais, entre outras atividades. As áreas destinadas ao uso habitacional podem ser multi ou unifamiliares, representadas por edificações horizontais ou verticais (com poucos pavimentos ou torres), tanto em áreas reservadas para condomínios horizontais, como em loteamentos residenciais.

Neste contexto, o que mais chama a atenção é o modo distinto de comportamento dos poderes municipais quanto ao nível de exigências de reserva de áreas públicas, de implantação de infra-estrutura e de equipamentos, não só na área interna do empreendimento, como em seu entorno. Os governos municipais podem demandar dos empreendedores *medidas mitigadoras e compensatórias*<sup>3</sup> referentes aos impactos causados, que estão definidas na legislação ambiental vigente.

Algumas municipalidades possuem instrumentos de planejamento e gestão bastante modernos que contemplam os procedimentos de avaliação dos impactos de empreendimentos como os que estamos tratando.

Estes municípios aperfeiçoaram os instrumentos jurídicos determinados nas legislações federal e estadual, antes mesmo do advento do Estatuto da Cidade<sup>4</sup>. Nestes casos existe um zoneamento de usos definido, com previsão de áreas públicas que possam atender a população local, além de considerar as inter-

---

<sup>3</sup> Medidas mitigadoras são aquelas que visam minimizar os impactos gerados pelo empreendimento e medidas compensatórias são aquelas adotadas para contrabalançar os impactos gerados e que não podem ser mitigados no local (Resolução CONAMA 001/86, que dispõe sobre critérios e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental).

<sup>4</sup> Em 10 de julho de 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, na forma da Lei Federal nº. 10.257, cuja tramitação no Congresso durou onze anos, para enfim submergirem as diretrizes nacionais sobre o desenvolvimento urbano. Além de estabelecer premissas e objetivos à ação pública, dispõe sobre alguns instrumentos jurídicos, criados por ele ou não, e avança sobre a gestão democrática da cidade.

relações regionais. Contam também com mecanismos de participação da comunidade que monitoram e deliberam conjuntamente estabelecendo as exigências a serem cumpridas pelos empreendedores.

Marcos Gomes em “O plano diretor de desenvolvimento urbano após o estatuto da cidade”, reconhece que muitos municípios utilizam os novos instrumentos estabelecidos pela legislação brasileira, no que tange a matéria urbanística:

Desde os anos oitenta e especialmente após a Carta Constitucional de 1988, é observada a utilização de alguns instrumentos novos no Direito brasileiro como o solo criado (outorga onerosa do direito de construir), o estudo de impacto de vizinhança, a operação urbana consorciada e as zonas de especial interesse social. Muitos Municípios, diante do novo Plano Diretor ou não, atualizam suas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. (GOMES, 2006, p.24)

Já Rozangela Bertolo em sua tese de doutorado “Das funções sociais dos institutos jurídicos às funções sociais da cidade”, refere-se às inovações instituídas pelo Estatuto da Cidade, especialmente o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, destacando a diferença entre este instrumento e o Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Também inovou o Estatuto da Cidade ao instituir o estudo de impacto de vizinhança (EIV), que encontra paralelo no Estudo de Impacto Ambiental, todavia, com ele não se confundindo, pois se constitui em instituto específico de planejamento e desenvolvimento urbano, podendo ocorrer de ambos os estudos serem exigíveis concomitantemente. (BERTOLO, 2007, p.163)

Ao ler o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, em seus artigos 36, 37 e 38 fica claro o entendimento do que consiste o Estudo de Impacto de Vizinhança e quem define a sua necessidade, além de explicitar a não substituição do Estudo de Impacto ambiental:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades, privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, para qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Sem dúvida, destaca-se o Município de Porto Alegre, face sua consolidada experiência em planejamento urbano, comprovada por seus Planos Diretores, pelo pioneirismo de instrumentos urbanísticos estabelecidos antes mesmo da vigência do Estatuto da Cidade, por contar com equipe técnica qualificada, pela existência do Conselho do Plano Diretor, entre outros instrumentos de planejamento e gestão da cidade. Porto Alegre constitui-se na primeira Capital do país a contar com um Plano Diretor, confirmando sua tradição em planejamento urbano.

Paul Nygaard, ao discutir ‘a base doutrinária em planos diretores’, discorre sobre a história do planejamento urbano em Porto Alegre, comprovando o extenso percurso de elaboração de planos diretores:

A história do planejamento urbano em Porto Alegre iniciou formalmente no início do século XX, em meados dos anos 10, com um projeto elaborado pelo engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel. Em fins dos anos 80 foi interrompido este longo ciclo de pré-planos, de anteprojetos de planos e de planos formais, que durou mais de setenta anos. Nesta época foi abandonado o último dos planos diretores da cidade, elaborado em fins de 1979. (NYGAARD, 2005, p. 124)

Os pré-planos, anteprojetos de planos e planos formais referidos são: a) Projeto de Melhoramentos e Orçamentos, 1914, b) Anteprojeto do Plano Diretor de Porto Alegre, 1938/42, c) Algumas Sugestões para o Estudo do Plano Diretor de Porto Alegre, 1947, d) Anteprojeto de Planificação de Porto Alegre, 1951, e) Plano Diretor de Porto Alegre, 1959 e, f) 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, 1979.

O plano de 1979, conhecido como 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU), apresentou todo o conjunto de normas que regiam a cidade, consolidadas em um único texto legal, abrangendo toda a área municipal. Introduziu de maneira pioneira, ainda que de forma muito tênue, a participação comunitária no processo de planejamento. Este plano permaneceu em vigor por 20 anos.

Nygaard reporta-se ao Plano Diretor de 1979 como o último dos planos diretores da cidade elaborado dentro do contexto político vigente na época, uma vez que “o fim dos anos 70 e início dos 80 representou o ocaso de um regime autoritário implantado em 1964”. Esta transição fica constatada na medida em que a “reavaliação do 1º PDDU passou a ser um reclame da sociedade”, fato este que “culminou, em 1987, com a aprovação de sua alteração”.

No período que vai dos anos 70 até o início dos anos 80 a elaboração e as avaliações do Plano Diretor estavam designadas às equipes técnicas da municipalidade e contavam “com a participação de alguns organismos afetos ao planejamento urbano, como o Departamento de Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional”.

A partir de então, o processo de reavaliação do Plano Diretor de Porto Alegre, passou a contar com o significativo incremento da participação da sociedade, através dos profissionais liberais, das associações comunitárias e demais segmentos representativos da comunidade porto-alegrense.

Na Lei Orgânica de 1990 encontram-se instrumentos urbanísticos inovadores utilizáveis pelo Poder Público, os quais foram incorporados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, através da Lei Complementar nº 434/99 (dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município e institui seu plano diretor). Destaca-se: a) direito de preempção, b) direito de superfície, c) transferência do direito de construir, entre outros, sendo considerados pioneiros, pois se anteciparam ao próprio Estatuto da Cidade, assim como aconteceu com a promoção de debates, audiências e consultas públicas.

Destacam-se alguns aspectos importantes no Plano Diretor de desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – Lei Complementar – (LC) nº

434/99, como a instituição do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento – SMGP que inclui em seus objetivos criar canais de participação da sociedade e instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do Plano. Também institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, como órgão de integração do SMGP.

Estabelece a Declaração Municipal – DM, como a 1ª etapa do processo de aprovação e licenciamento de projetos de edificações ou atividades, onde são informados o regime urbanístico e os condicionantes legais do lote solicitado.

Estabelece igualmente o EVU - Estudo de Viabilidade Urbanística de projetos especiais, analisando a adequação de uso na zona de implantação do empreendimento; a melhor forma de edificação quanto ao sítio escolhido. Devem ser respeitadas as características excepcionais relativas à forma e à estrutura geológica do solo; a manutenção e a valorização do patrimônio ambiental - natural e cultural; a sintonia à estrutura urbana, a viabilidade quanto ao sistema viário, fluxo de trânsito, a segurança, o sossego e a saúde dos habitantes. Devem ainda ser propiciados equipamentos públicos comunitários; evitada qualquer forma de poluição e implantada ou complementada a infra-estrutura urbana já existente.

Outras municipalidades, no entanto, deixam de cumprir seu papel ao isentar o empreendedor de sua obrigação de atender às exigências legais federais e estaduais e, em alguns casos até mesmo da própria legislação municipal vigente. Além disso, demonstram pouca capacidade de demandar que sejam oferecidas condições mínimas para o desenvolvimento do próprio empreendimento, ou de requerer compensação pelos impactos negativos gerados, tanto na área de influência direta do mesmo, como indireta.

Através de uma análise, mesmo que expedita, percebe-se uma gama variada de comportamentos do poder público municipal que gera dificuldades para se alcançar um desenvolvimento harmônico da Região Metropolitana, tornando instigante a tarefa de traçar correlações entre o desempenho municipal em um contexto metropolitano, com resultados positivos para a qualificação urbana e regional.

A pesquisa tem como tema central a gestão urbana, sob o ponto de vista da relação entre o exercício do poder público municipal frente à aprovação de novos empreendimentos urbanos e a obtenção de uma melhor qualificação dos projetos a serem implantados na cidade.

Compreende-se a inserção desta dissertação no tema gestão urbana, uma vez que no campo das *'políticas públicas'*, a mesma tem uma abrangência que engloba tanto o planejamento como os instrumentos para sua implementação, requerendo avaliação dos diferentes agentes que participam do processo de tomada de decisão.

A partir de conceitos de cidade, de planejamento e de gestão urbanos, associados às várias teorias e modelos, e a observação da realidade das cidades em diferentes partes do mundo e períodos da história, obtém-se uma compreensão atualizada das Políticas Públicas Urbanas, refletidas nos processos de aprovação de empreendimentos urbanos, de elaboração dos Planos Diretores Municipais e, também, de conformação e desenvolvimento das mesmas.

Neste sentido é adequado utilizar a compreensão de cidade, citando SOUZA (2006) que diz: “reconhece-se a cidade como um fenômeno cultural, social, econômico, político, que conduz o homem a se agrupar em um espaço delimitado, de forma diferente a do campo” (informação verbal) <sup>5</sup>.

A partir desta contextualização, importante entender, ao menos em termos gerais, a que se refere o campo das políticas públicas. Para tanto se utiliza a pertinente explicação constante em Sant'Anna<sup>6</sup> (1995, citado por MEIRA, 2004, p.69):

---

<sup>5</sup> Informação repassada pela Prof<sup>a</sup> Célia F. de Souza na disciplina “A formação do urbanismo moderno e a transformação das cidades”, no PROPUR, em 2006.

<sup>6</sup> SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento**: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990). 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995. p.37.

As políticas públicas são um conjunto de ações que visam determinados objetivos, e podem se desenvolver tanto no plano da sua implementação efetiva quanto no nível do discurso através de sua simples formulação. Isto significa que, nestes casos, o plano das intenções é importante, pois ele tem muito a revelar sobre o pensamento corrente a respeito de um determinado campo de interesses da sociedade. As políticas públicas também são perceptíveis e ou codificadas por meio de um conjunto de leis, decretos e outros documentos que regulam a ação do estado. Embora as políticas e ações estatais nem sempre estejam completamente previstas ou regulamentadas em lei, esta é sempre o limite máximo, a instância que prevê os parâmetros gerais dentro dos quais deve se dar a decisão ou a tomada de decisão. (SANT'ANNA, 1995, p. 37)

De maneira muito concisa, Schmidt (1983, p. 22) escreve que “as políticas públicas representam o Estado em ação; por meio de suas agências o Estado é visto como o fornecedor de algo específico e exclusivo”.

Ainda neste campo, é possível reconhecer a interação entre as políticas urbanas e as sociais, visto ser a cidade a representação da sociedade que a forma e a compõe.

Soraya Côrtes vincula as políticas sociais às características institucionais, permitindo identificar que o desempenho da municipalidade se reflete na provisão de bens e serviços destinados à população:

As características institucionais evidenciam-se nas determinações legais, nas normas administrativas editadas em cada área de política social e nos padrões históricos de organização político-administrativa e de relações dos gestores públicos com os diversos grupos cujos interesses estão afetos ao setor. As políticas sociais têm importância diferenciada no contexto geral da administração pública, tendo em vista a parcela da população, para a qual a provisão – de benefícios, bens e serviços – se destinam e o modo como a ela é financiada, produzida e distribuída. (CÔRTEZ, 2002, p.5-6)

A busca por uma cidade que ofereça adequadas condições de trabalho, habitabilidade, lazer e circulação requer das administrações públicas capacidade de compatibilizar os interesses conflitantes, o que exige a adoção de teorias e práticas de planejamento e gestão urbanos compatíveis com a realidade local. A tomada de decisões deve estar alicerçada na representação da vontade da comunidade em atingir a cidade desejada, considerando a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

A complexidade de uma cidade exige o entendimento das relações entre seus atores e o meio ambiente, para que seu planejamento venha a avaliar sua auto-sustentabilidade, como registra Richard Rogers:

A cidade é uma matriz complexa e mutável de atividades humanas e efeitos ambientais. Planejar uma cidade auto-sustentável exige uma ampla compreensão das relações entre cidadãos, serviços, política de transportes e geração de energia, bem como de seu impacto total no meio ambiente local e numa esfera geográfica mais ampla. Se quisermos efetivamente criar essa noção de desenvolvimento sustentável, então todos esses fatores devem estar entrelaçados. Não haverá cidade sustentável, do ponto de vista ambiental, até que a ecologia urbana, a economia e a sociologia sejam fatores presentes no planejamento urbano. (ROGERS, 2001, p. 32).

Na medida em que as ações da administração pública e dos setores privados, promotores da expansão e densificação urbanas, se contrapõem ou se coligam torna-se fundamental explorar os conceitos de planejamento e gestão urbanos, face à repercussão na população e na cidade.

Marcelo de Souza distingue claramente os conceitos de planejamento e gestão, enfatizando as visões a curto, médio e longo prazo, sublinhando a importância de caminharem em conjunto:

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa, management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do "mercado livre". Em outras palavras, ele representa a substituição de um "planejamento forte", típico da era fordista, por um "planejamento fraco" (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do "Estado Mínimo" [...]. Note-se, de toda a maneira, que isso não quer dizer que a gestão, em si, precisa estar sempre associada a uma perspectiva imediatista, o que seria uma rematada tolice. É evidente que a administração de curto e médio prazo dos recursos e problemas é tão essencial quanto à visão de longo alcance e a reflexão de longo prazo – não é por acaso que o subtítulo desse livro não menciona apenas o planejamento, mas também a gestão. (SOUZA, 2002, p.31).

A questão de fundo que permeia o presente trabalho se traduz em identificar se a qualidade urbana vem sendo obtida pela prática do planejamento e de seus

instrumentos de implementação. No caso específico, se dá a concretização do planejamento e da gestão através de processos de aprovação de novas formas de urbanização, que resultam em intervenções no território metropolitano de forma diferenciada, a partir das estruturas e dinâmicas municipais adotadas.

A partir desta perspectiva, tem-se como **objetivo da dissertação** a averiguação das relações existentes entre o desempenho do poder público municipal, em termos de planejamento e gestão urbana, e as melhorias advindas da implantação de grandes empreendimentos.

O olhar do presente trabalho tem como foco a demonstração, através de estudos de casos, dos resultados da atuação da autoridade municipal nos temas avaliados e nos procedimentos adotados, tendo como referências a revisão bibliográfica e a experiência vivenciada na METROPLAN.

A comparação entre os casos examinados objetiva verificar se as melhorias constatadas entre o projeto original e o projeto final aprovado, são resultantes da forma como é exercida a gestão urbana pelos Executivos Municipais, o que pode representar uma maior ou menor qualificação da cidade.

Como ferramentas necessárias à consecução deste propósito, foram adotadas duas linhas de análise, concernentes ao planejamento e gestão urbanos:

Quanto ao *desempenho municipal*, ou seja, quanto ao exercício do poder público municipal:

- Identificação dos aspectos determinantes para o desempenho do poder público municipal;
- Avaliação de que aspectos são preponderantes na tomada de decisão quanto a aprovar ou não uma determinada proposta de empreendimento.

Quanto à *qualidade urbana do projeto*, ou seja, quais obras, equipamentos e serviços urbanos decorrem da implantação do empreendimento:

- Constatação das feições urbanísticas que representam qualificação do empreendimento e da cidade.

A interface das considerações feitas nas duas linhas de análise permite identificar a existência de relações entre a qualidade do empreendimento e da cidade, com a atuação da municipalidade.

Independente dos requisitos legais e dos procedimentos adotados pela esfera municipal é possível reconhecer a existência de uma margem de negociação subjetiva, quando da aprovação dos empreendimentos.

O desenvolvimento da pesquisa caracteriza-se como uma oportunidade de contribuir para a melhoria da gestão urbana municipal, a partir das constatações observadas.

Espera-se que os resultados obtidos a partir dos estudos de caso, permitam o desenvolvimento de novos trabalhos que extrapolem a este, tanto na questão dos empreendimentos analisados, como na avaliação do desempenho do poder público municipal, uma vez que disporão de análises teóricas e de práticas de planejamento e gestão urbanas.

Vinculam-se ao objetivo desta dissertação questões como: a) a importância do planejamento e da gestão, b) as previsões a médio e longo prazo, c) o papel imprescindível do poder público, d) a participação ativa da sociedade, e) a capacidade permanente de monitoramento da realidade e f) a reavaliação dos caminhos a serem adotados.

No sentido de contextualizar o tema de estudo, encontra-se a seguir um conjunto de antecedentes que delimitam a importância e a compreensão do planejamento e da gestão urbanas em diferentes períodos da realidade brasileira, a partir da década de 70.

Por outro lado, estão expressas as justificativas que levaram à escolha do tema em pauta, tanto as relacionadas às novas perspectivas de governança e sustentabilidade, como as decorrentes da experiência pragmática em processos de expansão urbana das cidades que integram a Região Metropolitana de Porto Alegre.

## 1.2 Antecedentes e Justificativas

### 1.2.1 Antecedentes

Nas décadas de 70 e 80, o planejamento urbano e regional ocupava importante papel no cenário político brasileiro, decorrente do período de crescimento econômico que o país atravessava. As ações e os projetos apresentados, para o desenvolvimento de cidades e de regiões, contavam com a alocação de recursos financeiros e, do suporte técnico necessário, para sua implementação. Estas propostas tinham estreita relação com os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento, podendo-se inclusive, afirmar, ter sido um período áureo para os técnicos com atuação nesta área de trabalho, propiciando a criação de equipes multidisciplinares.

Com o objetivo de melhor elucidar os referidos planos, destacam-se suas principais características, explicitadas em “Marcos do Planejamento Governamental no Brasil: 1947 a 2000<sup>7</sup>”:

1972 – I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) - Governo Emílio Médici

Início dos ciclos dos PND, marcando a fase conhecida como “milagre brasileiro”, que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações. A marca registrada do I PND são os grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento.

1975 – II Plano Nacional de desenvolvimento – PND (1975-1979) - Governo Ernesto Geisel

O II PND enfatizou o investimento em indústria de base e na busca da autonomia em insumos básicos. A preocupação com o problema energético era evidente, com o estímulo à pesquisa de petróleo, ao programa nuclear, ao programa do álcool e à construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu. Em 1979, o 2º choque do petróleo leva ao declínio do desempenho econômico. Tem início um período de inflação exacerbada. O planejamento governamental é profundamente esvaziado, tornando os planos seguintes - o III PND e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – documentos meramente formais.

Foi uma época rica em concepções de novas cidades, elaboração de diagnósticos e prognósticos, proposição de soluções aos problemas, visão antecipada de criticidades, implantação de obras, serviços e equipamentos, que

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>

incentivariam o desenvolvimento urbano e regional. Foi, no entanto, pobre, em termos de participação da sociedade no processo, deficiente, na visão de sustentabilidade dos modelos propostos e de pouca flexibilização, frente às alterações da realidade.

No final dos anos 80, um conjunto de acontecimentos resultou no descrédito do planejamento, por não terem sido viabilizados os planos elaborados sob a égide do planejamento desenvolvimentista e normativo, quais sejam:

- o centralismo autoritário chegou ao seu limite de sobrevivência no país;
- a falta de recursos públicos impossibilitou a complementação de grandes obras propostas;
- a nova constituição brasileira reforçou o papel dos municípios no uso e ocupação do solo;
- a criticidade ambiental emergiu associada às desigualdades sociais;
- a abertura democrática possibilitou a participação da população nas decisões sobre seu futuro.

Assinala Giovanilton Ferreira, quanto a este período:

O fim do “milagre econômico” brasileiro e as mudanças destacadas em nível global abrem, no âmbito nacional, o amplo espectro da chamada crise do Estado brasileiro, que teve duas expressões mais evidentes: a flagrante incapacidade do Estado de continuar apresentando-se como força motriz do desenvolvimento capitalista nacional, por um lado, e as alterações no padrão de relacionamento Estado/sociedade que, naquele momento explicitavam os limites do modelo cooptação/representação, resultado do recente adensamento e maior mobilização social da sociedade civil, por outro. (FERREIRA, 2005, p. 87- 88)

Consolidou-se a idéia da pouca validade do planejamento urbano e regional, ganhando destaque eram apenas os instrumentos de gerenciamento das cidades, resultado das demandas surgidas pelas iniciativas de novas frentes de urbanização. Na verdade, isto não caracteriza com fidelidade o que aconteceu na década de 90 e o que tem ocorrido nesse início dos anos 2000.

É possível sim dizer que, após grave período de negação da efetividade do planejamento urbano e regional, e do esvaziamento dos órgãos responsáveis pelo mesmo, vários instrumentos de gestão foram aplicados, carecendo, no entanto, de maior fundamentação em sua concepção e, principalmente, de falta de integração com as políticas públicas vigentes.

Mais recentemente, se encontram não só evidências, mas também trabalhos acadêmicos enfocando a indissociabilidade do planejamento e da gestão. Carlos Matus<sup>8</sup> (1996, citado por SOUZA, 2002, p. 47) afirma que “[s]e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”.

Escolher o futuro passa indiscutivelmente pela idealização do melhor. É preciso estabelecer aonde se quer chegar, mesmo que pareça inatingível. Só teremos a resposta ao traçar o caminho que conduzirá ao desejado, considerando as dificuldades e os meios necessários à consecução dos objetivos estabelecidos. Não apenas no universo da poesia ou dos sonhos pessoais, a utopia faz parte da busca de patamares mais elevados, mas também no universo do planejamento das cidades. Cabe, sem dúvida, a reflexão de Oscar Wilde, ao escrever que “um mapa do mundo que não incluía Utopia não merece nem mesmo uma espiada”. (HARVEY, 2004, p. 181)

Se o planejamento tem por propósito fundamental prognosticar o futuro, antevendo problemas e conflitos, e propor soluções para enfrentá-los, enquanto que a gestão tem como premissa básica administrar uma situação atual, pode uma apreciação superficial remeter a entendê-los como incompatíveis. Na verdade, não o são.

Os prognósticos não se fazem mais de forma determinística, mas sim através da construção de diferentes cenários, afastando a rigidez de um único caminho. Da mesma forma, as propostas perderam o viés centralizador e tecnocrático. Atualmente, procura-se incorporar a vontade do usuário às propostas, avaliando sua viabilidade sob os mais diversos aspectos.

---

<sup>8</sup> MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996, tomo I, p.14.

Por outro lado, a gestão que tinha o perfil de atacar as emergências e as urgências que transpareciam com nitidez, deixando de enfrentar os reais responsáveis pelos problemas identificados, isto é, as importâncias, devido a seu horizonte ser imediatista, evoluiu, passando a ser entendida como o caminho que leva à construção do futuro. Reproduzindo as palavras de Marcelo de Souza a respeito, tem-se que:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade, sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (SOUZA, 2002, p.46)

É importante, ao mesmo tempo, ter em mente que o planejamento e a gestão urbanos são ferramentas de promoção do desenvolvimento sócio-espacial. Ermínia Maricato apresenta a necessidade de estabelecer as amarrações entre a construção de uma nova matriz urbanística e uma nova ideologia democrática:

A construção de uma nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova ideologia engajada a uma nova praxis democrática. (MARICATO, 2000, p.169)

É preciso também reconhecer que, a par da existência do planejamento e da gestão, permanece o que se denomina *exercício discricionário do poder* pelas autoridades com atribuição de aprovação dos projetos.

O historiador Fustel de Coulanges (2002, p.139) frisa que, “a cidade não é um agregado de indivíduos, mas uma confederação de vários grupos previamente constituídos e que ela deixa subsistir”. Reforça que as cidades foram fundadas sobre uma religião e constituídas como uma igreja, com onipotência e domínio absoluto sobre seus membros. Reconhece-se que, ao longo da história das cidades, independente das doutrinas religiosas e dos regimes políticos adotados, sempre se destaca o poder das autoridades. O que é possível identificar são os diferentes

graus de domínio exercidos, ou seja, como são concentrados ou distribuídos os postos de mando, com maior ou menor representatividade das classes que formam a sociedade.

O poder das autoridades, que permanece ao longo da História, não foi abordado na dissertação. No entanto, ao analisarmos os fatores que compõem o aqui definido como, *desempenho municipal*, foi possível constatar que, quanto mais consolidado estiver o quadro regulador da atuação do poder público, mais limitado será o exercício do poder discricionário. Sempre que, existirem procedimentos lógicos, transparentes e acessíveis à população, qualquer arbitrariedade cometida pelas autoridades fica muito mais exposta e passível de ser questionada ou, até mesmo, impugnada.

A proposta do presente trabalho vincula-se a um marco conceitual mais abrangente em termos de entender o processo de formação de nossas cidades.

A constatação de que as melhorias urbanas são obtidas através do adequado exercício de instrumentos de gestão urbana, especialmente àquelas advindas de uma recente forma de urbanização dos espaços vazios de nossas cidades, no caso os da Região Metropolitana de Porto Alegre, evidencia que planejamento e gestão não se distanciam, mas são plenamente vinculados e complementares.

### **1.2.2 Justificativas**

O espaço urbano é constituído por um conjunto de elementos, como sistema viário, zonas de uso residencial, comercial, industrial e institucional, espaços de lazer e recreação, áreas de preservação ambiental e de patrimônio histórico-cultural.

Os processos que desencadeiam o uso e a ocupação do solo, tornando-o urbanizado, passam pelo planejamento governamental, pela iniciativa pública e privada e pelos movimentos sociais, desde as urbanizações dispersas na malha urbana já existente, até grandes empreendimentos urbanos concentrados numa única porção do território.

Sem dúvida, um conjunto de intervenções urbanas difusas, tem impacto relevante sobre o desenvolvimento urbano. No entanto, os grandes projetos

repercutem de forma imediata em um entorno significativamente extenso e com um grau de irradiação expressivo. A dissertação propõe-se a observar estes empreendimentos de maior porte, que acabam por caracterizar uma expressão de cidadania, como afirma Aparecido Festi:

A arte de projetar um loteamento deixou de ser um mero traçado de vias e lotes, para ser um instrumento de cidadania, a incorporação do Homem ao meio-ambiente e no contexto das cidades; a oportunidade deste na participação da comunidade e nas decisões de seu entorno. (FESTI, 2004, p. 2)

A conscientização ambiental, a escassez e o comprometimento dos recursos naturais, o déficit habitacional, a inserção do modelo de condomínios fechados na América Latina, os desequilíbrios sociais e o aumento da violência urbana têm exigido uma renovação nos institutos de regulação do uso do solo, da gestão de recursos hídricos e dos processos de licenciamento ambiental.

Em decorrência disto, novas formas de parceria público-privada, exigências sociais resultantes da participação popular, políticas ambientais em implementação, gestão de recursos hídricos em consolidação, novos instrumentos de política urbana instituídos, são realidades incontestáveis.

Complementando este atual quadro, se constitui em fator determinante para novos entendimentos do processo de gestão do uso e ocupação do solo, a administração consensual<sup>9</sup>, através de direitos negociáveis e de captura de mais valias para o desenvolvimento urbano. A efetivação de tais ganhos urbanos passa por aprovações administrativas, estudos de impacto ambiental, estudos de impacto de vizinhança, vinculação às políticas urbano-ambientais e busca de redução de desigualdades sociais.

Reportando-se a década de 70, é possível generalizar, a afirmação de que os municípios brasileiros faziam um grande esforço para atrair investimentos geradores

---

<sup>9</sup> Segundo o Professor Almiro do Couto e Silva: “a administração concertada, administração consensual, soft administration, são expressões que refletem formas novas de democracia participativa em que o Poder Público, ao invés de decidir unilateralmente, utilizando-se desde logo do ato administrativo, procura ou atrai os indivíduos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante acordo. Por vezes esse acordo é estabelecido informalmente, antes de o Poder Público exarar ato administrativo. Então, o que aparece, juridicamente, é apenas o ato administrativo, e não a solução consensual que ficou atrás dele e escondida por ele”.

de tributos, de emprego, de mudança de padrão tecnológico e de status, oferecendo isenções, implantação de serviços e infra-estrutura e disponibilizando, muitas vezes, os próprios terrenos.

Este comportamento, resultante do momento sócio/político/econômico da época, poderia, até mesmo, ser considerado um sinônimo de '*boa governança*', no entanto, seus resultados não se mostram adequados à realidade atual.

Com todas as alterações sofridas mundialmente, devido à crise ambiental, ao fenômeno da globalização, às mudanças no quadro político e, as diferentes visões capitalista e socialista, o conceito de governança assume outras características.

Nessa perspectiva, o conceito de governança, segundo Santos<sup>10</sup> (2001, citado por Côrtes, 2004, p.04), no que se refere aos resultados das políticas de promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável:

[...] se refere às capacidades gerenciais dos governos, à eficácia de suas políticas e ao processo decisório envolvido na promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos.

Ainda, segundo Santos<sup>11</sup> (1997, citado por Côrtes, 2004, p.04):

[...] a partir dos anos noventa, as agências internacionais de financiamento passaram a usar o termo governança associado à noção de bom governo.

Especificamente, ao tratar de governança no âmbito local, aqui entendido em nível municipal, pôde-se encontrar importante conceito em "Globalização e inovação localizada" (CASSIOLATO, LASTRES, 1999). Trata-se de considerar que as práticas democráticas devem ter como base, a efetiva participação nas decisões, de diferentes categorias de atores – Estado, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores e, organizações não-governamentais.

---

<sup>10</sup> SANTOS, M. H. de C. Which democracy? A conceptual view from the developing countries perspectives. Dados [on line] 2001, v.44, n.4, p.729-771. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

<sup>11</sup> SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. Dados [on line] 1997, v.40, n.3. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

A realidade pela qual passa o planeta Terra requer que um bom governo esteja diretamente relacionado à busca de um desenvolvimento sustentável. Muito se discute sobre o que é *desenvolvimento sustentável*, existindo inúmeros trabalhos que abordam as diferentes formas de entendê-lo.

O que há em comum nos diferentes entendimentos é a relação das ações do presente com as das futuras gerações, como o conceito utilizado por Rualdo Menegat:

Desenvolvimento sustentável é aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de prover suas próprias necessidades. (MENEGAT; ALMEIDA, 2004, p. 39)

Meira (2004, p. 39) expressa seu entendimento de que, “o desenvolvimento sustentável, quer se refira ao desenvolvimento cultural, social, natural ou econômico, é um conceito ético baseado nos valores comuns da sociedade”, ao citar:

Conservação é uma filosofia, uma atitude, uma forma de comportamento. Desenvolvimento é um processo, uma busca por melhor qualidade de vida. Sustentabilidade é uma estratégia pela qual uma duradoura simbiose entre conservação e desenvolvimento pode ser alcançada (BONNETTE)<sup>12</sup>.

Uma cidade sustentável, segundo Rogers (2005, p. 167-168), “precisa atender aos nossos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos”, resultando em uma “cidade justa, bonita, criativa, ecológica, fácil, compacta e policêntrica, além de diversificada”.

Ao trabalhar temas relacionados à vida das cidades, o entendimento da vinculação existente entre sustentabilidade urbana e ambiental passa a ser um facilitador do planejamento e da gestão urbanas. Neste sentido, assevera Rozângela Bertolo:

---

<sup>12</sup> BONNETTE, Michel. Urban conservation and sustainable development: a theoretical framework. In: ZANCHETTI, Sílvia Mendes (Org.) Conservation and urban sustainable development. Recife: Ed. da Universidade Federal de Pernambuco, 1999.

A noção de sustentabilidade urbana, estreitamente vinculada à sustentabilidade ambiental, envolve os seguintes princípios: da prevenção, por ser mais econômico prevenir a degradação do que a recuperação; da precaução, evitando-se relegar a um segundo plano as medidas de proteção; da responsabilização do poluidor-pagador, impondo-lhe a responsabilidade de indenizar e restaurar, suportando os encargos decorrentes; da cooperação, na busca de soluções concertadas para o planejamento, formulação e implementação de políticas, planos e projetos, entre os agentes locais, estaduais e federais; da integridade dos ecossistemas urbanos, dos ambientes construídos de acordo com a capacidade da infra-estrutura; da melhoria contínua no desenvolvimento de políticas, planos e projetos de forma dinâmica e flexível, prevendo a necessidade de adaptação e alteração na busca da sustentabilidade, associados à avaliação e ao monitoramento; da equidade inter-gerações, para assegurar melhorias da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações; da integração das políticas de crescimento econômico com a proteção do ambiente natural e construído; da gestão democrática, com envolvimento ativo da comunidade local nas decisões sobre o planejamento urbano e sobre os gastos públicos envolvidos; da subsidiariedade, a implicar a participação dos diversos grupos sociais na formulação e execução das políticas públicas; e da transparência, com processos decisórios públicos, claros e acessíveis à comunidade. (BERTOLO, 2007, p. 146)

Nesta perspectiva, e frente à legislação ambiental, ao Estatuto da Cidade e aos inúmeros instrumentos de controle social, o empreendedor é convocado a arcar com alguns dos impactos gerados, seja por meio de medidas mitigadoras ou compensatórias, seja através da administração consensual, prevista e autorizada em lei. O estabelecimento destas medidas, entre o promotor da intervenção e a autoridade que a aprova, apresenta legitimidade, desde que em prol do bem comum.

Estas exigências, no entanto, não ocorrem de forma uniforme nos diferentes municípios que formam um mesmo espaço regional e, em grande parte, decorre do desempenho do poder público municipal, sendo possível comparar a diferença significativa existente entre eles quanto aos requisitos para implantação de grandes empreendimentos urbanos.

De quais fatores depende o desempenho da autoridade municipal para a aprovação destes empreendimentos? Cada administração municipal tem a sua própria realidade, resultado de um conjunto de fatores. A estrutura administrativa, a modernidade e a fundamentação técnica e jurídica, a utilização da legislação vigente, a transparência e a lógica da tramitação de processos, a capacitação do corpo funcional, a confiabilidade dos serviços públicos, a disponibilidade de infra-

estrutura urbana, a capacidade de estabelecer parcerias, a publicidade dos atos e a participação da sociedade, fazem parte deste conjunto.

O leque de fatores poderia ser mais amplo e, ainda assim, alguns seriam de difícil consideração, na medida em que passam por decisões subjetivas e por contingências externas. Os fatores selecionados são aqueles que, de certa forma, restringem a subjetividade e o poder dos interesses individuais sobre os da sociedade.

Não basta a riqueza de idéias e sua transformação em legislação, se sua operacionalização não for garantida através de mecanismos viáveis e que tenham identidade com a sociedade a que se destina. Furtado, (1983, citado por MARICATO, 2000), dá seu testemunho a respeito, ao afirmar que:

A participação indireta e direta que durante quinze anos tive na formulação de políticas (...) convenceu-me de que nossa debilidade maior está na pobreza das idéias operacionais. A esse vazio se deve que a atividade política tenda a se organizar em torno de esquemas importados, os mais disparatados. (MARICATO, 2000, p.136)

Por outro lado, são questionadas as alterações provocadas por estes empreendimentos: rearranjo da organização do espaço, hiper-utilização dos serviços, redes e equipamentos públicos, aumento da degradação ambiental, desequilíbrio na vida intra-urbana, atração de usuários externos ao local, e tantos outros.

Que compensações urbanísticas e ambientais devem ser exigidas? Como defini-las? A legislação existente, em especial no que diz respeito aos estudos de impacto ambiental e de vizinhança, é suficiente? Apresenta mecanismos de flexibilização, sem caracterizar subjetividade?

Essas compensações e exigências proporcionarão ou não a obtenção de melhorias da qualidade da cidade, uma vez que se referem à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos decorrentes da sua implantação, bem como à funcionalidade e à paisagem urbana da cidade?

Tendo por motivação estas questões, o tema pesquisado procura identificar os fatores determinantes do comportamento do poder público municipal,

relacionando-o às exigências que levam a um melhoramento urbano em decorrência da inserção de uma nova urbanização concentrada em um vazio urbano.

Por detrás das motivações aqui expressas, encontram-se indagações bem mais profundas e que, efetivamente, caracterizam o pano de fundo que permite a avaliação dos resultados concretos na vida das cidades e dos cidadãos, decorrentes das concepções e das práticas de planejamento e de gestão urbano/regional.

As justificativas apresentadas são de caráter objetivo, fundamentadas nas alterações que têm ocorrido nos últimos anos, tanto no entendimento de bom desempenho por parte da administração municipal, quanto às formas de produção do espaço urbano, frente às crises ambientais, sociais e econômicas.

Cabe igualmente, referir que a experiência profissional de mais de 30 anos, junto a um órgão estadual de planejamento, no caso específico, a METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional<sup>13</sup>, foi potencialmente relevante, na escolha do tema da dissertação, em função de ser uma de suas atribuições a análise de projetos de parcelamento do solo, para fins de anuência prévia.

Esta atribuição específica, entre outras, cabe à DGT – Diretoria de Gestão Territorial, na qual a pesquisadora, como sua integrante, teve a oportunidade de trabalhar diretamente com os processos que por lá tramitaram.

Muito facilmente evidencia-se a diferença de postura das Administrações Municipais, frente à qualidade dos projetos apresentados, a qual resulta, especialmente, do grau de maturidade atingido pela área de planejamento urbano de cada municipalidade, tornando extremamente motivador o estudo de tantas desigualdades das autoridades municipais, no que concerne à gestão urbana.

A existência de legislação municipal, estabelecendo zoneamento e normas de parcelamento do solo, e seu respectivo cumprimento são, sem dúvida, elementos responsáveis quanto à qualidade com que os projetos chegam à METROPLAN.

---

<sup>13</sup> Criada em 08 de maio de 1975, pelo Decreto Nº. 23.856 a METROPLAN, é o órgão de gestão urbana do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como objetivo promover o desenvolvimento integrado entre os municípios. A METROPLAN atua em gestão e planejamento no âmbito estadual, com predominância na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Podem ser destacados dois importantes e diferentes períodos de experiência pessoal na área, seja enquanto técnica da Diretoria, ou no exercício da função de Diretora de Gestão Territorial, no período 1999/2002.

No primeiro, fazendo parte da equipe técnica responsável pelo exame dos projetos, foi possível identificar os mais recorrentes descumprimentos à legislação pertinente, bem como a pouca qualidade urbanística de vários deles, em contraposição com outros de boa qualidade, ficando evidente o melhor ou o pior papel desempenhado pelas Administrações Municipais.

Da mesma forma, pôde-se acompanhar o papel complementar exercido pela METROPLAN, ao solicitar alterações de projeto, tendo por referência o documento interno denominado “Critérios e diretrizes para o parcelamento do solo na região metropolitana de Porto Alegre” (METROPLAN, 1985), provocando sua qualificação e, conseqüentemente, da cidade.

No segundo período, ao exercer a função de Diretora de Gestão Territorial, por um período de quatro anos, todos os processos de parcelamento do solo, que tramitaram na METROPLAN eram por mim supervisionados, já que me foi delegada<sup>14</sup> a atribuição de assinar os Termos de Anuência Prévia<sup>15</sup> ao parcelamento do solo na RMPA.

Tramitaram, neste período, 1.338 processos, o que me permitiu ter uma visão mais abrangente do que ocorria com as solicitações feitas. Vários deles chegavam à METROPLAN bem instruídos em termos da documentação necessária, solicitando diretrizes de uso e ocupação do solo.

Outros, no entanto, chegavam já aprovados pelas municipalidades, não caracterizando o pedido de *anuência prévia à aprovação municipal*. Muitos deles

---

<sup>14</sup> Portaria 032 da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, de 19/02/99, nos termos do art. 9º, VIII, do Estatuto da Fundação.

<sup>15</sup> Lei Federal Nº. 6.766/79: Art. 13 – Caberão aos Estados o exame e anuência prévia para a aprovação pelos municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições: & único – Nos casos de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana. Lei Estadual Nº. 10.116/94: Art. 27 - O Estado examinará, obrigatoriamente, antes da aprovação pelos municípios, os projetos de parcelamento do solo destinados a fins urbanos, anuindo ou não, à sua execução: § 2º - A anuência prévia na região metropolitana será exercida pelo órgão metropolitano oficial e o Estado designará os órgãos encarregados das demais atribuições previstas neste artigo.

não atendiam a própria legislação municipal, e outros motivaram alterações nas mesmas, para viabilizar sua aprovação.

Entre os aspectos observados pela METROPLAN, destacam-se: os legais, os institucionais e os técnicos, como a distribuição e a forma das áreas verdes e das áreas institucionais, como o sistema de drenagem proposto e a continuidade do sistema viário. Facilmente identificou-se a desigual capacidade de apreciação técnica das Administrações Municipais e, em consequência, a diversidade de níveis de exigências de aprimoramento dos projetos. Ao final do exercício de minha função diretiva na Fundação, tornou-se extremamente motivador estudar as causas de tamanhas diferenças nas administrações, no que diz respeito à gestão urbana.

### **1.3 Estrutura da Investigação**

Uma vez contextualizada a abordagem proposta, em termos de sua inserção no campo da gestão urbana, da justificativa de tal enfoque e de seus objetivos, o estudo desenvolvido é apresentado nos próximos capítulos, os quais contêm: a descrição dos alicerces teóricos adotados, a metodologia utilizada, o desenvolvimento dos estudos de caso, as conclusões e as considerações finais e recomendações.

No Capítulo 2 – “Revisão da Literatura” encontra-se um breve apanhado das concepções e das transformações do planejamento e da gestão urbana, mais especialmente no Brasil, no período 1970/2000. Destaca-se, entre as referências consultadas, a compreensão das diferenças existentes entre planejamento e gestão e a percepção de sua intrínseca complementaridade. Importante também distinguir os processos tecnocráticos e os participativos, adotados nas práticas de planejamento e gestão.

Considera-se igualmente a importância e as limitações do papel do Estado, acompanhando a grande transformação ocorrida nas formas de urbanização que tiveram origem na Inglaterra e nos Estados Unidos e que se difundiram em muitos outros países, onde o planejamento regulador do Estado passou a ser questionado. Como contraponto a esta forma de planejar predomina, por algum tempo, a idéia de garantir o crescimento das cidades, com o mínimo de presença do Estado. Retorna

então, o reconhecimento de ser indispensável que o Estado desempenhe seu papel, não apenas regulador, mas também fomentador do desenvolvimento urbano.

O estudo passa também pelo entendimento do *Capital Social*, materializado, não apenas espontaneamente, mas também oficialmente através da participação da sociedade na elaboração dos Planos Diretores<sup>16</sup>, nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento e nas Audiências Públicas para avaliação de grandes empreendimentos<sup>17</sup>.

Por capital social, para fins deste trabalho e, tendo como embasamento a obra de Robert Putnam, considera-se a contribuição da organização social nos processos de elaboração, discussão e aprovação de políticas públicas, planos diretores, programas e projetos que interfiram na cidade. É possível, de outro modo, entender o capital social, no sentido da existência de redes de compromisso, da riqueza do tecido associativo e, de fatores de ordem social, institucional e cultural.

Avança-se ainda, na busca de definições sobre o que é considerado desempenho público municipal e como o mesmo pode ser avaliado no campo da gestão urbana, bem como no conjunto de indicadores que tem repercussões na qualificação da cidade. Busca-se conceitos de governança, devido a sua interface com desempenho público, bem como trabalhos já desenvolvidos em outras regiões que pesquisaram tal relação diretamente no que tange ao desenvolvimento urbano.

O Capítulo 3 – “Metodologia de Pesquisa” estabelece os vínculos entre o embasamento teórico e o desenvolvimento da pesquisa, tendo como proposição confirmar as hipóteses definidas.

O capítulo é subdividido em duas partes:

A primeira parte constitui-se fundamentalmente na estrutura analítica do estudo que relaciona indicadores de qualidade urbana e aspectos do desempenho

---

<sup>16</sup> Estatuto da Cidade - & 4º do Art. 40 da Lei Federal Nº 10.257/01: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

<sup>17</sup> Resolução CONAMA 001/86 - § 2º do Art. 11 - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

das municipalidades. Para desenvolver tal relacionamento são propostas duas linhas de pesquisa, denominadas de *Trama I* e *Trama II*, no âmbito desta dissertação.

Cada linha é composta por um conjunto de indicadores, que ao se cruzarem, formam uma rede – *trama* – de tal forma que os resultados dependem do conjunto e não de suas partes separadamente.

A *Trama I* trata dos indicadores de qualidade urbana que podem ser avaliados através dos projetos urbanísticos de empreendimentos urbanos a serem implantados na cidade, e que sofrem modificações a fim de viabilizar sua aprovação junto aos órgãos responsáveis.

A *Trama II*, por sua vez, trata dos aspectos estruturais e operacionais que permitem a avaliação do desempenho das Administrações Municipais, quando da aprovação de novos projetos urbanos.

Após o desenvolvimento das duas tramas, procura-se relacionar os melhoramentos do projeto urbanístico com a performance da municipalidade ou identificar a origem das qualificações urbanísticas obtidas.

O segundo subitem deste capítulo refere-se à escolha dos estudos de caso a serem objeto da aplicação da estrutura analítica descrita. O recorte espacial é a Região Metropolitana de Porto Alegre, onde são selecionados dois empreendimentos com áreas superiores a 50ha, nos municípios de Eldorado do Sul e de Novo Hamburgo.

O Capítulo 4 – “Análise dos Projetos Urbanísticos Selecionados” consiste na pesquisa propriamente dita. Além de descrever as áreas onde se inserem os estudos de caso, é elaborado um histórico de cada um dos empreendimentos, cujos processos tramitaram na METROPLAN, identificando as modificações de projeto, no que tange ao sistema viário, áreas verdes e institucionais, drenagem urbana e melhorias no entorno. Posteriormente, são visitadas as Prefeituras Municipais para conhecer sua estrutura organizacional e seus processos de aprovação de projetos de parcelamento do solo, bem como as bases legais que dão sustentação aos pareceres. Ainda, nessas visitas, são pesquisados os históricos do trâmite dos

processos referentes aos estudos de caso, enfatizando os aspectos de qualidade urbanística dos projetos e as causas das alterações feitas.

Da aplicação da estrutura analítica decorre uma análise dos resultados obtidos, expressos nos projetos finais dos empreendimentos, de forma a relacionar as modificações feitas ao longo de seus trâmites, com os sujeitos e os motivos que as demandaram atingindo-se, desta forma, o foco da dissertação.

No Capítulo 5. – “Conclusões” são expressos os resultados obtidos ao longo de todo o trabalho, apresentando o papel que os municípios desempenham e como o fazem frente à aprovação de novos parcelamentos de solo para fins urbanos. São relatadas as alterações dos projetos, desde a abertura do processo junto à municipalidade, até a obtenção da aprovação municipal para fins de encaminhamento ao Registro de Imóveis. Ainda, neste capítulo, são apresentados os resultados detectados, quanto ao maior ou menor grau de exigências dos municípios ao empreendedor, referentes à alteração do sistema viário, destinação de áreas públicas, tipo de sistema de drenagem urbana requerido, melhorias no entorno do empreendimento. Fazem parte do capítulo as conclusões referentes à identificação do papel desempenhado pelos órgãos públicos estaduais, em especial pela METROPLAN.

Finalmente, no Capítulo 6 – “Considerações Finais e Recomendações” são destacadas questões que podem ser aproveitadas em outras experiências e em outras municipalidades. São igualmente sugeridos trabalhos complementares que poderão ser desenvolvidos, enfatizando as limitações encontradas no âmbito da pesquisa e traçando proposições de aprofundamento da metodologia utilizada.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O foco desta dissertação situa-se nas relações entre o papel desempenhado pelo executivo municipal, quando da análise de empreendimentos urbanos para fins de sua aprovação, e as melhorias da cidade, em especial na área do empreendimento e de seu entorno. Para que pudéssemos estabelecer esta relação, tornou-se fundamental que a revisão bibliográfica percorresse diferentes campos do conhecimento, abrangendo vários autores.

Inúmeros trabalhos já foram desenvolvidos, calcados na abordagem do desempenho do poder público municipal, sob o enfoque da gestão urbana. Isto, por um lado, facilitou encontrar os caminhos a seguir, bem como usufruir resultados já alcançados; por outro, dificultou a seleção do embasamento teórico a ser aqui adotado.

A revisão da literatura foi desenvolvida através de consulta a vários trabalhos referentes às doutrinas de planejamento urbano e regional, às práticas de gestão, ao papel do Estado nestas questões e ao desempenho das instâncias municipais. Não são objetivos desta investigação os conceitos, teorias e práticas de administração pública, mas sim a identificação dos aspectos mais decisivos no funcionamento da administração municipal, os quais implicam nos resultados a que se propõe o presente estudo.

Muitos dos trabalhos analisados abordam o papel do Estado no planejamento urbano e regional e, realmente, entende-se ser esta uma função pública, devendo prevalecer os objetivos comuns da sociedade, em detrimento dos interesses privados e individuais.

A diversidade de atores que interagem na vida urbana provoca um complexo e dinâmico processo de urbanização, não sendo mais suficientes e adequados métodos puramente normativos de planejamento.

Enquanto processo social, a urbanização é o resultado de práticas entrelaçadas que levam em conta os agentes com seus objetivos e compromissos, conforme bem sintetiza David Harvey:

Urbanização é um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interage por meio de uma configuração específica de práticas entrelaçadas. (HARVEY, 2005, p. 170)

De acordo com Rômulo Krafta (2001), é equivocado e ingênuo supor que apenas o Estado, seja em que nível for, planeja o desenvolvimento urbano.

É certo que o faz, talvez de forma hegemônica ou até monopolista, a uma certa escala, mas é inegável que uma plêiade de agentes microscópicos planejam a cidade, a seu tempo e na sua circunscrição espacial característica, contribuindo decisivamente, no agregado, para dar forma e conteúdo à cidade a cada momento de sua história. (KRAFTA, 2001, p. 233)

Ainda segundo Rômulo Krafta, um sistema de planejamento requer avaliação crítica, conhecimento e prospecção:

Nenhum sistema de planejamento sobrevive se não estiver suportado por uma estrutura que lhe proporcione os seguintes três elementos fundamentais: crítica, conhecimento básico e prospecção. (KRAFTA, 2001, p. 264)

Discute-se o grau de intervenção do Estado, ou melhor, o papel que o Estado deve desempenhar no Planejamento Urbano. Os modelos passam desde os mais autoritários, centralizadores e absolutistas, até os mais democráticos, permeando também por aquele que preconiza o *Estado Mínimo*, no qual predominam fortemente as relações mercadológicas, com pouquíssima consideração ao valor social da propriedade e aos direitos humanos básicos. Ainda dentro de cada perspectiva ideológica, os processos de validação social das propostas são diversos, bem como os instrumentos adotados.

Realmente, discutir o nível de ingerência do Estado nas questões de desenvolvimento urbano torna-se extremamente difícil, especialmente se for considerado o ponto de vista expresso por Sergio Buarque de Holanda:

Já temos visto que o Estado, criatura espiritual, opõe-se à ordem natural e a transcende. Mas também é verdade que essa oposição deve resolver-se em um contraponto para que o quadro seja coerente consigo. Há uma única economia possível e superior aos nossos cálculos para compor um todo perfeito de partes tão antagônicas. O espírito não é força normativa, salvo aonde servir a vida social e onde lhe corresponde. (HOLANDA, 1995, p.188)

Os pontos marcantes do planejamento urbano e regional no Brasil, durante os anos 60/70, foram muito bem expressas por Raquel Rolnik, no texto “Políticas Públicas, Planejamento Estratégico e Gestão Urbana”, apresentado no Seminário São Carlos – Projeto Cidade Urgente – 1997. São destacadas duas características essenciais dos planos diretores municipais da época, então denominados PDDIs – Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado.

A primeira delas, segundo Rolnik (1997, p. 23) apresenta “caráter eminentemente técnico, sem qualquer espaço para a interlocução entre o governo e os cidadãos, bem como nenhuma instância intermediária de organização da sociedade civil”. Esta postura foi decorrente do momento político vivido pelo país, com o exercício de um regime militar, exercendo o Estado um papel centralizador e interventor, com pouca consideração da manifestação da sociedade.

A segunda característica, também baseada em Rolnik (1997, p.23), adota a concepção de que os planos diretores teriam como resultado “um projeto de cidade do futuro, que deveria ser implementado ano a ano, dentro de um horizonte temporal estabelecido pelo Plano”. Tinha como premissa que o Estado implantaria um *projeto de cidade*, supondo a disponibilidade dos recursos necessários e o pleno controle dos agentes privados, além de entender que as propostas feitas em gabinete fossem as melhores para a população. Não se cogitava que a própria população pudesse ter uma alternativa de desenvolvimento diferente daquela que o *projeto de cidade* a ser implantado definia.

Em “Limites e potencialidades do planejamento urbano”, Ferrari Junior observa as bases sobre as quais foram desenvolvidas as metodologias e proposições pelo planejamento urbano modernista:

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem, segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela “máquina de crescimento urbano”. (FERRARI JUNIOR, 2004, p. 2)

Além da concepção equivocada de planejamento, havia uma total desconexão entre planejamento e gestão, uma vez que não eram estabelecidas quaisquer estratégias de viabilização, monitoramento, negociação entre os envolvidos, redes de inter-relações e correções de rumo.

Marcelo de Souza oferece uma reflexão sobre a natureza, tanto do planejamento como da gestão urbanas, evidenciando suas diferenças e interfaces, concluindo pela necessidade de andarem de forma integrada, sob pena de não se avançar na temática de Desenvolvimento Urbano.

Como entender, então, alternativa e criticamente o desenvolvimento urbano? Para sistematizar, pode-se assumir que o desenvolvimento urbano, o qual é o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanas, deixa-se definir com a ajuda de dois objetivos derivados: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. (SOUZA, 2002, p. 75)

Oferece ainda considerações importantes sobre planejamento e gestão urbanas, quanto ao fato de não serem neutros, uma vez que *a sociedade não é uma massa homogênea e indiferenciada*:

Diante disso, intervenções de planejamento e mecanismos de gestão, sejam protagonizados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente. Como poderiam o planejamento e a gestão ser “neutros”, em se tratando de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais? (SOUZA, 2002, p. 83)

Em todo o desenvolvimento do livro Mudar a Cidade, esteve presente a impossibilidade de dissociar planejamento e gestão urbanos, por serem absolutamente interdependentes em sua formulação e em sua operacionalização.

Também Raquel Rolnik explicita a distância entre planejamento e gestão, quando não abordadas questões estratégicas da dinâmica da cidade real, pois estas são reconhecidas somente através dos interesses, pressões, acordos e diálogos entre os reais atores que constroem e compõem a cidade.

A partir do enfoque de planejamento e gestão urbanos, encarados como ferramentas, não rivais, mas complementares, que contribuem para o desenvolvimento sócio-espacial, tem-se um dos marcos teóricos para o desenvolvimento da dissertação.

É fundamental ter clareza, no entendimento utilizado ao longo da dissertação, quanto aos conceitos de *planejamento urbano* e de *gestão urbana*. Reforçando novamente estes conceitos, tem-se que o planejamento aponta antecipadamente medidas para minimizar problemas futuros e maximizar potencialidades, enquanto a gestão é sua efetivação através de instrumentos adequados. Planejamento e gestão são, portanto, obrigatoriamente complementares.

A partir disso, é possível concordar com a formulação de Cláudio Ugalde em sua dissertação, ao expressar que:

Para os municípios, tão importante quanto possuir um Plano Diretor, ou uma legislação de parcelamento do solo, é ter um sistema de planejamento permanente e integrado. A existência de técnicos pertencentes aos quadros funcionais das prefeituras pode suprir deficiências da legislação urbanística e garantir a continuidade das ações (UGALDE, 2002a, p.70-71)

Na medida em que o parcelamento do solo é reconhecido como uma das formas mais utilizadas de produção do espaço urbano, na Região da Grande Porto Alegre, não diferentemente das demais regiões metropolitanas brasileiras, torna-se importante conhecer as tramitações utilizadas pela METROPLAN.

São evidenciadas algumas dificuldades a que os projetos de parcelamento estão sujeitos, para fins de sua aprovação:

A rotina da atividade de exame de projetos de loteamentos, desmembramentos e condomínios na RMPA têm demonstrado problemas decorrentes muito mais de uma falta de articulação entre os diversos órgãos intervenientes no processo, do que de uma obsolescência da legislação urbanística. Tem indicado, ainda, deficiências de conhecimento das relações espaciais urbanas por parte de alguns projetistas e também dos próprios técnicos responsáveis pela aprovação dos projetos sendo, acima de tudo, evidenciada a falta de consciência, por parte de alguns decisores, do papel do Poder Público no planejamento e no desenho da cidade, diante do cada vez mais incisivo ímpeto de privatização do espaço. (UGALDE, 2002b, p. 47)

A questão do monitoramento permanente do desenvolvimento da cidade é imprescindível, pois as mudanças estão sempre ocorrendo, exigindo avaliações criteriosas e correções de rumo. Peter Marcuse<sup>18</sup> (1997, citado por MARICATO, 2000, p. 132) questiona “Por que esperar mudanças urbanas?”, apresentando motivos suficientemente justificados para que isto ocorra:

A resposta demonstra que há motivos para mudanças: há mudanças nas atividades econômicas, há mudanças na composição tecnológica de produção, há mudanças na relação de trabalho, há uma centralização no controle dos negócios e, ao mesmo tempo, a possibilidade do espraiamento da produção pós-fordista, há o aumento na mobilidade do capital. Esses e outros argumentos justificam, portanto, as mudanças urbanas e urbanísticas. (MARICATO, 2000, p 132)

Ermínia Maricato, no item 6 “Aparato regulatório exagerado convive com radical flexibilidade”, do artigo “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”, explora com muita clareza a existência de abundante e detalhada legislação urbanística, bem como sua ineficácia, devida em grande parte a sua aplicação arbitrária.

Já Robert Putnam, em 1996, estabelece uma clara relação entre a dimensão sócio-cultural, a que chama de capital social, e o desempenho institucional.

As regiões mais cívicas da Itália – as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas – abrigam algumas das cidades mais modernas da península. (PUTNAM, 1996, p. 128)

---

<sup>18</sup> MARCUSE, Peter. “The enclave, the citadel and the ghetto: what has changed in the post-Fordist U.S. city”. *Urban Affairs Review*. Sage Publications vol.33, n.2, p. 228-264, nov. 1997.

Robert Putnam, em “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna” oferece um referencial importante, ao questionar “Por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não? O desempenho das instituições depende do contexto social, econômico e cultural?” Ele avança com profundidade, na vinculação do maior ou menor desempenho com o nível existente de “capital social” em cada realidade explorada:

[...] o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações ordenadas. (PUTNAM, 1996, p. 177)

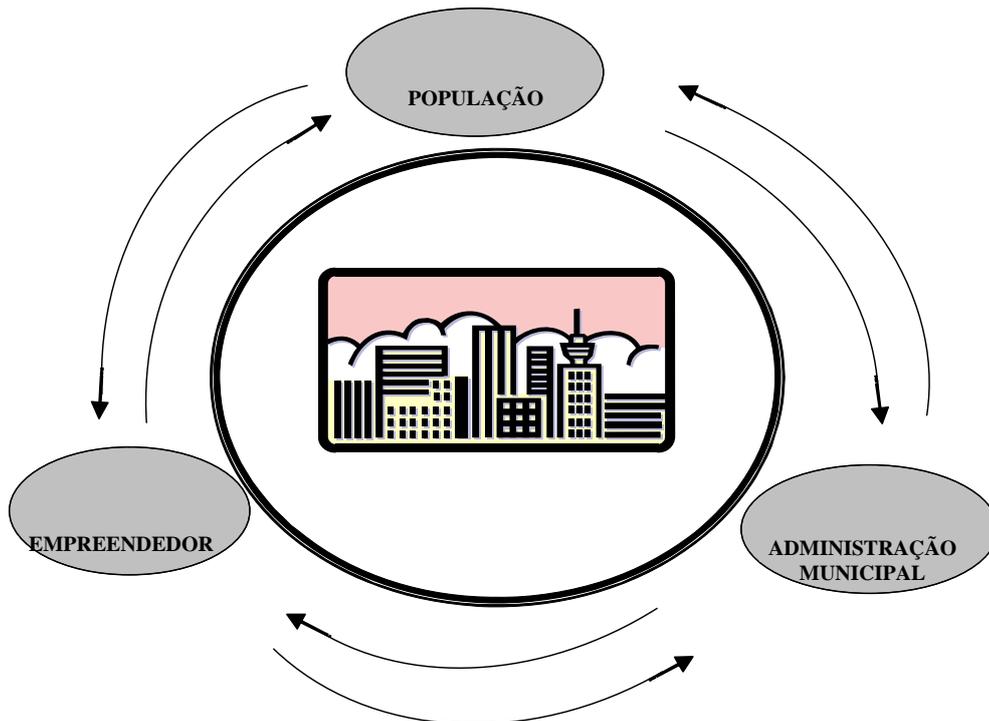
O presente trabalho não se debruça sobre o capital social, mas o considera, sem sombra de dúvida, como um dos fatores relevantes ao desempenho institucional urbano. Foram consideradas as conclusões a que Carla Portal Vasconcellos chegou, em sua dissertação de mestrado do PROPUR, intitulada: *Governos Municipais – Desempenho Institucional e Capital Social*.

Carla Vasconcellos bem analisa a obra de Putnam, em especial no que diz respeito às questões de diferenças entre os governos democráticos, quanto a apresentarem bons desempenhos ou não, vinculando-as aos contextos social, econômico e cultural. Na página 32 de sua dissertação, encontra-se: “Putnam afirma ainda que, ao contrário do capital convencional que se constitui em bem privado, o capital social se constitui em um bem público, subproduto de outras atividades sociais”.

Robert Putnam reforça a importância de compreender a história das relações de poder das comunidades, no sentido de melhor entender o que acontece, em vários municípios, no mesmo momento:

Os governos municipais refletem suas comunidades, sofrendo, portanto, dos mesmos males, mas perpassados por dois aspectos característicos: o poder e a política. O que este trabalho demonstrou é que a compreensão da história das relações de poder se faz extremamente importante para a compreensão dos modos como este poder é exercido no presente. (PUTNAM, 1996, p.124 e 125)

A figura que segue apresenta as mútuas relações entre os agentes que participam efetivamente da construção das cidades. As ações ocorrem nos dois sentidos, entre os diferentes agentes: a) a Sociedade Organizada representando a população, b) o Poder Público representado pela Administração Municipal e c) a Iniciativa Privada representada pelos empreendedores urbanos.



**Figura 2 - A cidade e suas relações com os atores**

A iniciativa privada oferece áreas urbanizadas à população que, por sua vez, é a consumidora do produto oferecido. Para viabilizar o empreendimento, a iniciativa privada consulta o poder público municipal, o qual exercita seu poder de licenciamento/aprovação, de negociação e de fiscalização. A população exige, por seu lado, do poder público, infra-estrutura e serviços, enquanto este atribui valores financeiros aos serviços prestados.

Evidentemente, a gestão das cidades, a partir dos diferentes pontos de vista assumidos pelos agentes responsáveis pela urbanização, é extremamente complexa, envolvendo interesses conflitantes. Torna-se necessário enfrentar esta realidade para escolher estratégias adequadas e viáveis à concretização da cidade desejada pela comunidade.

Ao reconhecer tal realidade, considerou-se de grande amparo à pesquisa o enfoque avocado por Webster e Le-Huu<sup>19</sup> (2003, citado por LAIGNEAU, 2004, p. 43), quanto ao fato de ser evidenciado, pelo planejamento estratégico, a existência de relações adversas no mundo e, em consequência, nas políticas públicas:

[...] o planejamento estratégico assume que o mundo e a área de política pública são lugar de conflito (relações adversas) e não de cooperação. Desse modo, a colaboração em planejamento estratégico é baseada em negociações com recompensa para todas as partes envolvidas (freqüentemente, o resultado de estruturas de incentivo apropriadas), ou seja, criar situações em que todos ganham, em vez de imaginar que consenso e cooperação é a regra geral. (LAIGNEAU, 2004, p. 43)

Ana Luísa de Carvalho, em sua dissertação de mestrado “A concretização da função social da propriedade urbana: o princípio constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre”, ao analisar as estratégias adotadas pelo PDDUA, afirma que o desenvolvimento urbano está diretamente relacionado à atuação conjunta dos diferentes agentes que intervêm no espaço urbano:

O desenvolvimento urbano é o resultado das interações dinâmicas de escolhas e ações feitas por múltiplos agentes – moradores, construtores, produtores, negociantes, governantes. Estes agentes tomam decisões sobre localização, produção, consumo, desenvolvimento da terra, infra-estrutura urbana, e regulamentam a forma de uso do espaço. (CARVALHO, 2006, p. 83)

Na obra “A condição pós-moderna”, David Harvey relaciona, com muita clareza, o conjunto de processos sociais que são produzidos no espaço, a que chama de urbanização, com a necessidade do estabelecimento de configurações institucionais, legais, político-administrativas e de poder, para lhe dar sustentação.

Rômulo Krafta, em seu texto “Desempenho urbano e sistemas de suporte à decisão”, relembra que:

---

<sup>19</sup> WEBSTER, D. e LE-HUU, T.I. DRAFT. Guidelines on strategic planning and management of water resources. Water Resources Section, Environment and Sustainable Development Division, United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP), 2003.

Na Europa, esses procedimentos são chamados de - ganhos de planejamento -, ou seja, uma forma de negociação entre agentes em relação ao que é necessário fazer para que uma proposta possa ser útil ou benéfica para a cidade, e para que possa corrigir os problemas que se apresentam. Isto se deve, porque na realidade, muito pouco das transformações urbanas são unidirecionais, ou seja, elas só causam benefícios ou elas só causam prejuízos. (KRAFTA, 1997, p. 79)

No mesmo texto, os indicadores urbanísticos são abordados sob três pontos de vista: o do usuário, o do prestador de serviços e o do Estado. Para o usuário, os indicadores representam qualidade de vida; para o prestador de serviço - público ou privado - as questões são: a satisfação do cliente e a sustentabilidade econômico-financeira, sendo os indicadores expressos em termos de eficiência dos serviços. Para o Estado, a equidade social é a questão fundamental, expressa pela qualidade e universalidade da prestação dos serviços, caracterizando a dignidade da pessoa humana.

A dissertação considera estes pontos de vista, uma vez que tem como foco de abordagem a qualificação da cidade, os serviços e equipamentos implantados e a eficácia do poder público, representando o atendimento à população, a resposta da iniciativa privada e a atuação do Estado, respectivamente.

Como então avaliar o desempenho do poder público municipal? As escolas de Administração têm se debruçado exaustivamente sobre a questão do gerenciamento e da qualidade das organizações, tendo desenvolvido uma série de conceitos, técnicas e indicadores, voltados fortemente ao setor privado, que tem características diversas do setor público.

A ciência social e a ciência política ocupam-se das instituições desde a Antiguidade, avaliando seu melhor ou pior desempenho, procurando identificar que razões são determinantes para os resultados alcançados. No estudo “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”, Putnam adota o “conceito de que o desempenho institucional baseia-se num modelo bem simples de governança: demandas sociais → interação política → governo → opção da política → implementação”. (PUTNAM, 1996, p. 24)

No artigo de Marcelo Vieira “Indicadores de qualidade na administração municipal: um estudo exploratório na prefeitura da cidade de Recife”, que visa

fornecer subsídios para a tomada de decisão dos administradores, bem como oferecer informações úteis para outras organizações públicas que pretendem atingir novos padrões de qualidade e de desempenho, é reconhecida a especificidade diferenciada dessas organizações diante daquelas do setor privado. A abordagem da administração da qualidade, em Organizações Públicas, considera que “as administrações municipais são constituídas por diferentes coalizões que representam objetivos múltiplos e muitas vezes conflitantes”. (VIEIRA, 2000, p. 70, 71)

Rees<sup>20</sup> (1992, citado por VIEIRA, p. 72-73) argumenta que, quanto às especificidades da qualidade no setor público, especialmente no que tange à diferença dos consumidores a serem satisfeitos:

[...] algumas especificidades podem dificultar a aplicação de princípios de gerenciamento da qualidade no setor público. Embora qualidade no setor público também se refira à satisfação dos consumidores, estes são, normalmente, o público, em geral. Os consumidores são, em outras palavras, um grupo muito maior do que o consumidor imediato de um serviço ou produto. (VIEIRA, 2000, p. 72- 73).

A pesquisa, mesmo que aplicada a um caso específico, o da Prefeitura Municipal de Recife, obteve resultados bastante interessantes, que merecem ser considerados. Os indicadores de qualidade foram agrupados em três dimensões significativas para a definição do conceito de qualidade, que facilitam seu entendimento, bem como a identificação e a análise da lógica subjacente em cada dimensão (VIEIRA, 2000, p. 80- 81):

- **Dimensão estrutural:** incluíram-se, nesta dimensão as referências feitas nas entrevistas às questões relativas à estrutura (estrutura física, integração/diferenciação, entre outras) e aos processos organizacionais (mecanismos de coordenação e controle, comunicação, entre outros) da Prefeitura Municipal de Recife.
- **Dimensão recursos humanos:** nesta dimensão, foram incluídas as referências feitas nas entrevistas relacionadas aos aspectos comportamentais da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Recife (comprometimento organizacional, por exemplo), bem como às questões referentes à função recursos humanos, como tradicionalmente é tratada na literatura especializada (recrutamento e seleção, treinamento etc.).

---

<sup>20</sup> REES, J. L. Managing quality in public services. In: DUNCAN, C. (Ed.). The evolution of public management: concepts and techniques for the 1990s. London: MacMillan, 1992.

- **Dimensão política:** incluíram-se, nesta dimensão, as referências feitas nas entrevistas quanto aos aspectos que envolvem a ideologia partidária dos gestores, ou que estão mais diretamente influenciados por ela.

Diz ainda que “cabe salientar a dificuldade na separação de alguns indicadores, em dimensões exclusivas, pois a natureza às vezes multifacetada do indicador permitiria sua classificação em mais de uma categoria” (VIEIRA, 2000, p. 81). No quadro abaixo, estão relacionados os indicadores que compõem cada uma das três dimensões (VIEIRA, 2000, p. 81-84):

Dimensão	Indicadores
Estrutural	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Flexibilidade e agilidade da estrutura organizacional</li> <li>2. Estrutura organizacional que favoreça a inovação</li> <li>3. Comunicação formal eficaz entre as unidades</li> <li>4. Comunicação informal eficaz entre as unidades</li> <li>5. Cooperação entre as unidades</li> <li>6. Planejamento conjunto das unidades</li> <li>7. Parcerias com a iniciativa privada</li> <li>8. Terceirização</li> <li>9. Acompanhamento pessoal pelo titular dos projetos realizados pela sua unidade</li> <li>10. Relatórios para acompanhamento dos projetos</li> <li>11. Orçamento participativo</li> <li>12. Conselhos municipais atuantes</li> <li>13. Continuidade das ações de longo prazo</li> <li>14. Acompanhamento das políticas da unidade mediante índices de pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil etc.</li> <li>15. Informatização</li> <li>16. Satisfação da comunidade (público em geral)</li> </ol>
Recursos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grau de escolaridade dos funcionários</li> <li>2. Experiência profissional dos funcionários</li> <li>3. Treinamento</li> <li>4. Remuneração adequada dos funcionários</li> <li>5. Plano de carreira</li> <li>6. Plano de cargos e salários</li> <li>7. Orgulho de ser servidor público</li> <li>8. Avaliação objetiva do desempenho dos funcionários</li> </ol>
Política	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grau de influência político-partidária x grau de influência técnica nas decisões administrativas</li> <li>2. Relação entre cargos comissionados e cargos efetivos</li> <li>3. Grau de importância atribuída à necessidade de ampliação (volume de recursos) do programa de orçamento participativo</li> </ol>

**Quadro 1** - Indicadores de qualidade da administração municipal

O processo de urbanização e os indicadores de qualidade da administração pública urbana apresentam significativas interdependências. Assim, as novas formas

de urbanização requerem, obrigatoriamente, a revisão e o monitoramento dos indicadores, resultando em reflexões que possibilitarão uma evolução nos métodos de planejamento e gestão urbana.

No livro “Cidades do Amanhã”, Peter Hall apresenta, no capítulo “A Cidade do Empreendimento”, importantes elementos para a compreensão das novas formas de urbanização, o que se pode constatar também na Região Metropolitana de Porto Alegre. Ainda que de forma mais branda, observou-se o descrédito do planejamento formal, que deixou de ser o elemento de controle do crescimento urbano:

Houve um momento, no decorrer da década de 70, em que o movimento urbanístico começou a plantar bananeira e a virar do avesso; pareceu mesmo, por vezes, durante os anos 80, estar à beira da autodestruição. O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo, pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso, o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. (HALL, 1988, p. 407)

As cidades passaram a ser consideradas “máquinas de produzir riquezas e o principal papel do planejamento devia ser o de azeitar a máquina” (HALL, 1988, p. 407). Neste contexto e neste período, “o planejador foi se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo”. (HALL, 1988, p. 407)

A Inglaterra foi o país onde isto ficou mais evidente, apesar de a origem de toda essa reversão ter acontecido nos Estados Unidos. Os americanos, na verdade, pouco adotavam o planejamento de cunho regulador, uma vez que a tradição da livre iniciativa sempre predominou no desenvolvimento de suas cidades.

Nestes países, o planejamento convencional teve seu auge nas décadas de 50 e 60, como meio de dirigir e controlar o explosivo crescimento físico das cidades. A recessão ocorrida nas décadas de 70 e 80 provocou uma mudança na natureza do planejamento, diante do enorme desemprego decorrente da retração das bases econômicas industriais mais fortes e tradicionais. A grande crise ocorrida na Inglaterra e nos Estados Unidos surpreendeu os planejadores e seus líderes políticos.

Surgiram programas para atender as populações mais carentes. Entrou no vocabulário urbanístico uma nova palavra, “estrutural”, isto é, o problema tinha como causa forças maiores. A crescente concentração de capital num número cada vez menor de mãos monopolizadoras acabava por transferir o controle de firmas e indústrias para empresas multinacionais cada vez mais distantes.

A orientação e o controle do crescimento, tradicionais preocupações do sistema britânico de planejamento estatutário, desde 1947, foram repentinamente substituídos pela obsessão de encorajar o crescimento a qualquer custo. “A essa altura, alguns planejadores e políticos britânicos começaram a olhar para o outro lado do Atlântico” (HALL, 1988, p. 412). A receita mágica norte-americana para a revitalização urbana era um novo tipo de parceria entre o governo municipal e o setor privado.

Além disso, “a tarefa do planejamento era facilitar a reciclagem mais rápida possível do solo urbano derrelito, comercial ou industrial, para usos mais elevados e melhores” (HALL, 1988, p. 418).

O que houve de considerável, neste processo, foi o estilo: planejamento estratégico de curto prazo, contra qualquer tipo de plano já publicado e de longo prazo. “Não era planejamento, pelo menos no sentido em que todos o haviam entendido durante os últimos quarenta anos” (HALL, 1988, p. 420). Foram sendo abolidos quase todos os instrumentos conhecidos, tais como Conselhos, relatórios de atualização dos planos estratégicos, governo metropolitano, departamentos e auxílios ou estímulos às escolas de urbanismo.

Dai o questionamento “será, então, que o planejamento vai desaparecer?” (HALL, 1988, p. 426) É possível afirmar que “o planejamento muda de figura à medida que lhe cumpre enfrentar novos desafios, ou velhos, quando voltam”. (HALL, 1988, p. 425).

Peter Hall complementa a resposta, ao afirmar o motivo que possibilita a continuidade do planejamento:

“O planejamento sobreviverá porque possui, em todo país avançado, uma vasta - e, com o correr do tempo, crescente - clientela política. Um bom ambiente, como diriam os economistas, é um bem

rentavelmente elástico: à medida que o povo e as sociedades em geral enriquecem, exigem proporcionalmente sempre mais e mais do ambiente onde vivem”. (HALL, 1988, p. 426)

Em sua resposta, garante: “Não, o planejamento não irá por água abaixo; tampouco voltará a despolitizar-se” (HALL, 1988, p. 426). No entanto, “o planejamento tradicional do uso do solo sofreu, na base, mais abalos em sua própria terra do que nunca antes, em seus oitenta anos de existência”. (HALL, 1988, p.426).

Considerando o tema desta dissertação de mestrado, destacou-se fortemente o processo abordado por Hall (1988) em “Cidades do Amanhã”, pela constatação de características muito semelhantes entre empreendimentos que marcaram época, notadamente na Inglaterra e nos Estados Unidos, e os que estão sendo implantados recentemente, em municípios da RMPA, desde o final da década de 90 e início dos anos 2000.

Existem semelhanças, não só na forma de ocupação do solo, pela diversidade de usos complementares que extrapolam a área do próprio empreendimento, tendo repercussões regionais, mas também no tipo de relações estabelecidas entre o setor público e o setor privado.

Guardadas as diferenças, que são muitas, destaca-se, em particular, que a abordagem de Hall (1988) tem maior relação com a revitalização de áreas urbanas degradadas, as quais tiveram forte papel econômico no passado, voltando a exercer fundamental importância no desenvolvimento econômico da região, a partir das intervenções realizadas. Já os empreendimentos, de que trata a dissertação, ocupam áreas ainda vazias, não urbanizadas, trazendo, no entanto, grandes modificações, não só urbanas, mas também de natureza ambiental, social e econômica.

O tema permite, sem dúvida, traçar paralelos entre os processos apresentados, que requerem um aprofundamento bem maior, para que seja possível estabelecer as reais causas das semelhanças e também das diferenças constatadas entre eles. O que é possível reconhecer e identificar como fundamental, em ambos, é o estabelecimento de novas formas de parcerias público-privadas para definir os usos e a ocupação dos espaços urbanos.

Ainda, com o intuito de ressaltar que, dependendo do enfoque dado às necessidades de colocar novas construções no mercado, pode-se correr o risco de privilegiar os interesses estritos das corporações financeiras. No capítulo 'Uma estratégia fatal', do livro "A cidade do pensamento único", Otilia Arantes refere Venuti<sup>21</sup>, ao enfatizar que:

[...] o regime imobiliário procura – e esta é a grande novidade – concentrar-se nas transformações mais vistosas, as que disporão de maiores investimentos públicos e privados e que serão maximamente valorizados, em poucas áreas que estão sob o controle direto das grandes corporações financeiras, sem qualquer tipo de limitação. (ARANTES, 2000, p. 19)

Como contraponto, é possível destacar também o significativo papel exercido pelas comunidades, dependendo do seu grau de organização e de participação nas decisões, assim como do poder público municipal, em bem cumprir o papel que lhe cabe.

Na busca de abordagens, tanto sob o enfoque conceitual, como empírico, referentes à maior responsabilidade que a sociedade tem exigido dos governos municipais, em relação às políticas públicas, encontra-se importante avaliação no livro "Os desafios da gestão municipal democrática", organizado por Soares, Bava (1998). São enfocadas experiências inovadoras, com seus alcances e seus limites, que contemplam a participação popular, criando novos fóruns de negociação.

Nitidamente transparece a defasagem, em termos cronológicos, dos diferentes momentos vividos na história do planejamento urbano, podendo-se dizer que, cerca de vinte anos depois do que ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, é que se torna perfeitamente identificável no Brasil. Nas cidades brasileiras, observa-se uma mescla de modelos de desenvolvimento urbano, podendo, em determinadas micro-regiões urbanas, prevalecer um ou outro.

Mais recentemente, embora com contornos próprios, a visão de planejamento empresarial evidencia-se como um marco referencial, na experiência de Barcelona. Borja, em "As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana" (1996) trata da competitividade urbana, da eficiência da gestão e do

---

<sup>21</sup> VENUTI, Giuseppe Campos. La terza generazione dell'urbanistica, Milão: Angeli, 1994.

marketing público no mundo globalizado, encaminhando para a conceituação de planejamento e gestão urbanos, a partir de critérios empresariais.

Rangel (2006, p. 29), em seu artigo “Planejamento urbano e responsabilidade social”, salienta o foco nos conceitos da gestão pública local, ao escrever que “o processo de urbanização que ocorre atualmente nos países periféricos, entre eles o Brasil, está se centrando em conceitos de governança local, que há muito tempo foram abandonados nos países centrais (Estados Unidos, Canadá, entre outros)”. Para melhor compreender o novo papel dos governos locais, não mais de reguladores e administradores, mas de empreendedores e articuladores cita, apropriadamente Harvey:

[...] o Estado deixa de lado o seu papel regulador e administrador, para se tornar apenas um empreendedor e articulador, em busca de capitais externos, em uma política de coalizão através das parcerias público-privadas (PPPs). Os governos locais empenham-se em estratégias de marketing para atrair investidores, melhorando a imagem da cidade. Optam pela construção de centros culturais, de varejo, de entretenimento e empresariais, que têm maior visibilidade e realização do lucro; ao invés de moradia, educação, centros cívicos e parques industriais, que resultariam em conseqüente melhoria na oferta de trabalho, trazendo ganhos sociais. (HARVEY, 2005, p. 172)

É fundamental, para a experiência de planejamento urbano, entender o papel desempenhado pelo executivo municipal como uma intervenção sistemática, conforme explicitado por Lamparelli:

[...] toda intervenção sistemática dos poderes públicos na cidade, previamente projetada, com coordenação de objetivos e com usos e controles de recursos e instrumentos institucionais, poderia ser enquadrada como uma experiência de planejamento urbano. (LAMPARELLI, 1990, p. 54)

Quanto às razões do surgimento de determinados processos e de suas peculiaridades, como também de seu posterior abandono, com certeza é preciso mergulhar na história da formação cultural das cidades e, especialmente, nos modelos de desenvolvimento adotados pelos governantes ao longo do tempo, bem como no avanço da participação de seu povo.

Soma-se a estas questões a imprescindível necessidade de perceber a a natureza humana intrinsecamente unida à natureza, exigindo uma revisão de nossas responsabilidades, nas palavras de David Harvey:

Nossas responsabilidades coletivas perante a natureza humana e perante a natureza precisam ser unidas entre si de uma maneira bem mais dinâmica e co-evolutiva, que abarque uma variedade de escalas espaço-temporais. (HARVEY, 2004, p. 303)

A presente dissertação se propõe a definir alguns instrumentos de avaliação da qualificação urbana, não de forma exaustiva, pois isto exigiria passar, indispensavelmente, pelas áreas de conhecimento da sociologia, da geografia, da ecologia, da economia e do urbanismo. Cabe lembrar que, neste trabalho, entende-se por qualificação urbana atender às áreas ocupadas, com equipamentos e serviços compatíveis às necessidades da população.

Falar em 'qualificação urbana' supõe noções de crescimento, de desenvolvimento e de evolução da cidade, sendo que cada um destes termos apresenta uma diversidade de significados. Hoje, se busca o desenvolvimento sustentável da cidade, o que requer considerar simultaneamente questões concorrentes, conflitantes e, até mesmo, antagônicas, cuja complexidade precisa ser enfrentada, de forma a dar lugar a uma proposta de cidade mais permanente, sob pena de comprometer irreversivelmente nossa urbe. Neste sentido, Maria de A. R Franco destaca as diversas dimensões a serem consideradas, exigindo, indubitavelmente, a participação da sociedade como um todo:

Uma vez que o desenvolvimento sustentável apresenta, além da questão ambiental, tecnológica e econômica, uma dimensão cultural e política, ele exige a participação democrática de todos na tomada de decisão para as mudanças que se farão necessárias para a implementação do mesmo. (FRANCO, 2001, p.27)

Em "Avaliação Integrada da Sustentabilidade", os autores trabalham os indicadores dos pontos críticos da sustentabilidade das cidades, a partir de diferentes perspectivas, quais sejam: social, ambiental, físico-espacial e econômica:

A proposição de Rossetto (2003) para um sistema alicerçado no conceito de justiça social, equidade econômica e prudência ecológica

para o desenvolvimento sustentável (Sachs, 1986), definiu quatro perspectivas consideradas como aglutinadoras dos aspectos importantes do ambiente urbano: Perspectiva social, perspectiva ambiental, perspectiva físico-espacial e perspectiva econômica. Para elas, identificou pontos críticos para os quais foram escolhidos indicadores. Estes indicadores foram introduzidos em uma estrutura baseada em modelo proposto pela Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) que observa a natureza da relação do indicador com o fenômeno observado, classificando-os em de pressão, estado ou resposta. (ROSSETTO, 2004, p.3)

Como complemento, é referido o embasamento utilizado para a escolha dos fatores críticos mencionados na citação anterior:

A escolha dos fatores críticos foi baseada nos princípios que nortearam a formulação do modelo, utilizando o diagnóstico apresentado pela Agenda 21 Brasileira, buscando minimizar as situações que não se enquadram como desejáveis nas linhas da atual política urbana e fomentar a utilização dos novos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade. (ROSSETTO, 2004, p. 4)

Ajustando-se especificamente ao escopo desta dissertação, salientam-se, conforme Rossetto, os critérios de organização físico-espacial, de abrangência e qualidade da infra-estrutura, de qualidade dos ambientes urbanos e de conforto do usuário:

Perspectiva físico-espacial - organização físico-espacial (significa a existência de Planos Diretores, leis de usos e ocupação, equilíbrio na distribuição espacial da população, preservação de áreas verdes, inexistência de vazios urbanos e de ocupações ilegais e em áreas de risco, desenvolvimento institucional na área das políticas urbanas); abrangência e qualidade da infra-estrutura (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e de lixo, oferta de energia elétrica, abrangência da rede viária e pavimentação de vias, organização do sistema de trânsito municipal, calçadas, drenagem urbana adequada); qualidade dos ambientes urbanos (significa oferta compatível de: equipamentos de saúde, educação, lazer, segurança, mobiliário urbano, áreas verdes, espaços diversificados em termos de privacidade e de escala); conforto do usuário (significa: manutenção de condições ambientais dentro das zonas de conforto para seres humanos em relação à temperatura, ventos, insolação, ruídos, odores, umidade, percepção ambiental agradável, com compatível grau de permeabilidade, identidade local, paisagem cênica, perspectivas visuais, harmonia de conjunto). (ROSSETTO, 2004, p. 5)

O propósito desta dissertação é trabalhar alguns indicadores de qualidade urbana e de desempenho público municipal, relacionando-os, de forma aplicada, aos estudos de caso selecionados. Quanto aos indicadores de qualidade urbana, o

trabalho enfoca basicamente aqueles inseridos no entendimento da “perspectiva físico-espacial”, segundo o autor acima mencionado. Quanto ao desempenho público municipal, seleciona alguns indicadores das diferentes dimensões: estrutural, de recursos humanos e de política, estabelecidos no estudo dos “Indicadores de qualidade na administração municipal: um estudo exploratório na prefeitura da Cidade de Recife” (VIEIRA, 2000).

Com a finalidade de circunscrever e delimitar a pesquisa foram escolhidos indicadores que são representativos quanto ao desempenho municipal, no que concerne ao tema abordado e, outros, de qualidade urbana, cuja atribuição predominante é da administração municipal, como atender às necessidades básicas da população, por exemplo.

### **3 METODOLOGIA DE PESQUISA**

Para a formulação da metodologia de pesquisa, foi fundamental ter claramente definido o ponto de partida do trabalho, o qual está baseado na hipótese de que o desempenho público municipal, quando da aprovação de projetos urbanos, tem uma implicação direta na maior ou menor qualificação da cidade.

O papel que o poder público municipal detém, em decorrência das competências definidas na Constituição Brasileira de 1988, e do privilégio de exercer o poder bem mais próximo à população diretamente envolvida, estabelece sua grande responsabilidade frente à qualificação da cidade.

Com idêntica ênfase, o trabalho também tem como premissa que este desempenho pode ser comprovado por um conjunto de indicadores que caracterizam os procedimentos e as bases adotadas pelas Administrações Municipais, frente aos resultados obtidos na qualidade dos projetos e nas medidas compensatórias e mitigadoras. Cada municipalidade, a par do cumprimento dos dispositivos legais a que está sujeita, e com o suporte das condições de que dispõem, tem a liberdade de estabelecer princípios e procedimentos orientadores de sua conduta.

#### **3.1 Indicadores da Análise de Desempenho Municipal**

A pesquisa da relação existente entre o desempenho público municipal, no exercício de aprovação de projetos urbanos, e a conseqüente qualificação obtida,

seja no âmbito da própria gleba onde se insere o empreendimento, ou em seu entorno, poderia ser desenvolvida a partir de vários enfoques.

Um deles utilizaria uma metodologia que analisasse a situação pós-ocupação; outro partiria de uma avaliação puramente administrativo-organizacional ou, ainda, um terceiro, se basearia exclusivamente em padrões urbanísticos. Uma investigação considerando a percepção da população, sem dúvida, seria também viável e importante. Sob o ponto de vista de economia urbana, poderia ser adotada uma metodologia que medisse os índices de atendimento por infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, associados aos gastos públicos. Estas são apenas algumas possibilidades para enfrentar a questão proposta.

Propõe-se, contudo, na presente dissertação, estabelecer as relações existentes entre alguns quesitos urbanísticos de projeto, e a forma de atuação da Administração Municipal no exame destes projetos.

A metodologia de pesquisa foi definida a partir dos objetivos da dissertação, considerando a necessidade de identificar alguns elementos significativos do projeto urbanístico e ao desempenho da administração municipal que ao serem avaliados comprovariam as hipóteses apresentadas.

Os fundamentos que embasam a proposta metodológica, ora apresentada, vinculam sucessivamente o planejamento, a gestão, os processos operacionais, as estruturas administrativas e as práticas, confrontando-as com as melhorias urbanas, advindas das aprovações dos projetos de empreendimentos urbanos.

Os conceitos de planejamento e gestão urbanos, tão bem abordados no livro “Mudar a Cidade”, de Marcelo Lopes de Souza, encontram-se claramente expressos na metodologia adotada, tanto na valorização da existência de Planos Diretores Municipais e sua regulamentação, quanto nas rotinas e procedimentos que caracterizam o planejamento e a gestão, respectiva e complementarmente.

Os ‘Indicadores Urbanísticos’ e os ‘Indicadores de Desempenho Municipal’ adotados têm como referencial os trabalhos de Rômulo Krafta, Adriana Rossetto, Marcelo Vieira, bem como os desenvolvidos pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, que serviram de suporte à

pesquisa. Já o item 'Capital Social', que compõe o quadro dos indicadores selecionados, tem por referência os trabalhos desenvolvidos por Robert Putnam e Carla Vasconcellos.

Além das referências anteriormente mencionadas, o trabalho "Indicadores de qualidade na administração municipal: um estudo exploratório na prefeitura da cidade de Recife" enriqueceu sobremaneira a metodologia desenvolvida.

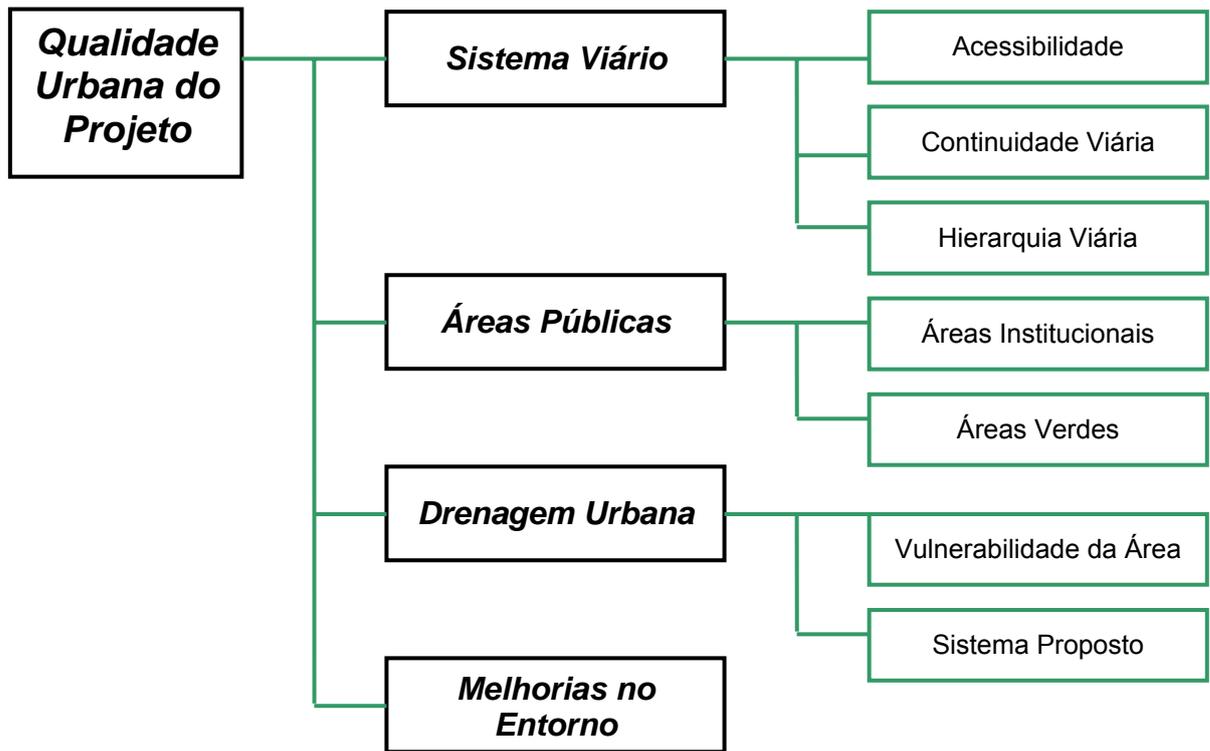
Em conseqüência, a estrutura metodológica para desenvolver este trabalho compreende a utilização de indicadores agrupados em duas vertentes de pesquisa, denominadas, respectivamente, de TRAMA I – Qualidade Urbana do Projeto e de TRAMA II – Desempenho Municipal, cujas inter-relações serão demonstradas posteriormente.

### **3.1.1 Trama I: Qualidade Urbana do Projeto**

Para balizar a análise do processo de aprovação dos projetos e as possíveis melhorias que decorrem das exigências dos órgãos institucionais algumas características e componentes dos projetos urbanísticos foram utilizados como indicadores, aqui chamados de TRAMA I – Qualidade Urbana do Projeto.

Para a montagem desta trama foram selecionados os indicadores referentes a equipamentos e espaços públicos, redes e serviços de infra-estrutura, que se caracterizam como estruturadores do espaço urbano e que são comuns a todos os empreendimentos de parcelamento do solo em decorrência da legislação federal, estadual e municipal. Além disso, a escolha recaiu sobre estes indicadores, por estarem vinculados às atribuições e competências municipais.

A disposição e a capacidade da municipalidade em avaliar estes indicadores, em termos de atendimento à legislação vigente e aos padrões técnicos reconhecidos, para o bem estar sócio-urbano, apontando soluções e melhorias, representam uma ação da administração local na direção da qualificação do espaço urbano.



**Figura 3 - Organograma da TRAMA I – Qualidade urbana do projeto**

Fazem parte desta TRAMA: (a) o Sistema Viário, no que tange a acessibilidade, continuidade e hierarquia; (b) a Drenagem, quanto à vulnerabilidade da área e a retenção das águas pluviais na área do empreendimento; (c) as Áreas Públicas, considerando a localização, os percentuais e o tratamento dado às áreas verdes e institucionais.

Em relação ao sistema viário, foram considerados como qualificadores do espaço urbano os aspectos mencionados anteriormente e que representam a acessibilidade, a continuidade e a hierarquia a seguir especificadas.

Com relação à importância da acessibilidade viária, como elemento de qualificação do espaço urbano, Villaça a coloca em patamar imprescindível para a caracterização de uma área urbana:

A acessibilidade é mais vital na produção de localizações do que a disponibilidade de infra-estrutura. Na pior das hipóteses, mesmo não havendo infra-estrutura, uma terra jamais poderá ser considerada urbana se não for acessível – por meio do deslocamento diário de pessoas – a um contexto urbano e a um conjunto de atividades urbanas [...]. (VILLAÇA, 1998, p. 23)

Ingram (1971), em seu artigo: “O conceito de acessibilidade: uma pesquisa para uma forma operacional”, apresenta o significado que se pretende dar a este indicador como capacidade de um lugar ser alcançado, ou como habilidade de um sistema de transporte de superar a distância entre locais distintos:

A palavra acessibilidade, em outro ramo, significa a capacidade de um ponto, ou lugar, ser alcançado, assim implicando na medida de proximidade entre dois extremos. Alternativamente, a acessibilidade é relacionada à habilidade do sistema de transporte de prover a baixos custos, e de maneira rápida, uma forma de superar a distância entre locais distintos. (INGRAM, D. R., 1971, p. 101)

O que se entende por acessibilidade, nesta dissertação, é o conjunto de canais de comunicação entre a gleba do empreendimento e seu entorno, compreendendo aí a ligação com as distintas partes da cidade já consolidada, bem como com as demais áreas de influência, tanto para transporte público e privado, como para transporte de mercadorias. A função acessibilidade caracteriza a possibilidade de comunicação entre a gleba e seu exterior, sendo considerada mínima, numa via isolada do território que atravessa e máxima, numa rede capilar de acesso local. A avaliação da acessibilidade se dá em dois sentidos, quais sejam:

- (a) de fora para dentro, isto é, a partir do uso e ocupação do solo do entorno da gleba e da localização dos centros urbanos mais próximos, que servem de apoio à gleba;
- (b) de dentro para fora, isto é, das possibilidades de deixar a gleba e chegar aos demais centros urbanos e aos locais que permitem o estabelecimento de novas conexões a ambientes extra-empreendimento.

Se por um lado, a acessibilidade viária representa as relações da gleba com seu exterior, por outro lado, a sua continuidade representa a permeabilidade interna promovida pelo próprio projeto, no sentido de permitir fluidez de tráfego, garantindo as conexões necessárias. Para fins de avaliação, a falta desta permeabilidade é assinalada pelas discontinuidades viárias que impedem um fluxo contínuo, requerendo caminhos indiretos entre os diferentes setores do loteamento.

Completando a questão do sistema viário, tem-se uma hierarquia, definida pelos itinerários principais e complementares, com os respectivos gabaritos e

traçado das vias, a partir das funções a serem cumpridas por todos os elementos da rede. Avalia-se aqui o estabelecimento de vias com funções diferenciadas, que permitem fluxos mais intensos, transporte de passageiros e mercadorias e de outras com características apenas locais.

Por **drenagem urbana** entende-se o conjunto de medidas que tem como objetivo a administração das águas pluviais junto às áreas urbanizadas. A drenagem urbana objetiva minimizar os riscos de alagamento a que a população está submetida, diminuindo os prejuízos causados por inundações e possibilitando o desenvolvimento urbano de forma harmônica, articulada e sustentável, resguardando as áreas de extravasamento natural dos cursos d'água.

Sintetizando, pode-se dizer que a drenagem nada mais é do que o gerenciamento da água da chuva que escoar no meio urbano. Igualmente, é possível dizer, que a ocupação urbana do solo apresenta impactos sobre a drenagem, podendo intensificar a ocorrência de inundações. O Professor Carlos Tucci, ao reforçar esta afirmação, adverte para a responsabilidade das administrações municipais no controle deste processo:

O desenvolvimento urbano e projetos equivocados de drenagem são algumas das causas das inundações que ocorrem em regiões urbanas no mundo todo. Nos últimos 30 anos, o resultado dessas ações tem ocasionado à impermeabilização do solo e, com isso, produzido inundações maiores e mais freqüentes.

Na opinião do professor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS, Carlos Tucci, o papel do município é fundamental para controlar esse processo, através da criação de leis e atitudes preventivas. Segundo ele, hoje, no Brasil, não existem procedimentos preventivos, por isso a perda orçamentária acontece duas vezes. Uma delas, quando são desenvolvidos maus projetos de drenagem urbana e a segunda, quando é necessário retirar dos cofres públicos verbas para recuperar áreas inundadas devido a drenagens inadequadas ou mal feitas.

Além da inundação ocasionada pelas condições da drenagem urbana, existe a natural, que acontece nas áreas ribeirinhas, em decorrência da má ocupação da terra. "Tudo o que acontece no rio é resultado do mau uso do solo", avalia Tucci. O mais indicado seria adotar medidas preventivas para evitar tentativas posteriores de remediar conseqüências desastrosas, quando a população já estará estabelecida em zonas de risco<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Artigo "**América do Sul discute medidas contra as cheias**". Jornal da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, setembro/2002.

Em relação à drenagem, foram selecionados os aspectos da vulnerabilidade da gleba às inundações e alagamentos, e o sistema de drenagem proposto na área do empreendimento. Quanto aos aspectos de vulnerabilidade, são consideradas, a baixa declividade, a pouca permeabilidade e a rápida saturação do solo, a ocorrência de lençol freático elevado, e a estar situada em planície de inundação de um curso d'água. Quanto ao sistema de drenagem, são considerados dois aspectos: a eficiência do sistema que deve assegurar o adequado esgotamento pluvial da área a ser loteada e a garantia de que a impermeabilização, gerada pelo empreendimento, não provoque o aumento de escoamento superficial para fora da gleba.

As denominadas **áreas públicas** são aquelas que passam ao domínio público e exercem a função de uso comum da população. Uma vez que o sistema viário foi considerado em uma categoria separada, denominam-se áreas públicas, para fins da dissertação, tão somente as áreas verdes e institucionais.

A avaliação das **áreas públicas** compreende aspectos qualitativos e quantitativos. Sob o aspecto quantitativo, verifica-se o atendimento à legislação pertinente; sob o enfoque qualitativo, avalia-se a distribuição, a localização e a geometria das mesmas. Estas áreas são analisadas, observando-se se estão concentradas ou distribuídas na área do empreendimento, se estão localizadas central ou periféricamente e, também, se a geometria permite usos adequados.

Em relação às **áreas verdes**, são analisados os aspectos de localização, geometria, dimensionamento e tratamento das mesmas, observando sua real capacidade de aproveitamento para a finalidade de recreação a que se destinam. Desta maneira, é fundamental que as áreas doadas como áreas verdes apresentem condições adequadas ao uso pretendido, nas palavras de Aparecido Festi:

[...] é necessário garantir que as áreas doadas como áreas verdes ou sistemas de lazer tenham condições efetivas de serem implantadas com equipamentos de lazer e recreação. As áreas exigidas pela Lei 6.766/79, ao longo dos córregos, rodovias, ferrovias, etc., devem ser analisadas de modo a evitar que as “sobras” do parcelamento, sem condições de uso público, possam ser destinadas para esse fim (FESTI, 2004, p. 4).

Ressalta-se este ponto, pois, muitas vezes, existem conflitos em relação ao significado do que deve ser considerada “área verde”, em projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, notadamente quanto ao uso e propriedade das mesmas. Mais uma vez a literatura serve de apoio, oferecendo a sugestão de associar a denominação áreas verdes à expressão *de uso público*, encontrando-se em Inouke:

Apesar de o termo área verde ser amplamente difundido, a CEPAM<sup>23</sup> (1990) sugere usar o termo áreas livres de uso público, pois os termos área verde e área de lazer são aplicáveis também a áreas de propriedade particular. Áreas livres de uso público são definidas pela CEPAM (1990), como áreas de livre acesso ao público, para recreação e lazer ao ar livre, que deveriam, portanto, ser basicamente descobertas e ajardinadas. (INOUE, 2004, p. 10)

Da mesma forma que nas áreas verdes, também nas **áreas institucionais** são analisados os aspectos de localização, geometria, dimensionamento e tratamento das mesmas.

Considera-se importante, para fins da pesquisa, explicitar o que se compreende por áreas institucionais. Neste sentido, encontram-se a seguir, aspectos essenciais para que as mesmas se constituam em áreas públicas, com condições de receberem a construção de equipamentos de educação, cultura, saúde, lazer e similares:

As áreas institucionais públicas, conforme a CEPAM (1990), [...] são *áreas públicas destinadas a equipamentos que requerem edificações e acesso controlado. Na Lei de EHIS<sup>24</sup> do município de São Paulo*, encontram-se especificados quais equipamentos são esses: as áreas institucionais são as áreas destinadas à instalação de *equipamentos comunitários*. Tais equipamentos, conforme indicado na Lei Federal nº 6766/79 são “equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer similares”. (INOUE, 2004, p. 12)

Já com relação às **áreas de preservação permanente**, as quais muitas vezes coincidem com as áreas verdes, a observação prende-se a sua significância em relação à área do empreendimento e ao meio ambiente como um todo.

<sup>23</sup> CEPAM – **O controle de loteamentos e conjuntos em condomínio pelo município**. São Paulo, 1990.

<sup>24</sup> Lei de EHIS – Lei de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social do município de São Paulo.

Vinculando as distintas finalidades das áreas verdes às de preservação permanente, carece ser sublinhado que a totalidade das primeiras não deve ser comprometida com as das segundas, sob pena de afetar a finalidade de recreação das áreas verdes do parcelamento.

Na Trama I, tem-se ainda o destaque para as **melhorias no entorno**, que, caso existam, em decorrência de exigências para a aprovação do projeto, são consideradas como integrantes da qualificação da cidade como um todo. Estas melhorias são as mais diversas possíveis, passando por obras viárias, de drenagem, de paisagismo, de construção e melhoramentos de equipamentos urbanos, entre outras, localizadas em áreas fora dos limites do empreendimento.

### **3.1.2 TRAMA II: Desempenho Municipal**

Para realizar a análise da estrutura e a operacionalização do funcionamento dos Municípios estudados, foi formulada a TRAMA II – Desempenho Municipal, para a qual foram selecionados quatro itens, considerados essenciais nos resultados concernentes à aprovação de projetos de parcelamento do solo.

São eles: a organização político-administrativa, a composição e a capacitação do corpo técnico (acúmulo técnico), a história e a efetividade do planejamento urbano e o capital social, este último representado pela capacidade de mobilização e participação da comunidade nas decisões que lhes dizem respeito.

Os indicadores selecionados são, de certa forma, semelhantes aos resultantes da pesquisa “Indicadores de Qualidade na Administração Municipal: um Estudo Exploratório na Prefeitura da Cidade de Recife” (VIEIRA, 2000), lembrando que a pesquisa agrupa os indicadores em três dimensões: estrutural, recursos humanos e política. Neste sentido, permite-se traçar um paralelo com a maneira como as mesmas foram avaliadas.

A dimensão estrutural pode ser retratada no que aqui se denominou organização político-administrativa, através de organogramas, das rotinas de tramitação e das parcerias. A dimensão recursos humanos fica adequadamente expressa no que se denominou acúmulo técnico.

Já a dimensão política, sem dúvida muito significativa e importante, não foi objeto desta dissertação, merecendo uma avaliação própria, que envolve diferentes ciências a serem exploradas.

Agregam-se a essas dimensões, outras duas: a dimensão histórica e a dimensão social, que estão expressas pelos indicadores que integram a Trama II, no que se refere ao que foi denominado “História e Efetividade do Planejamento Urbano” e ao “Capital Social”, respectivamente.

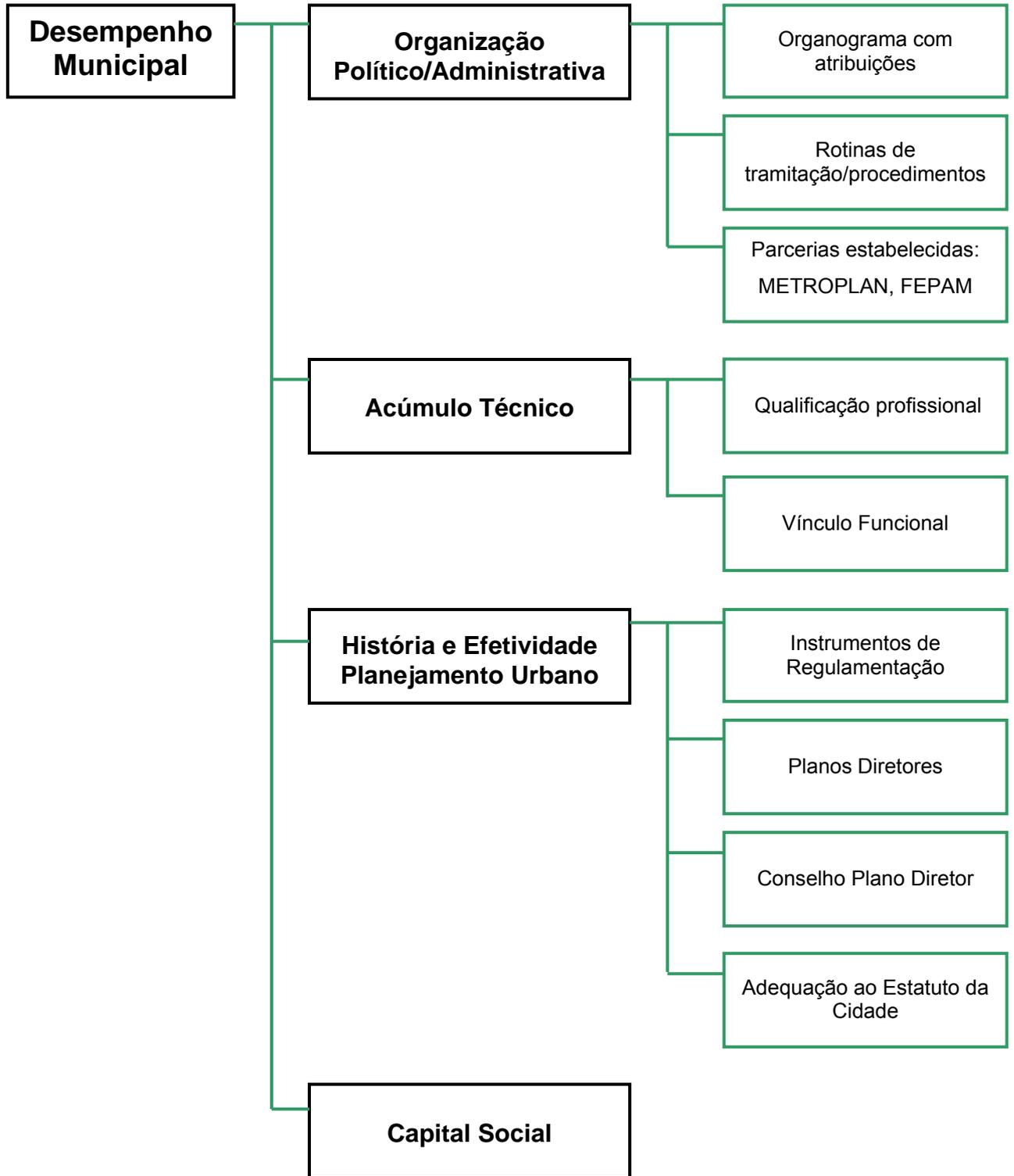


Figura 4 - Organograma da TRAMA II – Desempenho municipal

## Organização Político-Administrativa

A organização político-administrativa é representada oficialmente pelo organograma da Administração Municipal, que inclui: as atribuições das Secretarias e dos setores envolvidos, as rotinas de tramitação e procedimentos e as parcerias estabelecidas com outros órgãos públicos, de diferentes níveis de poder.

Com relação ao **organograma** de funcionamento municipal, é observada a existência de um departamento, divisão ou secretaria específica responsável pela aprovação de projetos de parcelamento do solo. São ressaltados a subordinação e os vínculos com o centro de poder e com as demais instâncias municipais. Esta é a visão estática, enquanto o conjunto de rotinas e procedimentos representa a visão dinâmica do funcionamento interno das municipalidades.

Já com relação às **rotinas de tramitação e procedimentos** de análise e aprovação de projetos de parcelamento do solo, são identificados os fluxos internos dos processos, questionando como são protocolados os projetos, o que é analisado e em que ordem de características, quem são os responsáveis pelas avaliações, e o que acontece em caso de posicionamentos internos divergentes.

No que diz respeito às **parcerias estabelecidas** pelo Município, quanto ao parcelamento urbano, são consideradas as manifestações de outras instâncias, por obrigação de lei, e também aquelas de iniciativa própria e que visam a uma melhor qualificação da ocupação do território municipal. Estas parcerias podem ser feitas com organizações não governamentais - ONGs, órgãos públicos da administração direta e indireta, de nível estadual e federal, Ministério Público, e com outras instâncias representativas da sociedade. São conferidas se estas parcerias constam dos organogramas e dos procedimentos vigentes ou se pertencem a convênios firmados.

### a) Acúmulo Técnico

O acúmulo técnico é avaliado através da capacitação dos técnicos responsáveis pela análise dos projetos, considerando sua qualificação e seu vínculo profissional. A qualificação é dada pelo tempo de serviço, nível de graduação, cursos de capacitação e atualização e experiências anteriores. O vínculo refere-se à

situação funcional, ou seja, o tempo de permanência dos profissionais e sua continuidade na função, ao integrarem ou não o quadro efetivo de funcionários.

### **b) História e Efetividade do Planejamento Urbano**

A história e a efetividade do Planejamento Urbano estão expressas nos instrumentos de regulamentação da legislação vigente, na existência de Planos Diretores atualizados, na composição e no funcionamento dos Conselhos da Cidade e na adequação ao que é preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Ana Luiza reforça o Plano Diretor como a principal ferramenta de gestão urbano-ambiental ao alcance das administrações municipais:

O Plano Diretor, como um dos instrumentos legais do Estado Moderno, é também a principal ferramenta de gestão urbano-ambiental, cujo comando constitucional determina uma necessária integração entre técnica e vontade comum, num cenário em que o interesse social pretende ser a expressão primeira do princípio da dignidade da pessoa humana. (CARVALHO, 2006, p. 52)

### **c) Capital Social**

Putnam (1996), ao estudar por vinte anos as diferenças regionais na Itália, percebeu que as regiões economicamente mais desenvolvidas eram as que promoviam maior associativismo e menos hierarquias políticas. Vasconcellos (2002) adota a metodologia de Putnam para desenvolver sua dissertação de mestrado: “Governos municipais: desempenho institucional e capital social”:

Putnam (1996) [...] estabelece uma clara relação entre a dimensão sócio-cultural, a que chama de *capital social*, e o desempenho institucional. Capital social diz respeito às características da organização social que, facilitando a cooperação espontânea, sustenta tanto o dinamismo econômico, quanto o bom desempenho governamental, aqui entendido como sensibilidade às demandas e eficácia na utilização de recursos no atendimento das mesmas. De acordo com este estudo, contexto social e história condicionam profundamente o desempenho das instituições. (VASCONCELLOS, 2002, p. 8-9)

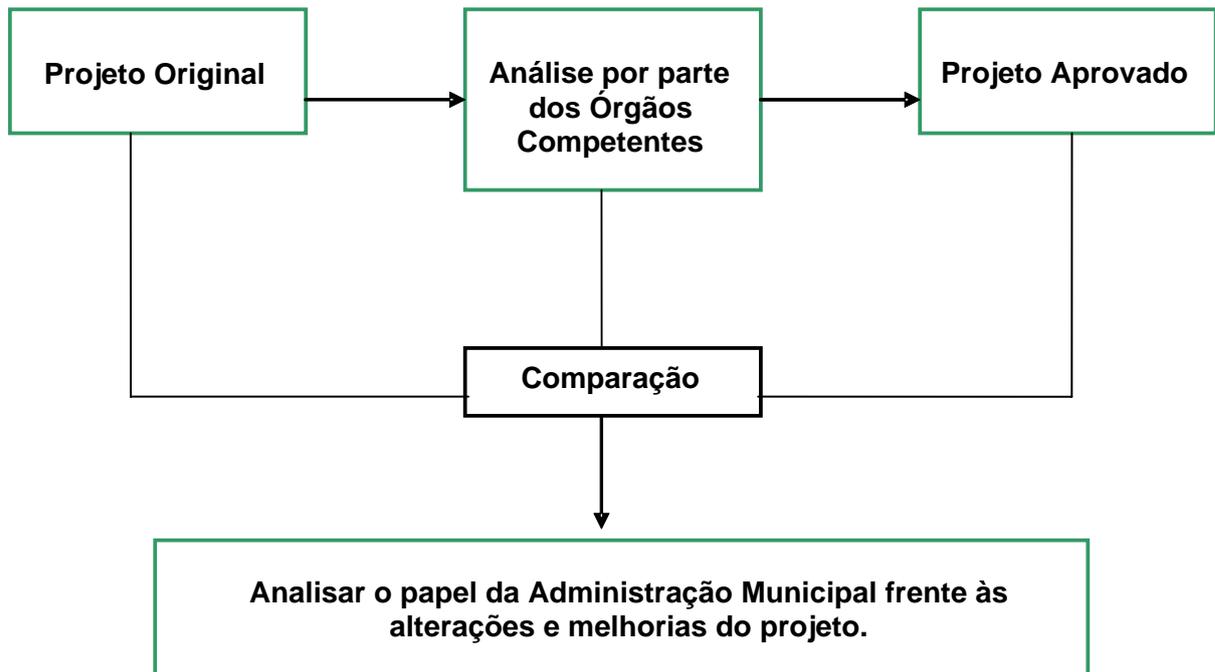
### 3.1.3 Esquema geral: TRAMA I + TRAMA II

A ordem de realização das etapas da pesquisa garante a verificação das alterações ocorridas no projeto original, apresentado pelo empreendedor, ao mesmo tempo em que vincula estas alterações às características de funcionamento de cada uma das municipalidades.

O método utilizado é analítico-descritivo, tendo como suporte os processos de aprovação dos projetos - objeto dos estudos de caso - na METROPLAN, na Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – FEPAM, e no respectivo Município, além de entrevistas com os profissionais envolvidos.

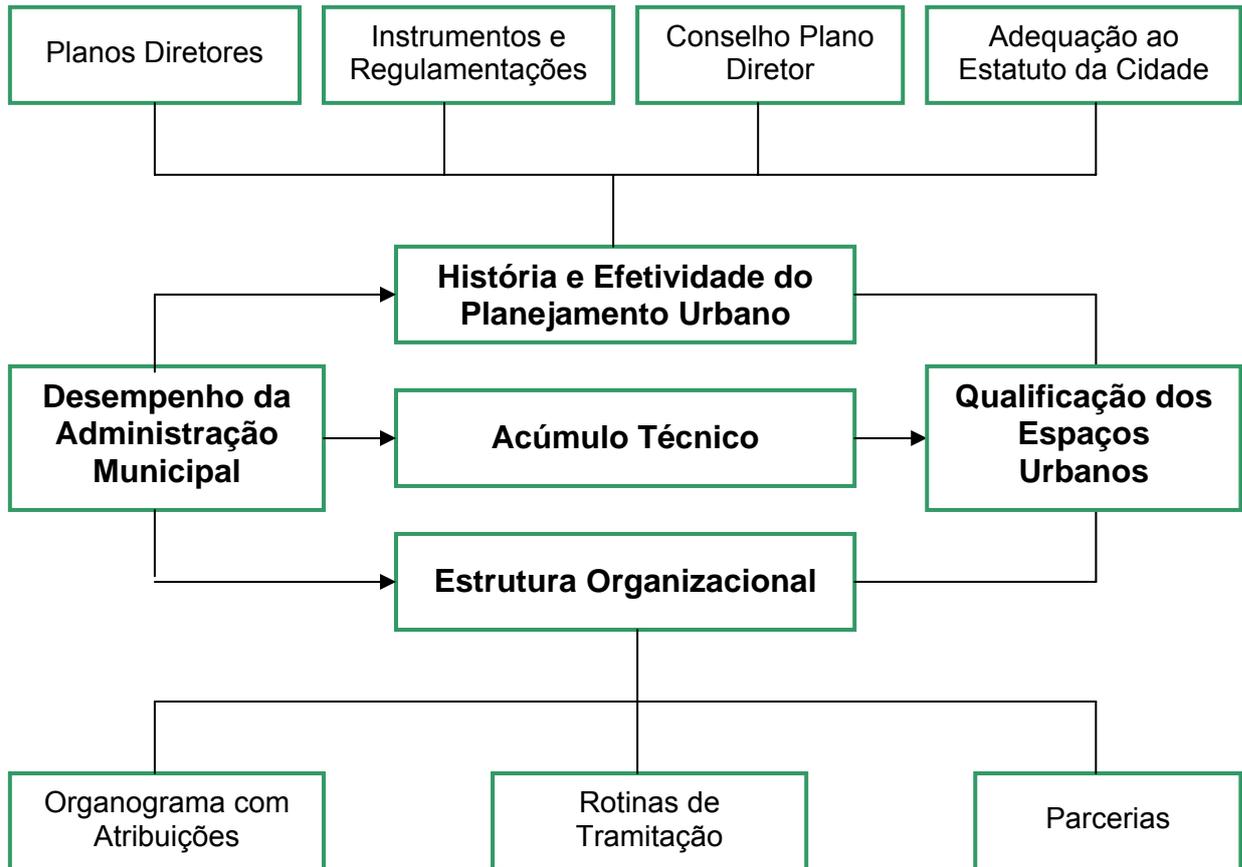
As análises foram realizadas separadamente, para cada estudo de caso, e podem ser descritas, neste processo, da seguinte maneira:

a) Inicialmente, foi realizada a observação dos processos, com sucessivas tentativas de aprovação dos empreendimentos, na METROPLAN. Após, foi verificada a tramitação dos projetos, nas respectivas municipalidades. Para cada versão do projeto, fez-se uma análise de alguns de seus componentes, escolhidos e descritos na TRAMA I, de forma a permitir a percepção das mudanças qualitativas nos mesmos, decorrentes das alterações solicitadas pelos órgãos responsáveis. Em seguida, descreveu-se a participação efetiva da administração municipal neste processo.



**Figura 5 - Alterações no projeto e a administração municipal**

b) Em seguida, procedeu-se à análise da estrutura de funcionamento da respectiva Administração Municipal, no que tange á aprovação de grandes empreendimentos urbanos. O objetivo dessa etapa foi de aferir o “desempenho municipal”, realizado com a ajuda dos resultados obtidos na etapa “a”, e de uma análise mais aprofundada do funcionamento do poder público, que detém competência para a aprovação de projetos, com seu respectivo corpo técnico e a sustentação formal constante da legislação municipal, através dos itens que compõem a TRAMA II.



**Figura 6 - Relação do desempenho municipal com a qualificação urbana**

c) A partir das etapas “a” e “b” é possível diagnosticar até que ponto as municipalidades estudadas estão contribuindo para a qualificação dos espaços urbanos a partir de suas atribuições no que concerne à aprovação de grandes projetos.

Cumpridas as etapas a, b e c, é possível a comprovação, ou não, das hipóteses de pesquisa<sup>25</sup> e as conclusões e sugestões daí decorrentes.

Após as análises de cada um dos estudos de caso, ambos são comparados, à procura de semelhanças e diferenças, que possam apontar para a predominância de alguns fatores na melhoria da qualidade dos projetos. Estes fatores dizem

<sup>25</sup> O desempenho público municipal, quando da aprovação de projetos urbanos, tem uma implicação direta na maior ou menor qualificação da cidade. Este desempenho pode ser comprovado por um conjunto de indicadores. Indicadores estes que caracterizam os procedimentos e as bases adotadas pelas Administrações Municipais, frente aos resultados obtidos na qualidade dos projetos e pelas medidas compensatórias e mitigadoras.

respeito à efetividade da participação do poder municipal no processo, bem como das contribuições de outros órgãos nele envolvidos.

Na conclusão, pôde se discorrer então sobre o papel dos municípios e dos órgãos federais, estaduais e metropolitanos, destacando quais os itens da TRAMA II que pesam mais no processo de qualificação, e quais os itens da TRAMA I que são mais recorrentes de alterações no processo de aprovação.

O método utilizado para desenvolver as tramas anteriormente apresentadas e seu cruzamento é composto por diferentes fases. A primeira delas foi selecionar os processos referentes aos estudos de caso que tramitaram na METROPLAN, elaborando um histórico dos mesmos, no qual foram destacadas as alterações ocorridas nos projetos urbanísticos, identificando a origem dos pedidos de alteração.

Posteriormente, foi elaborado um questionário a ser aplicado quando da visita às Prefeituras Municipais, contemplando tanto as questões de qualidade urbana dos empreendimentos selecionadas na Trama I, como as questões de desempenho municipal, constantes da Trama II.

O questionário caracteriza-se como uma entrevista estruturada, com abordagem qualitativa, envolvendo questões sobre o desempenho urbano municipal e sobre o estudo de caso, propriamente dito. Segue o modelo desenvolvido:

#### 1 - ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA:

1.1. Organograma da Administração Municipal com Secretarias e Departamentos, hierarquia e vinculações.

1.2. Qual o órgão responsável pela aprovação de projetos de parcelamento do solo?

1.3. Que outros órgãos ou secretarias se manifestam sobre os projetos? E sobre que aspectos?

#### 2 - ROTINAS DE TRAMITAÇÃO:

2.1. Organograma de tramitação dos processos de parcelamento do solo (como e por onde inicia a solicitação, o que é pedido para iniciar a tramitação, passo a passo da análise, atribuições dos funcionários, quais os prazos estipulados).

2.2. Como se dá o trâmite entre secretarias e órgãos da Administração? Existe correspondência com o organograma funcional anteriormente apresentado?

2.3. Em caso de posicionamentos divergentes internos, qual a instância decisória ou conciliadora?

2.4. Quais os pedidos mais recorrentes de alteração de projeto?

2.5. Qual o tempo médio de aprovação de um projeto de parcelamento do solo?

### 3 – PARCERIAS:

3.1. Existe algum instrumento formal (convênio de cooperação técnica, regulamentação interna), estabelecendo parcerias com outras instâncias públicas, para fins de análise de projetos de parcelamento do solo? Qual, com quem e como funciona?

3.2. Quais as alterações mais recorrentes sugeridas pelos parceiros? Como a municipalidade se manifesta a este respeito?

3.3. Quem é responsável pelo encaminhamento dos projetos aos parceiros?

3.4. Que órgãos se manifestam, por força de lei, sobre os projetos, independente de parceria com o Município?

3.5. Quais as alterações mais recorrentes exigidas por esses órgãos e como a Administração Municipal se manifesta a respeito?

### 4 - ACÚMULO TÉCNICO:

4.1 Quantos profissionais atuam no parcelamento do solo, qual seu vínculo funcional, tempo de serviço e respectiva formação profissional?

4.2. O Município possui alguma política interna de qualificação do corpo técnico (concursos públicos, incentivos salariais, promoção ou incentivos para cursos de aperfeiçoamento)?

4.3. Qual a renovação de quadro funcional existente? Últimos admitidos: quantos, formação, modo e data de admissão?

4.4. Existem especialistas, mestres ou doutores na área?

4.5. A formação acadêmica dos envolvidos corresponde ao exercício de suas funções?

4.6. A municipalidade utiliza consultores externos para apoiar as análises realizadas? Quem e de que forma?

## 5 - HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO:

- 5.1. Quantos Planos Diretores o Município já teve? Qual a data do primeiro?
- 5.2. Qual a data do Plano atual? Número da Lei.
- 5.3. Quais os instrumentos para sua implementação?
- 5.4. O plano vigente está adequado ao Estatuto da Cidade?
- 5.5. Existe Conselho do Plano Diretor? Qual sua composição? Qual sua atuação?
- 5.6. Como a sociedade está envolvida com o Plano Diretor?

## 6 - TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS-OBJETO DOS ESTUDOS DE CASO:

- 6.1. Data do primeiro pedido de viabilidade do empreendimento.
- 6.2. Os elementos apresentados, tais como: localização da gleba e a intenção de parcelá-la para fins urbanos, projeto urbanístico de parcelamento da gleba.
- 6.3. Caso haja projeto, qual a proposta? Número de lotes, dimensões, áreas verdes, áreas institucionais, áreas de preservação ambiental, sistema viário, sistema de drenagem urbana.
- 6.4. Manifestação da Administração Municipal: aprovação ou pedido de alterações e complementações? Quais? Fundamento legal vigente.
- 6.5. Tramitações posteriores até se efetivar a aprovação, com alterações de projeto quanto aos itens citados anteriormente.
- 6.6. Fundamento legal utilizado para as alterações subseqüentes.
- 6.7. Resumo de todas as alterações solicitadas pela municipalidade e suas respectivas justificativas.
- 6.8. Quais as exigências de outras instâncias de aprovação (METROPLAN, FEPAM,...)?
- 6.9. Qual a atuação do Município junto aos demais órgãos intervenientes?
- 6.10. Qual a data da aprovação final pelo Município e qual o projeto correspondente? Planta do projeto urbanístico e quadro de áreas.
- 6.11. Foram exigidas algumas melhorias no entorno da gleba a ser parcelada? Quais?
- 6.12. Em que fase se encontra o empreendimento?
- 6.13. Se o projeto estivesse tramitando atualmente, existiriam alguns outros requisitos a serem exigidos, ou algumas alterações demandadas?

### 3.2 Escolha dos Estudos de Caso

Em termos espaciais, o recorte é a Região Metropolitana de Porto Alegre, uma vez ter sido decisivo, para a escolha do tema e de sua área de abrangência, a experiência profissional da pesquisadora, vinculada a METROPLAN, o que permitiu perceber previamente os diferentes procedimentos por parte dos Municípios, em um mesmo espaço metropolitano.

Observa-se um processo de conurbação<sup>26</sup> abrangendo vários municípios da RMPA, especialmente junto aos eixos de desenvolvimento norte-sul e leste-oeste, implicando na necessidade de uma abordagem sob a perspectiva regional.

Cláudio Ugalde contribuiu para a compreensão da interação da função pública do Estado e dos municípios, a partir da noção da espacialidade do fenômeno metropolitano no que se refere à subdivisão de glebas:

A partir de uma melhor noção da espacialidade do fenômeno metropolitano e do processo formal de subdivisão de glebas é possível entender o ordenamento territorial como uma função pública de interesse comum não só no sentido do Estado, como encarregado do planejamento regional, como dos próprios municípios entre si. (UGALDE, 2002a, p. 225)

Torna-se importante, portanto, a compreensão do processo de ordenamento territorial em nosso país. Para tanto, recorreu-se à dissertação de Margareth V. Silva (2003), intitulada “Processo de inclusão de municípios em regiões metropolitanas: a experiência da região metropolitana de Porto Alegre”, na qual estão muito bem exploradas as diferentes conceituações de urbanização, metrópole e metropolização.

---

<sup>26</sup> Conurbação designa uma extensa área urbana surgida do encontro ou junção da área urbana de duas ou mais cidades. Ao longo do tempo, os seus limites geográficos perdem-se em virtude do seu crescimento horizontal. Em geral, esse processo dá origem à formação de regiões metropolitanas. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Conurba>>

Neste sentido, Oberon da Silva Mello, colaborou para o entendimento da formação urbana e metropolitana:

No Brasil, as capitais dos estados, ao exercerem as funções de centros privilegiados de oferta de serviços, comércio e de locais de decisão centralizada, são grandes centros de concentração de população e emprego entrelaçando elementos os mais variados como causa e efeito de seu crescimento quantitativo e qualitativo, ocasionando um novo estágio desses fenômenos qual seja o da metropolização. Esta pode ser conceituada como a expansão de um espaço urbanizado a partir de uma cidade pólo, extravasando os limites municipais, criando um continuum urbano do qual participam municípios limítrofes, os primeiros em continuidade direta e, em alguns casos, em continuidade indireta, através de municípios que se tornam intermediários, propagadores dessa continuidade de ocupação urbana, e assim, eventualmente, em uma terceira ou quarta expansão do espaço urbano contínuo. (MELLO, 2001, p. 4)

É imprescindível considerar ter sido fundamental que os estudos de casos apresentassem um significado metropolitano e que, em algum momento, estivessem sob a análise da METROPLAN.

Justifica-se tal argumento, devido às condições únicas que a METROPLAN reúne, enquanto órgão de planejamento metropolitano, promovendo a idéia de que o interesse regional pressupõe as relações entre o Estado e os municípios e, entre os municípios entre si, como destaca Cláudio Ugalde:

Nesse sentido, é fundamental a atuação da METROPLAN, tendo em vista ser o único órgão que, pela sua própria condição de entidade de planejamento metropolitano, reúne condições de acompanhamento do processo de expansão urbana da RMPA como um todo e, por isso, de visualizar os impactos de cada empreendimento sobre a globalidade do tecido. Igualmente, possui condições de promover a idéia de que o interesse metropolitano não corresponde somente a uma relação Estado/Municípios, mas pressupõe também o interesse de um município sobre o ordenamento territorial de todos os demais. (UGALDE, 2002a, p. 225-226)

Para obter um primeiro demonstrativo das hipóteses formuladas, utilizando a metodologia concebida, foram escolhidos dois municípios da RMPA e, em cada um deles, um empreendimento urbano relevante.

Desta forma, para a análise da relação entre a qualificação dos espaços urbanos e seus respectivos processos de aprovação, foram selecionados dois estudos de caso, representados pelos empreendimentos “Boulevard Germânia”,



lotes, (c) da necessidade de programar redes de apoio à sua implantação e à sua vida útil, (d) da sua capacidade de atrair população de outros municípios e (e) da geração de resíduos que requerem soluções com visão regional.

Tanto o empreendimento “Boulevard Germânia” quanto o “Loteamento Centro Novo” se caracterizam por apresentar um longo histórico de tentativas de aprovação nos órgãos competentes<sup>27</sup> e várias alterações no projeto original e, também, por apresentarem uma dimensão significativa e uma localização estratégica nos referidos municípios, possibilitando uma nova frente de expansão urbana.

Deixou-se de selecionar empreendimentos do Município de Porto Alegre, diante das peculiaridades, em termos de histórico de planejamento urbano e de práticas adotadas, caracterizando-se como um caso único, comparável somente a cidades capitais ou de porte semelhante a Porto Alegre.

No entanto, seria imperdoável deixar de se lançar um olhar sobre a capital do Estado, a maior cidade da RMPA, na qual se inserem os casos estudados. Neste sentido, foram descritos brevemente os instrumentos e procedimentos utilizados pelo Município de Porto Alegre, de forma a servir como um balizador e um referencial.

A análise do processo de aprovação dos projetos possibilita identificar a contribuição efetiva dos respectivos Municípios na qualificação dos mesmos. Permite identificar e conhecer o funcionamento das estruturas de aprovação, a existência de legislação atualizada e os mecanismos de negociação existentes em cada municipalidade, bem como sua efetividade.

---

<sup>27</sup> Consideramos, nessa análise, os órgãos públicos: METROPLAN, FEPAM e Administrações Municipais de Novo Hamburgo e Eldorado do Sul.

## 4 ANÁLISE DOS PROJETOS URBANÍSTICOS SELECIONADOS

A partir da seleção dos estudos de caso, observaram-se os procedimentos metodológicos apresentados no capítulo 3, procedendo-se, então, à aplicação da estrutura analítica aos mesmos. Foram examinados os processos que tramitaram na METROPLAN para fins de obtenção da Anuência Prévia do Órgão Metropolitano, prevista na Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e na Lei Estadual nº 10.116/94, que trata do desenvolvimento urbano do Estado do Rio Grande do Sul.

Para um melhor entendimento do que significa “anuência prévia da autoridade metropolitana”, é pertinente fazer um breve relato do que consta nas referidas leis que a instituíram.

Cláudio Ugalde, em sua dissertação de mestrado do PROPUR, intitulada “O parcelamento do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre: efeito das decisões locais na configuração do espaço urbano regional”, apresenta, de forma sucinta, as bases legais que regem o parcelamento do solo.

Especificamente quanto à Lei Federal nº. 6766/79, anota Cláudio Ugalde a interpretação dada ao ato de Anuência Prévia por parte da autoridade metropolitana:

A Lei Federal 6766/79 [...] remete aos estados da federação, o exame e a anuência prévia à aprovação pelos municípios, de loteamentos e desmembramentos, quando estes ultrapassarem 100ha de superfície, se localizarem em áreas limítrofes de municípios ou ainda, quando se situarem em áreas de interesse especial de proteção a mananciais, ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal. À denominada “autoridade metropolitana”, ficou estabelecida a competência do exame e anuência prévia à aprovação municipal dos projetos de

parcelamento do solo naqueles municípios integrantes das Regiões Metropolitanas. (UGALDE, 2002a, p. 57)

Ainda assim, permaneceram por longo tempo, as divergências de interpretação sobre os casos que estariam sujeitos à Anuência Prévia. Esta questão foi, ao final, definida para o Estado do Rio Grande do Sul pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado, ao interpretar o parágrafo único do art. 13, da Lei Federal nº 6.766/79, referindo-se a todos os casos de parcelamento do solo para fins urbanos, sendo ratificada esta interpretação no artigo 27<sup>28</sup>, da Lei Estadual nº 10.116/94<sup>29</sup>. (UGALDE, 2002a, p. 57)

Importante destacar que as alterações recentes feitas na Lei Federal nº 6766/79, mantiveram a Anuência Prévia do órgão metropolitano para as suas regiões.

A Lei Estadual nº 10.116/94, instituiu a Lei do Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul, e se caracteriza como o referencial legal da política urbana do Estado. Comenta Cláudio Ugalde, que a referida lei reforça a necessidade de que cada município institua seu sistema de planejamento, com caráter permanente, contemplando a aprovação de seu Plano Diretor:

A Lei Estadual nº 10.116/94, aprovada em 23 de março de 1994, tem o objetivo de contribuir para o regramento jurídico do desenvolvimento urbano do Rio Grande do Sul. Entre os diversos aspectos por ela abordados, podem ser destacados: enfatiza a absoluta necessidade de instituição de um sistema permanente de planejamento municipal e da aprovação do Plano Diretor; estabelece critérios objetivos para o estabelecimento e ampliação do patrimônio histórico e ambiental, da regularização fundiária e da participação comunitária. (UGALDE, 2002a, p. 57-58)

<sup>28</sup> Art. 27 - O Estado examinará, obrigatoriamente, antes da aprovação pelos municípios, os projetos de parcelamento do solo destinados a fins urbanos, anuindo ou não, à sua execução:

I - quando o mesmo, no todo ou em parte, localizar-se:

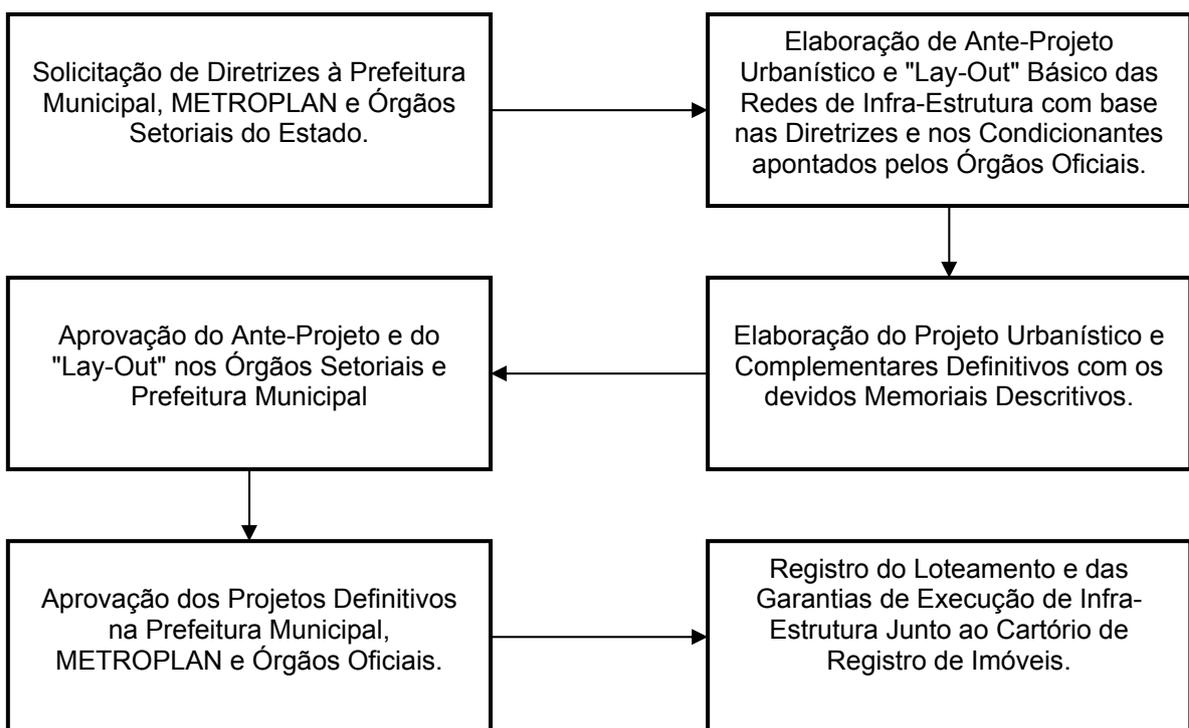
a) em áreas situadas em região metropolitana ou aglomerações urbanas instituídas pelo Estado;

<sup>29</sup> Há manifestações de que a Anuência Prévia na Região Metropolitana deve ser exigida somente para situações específicas. A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, encarregada dessa atividade no Rio Grande do Sul, bem como a Corregedoria Geral de Justiça do Estado, interpretam o parágrafo do art. 13, da Lei Federal nº. 6.766/79, como se referindo a todos os casos de parcelamento do solo para fins urbanos. A Lei Estadual nº. 10.116/94 ratifica esta interpretação, através de seu artigo 27. (UGALDE, 2002a, p. 57)

Comprovando as afirmações anteriores, é possível verificar no artigo 5º, da lei estadual, que o município deverá:

- I - definir a política municipal de desenvolvimento urbano, em consonância com as diretrizes nacionais e estaduais;
- II - instituir o sistema de planejamento urbano;
- III - instituir o plano diretor ou as diretrizes gerais de ocupação do território;

Cláudio Ugalde<sup>30</sup> apresenta o fluxograma básico para a aprovação e registro imobiliário de projetos de loteamentos na RMPA, que permite identificar, detalhadamente, e em seqüência, a solicitação de diretrizes, a elaboração de anteprojeto urbanístico, a concepção dos projetos de infra-estrutura urbana, até sua aprovação final e registro do parcelamento, junto aos órgãos que possuem atribuição legal para tal.



**Figura 8 - Fluxograma básico para aprovação e registro de projetos de parcelamento**

<sup>30</sup> UGALDE, 2002a, p.72 - Figura 3.12 - Fluxograma básico para a aprovação e registro imobiliário de projetos de loteamentos na RMPA. O desdobramento de cada uma das etapas indicadas resulta em rotinas internas complexas, a serem melhores compatibilizadas dentro de cada órgão, e entre os mesmos.

Neste contexto, foram consultados os processos referentes aos dois empreendimentos escolhidos para estudo de caso, na presente dissertação. Fez-se um resumo da tramitação de cada um deles, destacando-se os diferentes projetos apresentados, até chegarem a sua última versão, antes da obtenção da anuência prévia. A cada alteração feita procurou-se identificar o motivo que a provocou.

Somente após a análise dos processos, no ambiente interno da METROPLAN, é que foram visitadas as Prefeituras Municipais, com dois objetivos distintos:

- o primeiro - conhecer o funcionamento das Administrações Municipais, no que diz respeito ao processo de aprovação de projetos de parcelamento do solo, aplicando a metodologia, consubstanciada na Trama II;

- o segundo - obter informações específicas quanto ao estudo de caso escolhido, de forma a confirmar, ou não, a primeira percepção obtida a partir da análise das alterações documentadas nos processos do órgão metropolitano.

Após a tramitação dos processos na METROPLAN poderiam ter ocorrido alterações de âmbito local, que refletiriam o desempenho municipal, não transparecendo na avaliação inicialmente feita pelo órgão metropolitano.

Este capítulo, portanto, apresenta os dois projetos de parcelamento do solo, de forma separada, tendo cada um deles uma breve descrição da proposta básica do empreendimento, seu histórico no âmbito da METROPLAN, e os resultados das entrevistas feitas junto aos municípios envolvidos.

A partir destas informações, são demonstradas a análise das alterações feitas, e a descrição do projeto final, para que, então, no final da apresentação de cada um dos estudos de caso, se possa ter uma visão crítica das relações do poder público estadual e municipal, frente aos empreendimentos analisados.

#### 4.1 Projeto Boulevard Germânia – Novo Hamburgo

O empreendimento Boulevard Germânia, caracteriza-se como um loteamento de grande porte, perfazendo uma área total de 285,74ha, localiza-se no Bairro Primavera, Município de Novo Hamburgo<sup>31</sup>, Estado do Rio Grande do Sul. A gleba faz parte da área urbana legal do Município, e nos termos da Lei Municipal nº 1.216/04, artigo 30, tabela 1 do anexo 07, a gleba está inserida na denominada Zona Miscigenada de uso intensivo do macrozoneamento e, na SM1, no Setor Miscigenado 01 da Setorização (detalhamento do macrozoneamento).

A gleba limita-se ao norte com a área urbanizada do Bairro Primavera, a oeste com a Estrada Presidente Lucena, a leste com a BR-116 e, ao sul, com a Rua Miranda, em frente à área de propriedade da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, onde faz limite com o Município de São Leopoldo. (PROFILL, 2007, p.01)

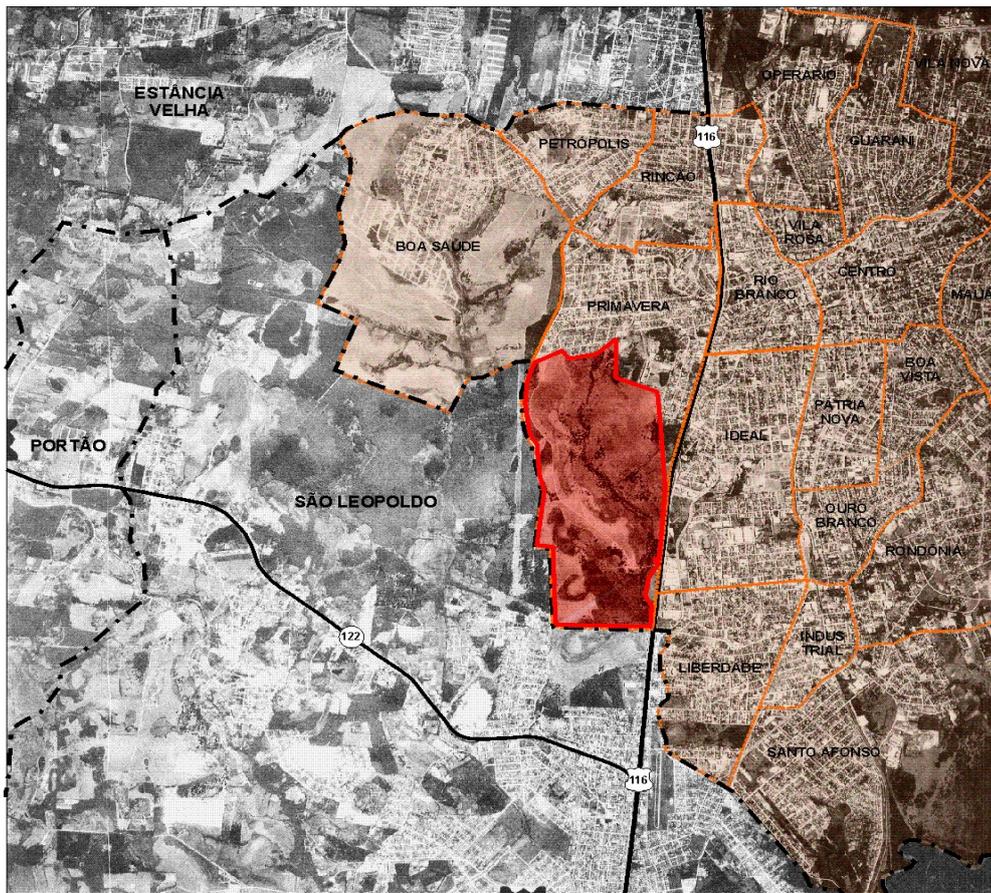


**Figura 9 - Vista da gleba pela Avenida Presidente Lucena**  
**Fonte: Nanci, 14 de março 2007**

<sup>31</sup> O Município de Novo Hamburgo conta com uma população de, aproximadamente, 236 mil habitantes e uma densidade demográfica de 1.094,05 habitantes/km<sup>2</sup>, segundo o IBGE, 2000.

A BR-116, na direção norte-sul, divide o território de Novo Hamburgo em duas porções definidas e de transposição dificultada. Já a Estrada Presidente Lucena, não pavimentada, que limita o terreno a oeste, caracteriza-se como importante ligação dos Bairros Primavera e Boa Saúde com os demais municípios da Região Metropolitana, estando definida como Avenida Metropolitana, de acordo com a proposta viária regional da METROPLAN<sup>32</sup>.

Pode-se afirmar que esta área ocupa posição privilegiada, face aos seus limites situarem-se junto a importantes rodovias, por ter seu entorno dotado de infraestrutura urbana, apresentar um sítio adequado à urbanização, localizar-se estrategicamente em termos sócio-econômicos e apresentar poucas restrições ambientais. Além disto, caracteriza-se como o último grande vazio urbano do Município, e como uma importante frente de expansão urbana da Região Metropolitana de Porto Alegre.



**Figura 10 - Gleba em foto aérea de 1991**  
**Fonte: METROPLAN**

<sup>32</sup> EIA/RIMA. PROFILL – Engenharia e Ambiente. 2007.

A gleba situa-se na sub-bacia do Arroio Gauchinho, afluente do Rio dos Sinos, sendo cortada de norte a sul por este arroio, apresentando área alagadiça somente nas porções mais planas que estão associadas à sua área de inundação. A área ao longo do arroio é caracterizada como de preservação permanente.

Na foto a seguir é possível visualizar o trecho do arroio que está na divisa da gleba:



**Figura 11 - Vista Norte – Arroio Gauchinho**  
**Fonte: PROFILL, 2003**

O terreno apresenta relevo de ondulado a plano, resultando em uma declividade média inferior a 30%, sem risco geotécnico potencial. Encontra-se em grande parte descaracterizada ambientalmente, constatando-se a presença de extração de argila, criação de cavalos, reflorestamento, plantios agrícolas anteriores, etc.

Com relação à flora e à fauna ali existentes, o Estudo de Impacto Ambiental<sup>33</sup> identifica o predomínio de formações abertas, não tendo sido identificadas espécies incluídas em listas de preservação permanente, como citado na íntegra do referido estudo:

---

<sup>33</sup> PROFILL – Estudo de Impacto Ambiental do Loteamento Boulevard Germânia. Porto Alegre, 2007.

Há o predomínio das formações abertas (campos e capoeiras), ocorrem também pequenos agrupamentos de árvores dispersos por toda área, especialmente junto ao arroio Gauchinho. (PROFILL, 2007. Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, p.132)

Não foram identificadas espécies raras, ameaçadas de extinção ou incluídas em listas oficiais de espécies ameaçadas, em nível Federal ou Estadual. (PROFILL, 2007. EIA/RIMA, p.159)

#### **4.1.1 Histórico do Processo na METROPLAN**

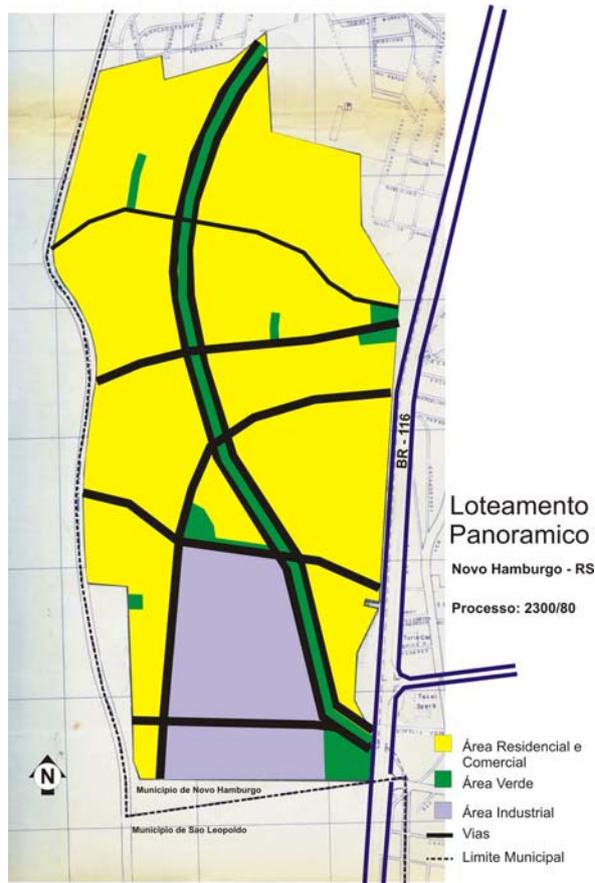
A primeira consulta recebida pela METROPLAN, referente à área hoje objeto do Empreendimento Boulevard Germânia, foi feita através do processo nº **2160/80**, em outubro de 1980, tendo sido requerido parecer para fins de cancelamento de cadastro de imóvel rural, para fins de uso urbano<sup>34</sup>. A gleba apresentava uma área de 285,85ha. A METROPLAN manifestou-se favoravelmente ao pedido, uma vez que a área se localiza dentro do perímetro urbano legal do Município.

O parecer não abrangia a anuência prévia, da qual trata a Lei Federal nº 6766:79, devendo retornar a METROPLAN em caso de parcelamento do solo, para fins urbanos.

Em dezembro de 1980, o Prefeito Municipal de Novo Hamburgo solicitou, através do processo nº **2300/80**, uma manifestação da METROPLAN para fins de anuência prévia do projeto de loteamento denominado “Parque Residencial Panorâmico”.

---

<sup>34</sup> Com base em convênio firmado em 1977, entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a METROPLAN.



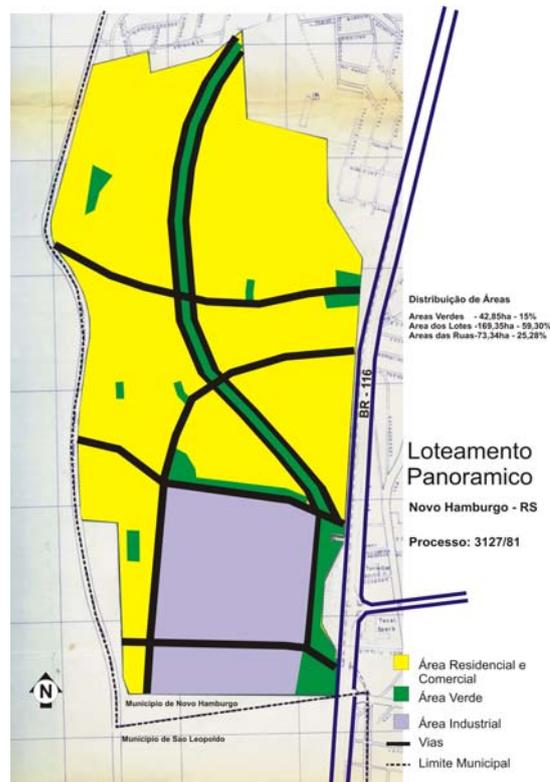
**Figura 12 - Distribuição de usos no projeto original - Processo 2.300/80**

A METROPLAN constatou a tendência de expansão ao norte da área, onde já se verificava ocupação residencial. Uma vez que a gleba é limítrofe com o Município de São Leopoldo, uma avaliação supramunicipal, de caráter regional, foi requerida.

Para que a METROPLAN pudesse dar continuidade à análise do projeto, foi solicitado o envio do quadro de áreas por quarteirão e uso, inclusive das áreas verdes, marcação do eixo da rodovia BR116, no trecho do loteamento, e sua respectiva faixa de domínio, além do memorial descritivo e do projeto urbanístico completo do loteamento. Não existindo retorno do Município quanto às solicitações da METROPLAN, o processo foi arquivado.

Em novembro de 1981, através de novo processo administrativo nº 3127/81, o Município retornou a METROPLAN, apresentando o projeto do Parque Residencial Panorâmico, contendo planta de localização, projeto urbanístico, quadro de áreas, memorial descritivo e estudo do comportamento do Arroio Gauchinho. O projeto estabelecia 161 quadras, que seriam divididas em 4.786 lotes residenciais,

industriais e comerciais. Consta do processo cópia da Lei Municipal Complementar nº 46/80, que regula o parcelamento do solo para fins urbanos, do Município de Novo Hamburgo, e cópia da Lei Municipal Complementar nº 62/79, que fixa novo zoneamento, taxas de ocupação, índices de aproveitamento e testadas.



**Figura 13 - Distribuição de usos - Processo 3.127/81**

O Município de Novo Hamburgo anexou a Ata nº 43, de 11/11/81, do Conselho Municipal de Urbanismo, na qual consta a opinião favorável ao projeto, condicionada à liberação da documentação jurídico-fiscal pela Procuradoria Geral do Município, e à Anuência Prévia da Autoridade Metropolitana, consolidada na Certidão nº 143/81.

O projeto já se encontrava aprovado pela própria municipalidade, não cumprindo, contudo, o estabelecido pela Lei Federal 6.766/79, em relação à anuência prévia da autoridade metropolitana. Como consequência desta aprovação, consta no processo o Termo de Caução em Garantia de Execução de Equipamentos Urbanos e Comunitários na Implantação do Loteamento Parque Residencial Panorâmico, de propriedade do MFM – Montepio da Família Militar – de 11/11/81; e o Cancelamento de Cadastro, emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e

Reforma Agrária - INCRA/RS ao Montepio da Família Militar, datado de 25/11/80. Diante disso, a competência tributária sobre a área passou para o Município de Novo Hamburgo, a partir do exercício de 1980.

Em 14/12/81, a empresa Província Urbanismo e Construções Ltda., enviou à METROPLAN, documento informando que, devido às condicionantes urbanísticas definidas junto à Administração Municipal de Novo Hamburgo, o Arroio Gauchinho deveria ser mantido dentro das áreas verdes 3 e 2, e que deveria sofrer retificação em aproximadamente de 310 metros, no trecho compreendido entre as ruas 44 e 40, e pequeno trecho nas proximidades da Rua 4. Em consequência da retificação, os novos taludes deveriam ser protegidos com vegetação local e, tanto quanto possível, transplantadas das antigas margens para as novas.

A METROPLAN, em seu parecer técnico, observou que, apesar de ter sido atendida a exigência legal para áreas públicas, em 35% da área da gleba, foi proposta a implantação de algumas áreas verdes em terrenos inadequados, pelas acentuadas declividades, recomendando uma melhor localização em áreas mais planas. Solicitou também, que fosse definida uma zona comercial de modo a caracterizar uma área destinada a absorver os estabelecimentos terciários necessários. Sugeriu, ainda, que o processo de implantação do loteamento (arruamento, infra-estrutura e ocupação dos lotes) deveria ser realizado por etapas. Para fins de anuência prévia, informou tornar-se necessária a reserva de faixa “non aedificandi” ao longo da estrada Presidente Lucena de, no mínimo, 15m<sup>35</sup>, contados a partir dos limites da faixa hoje existente.

O processo foi arquivado devido a problemas financeiros, administrativos e jurídicos do Montepio da Familiar Militar – MFM, que acabaram por levar a sua liquidação extrajudicial.

Muito tempo depois, o assunto de propriedade e ocupação da gleba voltou a ser pauta de acompanhamento por parte da METROPLAN, provocando a abertura de um processo interno, de nº **1085/86**. Na realidade, esse processo administrativo apenas reuniu recortes de jornais com notícias referentes à gleba, desde a falta de

---

<sup>35</sup> Segundo a Lei Federal nº. 6766/79 “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa “non aedificandi” de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação local”.

moradias no Vale do Sinos<sup>36</sup>, mais especificamente nos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, até as questões atinentes ao leilão extrajudicial da área. As reportagens envolvem as manifestações do Movimento pela Garantia de Moradia do Vale do Sinos, os trabalhos da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Assembléia Legislativa, as reivindicações dos pensionistas do MFM, a caminhada organizada pelo Sindicato Calçadista de Novo Hamburgo, e pelas Associações Comunitárias e outros movimentos sociais, tudo relacionado ao uso, e as pretensões de uso e ocupação do solo da área do Montepio. Do mesmo modo, faz parte do processo, a publicação dos Editais de Leilão da Área, o primeiro marcado para 28 de outubro de 1987 e, o segundo, para o dia 24 de novembro de 1988, quando então a área foi arrematada.

O novo proprietário, SAMAS – S.A., Mercado e Auto Serviços, de Novo Hamburgo, associou-se a Construtora Mendes Junior para executar o maior projeto imobiliário do Estado. A diretriz inicial previa a distribuição dos 285 há, em: 40% para distrito industrial, 10% para condomínio fechado, 30% para moradias de padrão médio e 20% para moradias populares.

O Jornal NH noticiou intensamente todo o processo de negociação da área, objeto do presente estudo de caso. Seguem alguns trechos destas notícias, que integram o processo administrativo da METROPLAN:

Projetado pelo proprietário MFM para abrigar um conjunto residencial com 2.635 lotes residenciais, 217 industriais e 220 comerciais. O prefeito teve intenção de instalar ali um distrito industrial, e concluiu um estudo em que dividiu a área em 101 lotes, com tamanhos que variam entre 4.700 e 36.000m<sup>2</sup>, com 15 áreas verdes e aproximadamente 40 ruas e avenidas. (ÁREA, 1986)

Além das questões judiciais envolvidas, a transação da gleba caracterizou-se, também, pela polêmica em termos da tipologia usos propostos.

Foi negado pelo prefeito de Novo Hamburgo o pedido de uso da área para habitação popular, motivo: valor do imóvel. (FRACAB, 1986, p.3)

---

<sup>36</sup> Região assim denominada, que compreende um conjunto de municípios que fazem parte da bacia hidrográfica do rio dos Sinos e que tem perfil sócio-econômico semelhante.

Não foi efetivado, juridicamente, o encerramento do arremate anterior, tendo sido realizado novo leilão público, na cidade de Porto Alegre, em 22 de fevereiro de 1990, ocasião em que o Bourbon Administração, Comércio e Empreendimentos Imobiliários LTDA. arrematou a gleba sucedendo o Montepio da Família Militar nos direitos e deveres de implantação do Loteamento Panorâmico no município de Novo Hamburgo.

#### Outras notícias selecionadas do Jornal NH:

A primeira etapa de ocupação seria implantar em 83ha um hipermercado Zaffari, junto com um shopping-center, um hotel, um centro empresarial, um parque de convenções e um centro cultural. Tudo isso no trecho compreendido entre as ruas 7 de Setembro e Miranda. O projeto de alargamento de algumas ruas, transformando-as em avenidas, além do fechamento de outras ruas previstas no projeto original de 1981. O secretário da indústria e comércio de Novo Hamburgo - NH disse que o projeto não poderá fugir da necessidade de destinar uma parte para a instalação de novas indústrias não poluentes, já que o município não dispõe de outras áreas. (PLANOS, 1990, p.2)

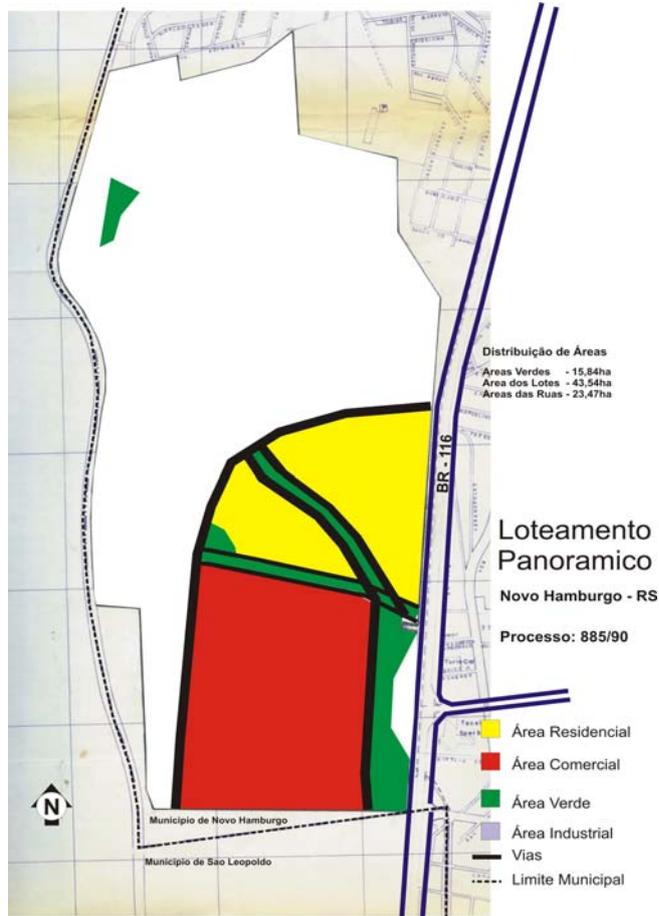
Em 17/08/1990, o Município de Novo Hamburgo solicitou análise técnica da alteração do projeto do Loteamento Panorâmico, originando o processo nº **0885/90**. Foi informado que o projeto do Loteamento Panorâmico havia sido aprovado em 1982, tendo sido registrado no Registro de Imóveis de Novo Hamburgo, sem a execução das obras de infra-estrutura.

A empresa proprietária da gleba apresentou modificações de forma a viabilizar a 1ª etapa do projeto de urbanização da mesma, que consistia em 83ha para a implantação do hiper-mercado Zaffari e demais empreendimentos comerciais e culturais propostos.

Segundo Cláudio Zaffari (empreendedor), é intenção da empresa desenvolver o projeto de urbanização dos 286 hectares em mais de uma etapa, pelo alto custo do investimento. (PLANOS, 1990, p.2)

As alterações propostas referiam-se a modificações na porção sudeste da área, criando um grande quarteirão comercial para abrigar um shopping-center, o que caracterizaria a 1ª etapa do empreendimento. Foi também proposta permuta da

área institucional existente na área verde AV-2 para a área verde AV-10. A Administração Municipal manifestou-se favoravelmente às alterações pretendidas.



**Figura 14 - Distribuição de usos - Processo 0.885/90**

A análise da METROPLAN envolveu discussões internas, vistorias na área, contatos com o então denominado Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (estudos e projetos da interseção da BR-116 com a Avenida 7 de Setembro) e reuniões com a Administração Municipal de Novo Hamburgo.

Em 27/09/1990, a METROPLAN enviou correspondência ao Prefeito de Novo Hamburgo, manifestando sua posição favorável à alteração do projeto. Foi proposta que a elaboração de um novo plano urbanístico global da área, de forma a articular esta mudança com o todo. Desta forma, a METROPLAN condicionou sua aprovação ao atendimento do que segue:

- compatibilização da Avenida 3, com as Ruas 32 e 5;

- continuidade da Rua 8, com 26 m de gabarito;
- manutenção do percentual de áreas públicas já pertencentes ao município, compensando a diminuição do sistema viário desta etapa com as alterações do restante da gleba;
- manutenção de uma faixa marginal de preservação de 30 m ao longo do arroio, conforme estabelece o Código Florestal;
- projetos de infra-estrutura realizados considerando a ocupação da totalidade da gleba, e condicionados às características da demanda do município;
- zoneamento prevendo áreas industriais, comerciais e residenciais;
- elaboração de trabalho conjunto, entre Município / METROPLAN / DNER, para definição do acesso à área pela BR-116.

O empreendedor encaminhou documentos ao Município, comprometendo-se a atender a todas as solicitações da METROPLAN. A cópia encontra-se anexada ao processo que foi então arquivado, sem receber o Termo de Anuência Prévia.

Passados aproximadamente cinco anos, o empreendedor retornou à METROPLAN, requerendo revalidação de aprovação do projeto do Loteamento Panorâmico, tendo sido, para tanto, aberto o processo nº 0329/95, em 20 de abril de 1995.

Foi apresentado o memorial descritivo e a proposta urbanística revisada. Consta do memorial descritivo a informação de aprovação municipal, em 08/07/92, do projeto de parte da gleba (29%) em nível de diretrizes básicas, nos termos da Lei Municipal Complementar nº 46.180, de 28/08/80. Informa o memorial, ainda, que com a licença da FEPAM, e a já citada aprovação local, iniciaram-se os serviços de terraplenagem da primeira etapa, obedecendo ao novo quadro de áreas e novo projeto urbanístico, com as alterações feitas.

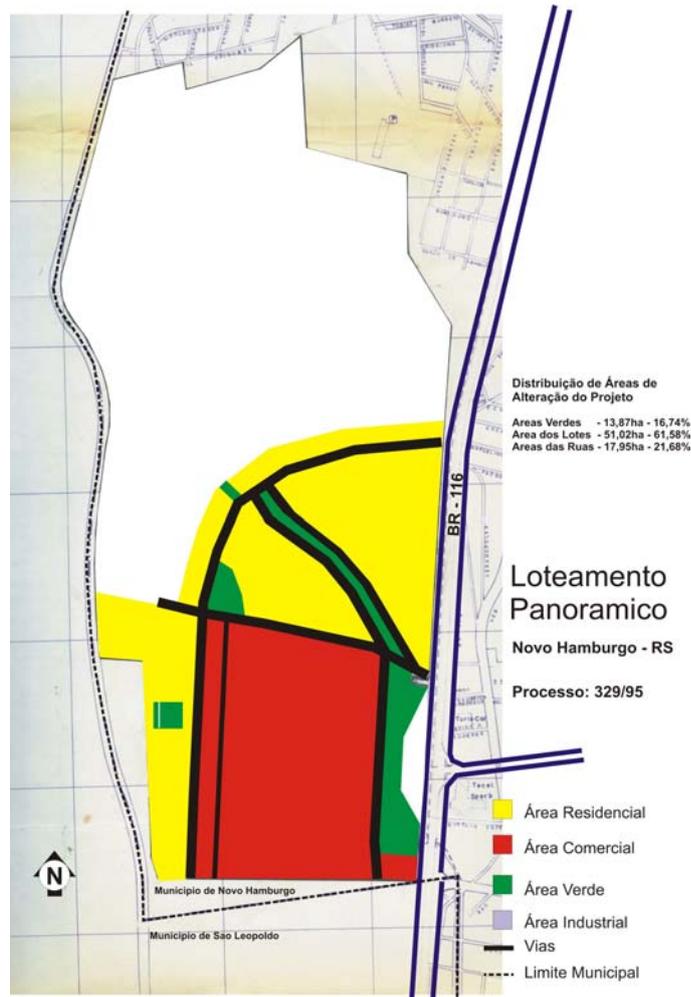
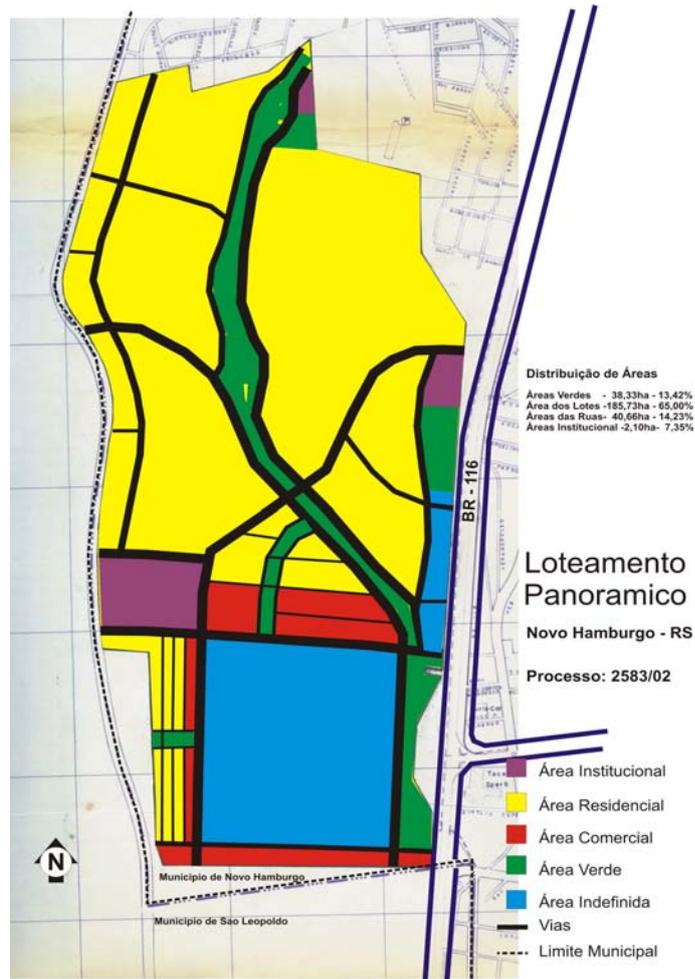


Figura 15 - Distribuição de usos - Processo 0.329/95

Ainda em abril de 1995, a METROPLAN enviou ofício e planta carimbada aprovando ao empreendedor, aprovando o projeto da Fase I do loteamento, uma vez terem sido atendidas as recomendações da Fundação, emitidas no processo de 1990. Como parte de seu posicionamento, solicitou que a diminuição das áreas verdes públicas fosse compensada quando da implantação da etapa contígua à Fase I.

Novamente, retornou à METROPLAN, em 2002, novo projeto de uso e ocupação urbana da gleba em pauta, abrangendo a totalidade da área, agora objeto do processo nº 2583/02, recebendo o empreendimento residencial e comercial a denominação de **Loteamento Boulevard Germânia**.



**Figura 16 - Distribuição de usos - Processo 2.583/02**

Em dezembro de 2002, foi enviado ofício à Companhia Zaffari, solicitando complementação da documentação necessária ao prosseguimento da análise técnica, com os lementos a seguir citados:

- Licença Prévia da FEPAM;
- Viabilidade de acesso à BR-116, e aprovação do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT (anteriormente denominado DNER);
- Planta do projeto urbanístico, com cotas nos lotes e nas vias;
- Cortes das vias, em especial àquelas sobre as lagoas de retenção;
- Planta baixa com detalhe e cortes para melhor compreensão das soluções junto à BR-116 e à Estrada Presidente Lucena, caracterizando as conexões da BR com o sistema viário do loteamento;

- Memorial descritivo contendo as propostas de uso e intensidade de ocupação do parcelamento, especificando as intenções para ocupação da área institucional e comercial.

A Fundação reforçou, no ofício encaminhado, o fato de ser esta gleba o último vazio urbano de Novo Hamburgo, em área limítrofe com o Município de São Leopoldo, e que, por suas dimensões e impacto direto sobre a BR-116, torna-se um empreendimento caracterizado como de grande interesse para a organização do espaço metropolitano. Isto requer a promoção de ampla discussão com as Administrações Municipais e demais órgãos envolvidos, devendo ser destacadas as possibilidades comprovadas de atendimento às demandas geradas e a avaliação da conexão do mesmo à estrutura urbana já instalada.

Em 28/11/2002, foi emitido ofício pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, endereçado à METROPLAN, solicitando informações sobre o andamento da análise do projeto, com a finalidade de instruir o Inquérito Civil nº 64/02. Esclarecia que este tinha por objeto a averiguação de regularidade dos procedimentos encaminhados ou a serem encaminhados pelo grupo empreendedor do projeto.

Em janeiro de 2003, a METROPLAN respondeu ao Ministério Público, fazendo um histórico das tramitações atinentes à gleba, existentes na Fundação, argumentando considerar a proposta de parcelamento, constante do processo nº 02583/02, como um novo empreendimento, requerendo, desta forma, complementação da documentação para efetivar a análise do projeto. O entendimento de que deveria ser considerado um novo projeto foi reforçado, pelo fato de que, em 2002, houve alteração do Plano Diretor do Município, através da Lei Municipal nº 708/02, o qual envolveu modificações que atingiram a gleba em questão, quanto aos usos e respectivos índices urbanísticos, a distribuição de áreas públicas e o tamanho de quarteirões.

Fez parte da resposta ao Ministério Público o conteúdo da análise dos aspectos metropolitanos<sup>37</sup>, com destaque aos dados que seguem, por referirem-se diretamente ao parcelamento Boulevard Germânia:

---

<sup>37</sup> Ofício. DGT/SPS nº 003/03 da Diretoria de Gestão Territorial da METROPLAN.

- A área de 285,7ha, disponibilizada para ocupação na porção norte da RMPA, poderá ter uma população total certamente superior a 10.000 habitantes;

- A liberação desta área irá atrair população de fora da RMPA, e em especial de Novo Hamburgo e São Leopoldo. Isto significa não só a abertura de um novo vetor de expansão urbana, a oeste da BR-116, como também a liberação de áreas pelos atuais proprietários do loteamento em pauta, abrindo diversas frentes para outros empreendimentos imobiliários, especialmente dentro das duas cidades mencionadas;

- O assunto deve ser tratado em conjunto com os municípios de São Leopoldo e de Novo Hamburgo, já que o empreendimento está localizado em área limítrofe;

- A BR-116 já apresenta sinais de esgotamento, e a Estrada Presidente Lucena, considerada pela METROPLAN (2000, p.30) como uma Avenida Metropolitana, possui somente duas pistas de rolamento. Portanto, a questão viária regional merece atenção especial, não só pela frente de ocupação urbana, mas também em função da implantação de novas incorporações como shoppings e, possivelmente uma universidade (conforme veiculado pela imprensa);

- O novo empreendimento deverá articular-se ao sistema viário de Novo Hamburgo e de São Leopoldo, respeitadas as propostas dos Planos Diretores Locais. Isto significa ser imperioso bem administrar a ocupação a leste e a oeste da BR-116, garantindo sua integração e mobilidade.

Ainda, na resposta ao Ministério Público Estadual, a METROPLAN recomendou a previsão de atendimento, por parte dos serviços públicos, às novas necessidades geradas, como esgotamento sanitário, abastecimento de água, destinação de resíduos sólidos e transporte coletivo. Finalmente, foi prevista uma agenda de discussões, envolvendo os municípios de Novo Hamburgo e de São Leopoldo, o DNIT e o empreendedor.

Em setembro de 2003, o Ministério Público Estadual solicitou à Fundação, informações sobre o calendário de reuniões anteriormente referido. Ratificou-se sua participação em reuniões com a Secretaria de Meio Ambiente de Novo Hamburgo e, com a FEPAM. Quanto à exigência de apresentação de EIA/RIMA, face ser a área

superior a 100ha, justificou o entendimento de que o aprofundamento das discussões deveria aguardar conclusão do EIA/RIMA.

Novamente, em julho de 2004, o Ministério Público requisitou informações da METROPLAN a respeito do andamento de eventual pedido de licenciamento, em curso, junto a Fundação, tendo sido respondido, não existir qualquer alteração no andamento do processo nº 2583/02.

Em outubro de 2004, a METROPLAN, em reunião com a Administração de Novo Hamburgo, expressou sua preocupação com a manutenção do projeto, que propunha grandes quarteirões na forma de condomínios. Salientou não ter recebido ainda o EIA/RIMA, ao que o Município informou não ter sido procurado pelo empreendedor, para tratar das modificações solicitadas na proposta urbanística.

O processo, que tramita na METROPLAN, encontra-se ainda em aberto, sem ter obtido o Termo de Anuência Prévia, pois aguarda o licenciamento ambiental da FEPAM, que por sua vez está analisando o EIA/RIMA.

Foram obtidas informações referentes ao caminho percorrido pelo empreendimento, junto à empresa PROFILL - Engenharia e Ambiente, responsável pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental do Loteamento Boulevard Germânia, podendo ser resumido, sucintamente, da seguinte forma:

1º passo – contratação de uma empresa de arquitetura e urbanismo, pelo empreendedor, para desenvolver o projeto do loteamento;

2º passo – solicitação de aprovação do projeto junto à METROPLAN e à Administração Municipal;

3º passo – pedido de licenciamento ambiental junto à FEPAM, quando então é solicitada a elaboração de EIA/RIMA;

4º passo – contratação, pelo empreendedor, de empresa consultora especializada para elaborar o EIA/RIMA, cuja equipe responsável analisa o projeto e propõe várias alterações, buscando compatibilizá-lo com a legislação ambiental e urbanística, minimizando impactos (mesmo que não estejam previstos em lei, como

é o caso da ciclovia). Então, discute com o empreendedor as modificações propostas para o projeto, antes de encaminhá-lo à FEPAM;

5º passo – análise, por parte da FEPAM, do projeto modificado. Solicitação de complementações e exigência de outras mudanças no projeto;

6º passo - a empresa responsável pelo EIA/RIMA analisa o parecer da FEPAM. Aceita parte das exigências e contrapõe outras. As medidas consideradas pertinentes são discutidas com o empreendedor e o projeto é alterado novamente e enviado a FEPAM.

Os passos 5 e 6 foram repetidos pela quinta vez, devido a sucessivos pedidos de complementações e modificações. A FEPAM encaminhou o EIA/RIMA ao Município de Novo Hamburgo, aguardando sua manifestação, para então marcar a Audiência Pública, constante da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, nº 009/87.

#### **4.1.2 Gestão Urbana em Novo Hamburgo**

Para o desenvolvimento deste subtítulo da dissertação foram entrevistados, em diversas ocasiões, funcionários e pessoas que exercem funções dirigentes e que estão relacionados ao tema em questão<sup>38</sup>. A entrevista foi guiada pelo modelo apresentado no item 3.1.3, do Esquema geral: TRAMA I + TRAMA II.

Complementarmente foi visitada e fotografada a área do empreendimento e foram, ainda, consultados os processos protocolados na Prefeitura, referentes ao mesmo.

---

<sup>38</sup> Foram entrevistados pela autora, no dia 16/04/07, os seguintes técnicos da Prefeitura de Novo Hamburgo: a) da SEMAM: Elisângela Weber - Diretora de Licenciamento e Arquiteta Rejane Dreher; e b) da SEPLAN: Arquitetos Arlete Erbert, André Brenner e Rosaura Giordano.

Seguem, em forma descritiva, os resultados obtidos:

**a) Quanto à Organização Político-Administrativa**

Fazem parte da estrutura organizacional do Município de Novo Hamburgo as seguintes Secretarias:

Secretaria Municipal de Administração - SEMA  
Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMAM  
Secretaria Municipal do Planejamento - SEPLAN  
Secretaria Municipal da Fazenda - SEMFA  
Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SEMSU  
Secretaria Municipal de Educação e Desportos - SMED  
Secretaria Municipal da Agricultura - SMAG  
Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA  
Secretaria Municipal da Indústria, Comércio e Serviços - SEMIC  
Secretaria Municipal de Obras Públicas - SEMOP  
Secretaria Municipal de Cultura e Turismo - SECULT  
Secretaria Municipal da Ação Social e Habitação - SAHAB.  
Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Segurança - SEMTRAS  
Secretaria Municipal de Compras.

A aprovação dos projetos de parcelamento do solo, para fins urbanos, compete a Coordenadoria do Controle e Aprovação de Projetos vinculada à Divisão de Planejamento – DIPLAN, que faz parte da Secretaria do Planejamento.

A partir do Plano Diretor de 2004, foi instituída a Comissão de Parcelamento do Solo, por onde devem passar todos os projetos de parcelamento, com exceção dos desmembramentos. Nesta Comissão estão representadas as Secretarias do Planejamento, de Meio Ambiente, das Obras Públicas (que inclui o sistema de drenagem pluvial) e de Trânsito, Transporte e Segurança. É de sua competência emitir diretrizes que podem ir além das exigências constantes na legislação, retornando ao Coordenador, que pode ou não homologá-las.

De acordo com o Art. 97, da Lei 1216/2004, a Comissão de Parcelamento do Solo, do Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA tem por competência:

I - assessorar os termos de referência para os processos de parcelamento do solo, com necessidade de EIV;

II - assessorar os termos de referência para os processos de parcelamento do solo, com necessidade de EIA;

III – assessorar e emitir as Diretrizes Urbanísticas Especiais (DUEs) para os processos de parcelamento do solo que apresentem EIA-RIMA;

IV - analisar os processos de parcelamento do solo que apresentem EIV;

V - emitir diretrizes sobre os processos de parcelamento do solo.

Art. 98 A Comissão, com mandato de 2 (dois) anos, a partir da nomeação, permitida à recondução, é composta dos seguintes membros:

I - 1 (um) representante da SEPLAN;

I - 1 (um) representante da SEMAM;

III - 1 (um) representante da SEMOP;

IV - 1 (um) representante da SEMTRAS.

As Secretarias que tem assento nesta Comissão participam da análise dos projetos. Em casos de áreas maiores, ou que têm interfaces mais significativas com o meio ambiente, o processo tramita na SEMAM. Para as questões setoriais, é encaminhado também à Secretaria Municipal de Obras Públicas – SEMOP, e à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SEMSU.

#### **b) Quanto às Rotinas de Tramitação**

A tramitação do projeto tem início com a solicitação de Diretrizes Básicas, quando é feita a análise inicial pela Coordenadoria de Controle e Aprovação de Projetos e Topografia, ambas da SEPLAM, sendo, após, enviado para análise da Comissão de Parcelamento do Solo, em casos de loteamentos e condomínios. Tratando-se de desmembramento, é analisado somente no âmbito da Coordenadoria.

Os trâmites entre as secretarias envolvidas, tais como SEMOP, SEMAM e SEMSU ocorrem via malote interno, mas os processos podem ser enviados em separado para cada secretaria envolvida.

Em casos de divergências internas, cabem à Comissão de Parcelamento do Solo ou, ao Conselho Municipal de Urbanismo, instâncias mais avançadas, a busca de um posicionamento conciliador ou, então, o poder de decisão.

No âmbito da Administração Municipal, as alterações de projeto mais recorrentes se referem aos traçados viários, rede pluvial, reserva para praças, reserva institucional e tipo de pavimentação.

São solicitadas: melhores ligações viárias, atendimento ao tamanho máximo de quarteirão, e reposicionamento de áreas verdes, em especial, quanto a sua acessibilidade.

No que se refere ao tamanho máximo para projetos de condomínios, que é de 3ha, com exceção de Lomba Grande, onde é permitido 6ha, somente com parecer favorável da Comissão de Parcelamento do Solo, podem ser aceitas áreas maiores, desde que estejam localizadas fora da área citada.

Os entrevistados observaram que a maioria das alterações de projeto é solicitada por outros órgãos, e não pela municipalidade, destacando-se a FEPAM e a METROPLAN.

O prazo médio de tramitação dos processos de loteamentos e condomínios é de, aproximadamente, trinta dias úteis, para análise e parecer, e de noventa dias, para que o empreendedor tome as providências solicitadas. Sempre que o processo for bem instruído, a análise é muito rápida. Para desmembramentos comuns, de até 5.000m<sup>2</sup>, o prazo é de, no máximo, quinze dias. Uma vez que os projetos dificilmente estão de acordo com as diretrizes municipais, o prazo médio final de aprovação tem sido de seis meses.

### **c) Quanto às Parcerias**

A Administração de Novo Hamburgo tem uma parceria estabelecida com a METROPLAN através de Convênio, comprometendo-se a que enviar à Fundação todos os projetos de loteamento e condomínios, independente do tamanho da área e dos desmembramentos com área superior a 5.000m<sup>2</sup>.

As alterações mais sugeridas, pela METROPLAN, dizem respeito à continuidade viária, previsão das áreas públicas em dimensões, formas e distribuição adequadas.

Independente das parcerias firmadas, manifestações sobre os projetos quanto às suas atribuições, são feitas pela FEPAM (nos casos em que não foi efetivada a municipalização do licenciamento ambiental), pela METROPLAN (por força do Provimento da Corregedoria) e por órgãos, como a AESSUL, a COMUSA, o DAER, o DNIT, enfim, por todas as instâncias que possuem ingerência na matéria.

### **d) Quanto ao Acúmulo Técnico**

As análises envolvem, em todo o processo, aproximadamente dez profissionais da área de engenharia, arquitetura, meio ambiente e topografia, considerando-se os técnicos da Comissão. Atualmente, o Coordenador da área é um engenheiro civil. A Comissão de Parcelamento do Solo é composta por um arquiteto, representando a Secretaria de Transportes, um engenheiro civil, representando a Secretaria de Obras, um biólogo, representando a Secretaria de Meio Ambiente e um arquiteto, representando a Secretaria do Planejamento.

Existem outros profissionais da área de urbanismo, alocados na Secretaria do Planejamento, mas que não atuam no parcelamento do solo, até mesmo um dles que tem mestrado em urbanismo. Também em outras secretarias há técnicos da área, na mesma condição.

Com relação à política interna de qualificação do corpo técnico, é possível dizer que há apoio para aperfeiçoamento em cursos afins, pós-graduação e mestrado, inclusive com incentivo salarial para mestrado e doutorado. Cabe muito ao

profissional, ter a iniciativa de solicitar sua participação, em cursos e eventos de aperfeiçoamento e atualização.

O último concurso foi realizado há mais ou menos cinco anos, e neste período, na área de engenharia e arquitetura, foram chamados aproximadamente sete técnicos.

#### **e) Quanto ao Histórico de Planejamento Urbano**

O Município de Novo Hamburgo teve seu primeiro Plano Diretor aprovado em 1963, através da Lei Municipal nº 30/63. O segundo Plano Diretor data de 1970, tendo sido oficializado pela Lei Municipal nº 26/70 e, posteriormente através da Lei Municipal nº 44/98, teve suas alterações compiladas. O terceiro Plano Diretor, que é o atual, está consubstanciado na Lei Municipal nº 1216/04, e recebeu a denominação de Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA.

O Plano foi elaborado levando em conta o Estatuto da Cidade, de acordo com suas diretrizes e com os instrumentos da política urbana. No capítulo que trata dos Instrumentos Urbanísticos estão definidas as diretrizes, o modelo espacial, a estrutura urbana, o macrozoneamento, a setorização, as áreas especiais e o sistema viário. Os demais instrumentos de controle e gestão urbana que constam da Lei do Plano são:

- I - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- II - Direito de Preempção;
- III - Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- IV - Transferência do Direito de Construir;
- V - Aplicação de Operações Urbanas Consorciadas;
- VI - Tributação Diferenciada;
- VII - Estudo de Impacto na Vizinhança - EIV.

Em entrevista realizada no dia 18/04/07, na Prefeitura de Novo Hamburgo, o Coordenador do Departamento de Controle e Aprovação de Projetos, Engenheiro Civil Paulo Bassi, teceu sua crítica pessoal sobre o atual Plano, dizendo:

Quando muita gente esperava que o atual plano diretor servisse como base para novas propostas, ou seja, fosse “revisitado” e adaptado a novos conceitos de planejamento, extraindo do mesmo a sua essência, lamentavelmente não foi isto que ocorreu. O produto dado como acabado parece mais um trabalho acadêmico, trabalho final de mestrado ou doutorado, burocrático, regrado em excesso, um pouco hermético para o entendimento de pessoas comuns e com novas e diferentes nomenclaturas e conceitos das existentes atualmente na Lei 44/98. No meu ponto de vista até existem acertos no atacado e muitos erros no varejo.

Foi instituído o Conselho Municipal de Urbanismo, nos moldes da Lei do PDUA:

### **Seção II**

Do Conselho Municipal de Urbanismo

**Art. 93** O Conselho Municipal de Urbanismo - CMU tem por competência:

I - assessorar, sugerir e monitorar os programas e projetos urbanísticos;

II - aconselhar e assessorar os poderes Executivo e Legislativo municipais nos assuntos urbanísticos e relacionados ao PDUA;

III - sugerir ao Poder Executivo Municipal medidas que tornem eficaz a execução e operacionalização do Plano Diretor;

IV - avaliar e propor os ajustes do PDUA no prazo previsto;

V - analisar e emitir parecer sobre:

a) as DUEs dos empreendimentos sujeitos ao EIV;

b) os termos de referência para EIV;

c) os EIVs.

**Art. 94** O CMU tem como composição, com mandato de 2 (dois) anos a partir da nomeação, permitida a recondução, os seguintes membros:

I - 2 (dois) representantes do Prefeito Municipal;

II - Diretor de Planejamento Urbano;

III - Coordenador do Departamento de Controle de Projetos;

IV - 2 (dois) representantes indicados pelo Poder Legislativo Municipal;

V - 3 (três) representantes da Sociedade de Arquitetos e Engenheiros Cívicos de Novo Hamburgo - SAEC-NH;

VI - 1 (um) representante da Associação dos Amigos de Hamburgo Velho;

VII - 1 (um) representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Novo Hamburgo e Campo Bom - ACI-NH;

VIII - 1 (um) representante da União das Associações Comunitárias de Novo Hamburgo - UAC-NH;

IX - 1 (um) representante da Associação dos Moradores do Bairro de Lomba Grande;

X - 1 (um) representante do Sindicato das Indústrias da Construção Civil e Mobiliário de Novo Hamburgo - SINDUSCON;

XI - 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul – CREA - Inspeção de Novo Hamburgo;

XII - 1 (um) representante do Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente - COMPAM;

XIII - 1 (um) representante do Conselho Municipal de Cultura;

XIV - 1 (um) representante do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI - Delegacia de Novo Hamburgo;

- XV - 1 (um) representante do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Novo Hamburgo;
- XVI - 1 (um) representante da Comissão Permanente do Plano Diretor;
- XVII - 1 (um) representante da Secretaria de Meio Ambiente - SEMAM;
- XVIII - 1 (um) representante da Secretaria de Obras Públicas - SEMOP;
- XIX - 1 (um) representante da Secretaria de Trânsito, Transportes e Segurança - SEMTRAS;
- XX - 1 (um) representante da Secretaria da Ação Social e Habitação - SAHAB.

§1º As Entidades nomeadas indicarão os membros representantes para formação do Conselho.

§2º O CMU elaborará seu regimento interno no prazo de 6 (seis) meses, a partir da data de vigência da presente Lei.

Segundo o Art. 91, além dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município e do Conselho Municipal de Urbanismo, integram o sistema de gestão:

- Conselho Municipal de Proteção ao Meio-Ambiente;
- Comissão Permanente do PDUA;
- Comissão de Parcelamento do Solo;
- Comissão de Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico.

Quanto à Comissão Permanente do PDUA:

**Art. 95** A Comissão Permanente do PDUA tem por competência:

I - assessorar tecnicamente o Poder Executivo Municipal na aplicação dos dispositivos constantes desta Lei;

II - assessorar o sistema de gestão nas intervenções urbanísticas especiais;

III - emitir os termos de referência para os empreendimentos com necessidade de EIV;

IV - assessorar os termos de referência para os empreendimentos com necessidade de EIA;

V - analisar e emitir pareceres sobre os EIVs;

VI - emitir DUE para os empreendimentos que apresentem EIV;

VII - assessorar e emitir as Diretrizes Urbanísticas Especiais (DUEs) para os empreendimentos que apresentem EIA-RIMA;

VIII - avaliar e propor os ajustes do PDUA no prazo previsto;

IX - gerenciar a operacionalidade técnica;

X - assessorar a operacionalidade administrativa;

XI - apoiar o sistema de gestão nos processos decisórios;

XII - acompanhar e viabilizar o desenvolvimento dos programas;

XIII - gerir o Fundo Municipal de Urbanismo.

**Art. 96** A Comissão tem como composição, com mandato de 2 (dois) anos a partir da nomeação, permitida a recondução, os seguintes membros:

I - 1 (um) representante da Secretaria de Planejamento - SEPLAN;

II - 1 (um) representante da SEMOP;

III - 1 (um) representante da SEMAM;

IV - 1 (um) representante da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN;

V - 1 (um) representante do CMU.

Parágrafo único. A Comissão normatizará os procedimentos administrativos, referentes aos processos de sua competência, no prazo máximo de 6 (seis) meses, a partir da data de vigência da presente Lei.

A sociedade participa da política urbana do município, das deliberações e do acompanhamento, relativos ao PDUA, através do Conselho Municipal de Urbanismo e da Câmara de Vereadores.

#### **f) Quanto a Tramitação do Projeto Boulevard Germânia**

O Projeto do Loteamento Boulevard Germânia foi protocolado no Município em 28/08/2002, substituindo o de 1997, que havia sido aprovado quanto às diretrizes básicas. O processo foi aberto, já com a apresentação de novo projeto urbanístico elaborado, o que acontecia desde suas versões anteriores, não sendo solicitadas previamente diretrizes de uso e ocupação do solo para a gleba em questão.

Em 10 de setembro de 2002, foram aprovadas pelo Município as diretrizes urbanísticas, condicionando sua continuidade às aprovações da FEPAM, do DNIT e da METROPLAN. Atualmente, o projeto encontra-se tramitando na FEPAM, para fins de licenciamento ambiental.

A proposta básica é a da implantação de áreas comerciais e residenciais horizontais e verticais e, quadras destinadas a condomínios residenciais horizontais de até três hectares.

As áreas, de acordo com os usos propostos, estão distribuídas aproximadamente da seguinte maneira:

Pólo comercial - 286.857m<sup>2</sup>;

Comercial vertical mista - 246.898m<sup>2</sup>;

Residencial vertical - 283.755m<sup>2</sup>;

Residencial horizontal - 1.039.805m<sup>2</sup>.

A Administração Municipal solicitou pavimentação da Estrada Presidente Lucena e da via lateral da BR 116, bem como a construção de um novo viaduto com acessos à área junto ao viaduto já existente na Avenida 7 de Setembro, e de ciclovia ao longo da avenida que margeia o curso d'água. Se o projeto fosse submetido à aprovação nos dias de hoje, seria solicitada também ligação da BR 116 com a Escola Liberato e a UERGS.

Como medida compensatória, poderia ter sido demandada ao empreendedor a implantação de áreas verdes junto a Avenida Floresta, bem como um acesso à área Institucional e a consideração das vias que estão nos limites sul e norte da gleba: Avenida Miranda e antiga Avenida Carazinho, as quais eram previstas na Lei Municipal nº 44/98, em vigor no momento da aprovação das diretrizes.

O projeto encontra-se em fase de Licenciamento Ambiental – LP, junto à FEPAM. O EIA/RIMA está em tramitação na FEPAM e, após ter sido enviado para avaliação no Município de Novo Hamburgo, foi marcada audiência pública a ser realizada no dia 07 de novembro de 2007, às 19h, no Auditório da Prefeitura de Novo Hamburgo.

Faz parte do Edital publicado pela FEPAM no Jornal NH de 21/09/2007, referente ao EIA/RIMA do Licenciamento Ambiental do Loteamento Residencial Boulevard Germânia, o que segue:

[...] O número do Processo administrativo na FEPAM é 001371-05.67/04-0, e foi requerido por Companhia Zaffari Comércio e Indústria. **A Audiência Pública será realizada no dia 07/11/2007, às 19 horas, no Auditório da Prefeitura de NH**, 10º andar do Centro Administrativo para expor aos interessados o conteúdo do EIA/RIMA, dirimindo dúvidas e colhendo, dos presentes, as sugestões apresentadas através de manifestações a respeito do empreendimento em questão. Os interessados em se manifestar na Audiência deverão atender as disposições do Regimento Interno da Audiência Pública da FEPAM aprovado pela Portaria nº 27, de 05/08/1998. Este empreendimento possui 287 hectares, sendo um dos maiores empreendimentos deste tipo na região. Importante: O EIA/RIMA encontra-se à disposição do público em geral para consulta e considerações na Biblioteca da FEPAM por 45 dias, a partir de 21/09, no horário das 9h às 12 h e das 14h às 17 h, bem como na Secretaria de Meio Ambiente de Novo Hamburgo, no 6º andar do Centro Administrativo de NH, no horário das 12h às 18 h. [...] (FEPAM, 2007, p.45)

#### **4.1.3 Análise das Alterações e o Projeto Final**

As várias versões de projeto urbanístico, apresentadas ao longo do processo de aprovação e licenciamento por que passou o empreendimento, permite afirmar um crescente aprimoramento com relação a vários fatores: observância das questões ambientais, acessibilidade e permeabilidade do sistema viário, destinação

de áreas verdes e institucionais e atendimento à legislação estadual, no que tange ao tamanho máximo de condomínio.

Em 1980, após a área de 285,85 ha ter recebido parecer favorável ao cancelamento de cadastro de imóvel rural, foi apresentado o primeiro projeto de loteamento, denominado “Parque Residencial Panorâmico”, chamado de Versão 1, na próxima figura. A versão 2, também representada na figura a seguir, refere-se ao projeto apresentado em 1981, com pequenas alterações em relação à versão 1.

Em 1990, foi solicitada aprovação de projeto para uma parcela da gleba, tendo 83 ha caracterizando a 1ª etapa de urbanização, para implantação de um hiper-mercado – versão 3, resultando em parecer favorável por parte da METROPLAN e do Município de Novo Hamburgo. Não houve continuidade em termos de implantação.

Em 1995, foi solicitada revalidação da aprovação, com pequenas alterações – versão 4, obtendo novamente aprovação por parte da METROPLAN.

Em 2002, um novo projeto foi apresentado, englobando a totalidade da área com 285,74 ha, recebendo a denominação de “Loteamento Boulevard Germânia”, representado pelas versões 5 e 6.

Nos croquis apresentados a seguir, dispostos lado a lado, é possível perceber, não apenas as alterações por que passaram os projetos urbanísticos, mas também, o que permaneceu em todas as suas versões. A área destinada para uso industrial, nos primeiros projetos cedeu lugar à área de uso comercial, enquanto que a área ao longo do curso d’água mantém sua destinação de preservação permanente, mesmo que, com modificações em suas dimensões.

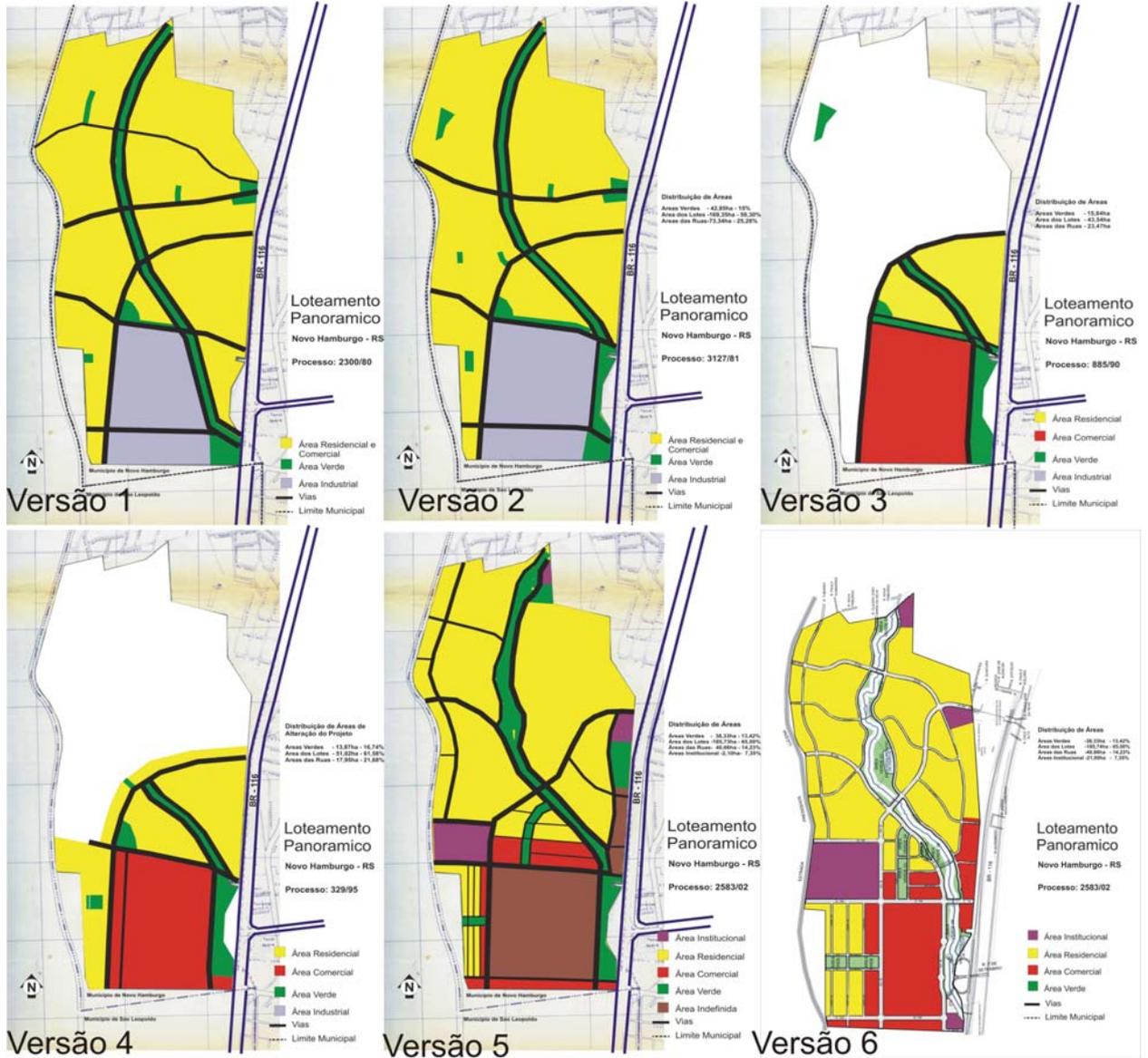
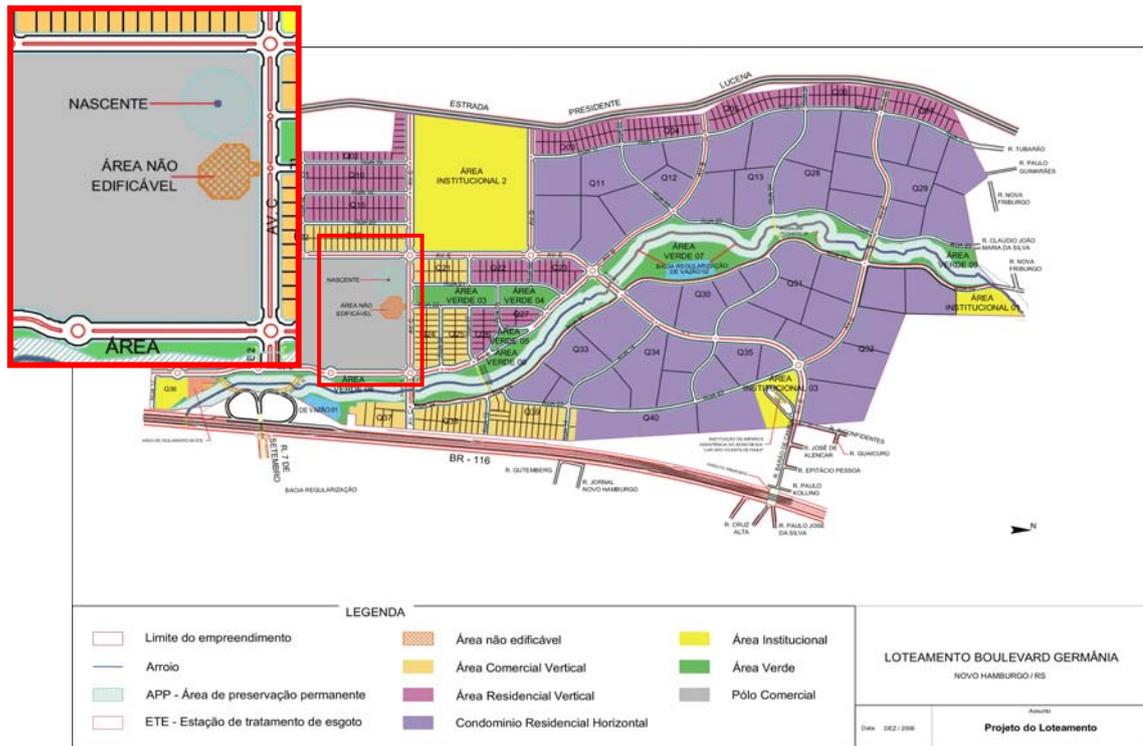


Figura 17 - Comparação entre os projetos urbanísticos

Nos projetos iniciais notou-se a inexistência, tanto da marcação da nascente existente, quanto da área não edificável no lote destinado à implantação do hipermercado. Com as conseqüentes exigências para a aprovação do projeto, como na última versão<sup>39</sup>, a nascente e a área não edificante estão definidas e delimitadas resultando, portanto, na qualificação ambiental a partir desses dois aspectos.

<sup>39</sup> Refere-se ao último projeto apresentado e ainda não aprovado até a presente data.



**Figura 18 - Nascente e área não edificável no quarteirão do pólo comercial**  
**Fonte: PROFILL, 2007**

Com relação ao sistema viário, no projeto inicial da gleba como um todo, é possível comprovar a indefinição dos pontos de contato do loteamento com as áreas do entorno, apresentando pouca permeabilidade e, praticamente, sem diferenciação viária. Por conta das exigências da METROPLAN e das diretrizes municipais, está prevista a construção de um viaduto sobre a BR-116, ligando a Rua Barão do Cambaí (lado oeste da BR-116) com a Rua Cruz Alta (lado leste da BR-16), atingindo somente áreas de propriedade do empreendedor, que deve custear a obra.

A principal via de ligação com o centro de Novo Hamburgo e com a BR-116 será realizada pelo viaduto já implantado pelo DNIT, junto a Avenida Sete de Setembro.

Uma vez que, o Plano Diretor de Novo Hamburgo assumiu as Avenidas Miranda e Carazinho como estruturais, a METROPLAN propôs que, as mesmas tivessem continuidade, de forma a conectar esta nova área à cidade, através de um novo viaduto. A proposta foi parcialmente incorporada, no entanto, nas primeiras propostas apresentadas, para chegar até a Estrada Presidente Lucena, era obrigatório passar pelo hiper-mercado, forçando o caminho pelo mesmo e, não propiciando uma ligação direta à Estrada. Existiram reiteradas solicitações,

especialmente, por parte da METROPLAN, de que existisse uma ligação que independesse de passar pelo referido estabelecimento comercial. Esta conexão deveria ser feita, através do sistema viário principal do loteamento. Em atendimento ao pedido feito, no projeto atual é proporcionada uma ligação, sem passar pelo hiper-mercado, que permite o tráfego direto entre a BR-116 e a Estrada Presidente Lucena, por uma avenida de grande gabarito, mas ainda assim, sem caracterizar a alternativa que seria mais direta.

Em relação, ainda, ao sistema viário o projeto atual apresenta sete vias do loteamento, ligadas a Estrada Presidente Lucena, adicionando qualidade em termos de acessibilidade e permeabilidade viárias.

O Estudo de Impacto Ambiental realizado indicou a necessidade de melhorias significativas nas alças de acesso dos dois viadutos, que interligam o terreno com a BR-116, uma vez terem originalmente os acessos, bastante dificultados. O previsto acesso à rodovia, dá-se, através de via lateral paralela a BR-116, entre o km 240+250 e o km 241+830, lado oeste, cumprindo desta forma a diretriz metropolitana.

A exigência de lotes menores e, de quarteirões e testadas também menores, na porção destinada à implantação de condomínios, resultou em uma maior permeabilidade do sistema viário, na medida em que, provocou a abertura de um número maior de vias. Inicialmente, os quarteirões para condomínios eram imensos, atingindo áreas de até 60.000m<sup>2</sup>.

Os avanços no projeto propiciaram que, a hierarquia viária fosse reforçada, com a proposição de dois diferentes gabaritos viários, constituindo as vias principais, com 31,20 m de largura e, as vias secundárias com 16,00 m, que interligam o Loteamento com o bairro Primavera, com a Estrada Presidente Lucena e com a BR-116. Esta medida foi proposta, pelo Estudo de Impacto Ambiental, estando de acordo com as leis municipais vigentes.

Nos primeiros projetos, não existia a previsão de construção de uma ciclovia, sendo que o Estudo de Impacto Ambiental indicou a criação de uma ciclovia que acompanha o Parque Linear, como parte das medidas propostas, tendo sido incorporada no projeto de 2006.

Com relação às Áreas Públicas, se for considerado o desenvolvimento do projeto ao longo do tempo, pode se constatar significativas alterações que, efetivamente levaram a um melhor dimensionamento, localização e geometria das mesmas.

Uma das primeiras mudanças resultantes do Estudo de Impacto Ambiental teve como consequência uma separação entre a Área de Preservação Permanente – APP e a área verde situada no entorno do curso d'água que corta a gleba. Desta forma fica garantida a proteção da área de preservação do arroio Gauchinho, com sua respectiva faixa não edificante, através de uma área verde que a circunda até atingir o sistema viário. Importante também ressaltar que a proposição de um parque linear, integrando a APP e a área verde que lhe dá continuidade, cria uma importante área de transição com as áreas de uso residencial e comercial, permitindo o desenvolvimento de áreas de recreação em harmonia com o meio ambiente.

O total de áreas públicas resulta do somatório das áreas verdes, das áreas de preservação permanente, das áreas institucionais e da área destinada às bacias de regularização de vazão. Para uma adequada compreensão desta composição, transcreve-se a íntegra do texto enviado para a FEPAM, em uma das últimas complementações do EIA/RIMA:

O uso previsto pelo Projeto Boulevard Germânia para as APPs é contemplativo, não estando projetada a implantação de equipamentos urbanos, como praças, play-grounds ou quadras esportivas. Os usos voltados ao lazer, recreação e às práticas esportivas serão desenvolvidos nas demais áreas verdes, que não estão inseridas em APP.

A análise da legislação citada e do Plano Diretor de Novo Hamburgo (Lei Municipal nº 1.216, de 20 de dezembro de 2004), não apresenta restrição específica de aspectos relativos ao uso que discordassem explicitamente ao proposto no projeto.

As APPs são delimitadas e não está prevista a remoção ou descaracterização da vegetação, ou a construção de qualquer estrutura em sua área (as bacias de amortecimento de vazão e a ciclovia estão inseridas em área que circunda a APP. (EIA/RIMA, PROFILL, 2006)

Faz parte do EIA/RIMA, a planilha de áreas do Loteamento, na qual está explicitada a composição das áreas públicas, dividindo-as em: áreas de preservação permanente, áreas verdes, áreas institucionais:

<b>Áreas Públicas (T1)</b>	<b>Projeto Original</b>	<b>Versão Final</b>
Áreas Institucionais	210.031,44m <sup>2</sup>	210.052,09m <sup>2</sup>
Áreas Verdes	334.862,78m <sup>2</sup>	159.424,57m <sup>2</sup>
Áreas de Preservação Permanente	Incluídas na área verde	182.719,56m <sup>2</sup>
Áreas de Vias	406.613,61m <sup>2</sup>	478.871,13m <sup>2</sup>
Bacia de Amortecimento	-	16.000,00m <sup>2</sup>
<b>Subtotal Área Pública (T1)</b>	<b>1.000.000,00m<sup>2</sup></b>	<b>1.047.067,35m<sup>2</sup></b>
<b>Percentual Área Pública (T1)</b>	<b>35%</b>	<b>36,46%</b>
<b>Área dos Lotes (T2)</b>	<b>1.857.418,01m<sup>2</sup></b>	<b>1.810.350,66m<sup>2</sup></b>
<b>Percentual Área dos Lotes (T2)</b>	<b>65%</b>	<b>63,36%</b>

Quadro 1 – Quadro comparativo de áreas do projeto original e da versão final  
Fonte: METROPLAN, 2002 e PROFILL, 2007.

Além da área verde ao longo de toda a extensão do arroio, existem outras áreas verdes, junto às áreas residencial e comercial vertical em porções do terreno com maiores declividades em relação ao entorno.

Se compararmos o projeto original com o projeto atual é possível observar a existência de uma redistribuição das áreas verdes, na medida em que foi ampliada a área verde ao longo da APP, compensando a alteração de usos de uma área verde da proposta original para uma párea de lotes (próxima a BR-116). Na realidade foi mantido o mesmo valor de área em metragem para as áreas verdes.

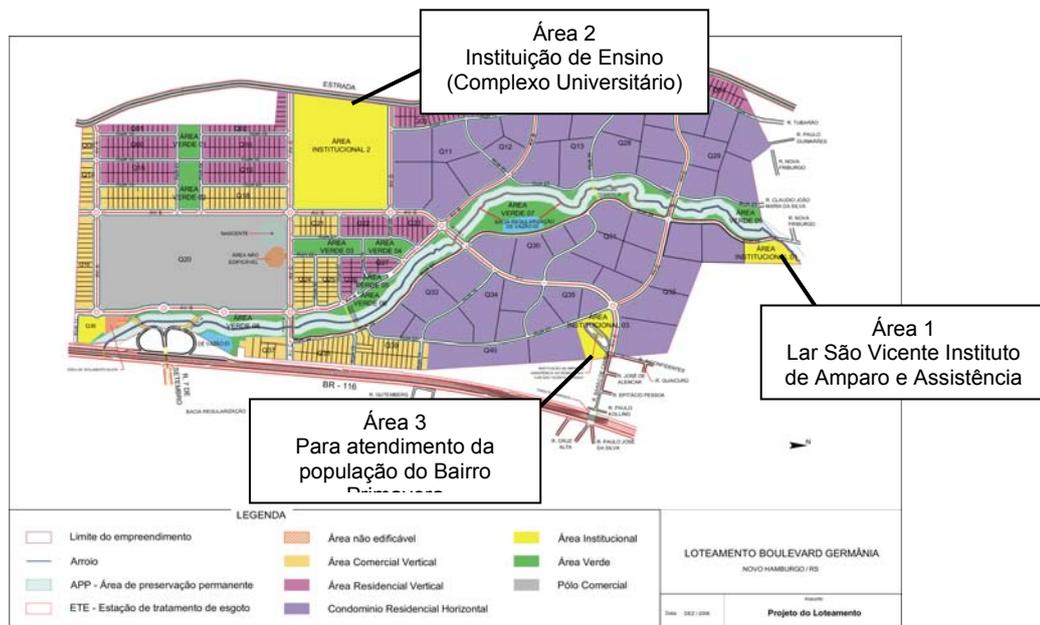
Analisando as localizações das áreas verdes propostas pelo projeto, é possível constatar que:

- a porção sudoeste da gleba conta com uma área verde que atende os quarteirões que tem usos residenciais e comerciais. Considerando que a área verde tem a função de servir a esta parte do empreendimento, pode-se dizer que a área está localizada de forma central, permitindo um fácil acesso à mesma a partir dos diferentes extremos.

- a extensa área verde que acompanha todo o curso d'água, atravessando a gleba no sentido norte-sul, destinada a implantação de um parque linear é capaz de

atender não só a demanda gerada pelo próprio empreendimento, como também a demanda da população que irá freqüentar as áreas comerciais e institucionais desta nova frente urbana.

Com relação às áreas institucionais, lembrando que também fazem parte das áreas públicas, estão propostas três áreas, desde a versão original do projeto. Uma delas apresenta grandes dimensões e localiza-se junto a Estrada Presidente Lucena, estando prevista para a implantação de um complexo universitário. As outras duas são menores, sendo uma ao longo do Parque Linear no limite norte da gleba, voltada ao atendimento da população do Bairro Primavera e a outra no limite nordeste da gleba destinada ao Instituto de Amparo e Assistência aos Idosos – Lar São Vicente de Paula.



**Figura 19 - Localização e destinação das áreas institucionais**  
Fonte: PROFILL, 2007

Como já definido no capítulo da Metodologia de Pesquisa, os sistemas de drenagem urbana têm a função de promover a coleta, o escoamento e a disposição de águas de chuva nos assentamentos urbanos. O projeto Boulevard Germânia inclui, além da rede de drenagem pluvial, duas bacias de retenção de vazão e a manutenção de áreas permeáveis (áreas verdes e das áreas de preservação permanente, ao longo do arroio Gauchinho), possibilitando a infiltração da precipitação e retardando a liberação de água para a jusante da gleba. Reportando-se aos projetos anteriores de ocupação da gleba, a proposta para a drenagem da

área não atendia aos novos paradigmas, que passam por medidas estruturais e não estruturais. Este novo enfoque deve contemplar a preservação ambiental e o não aumento da vazão a jusante da área a ser urbanizada. A re-localização das bacias de regularização de vazão e sua nova concepção foram propostas no EIA/RIMA.



**Figura 20 - Vista Sul - Arroio Gauchinho**  
**Fonte: PROFILL, 2003**

No primeiro projeto as bacias de retenção das águas pluviais estavam localizadas no curso do Arroio Gauchinho, em área de preservação permanente, através de represamentos que seriam feitos em seu leito. No projeto atual as bacias de amortecimento encontram-se propostas fora da APP, no interior das áreas verdes 7 e 8, apresentando ampliação no tamanho das bacias em relação à proposta anterior, tendo sido dimensionadas, considerando a plena ocupação da gleba. As duas áreas são computadas como áreas públicas, mas não como áreas verdes.

Somente em suas versões mais recentes, o projeto reservou uma área para a implantação de uma Estação de Tratamento de Esgotos - ETE. Na versão de dezembro de 2006, a área destinada para a ETE era de 600m<sup>2</sup>, com uma área de isolamento, constituída por uma faixa ao redor da ETE. A FEPAM questionou quanto às dimensões da área, considerando-a insuficiente para a finalidade a que se propõe, argumentando sobre a relação tipo de tratamento versus dimensões

necessárias. O projeto constante do EIA de 2007 apresenta uma área bem maior, totalizando entre a ETE propriamente dita e a área de isolamento 15.248,49m<sup>2</sup>.

Com relação à redução do tamanho de quarteirões, lotes e testadas, na área reservada para a implantação de condomínios, a METROPLAN e a FEPAM posicionaram-se fortemente no sentido de que fosse atendido o artigo 25<sup>40</sup> da Lei Estadual nº 10.116/94, que estabelece como tamanho máximo para instituição de condomínios uma área de 3ha.

Esta exigência foi atendida, uma vez que no projeto final não existem lotes superiores a 3.000m<sup>2</sup> destinados a condomínios. Permanece ainda a ressalva de que em um mesmo quarteirão existem vários lotes para condomínios, cujo limite entre eles é apenas uma delimitação de terreno, sem qualquer divisor físico.

O Plano Diretor, PDUA, prevê uma dimensão máxima de quarteirão para o setor de 240 m por 120 m, podendo, em casos especiais e com parecer favorável da Comissão de Parcelamento do Solo chegar a 500 m de comprimento. Como o projeto teve suas diretrizes estipuladas, com base na Lei Municipal nº 44/98, a previsão máxima para dimensão de quarteirão era de 300m, com uma passagem de pedestres em seu terço médio, se ultrapassasse a dimensão de 240 m, conforme o Art. 36, inciso X. Já a Lei Municipal nº 708/02, em seu inciso XIII, permite quarteirões maiores, o que provavelmente embasou a aprovação à época.

Excetuando o quarteirão previsto para o shopping (área pólo comercial) e a área institucional 5 (prevista para instituição educacional), que não foram alterados, os demais grandes quarteirões apresentaram mudança significativa:

- o maior quarteirão no projeto original era de 359.714,59m<sup>2</sup>;
- o maior quarteirão no projeto alterado é de 125.346,68m<sup>2</sup>.

Quanto às melhorias no entorno da gleba, pelo fato da Estrada Presidente Lucena caracterizar-se como importante ligação viária dos Bairros Primavera e Boa Saúde com os demais municípios da Região Metropolitana, o Estudo de Impacto

---

<sup>40</sup> Art. 25 – “Na instituição de condomínios por unidades autônomas será observado o limite máximo de 30.000m<sup>2</sup> (trinta mil metros quadrados) de área e testada para logradouro público não superior a 200m (duzentos metros)”.

Ambiental, respaldado em recomendação da METROPLAN, propôs a sua pavimentação. Encontra-se em estudo a possibilidade de efetivar tal recomendação por meio de acordo de responsabilidade compartilhada entre a Administração Municipal e o empreendedor. Também foram propostas melhorias nas demais vias do entorno que permitem conexões entre a gleba e as áreas externas a ela.

Com base na Resolução CONAMA nº 002/1996<sup>41</sup>, o Estudo de Impacto Ambiental sugere que o valor de 0,5 % do valor do investimento seja destinado à unidade denominada “Mata do Daniel”, localizada no município de São Leopoldo. Nesta questão também existem divergências, pois o Município de Novo Hamburgo reivindica a utilização da medida em área de seu município.

O projeto atual do Loteamento Boulevard Germânia tem por finalidade a implantação de um núcleo urbano de grande porte, integrado por áreas residências horizontais e comerciais, comerciais, com um estabelecimento âncora que é o hipermercado Bourbon, áreas verdes e institucionais.

O quadro a seguir mostra a destinação de usos, em termos de áreas absolutas e, respectivos percentuais:

Loteamento Boulevard Germânia	Área	
	m <sup>2</sup>	%
<b>Áreas públicas (T1)</b>	<b>1.047.067,35</b>	<b>36,64</b>
Área Institucional	210.052,09	7,35
Áreas verdes	159.424,57	5,58
Áreas de Preservação Permanente	182.719,56	6,39
Bacias de Regularização	160.00,00	0,56
Áreas de vias	478.871,13	16,76
<b>Áreas dos lotes (T2)</b>	<b>1.810.350,66</b>	<b>63,36</b>
<b>Total (T1 +T2)</b>	<b>2.857.418,01</b>	<b>100,00</b>

**Quadro 2 - Planilha de áreas do loteamento**  
**Fonte: PROFILL. EIA/RIMA, 2007, p.06.**

<sup>41</sup> "Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução CONAMA nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica”.

A proposta de zoneamento de usos dos lotes distingue as seguintes zonas de ocupação:

- Área pólo comercial;
- Área de lotes para uso comercial vertical/misto;
- Área de lotes para uso residencial vertical;
- Área de lotes para condomínios horizontais.

O zoneamento de usos propostos atende as determinações contidas na Lei Municipal nº 1.216/2004, de 20 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do município de Novo Hamburgo.

Os quarteirões da porção norte da gleba são destinados aos lotes para a implantação de condomínios horizontais. As áreas institucionais estão em grande parte concentradas em um único quarteirão para a instalação de um conjunto educacional de todos os níveis. A porção sul concentra atividades comerciais e engloba lotes, que são destinados aos usos residencial e comercial misto.

O sistema viário proposto busca minimizar as travessias sobre o arroio Gauchinho existente na gleba, e ao mesmo tempo busca soluções de fácil acessibilidade a BR-116, ao bairro Primavera, aos municípios de São Leopoldo, Estância Velha e Portão, assim como, a área central de Novo Hamburgo.

O quadro abaixo apresenta um resumo das ligações viárias entre o empreendimento e seu entorno, constantes do projeto final:

<b>Ligações viárias</b>	<b>Elementos</b>
Travessias sobre a BR-116	2 Viadutos
Ligações com a BR-116	Rua lateral (paralela a BR-116)
Ligações com a Estrada Presidente Lucena	7 Acessos
Ligações com área urbanizada do bairro Primavera	4 Acessos

**Quadro 3 - Ligações viárias**

Fonte: PROFILL. EIA/RIMA. 2007, p. 06

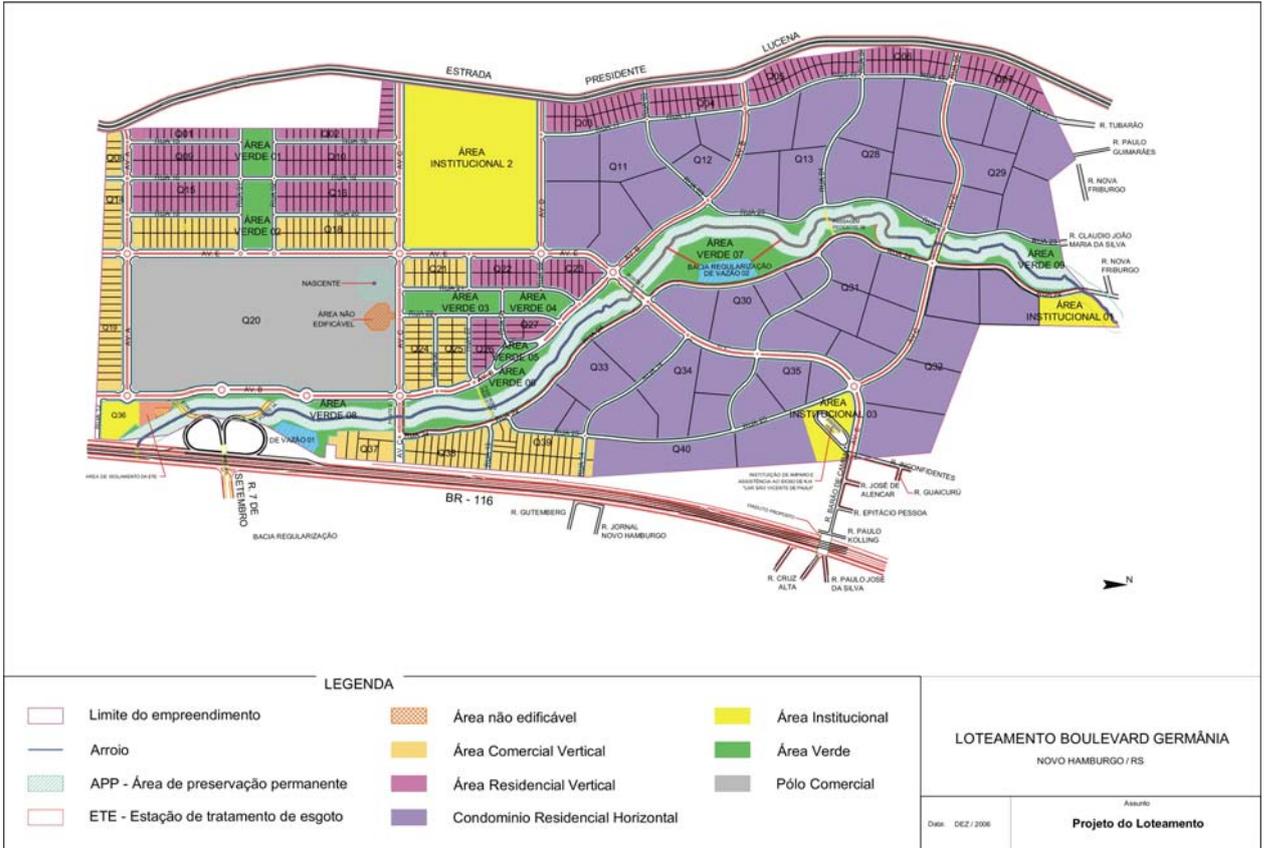
As áreas verdes representam 13,42% da área total da gleba. Estas áreas encontram-se distribuídas ao longo de toda extensão do arroio Gauchinho, junto às áreas residencial vertical e comercial vertical, e ainda nos locais com ocorrência de mata nativa e ou declividades acentuadas.

São três as áreas institucionais previstas: uma destinada ao Instituto de Amparo e Assistência aos Idosos – Lar São Vicente de Paula, já doada ao município pela Companhia Zaffari, a segunda para uma entidade de ensino, a ser localizada junto a Estrada Presidente Lucena, evitando o acesso pela BR-116 e a terceira destinada junto a porção norte da gleba, ainda sem uso definido.

As taxas de ocupação previstas para a área em análise variam de acordo com os setores atingidos. O empreendimento é um loteamento, portanto, não apresenta projetos de edificações ou outras formas de ocupação dos lotes. Neste sentido, considera-se que os limites estabelecidos pelo Plano Diretor foram abarcados pela definição de usos previstos para os lotes.

Para a estimativa populacional, foram utilizados valores compatíveis com o tipo de uso proposto e dados médios de densidade da população urbana de Novo Hamburgo, obtendo-se a estimativa populacional de 23.502 pessoas (PROFILL, 2007, p.4), distribuídas em 6.996 residentes e 16.506 circulantes.

Na figura a seguir é possível visualizar o projeto urbanístico, com sua proposta de zoneamento, destacando-se o pólo comercial, as áreas comerciais e residenciais verticais, a área não edificante, o condomínio residencial horizontal, a área de preservação permanente - APP, as áreas verdes e as institucionais e a área para a estação de tratamento de esgotos – ETE. É possível também visualizar o sistema viário, com suas ruas e avenidas, bem como os acessos previstos para garantir as conexões viárias com o entorno da gleba.



**Figura 21 - Versão do projeto urbanístico de dezembro de 2006**  
**Fonte: PROFILL**

No caso do loteamento Boulevard Germânia, realce especial deve ser dado às medidas propostas para o entorno da gleba, sejam, por exigências legais, ou decorrentes da administração consensual entre o poder público e a iniciativa privada:

- Investimento de, no mínimo, 0,5% do valor do empreendimento, ou seja, R\$ 181.818,00, em Unidade de Conservação, situada na área de influência do empreendimento, definida pelo órgão ambiental. Trata-se de medida compensatória do impacto de alteração da cobertura vegetal na gleba;

- Preservação, restauração e valorização da mata ciliar do Arroio Gauchinho, enquanto medida mitigadora da alteração da paisagem;

- Alterações no sistema viário, projetado e existente no entorno, incluindo pavimentação da Estrada Presidente Lucena, novas alças no Viaduto sobre a BR-116, na Rua Sete de Setembro, ampliação de gabarito da Rua Barão do Cambaí e,

novas conexões do sistema viário do empreendimento com a Estrada Presidente Lucena, com as vias locais e com a BR-116. Esta última, através de via lateral e complementação dessa via nas proximidades do loteamento, além da inclusão de alças e vias laterais projetadas do Viaduto a ser implantado, na Rua Barão de Cambai. Esta medida mitigadora deriva do aumento do volume de tráfego na BR116 e nas vias do entorno do empreendimento.

Com o objetivo de fazer uma breve análise do atual projeto do empreendimento Boulevard Germânia, ante as influências do urbanismo moderno, em se tratando de uma nova frente de expansão urbana, e não de uma reurbanização, é possível afirmar que o projeto guarda várias características de consagrados modelos de expansão urbana. A concepção adotada no projeto é resultado de uma integração dos princípios que regem a Corrente Racionalista e a Corrente Culturalista.

Ao analisar a gleba como um todo, em face de seu porte e de sua localização, pode-se considerar que resulta em um bairro novo, adequando-se a ser planejado nos moldes de uma cidade nova, com todos os seus serviços e equipamentos, semelhante ao que Le Corbusier propôs ao projetar a cidade contemporânea.

Cabe lembrar na década de 80, no ambiente do planejamento urbano e regional, era bastante comum a proposição de grandes projetos urbanísticos conhecidos como “Cidade Novas”. No próprio município de Novo Hamburgo, foi levado a um nível de grande detalhamento o projeto de uma Cidade Nova, denominado projeto URBIN. Eram então utilizados praticamente todos os princípios que sustentavam da Cidade Modernista.

É possível visualizar a existência de uma proposta de zoneamento de usos e funções, contemplando a destinação de áreas para parques e para outros equipamentos públicos. A porção norte é predominantemente residencial, enquanto o restante da área não se caracteriza como estritamente destinada a uma única função, propiciando uma maior diversidade de usos.

São diversas as tipologias sugeridas, tanto em termos de tamanho de lotes, como de usos e de alturas. São propostos lotes que vão de 640m<sup>2</sup> a 30.000m<sup>2</sup>, unidades horizontais e verticais, alcançando a altura de aproximadamente 13m, usos

residenciais, comerciais e miscigenados, além de áreas institucionais e áreas verdes. Pode-se também constatar a proposição de um eixo viário principal que ao compor com as demais vias projetadas, configura uma nítida indicação de hierarquia viária.

A concepção de lotes para condomínios horizontais, em parte do empreendimento, propicia a adoção de muitas características da cidade-jardim. Nesta porção os quarteirões são irregulares tanto em forma, como em dimensões e o sistema viário é sinuoso, correspondendo a características tipicamente da corrente culturalista. A área verde, existente ao longo do arroio, é proposta como um parque, o que caracteriza uma aproximação do projeto com a natureza.

Detalhando as porções destinadas ao setor sul da gleba, é absolutamente nítida a proposta de vias retilíneas e de lotes padrões, reproduzindo uma concepção racionalista, onde o meio físico (topografia, hidrografia, vegetação) e os aspectos sócio-culturais têm uma importância menor; sendo prioritário, dessa forma, obter uma maior densificação da área, o que garantiria um melhor resultado financeiro ao empreendedor imobiliário.

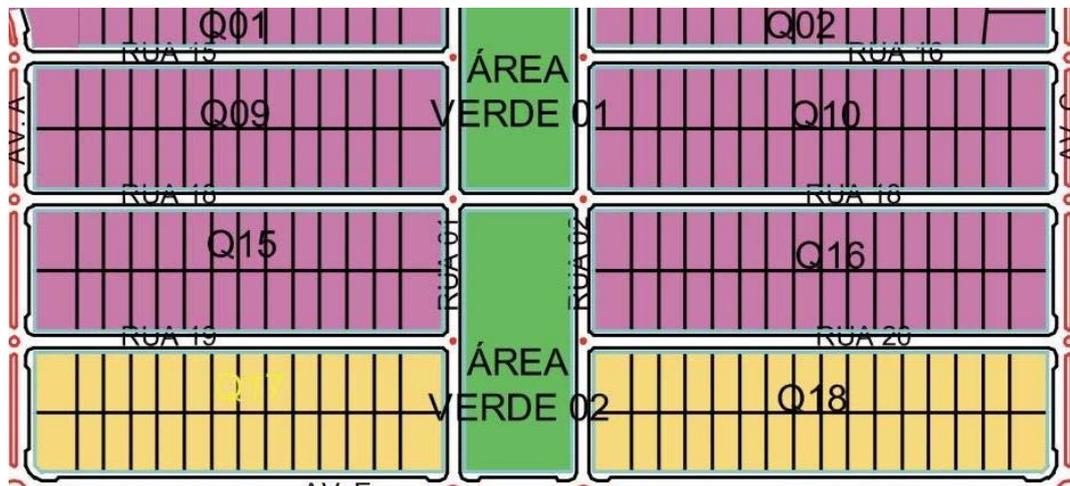


Figura 22 - Detalhe da porção sul do loteamento

Na porção norte do loteamento, observa-se a procura de harmonia entre o traçado urbano e o ambiente natural, respeitando os cursos d'água, a topografia, bem como a busca da recuperação dos valores de uma vida social a nível local, estabelecendo relações de vizinhança não rígidas, o que lembra em muito a concepção de Howard (1996), em sua cidade-jardim.



**Figura 23 - Detalhe da porção norte do loteamento**

A implantação do Boulevard Germânia está prevista em várias etapas, tendo sua conclusão prevista para um prazo superior a seis anos a partir de seu início. Na primeira etapa, de 24 meses anos será implantada a área institucional de maiores dimensões, destinada a uma instituição de ensino e um dos quarteirões reservado para condomínios horizontais. Na próxima figura, estão identificadas as etapas de implantação do empreendimento, que são de 24, 36, 48, 60, 72 e mais de 72 meses.

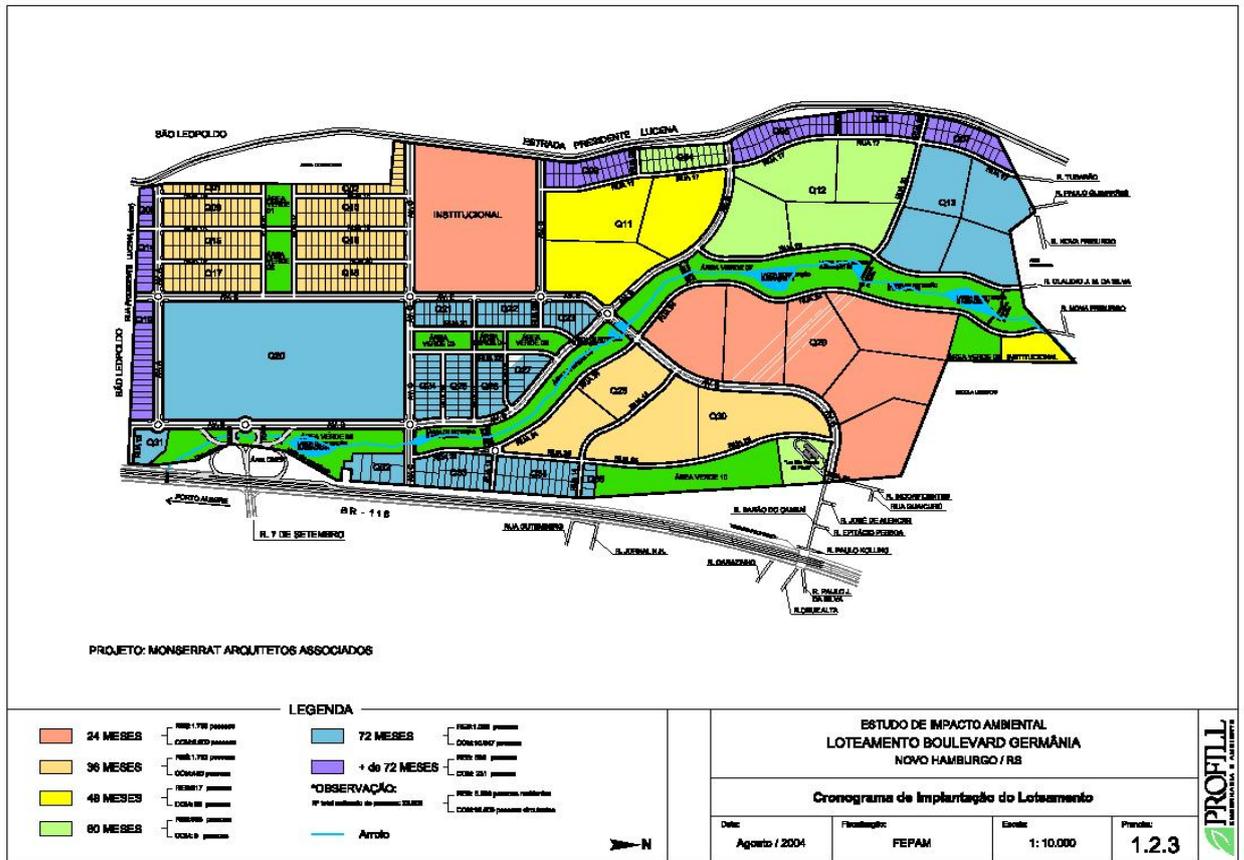


Figura 24 – Etapas de implantação do empreendimento  
 Fonte: EIA/RIMA, PROFILL, 2007, p. 8.

#### 4.1.4 Visão Crítica das Relações Desempenho Público x Loteamento Boulevard Germânia

Neste momento é possível tecer uma apreciação do conjunto de informações obtidas que englobam, tanto a maneira como a Administração Municipal desempenha suas atribuições no que tange ao parcelamento do solo, como quanto aos resultados que transparecem deste comportamento no projeto do Loteamento Boulevard Germânia.

Constata-se que o município de Novo Hamburgo, se comparado com a maioria dos municípios da RMPA, apresenta um histórico significativo de planejamento urbano, visto ter seu 1º Plano Diretor ainda na década de 60. Posteriormente, na década de 70, contou com um novo Plano Diretor, cujas alterações posteriores foram compiladas no ano de 1998, através de lei própria. Atualmente conta com um Plano Diretor elaborado em 2004, já sob a égide do

Estatuto da Cidade e que tem uma amplitude maior, tanto é que recebe a denominação de Plano Diretor Urbanístico Ambiental – PDUA. Importante destacar que existe uma Comissão Permanente do PDUA, o que reforça o entendimento de que o Plano Diretor faz parte de um processo permanente. Esta Comissão tem uma série de competências como avaliar e propor ajustes no Plano Diretor, apoiar o sistema de gestão, emitir pareceres em casos especiais, acompanhar e viabilizar o desenvolvimento de programas, além de gerir o Fundo Municipal de Urbanismo.

Seu sistema de gestão também apresenta solidez e uma organização bem definida, contando com a Secretaria Municipal do Planejamento, a qual tem vinculada a Coordenadoria do Controle e Aprovação de Projetos fazendo parte da Diretoria de Planejamento Urbano - DIPLAN. Esta Secretaria encaminha para as demais secretarias e órgãos da administração municipal as consultas necessárias à avaliação dos projetos, quanto aos aspectos pertinentes aos mesmos.

De forma integradora, ainda de caráter interno ao executivo municipal, foi instituída a Comissão de Parcelamento do Solo, por onde devem passar os projetos de parcelamento, com exceção dos desmembramentos. Os desmembramentos foram isentos de análise pela própria comissão de parcelamento do solo, exceto em casos de dúvidas por parte do setor competente pela aprovação do desmembramento, Coordenadoria de Controle e Aprovação de projetos da DIPLAN/SEPLAN.

Nesta Comissão de Parcelamento do Solo estão representadas as Secretarias do Planejamento, Meio Ambiente, Obras Públicas e de Trânsito, Transporte e Segurança.

Compondo ainda o sistema de gestão urbana municipal, mas agora com caráter democrático e participativo, foi instituído o Conselho Municipal de Urbanismo, no qual está representado, além do executivo municipal, o legislativo municipal, através da Câmara de Vereadores, as entidades de classe dos profissionais liberais, as associações comunitárias, comerciais e industriais.

No sistema de gestão, o executivo municipal faz-se representar não apenas pelos órgãos da administração direta e indireta, mas também pelo Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente, Comissão Permanente do PDUA,

Conselho Municipal de Urbanismo, Comissão de Parcelamento do Solo e Comissão do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico.

As rotinas e os procedimentos adotados, objetivando a análise e a aprovação de projetos de parcelamento do solo, estão definidos, permitindo que o tempo de tramitação dos processos não seja superior a trinta dias, desde que a documentação e as informações solicitadas estejam completas. Uma vez que o projeto não atenda a legislação pertinente, são solicitadas as modificações necessárias.

O Município dispõe de um quadro técnico permanente bastante qualificado, com experiência e qualificação na área e que participou diretamente da elaboração do Plano Diretor. Estes funcionários desempenham suas atividades, seja nas Comissões que integram o sistema de gestão, seja em Secretarias Municipais e mais diretamente nas atividades de análise e aprovação de projetos de parcelamento do solo.

Os loteamentos de qualquer tamanho e os desmembramentos de áreas superiores a 5.000m<sup>2</sup>, são submetidos à anuência prévia da METROPLAN, existindo uma interação entre os quadros técnicos das duas instituições. Por força de convênio firmado entre a METROPLAN e o Município de Novo Hamburgo, os desmembramentos com área inferior a 5.000m<sup>2</sup> estão dispensados da Anuência Prévia.

O município de Novo Hamburgo faz parte do conjunto de municípios do Estado que estão capacitados a exercer o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que apresentam impactos locais<sup>42</sup>. Desta forma, são submetidos ao licenciamento da FEPAM, os projetos de parcelamento do solo do município de Novo Hamburgo, que não são considerados apenas como de impacto local, explicitados na Resolução CONSEMA 102/05<sup>43</sup>. Este é o caso do loteamento Boulevard Germânia.

---

<sup>42</sup> O Código Estadual de Meio Ambiente - Lei Estadual n° 11520/00, estabelece em seu artigo 69: "cabera aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou Convênio".

<sup>43</sup> Resolução CONSEMA n°. 102 de 2005 - Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao apreciar o caso específico do empreendimento Boulevard Germânia percebem-se várias características singulares, a começar pelo longo tempo de tramitação de projetos que visam ocupar aquela área. Um dos motivos que fogem à responsabilidade da Administração Municipal é o das questões judiciais referentes à propriedade da gleba, como anteriormente relatado. Se for considerado todo o período de tramitação desde primeiro projeto até o ano de 2007, lá se vão aproximadamente 27 anos.

Tomando-se, para fins de avaliação do desempenho público frente à qualidade urbana do empreendimento, como projeto original o de 1990, ainda assim identifica-se um período de tramitação extremamente longo, na verdade 17 anos.

O fato de se tratar de um grande empreendimento com usos diversificados, em área estratégica do município e da região metropolitana, representando uma nova frente urbana de porte supramunicipal e, não apenas a ocupação de um vazio intra-urbano ou a densificação de áreas já ocupadas, torna-o de difícil e complexa apreciação.

A aprovação das diretrizes para o loteamento Boulevard Germânia e as análises do projeto, no decorrer do tempo, processaram-se em meio à promulgação do novo Plano Diretor do Município, em 20 de dezembro de 2004, que prevê o sistema de gestão anteriormente referido. Na época da aprovação das diretrizes não existiam as comissões do plano, de parcelamento e de patrimônio histórico.

Inicialmente torna-se importante a constatação de que, sem nenhuma dúvida, a Administração Municipal de Novo Hamburgo reúne características positivas de desempenho público urbano, uma vez ter atendido praticamente a todos os indicadores selecionados e avaliados, o que contribuiu efetivamente para o aprimoramento do projeto do loteamento em pauta. Surpreendentemente e contrariando a afirmação de que isto garante, em termos absolutos, a qualidade urbana do empreendimento e conseqüentemente da cidade, percebeu-se que nem sempre existe a harmonia interna almejada.

Ainda perdura o que no início do trabalho denominou-se “exercício do poder”, praticado pelas autoridades com atribuições de aprovação de projetos. Estas autoridades ficam muitas vezes divididas entre o interesse manifesto dos

empreendedores e o parecer técnico que reflete o posicionamento do corpo funcional da municipalidade. Observa-se que a falta de consenso, em geral se deve a percepções antagônicas quanto à competência da municipalidade em exigir mais do empreendedor e a predisposição do mesmo em realmente se instalar no local pretendido. Existe um jogo de poder nessas ocasiões, onde as autoridades ao entenderem que o empreendimento é importante para o município, tendem a facilitar sua aprovação. Já, os técnicos, que se encontram vinculados à elaboração do Plano Diretor e à operacionalização de seus instrumentos tendem a ver no empreendimento uma oportunidade de qualificação urbana. Enquanto os primeiros temem perder o empreendimento na área de sua jurisdição, os outros acreditam existirem fortes indicadores de que, não seriam maiores exigências, as responsáveis pela desistência de área com tantos atributos.

O exercício de poder mencionado também é praticado pelo empreendedor para obter benesses na aprovação do projeto, em virtude do interesse da municipalidade na implantação do projeto. O próprio empreendedor, ciente deste poder, fica predisposto a obter a aprovação direta sem alterações no projeto dificultando e onerando o processo pela perda de tempo nas “negociações”. Pesa também o fato, neste caso específico, da gleba já ser de propriedades do empreendedor. Pode-se dizer que este jogo de poder faz parte do conjunto de motivos que provocaram tamanho tempo de tramitação do projeto.

O papel do técnico é orientar a municipalidade, dentro dos processos administrativos, das soluções técnicas e legais mais coerentes e satisfatórias para o município e para a comunidade como um todo.

Convém ressaltar a convicção dos técnicos que fazem parte da Comissão Permanente do PDUA, que o processo teria andado muito mais rapidamente se suas posições tivessem sido assumidas, ainda no início da tramitação, evitando que as demais instâncias provocassem as alterações posteriores já apontadas no âmbito interno da Administração Municipal:

Neste caso, especificamente, a não concordância do corpo técnico não influenciaria em nada a aprovação do projeto em nível de diretrizes no município. Na verdade viria a contribuir na aprovação em outros níveis como METROPLAN e FEPAM, por onde o processo teria que obrigatoriamente tramitar. Ainda pode-se acrescentar que a necessidade de audiências públicas tornaria certas deficiências do projeto inicial, muito evidentes à comunidade<sup>44</sup>.

Também significativas são as razões vinculadas aos responsáveis pelo empreendimento e pelo projeto e, aos órgãos estaduais, como a METROPLAN e a FEPAM. Diferentes papéis são os desempenhados pelos atores citados. O empreendedor tem a sua proposta, o seu desejo de empreendimento, onde os determinantes vinculam-se primordialmente aos da iniciativa privada. O responsável técnico, ao atender a demanda de seu contratante, dependendo de sua qualificação técnica, de seu empenho em ver o projeto aprovado e de sua capacidade de integrar as perspectivas públicas e privadas, desenvolve ou não um projeto com gabarito e padrão esperados.

Por outro lado, os órgãos públicos têm a obrigação de exigir o cumprimento das legislações pertinentes, o que acarreta em redução das áreas disponíveis para a implantação de lotes, frente à necessidade de reserva de áreas de preservação permanente, de recreação e para fins institucionais. No caso específico do Loteamento, além disto, foram também exigidas a redução do tamanho dos lotes destinados a condomínios e do tamanho de alguns quarteirões, o que levou a exigência de abertura de novas vias.

Por se tratar de uma área com mais de 100ha, a obrigação de elaborar Estudo de Impacto Ambiental, provocou a inclusão de um novo ator no processo de licenciamento, a empresa contratada para elaborar o estudo e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental. Seu papel, com base em avaliações técnicas de impacto ambiental, através de metodologias consagradas e no Termo de Referência fornecido pelo licenciador ambiental, é o de propor as reformulações necessárias no projeto, reduzindo ao máximo os impactos a serem gerados pelo empreendimento, além de indicar as medidas mitigadoras e compensatórias pelos mesmos. Para chegar a bons resultados deve haver intercâmbios, tanto com o empreendedor, fazendo-o entender e acatar as mudanças requeridas, bem como com o órgão

---

<sup>44</sup> Entrevista respondida pelos técnicos da Comissão Permanente do PDUA em 16 de abril de 2007.

responsável pelo licenciamento, quando houver interpretações ambíguas ou imprecisas quanto à legislação ou às exigências feitas.

Muito tempo foi perdido em idas e vindas, num verdadeiro embate, onde o empreendedor apresentava resistências em atender as modificações e complementações pedidas, na medida em que alterava sua primeira concepção, especialmente pelo fato do projeto urbanístico ter sido elaborado sem a consulta prévia das diretrizes de uso e ocupação do solo dos órgãos com atribuições de aprovação e licenciamento.

Acredita-se que a falta de integração dos órgãos estaduais, entre si, e com a municipalidade de Novo Hamburgo e, no caso particular, também com a de São Leopoldo<sup>45</sup> constituiu-se como um dos grandes entraves ao ágil andamento do processo. Muito seria evitado, se o poder público definisse um conjunto de diretrizes compatibilizando as exigências setoriais que, inúmeras vezes são conflitantes, trazendo dificuldades de atendimento a todas elas pelo requerente.

Conclui-se esta apreciação, com uma breve síntese, afirmando serem os resultados das melhorias incorporadas ao projeto, decorrentes do desempenho da Administração Municipal e, significativamente do desempenho da METROPLAN e da FEPAM, mesmo considerando os problemas encontrados e que poderiam ter sido minimizados de acordo com as observações feitas anteriormente.

Cabe ressaltar, além disso, um fator crítico para a elaboração do projeto, bem como para as análises e aprovações que é o tamanho muito grande do empreendimento que, a rigor, não poderia ser projetado nem analisado como um loteamento. Em outras cidades e países seria um plano urbano completo, integrado por vários projetos.

---

<sup>45</sup> A gleba localiza-se exatamente no limite dos municípios de Novo Hamburgo e de São Leopoldo, sendo que os impactos atingem a ambos.

## 4.2 Projeto Loteamento Centro Novo – Eldorado do Sul

O Loteamento Centro Novo caracteriza-se como um loteamento tipicamente residencial, perfazendo uma área total de 79,32ha. Localiza-se em área urbana legal, no Bairro Centro Novo, município de Eldorado do Sul<sup>46</sup>, Estado do Rio Grande do Sul.



**Figura 25 - Vista aérea do loteamento Centro Novo**  
**Fonte: Imagem de satélite - Google Earth 2007**

De acordo com a Lei Municipal nº 2.574, de 26 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a Política Urbana e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul, a gleba do Loteamento Centro Novo está inserida numa Zona Ambiental predominantemente residencial (ZAR2). Esta Zona Ambiental é cortada por alguns eixos comerciais (ZAE1 na rua G-2, ZAE2 nas ruas O e no limite leste do loteamento, através de via projetada, ZAE5 junto às linhas de transmissão de energia).

<sup>46</sup> O município de Eldorado do Sul, cujo município de origem é Guaíba, foi criado em 08/06/1988, através da Lei nº. 8649. Tem uma área de 509,7Km<sup>2</sup> e uma população (2004) de 33.037 habitantes.

A gleba limita-se:

- ao norte, pela Estrada Municipal da Arrozeira;
- ao sul, por um canal de irrigação existente;
- a leste, pelo Loteamento Residencial Eldorado do Sul I;
- a oeste, por área pertencente à Secretaria da Agricultura (Granja do Salso).

Trata-se de área com topografia extremamente plana, com lençol freático subaflorante, tendo sido utilizada no passado para atividade agrícola, em especial plantio de arroz. Ultimamente, a gleba vinha sendo explorada como campo de pastagem em toda a sua extensão.



**Figura 26 - Vista geral - baixas declividades**  
Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007

#### **4.2.1 Histórico do Processo na METROPLAN**

A primeira consulta recebida pela METROPLAN, referente à ocupação da área, hoje objeto do Loteamento Centro Novo, foi feita através do processo nº **0940/97**, tendo como requerente a empresa ENGEPLUS – Engenharia e Consultoria. O processo, aberto em novembro de 1997, requeria diretrizes para o parcelamento de gleba para fins de implantação do “Loteamento Medianeira”.

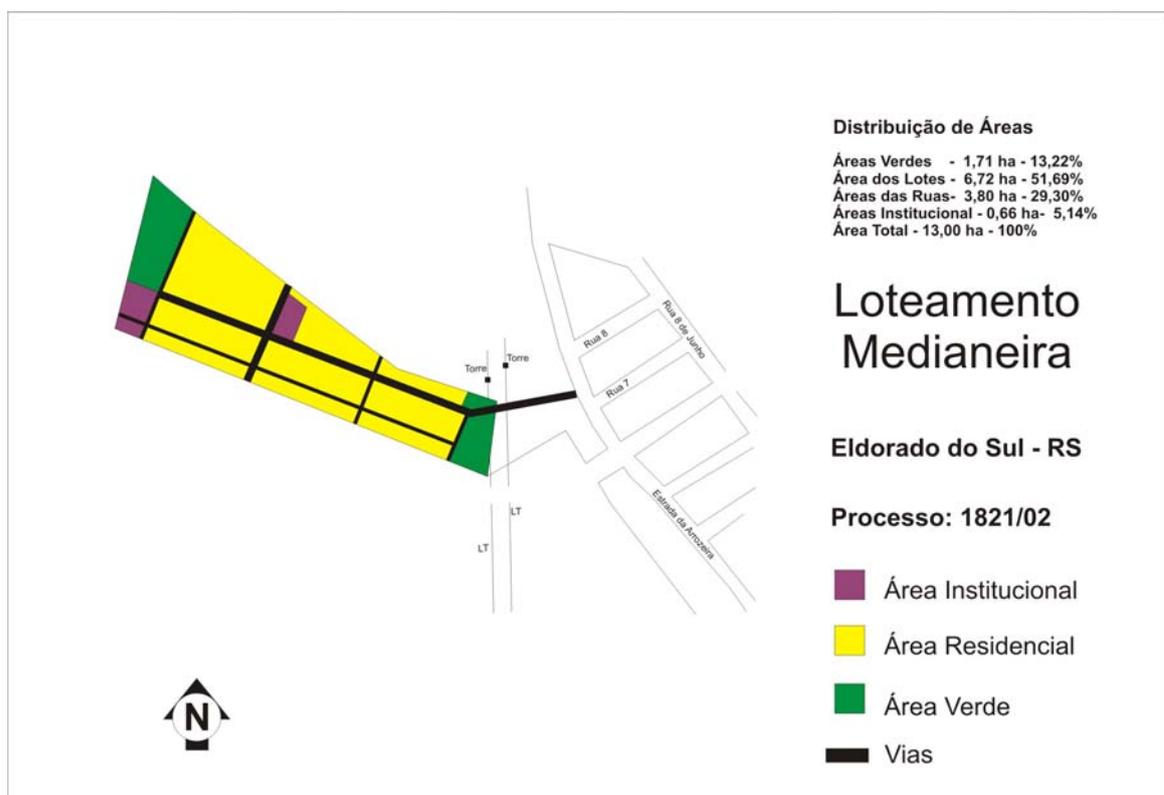
Tratava-se de uma área situada na Estrada da Arroeira, englobando 13ha. A Lei Municipal nº 824/97 havia autorizado o município a doar esta área ao Estado do Rio Grande do Sul, para implantação do Programa Pró-Moradia, gerenciado pela SOPSH/DEHAB – Departamento de Habitação da Secretaria Estadual de Obras, Saneamento e Habitação.

Em janeiro de 1998, a METROPLAN, após vistoria e análise técnica da gleba, solicitou que fosse anexado ao processo o laudo geotécnico, ressaltando os aspectos referentes à drenagem das águas pluviais, à permeabilidade do solo e à capacidade de suporte. Solicitou, ainda, a apresentação de projeto urbanístico, atendendo à legislação federal, estadual e municipal, além de contemplar as garantias de infra-estrutura básicas, como pronto atendimento no abastecimento de água e solução para o escoamento das águas pluviais. A METROPLAN ressaltou os aspectos positivos da gleba, para urbanização: faz parte do perímetro urbano do município, apresenta boa acessibilidade e conta com serviços e equipamentos básicos em seu entorno.



**Figura 27 - Ocupação do entorno da gleba**  
Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007

Em outubro de 1998, foi aberto novo processo junto a METROPLAN, de nº **0929/98**, no qual a ENGEPLUS solicita o fornecimento do termo de Anuência Prévia, uma vez que estava desenvolvendo o projeto para a SOPHS. Fazia parte da documentação apresentada o solicitado no encerramento do processo anteriormente referido. Além do projeto urbanístico, foram apresentados os projetos de drenagem pluvial, de esgotamento sanitário e de sistema viário. O projeto urbanístico já tinha recebido aprovação do Município ao ser solicitado o Termo de Anuência Prévia, o que contraria a legislação. O projeto contemplava 399 lotes com função de ocupação unifamiliar e dois lotes com função pública, totalizando uma área de 67.201,56m<sup>2</sup> para lotes, distribuídos em 17 quarteirões. Completando o quadro de áreas do loteamento, tem-se: 38.091,79m<sup>2</sup> para as 12 ruas projetadas, sendo que desses, 843,68m<sup>2</sup> para 7 passagens de pedestres, 17.180,97m<sup>2</sup> de áreas verdes e 6.682m<sup>2</sup> de área institucional.



**Figura 28 - Distribuição de usos - Processo 0.929/98**

As águas pluviais seriam conduzidas, através de rede, para um dreno natural existente junto à divisa, ao norte da área. As redes de esgoto seriam do tipo separador absoluto, sendo todos os lotes ligados à rede sanitária.

Consta também do processo o Of. CEEE, SOT/DME//DMSLT-E/002/98, apresentando os condicionantes de uso das áreas sob as linhas de alta tensão que cortam a gleba, cujo teor é o seguinte<sup>47</sup>:

Para as duas LT's (Linhas de Transmissão) em questão, a faixa de segurança é de 45 (quarenta e cinco) metros, com semi-faixas de 22,5 metros, contadas a partir do eixo de cada LT.

Outrossim, lembramos que a faixa de segurança da LT é considerada como área não edificável para fins habitacionais, industriais, comerciais, recreacionais e culturais.

A utilização da faixa da LT deve ser limitada ao que for compatível com a operação, manutenção e segurança da LT, da estabilidade de seus suportes e segurança de terceiros.

Os projetos de loteamentos que interfiram com as faixas de LT's devem ser encaminhados à CEEE para análise e verificações de travessias de vias, de alterações no terreno original, etc, apresentados seguindo as orientações da Circular Normativa 03/87 desta CEEE.

A METROPLAN concluiu que o laudo geotécnico e os demais documentos apresentados identificaram corretamente as características físicas da gleba, além de indicarem as soluções técnicas apropriadas para a ocupação na forma de loteamento. Ressaltou, no entanto, que o sistema de drenagem implicaria em alto custo de manutenção e operação, contrariando a idéia de loteamento popular. Quanto à dimensão dos lotes, apesar de obedecerem à legislação federal, a maioria deles com 140m<sup>2</sup>, não cumpria a legislação municipal vigente (Lei Municipal nº 683 de 31 de janeiro de 1997), que estabelecia a testada mínima em 8m e o lote mínimo em 240m<sup>2</sup>.

Vários aspectos do projeto urbanístico poderiam ter recebido melhores soluções, como geometria e localização das áreas verdes, finalização das vias que não apresentam continuidade. No entanto, estas questões não estavam respaldadas em exigências legais, cabendo muito mais ao responsável técnico sua definição e a capacidade de negociação da Administração Municipal. A METROPLAN, inúmeras vezes, apontou estas questões, ressaltando a qualificação que o projeto receberia e, em decorrência o município e sua população.

Na expectativa de ver suas recomendações atendidas, pela Administração Municipal, uma vez que as restrições apontadas eram de cunho estritamente

---

<sup>47</sup> Ofício CEEE, SOT/DME/DMSLT-E/002/98.

municipal, a METROPLAN emitiu o Termo de Anuência Prévia nº 0167/98, ressaltando o que segue:

- quanto aos aspectos físicos da área, o relevo é plano, coberto por vegetação rasteira. Apresenta lençol freático elevado, necessitando de aterro para sua ocupação, devendo ser cumprido o tempo de maturação necessário, para uma efetiva estabilização;

- com relação aos aspectos urbanísticos, a gleba apresenta boa acessibilidade e, dispõe da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos necessários à ocupação;

- quanto à legislação vigente, o projeto atende a Lei Federal nº 6.766/79 e a Lei Estadual nº 10.116/94.

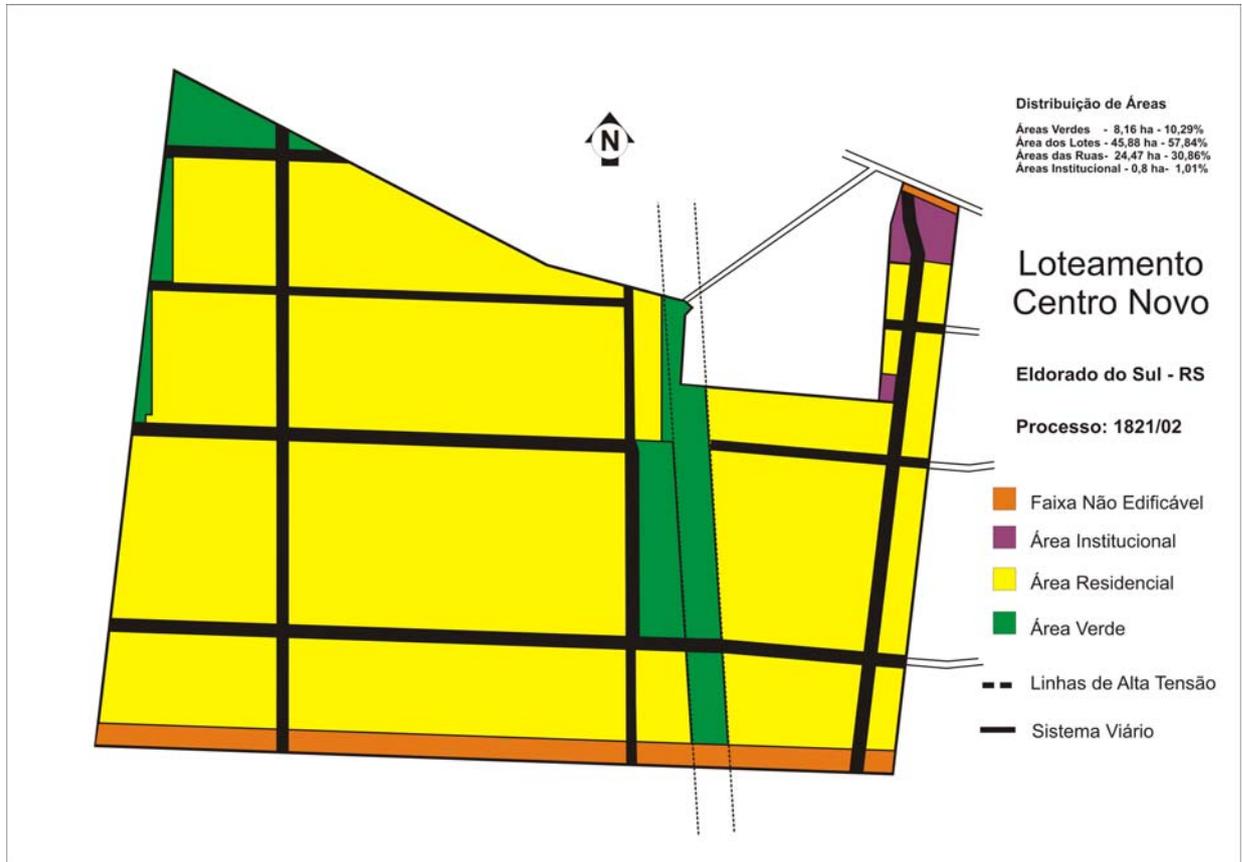
- no que se refere à linha de transmissão, que corta a gleba, deve ser averbada sua faixa de domínio, conforme consta no projeto urbanístico.

Em março de 1999, a empresa ENGEPLUS retornou à METROPLAN, abrindo novo processo, de nº **0308/99**, requerendo revalidação do Termo de Anuência Prévia. Informou que o projeto se mantinha praticamente o mesmo, com alteração apenas quanto à localização da área da ETE - Estação de Tratamento de Esgotos Sanitários, por exigência da FEPAM. O processo foi arquivado, por desistência do requerente, não recebendo a revalidação solicitada.

Em junho de 2002, foi aberto o processo nº **1821/02**, tendo como requerente o proprietário de uma gleba de 79,32ha, localizada no município de Eldorado do Sul, junto a Estrada da Arrozeira, solicitando o Termo de Anuência Prévia para implantação de loteamento. A área apresentada englobava parte da área anteriormente requerida para a implantação do loteamento Medianeira e que, não foi efetivada. Passa-se a ter então, uma nova gleba e um novo projeto de loteamento, a ser analisado, contemplando 2575 lotes residenciais, com previsão de uma população de 10.300 habitantes.

Foram apresentados os documentos referentes, ao título de propriedade, plantas de situação e localização, laudo de cobertura vegetal, mapa geológico, declaração da municipalidade de cumprimento das exigências municipais, plantas do

projeto urbanístico, ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, fotografias da área e LP – Licença Prévia da FEPAM.



**Figura 29 - Distribuição de usos - Versão 1 – Processo 1.821/02**

Este projeto propunha que, 57,84% da gleba fossem destinados a lotes, 10,29% à área verde, 30,86% para o sistema viário e, 1,01% para área institucional.

Em 24 de julho de 2001, foi sancionada a Lei Municipal nº 1.338/01, permitindo que o Loteamento Centro Novo tivesse lotes com 7 m de testada e, com área de 140m<sup>2</sup>. Desta forma, não mais era necessário atender aos 8m de testada e aos 240m<sup>2</sup> de área, constantes da Lei Municipal 683/97.

Foi anexado ao processo, o documento encaminhado à FEPAM, requerendo a Licença Prévia, onde constavam informações sobre o tipo de abastecimento de água, o corpo receptor dos esgotos, o meio biótico, a caracterização das áreas limítrofes, o meio antrópico, os critérios para a escolha da área, a previsão de impactos ambientais e, as medidas mitigadoras e compensatórias.

A Licença Prévia de nº 215/2002 – DL autorizava a continuidade do empreendimento, desde que, atendesse às condições e restrições, a seguir apresentadas.

Quanto ao projeto urbanístico:

- destinação de um mínimo de 10% da área total da gleba ao sistema de recreação, de acordo com o Decreto Estadual nº 23.430/74;

- manutenção de uma faixa “non aedificandi” de 15m ao longo do canal que limita a área ao sul;

- manutenção da faixa de proteção da Linha Aérea de Transmissão (LT) que corta a área;

- utilização de espécies nativas da região na arborização do loteamento;

- adoção de medidas que possibilitem o escoamento das águas pluviais, de modo a assegurar o saneamento da área para fins de parcelamento.

Quanto ao projeto de esgoto sanitário:

- o tratamento de esgoto doméstico deve ser coletivo;

- a área da Estação de Tratamento de Esgotos - ETE precisa ser cercada, incluindo uma cortina vegetal ao longo das divisas da gleba, não podendo haver nenhuma residência num raio de, no mínimo, 15m;

- remoção do lodo, se necessário, pelo sistema de tratamento;

- implantação de rede coletora de esgoto, tipo separador absoluto;

- permissão para que o lançamento do efluente seja o Rio Jacuí, através de canalização fechada;

- proibição de que o lançamento de efluentes domésticos ocorra nas valas de drenagem;

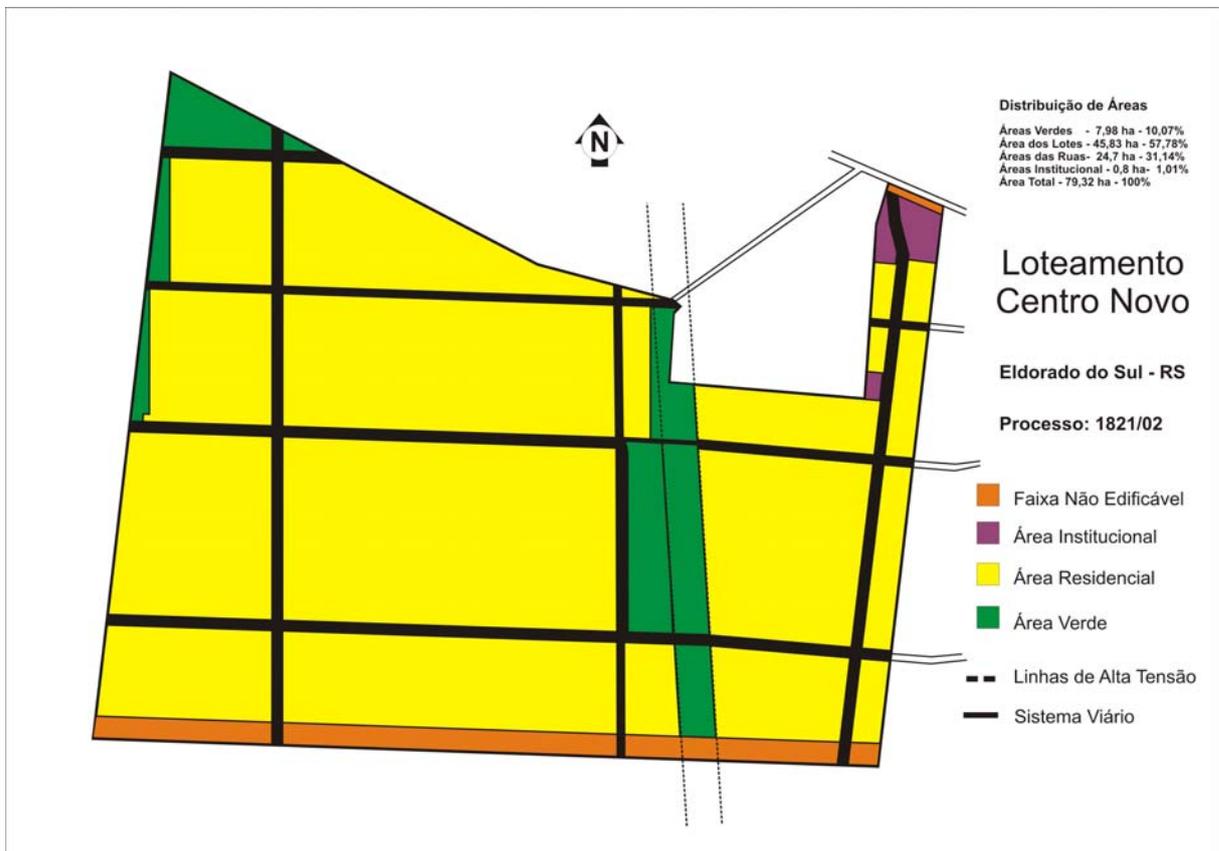
- encaminhamento à CORSAN, do projeto de esgoto, em conjunto com o projeto de abastecimento de água.

Tanto no campo biológico, quanto no geológico, a conclusão exposta foi de que os impactos ambientais provocados ficariam restritos à área do projeto, desde que fossem adotadas medidas para reduzir a evolução dos processos erosivos e para a proteção dos recursos hídricos.

A METROPLAN, em outubro de 2002, informou aos responsáveis pelo projeto a necessidade de ser aumentado o gabarito da rua C, prevendo uma via ao longo do canal, que é limítrofe com a gleba, e que a LP indicava que deveria ser reservada uma faixa de 15m de largura ao longo do canal, dentro da gleba.

Foi salientado que algumas áreas públicas estavam previstas no fim da gleba, coincidindo com o final da área urbanizada, e que as Normas de Parcelamento recomendavam uma localização mais centralizada.

Em novembro de 2002, a empresa urbanizadora encaminhou à METROPLAN justificativas quanto ao projeto de drenagem das águas pluviais, alegando estarem atendendo às normas técnicas de sistemas de micro e macro drenagem.



**Figura 30 - Distribuição de usos – Versão 2 – Processo 1.821/02**  
Fonte: METROPLAN

No final do mês de novembro a METROPLAN comunicou, por escrito, ao empreendedor, ter realizado vistoria e análise técnica do projeto de loteamento, que abrangia parte da área do projeto de Loteamento Centro Novo. A METROPLAN já conhecia a área, por ter fornecido o Termo de Anuência Prévia a um projeto de Loteamento, situado em parte desta mesma gleba, revelando a posição do órgão sobre a viabilidade de sua urbanização. A área em questão apresentava restrições de ordem geotécnica. Como se tratava de uma área alagadiça, também salientou que para receber a anuência da fundação, era necessário executar obras que assegurassem o escoamento das águas, por força da Lei Federal nº 6766/79, Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Art. 3º, inciso I.

Após a METROPLAN ter examinado a nova planta do projeto urbanístico, entendeu que deveriam ser tomadas as seguintes providências:

- previsão de via ao longo do canal ao sul da gleba;
- previsão de, pelo menos, duas travessias sobre o canal, ambas a oeste das LTs, que permitissem a passagem para a escola que estava sendo construída do outro lado do canal, bem como ao centro de lazer e esportes que seria construído, ou o termo de compromisso do Município, assumindo o encargo por estas obras;
- eliminação dos lotes 20 e 21 da Quadra 62, e prolongamento da Rua J até a faixa de segurança das LTs;
- prolongamento da Rua G2 até a faixa de segurança das LTs;
- re-estudo da Quadra 5, para que nenhum lote ficasse com testada inferior a 7 metros;
- previsão de praças de retorno no extremo norte das ruas K, L e M, condição necessária para que todos os veículos pudessem fazer manobras.

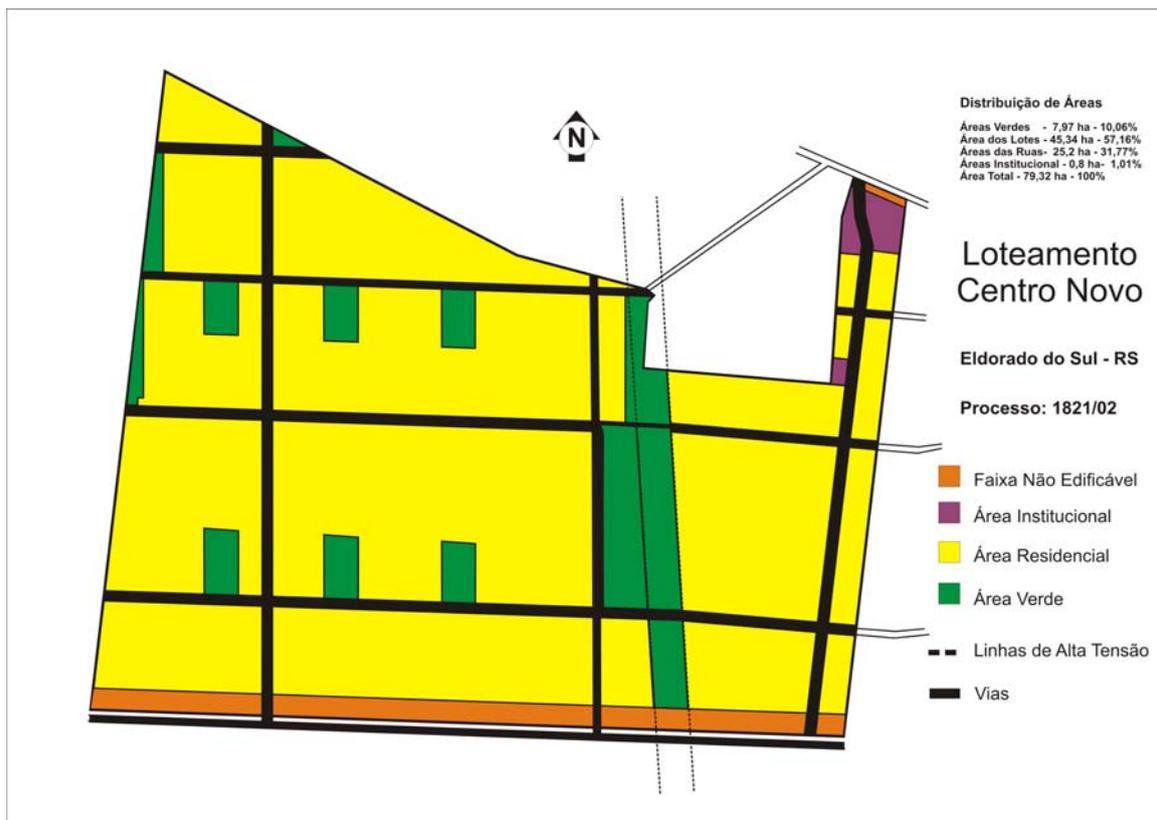
Considerou também conveniente que a Rua J pudesse ser prolongada no futuro. Segundo a manifestação da CEEE, o caso da abertura da Rua J, sob as LTs, não podia ser avaliado por falta de informações. Caso não fosse possível a abertura da rua, deveria ser verificada a possibilidade de execução de passagem de

pedestres na faixa de segurança das LTs, ligando as ruas G-1 e G-2, assim como, futuramente, ao prolongamento da Rua J.

Foi ainda solicitada revisão da localização das áreas verdes, recomendando uma posição mais centralizada na gleba, tendo como base o estudo sobre normas de parcelamento do solo, que recomenda:

A localização das áreas verdes e institucionais nos projetos de parcelamento deverá contemplar cumulativamente a centralidade, a integração em relação ao conjunto e em relação aos equipamentos no entorno, tendo como meta a preservação do meio físico. (METROPLAN, 1985, p. 63)

Em dezembro de 2002, a Administração Municipal de Eldorado do Sul enviou carta à METROPLAN, comunicando que já se encontrava em fase de conclusão a construção do Colégio Estadual de 2º Grau, localizado ao sul da gleba destinada ao Loteamento Centro Novo. Em área próxima ao mesmo seria construído o Colégio Municipal de 1º Grau e um Centro de Lazer, Esportes e Recreação, em área próxima ao Colégio Estadual de 2º Grau. Informou que estava prevista também uma via de acesso ao longo do canal, bem como as conexões com as Ruas O e F, alegando total responsabilidade do Município de Eldorado do Sul quanto aos encargos com estas obras.



**Figura 31 - Distribuição de usos – Versão 3 – Processo 1.821/02**

Fonte: METROPLAN

A METROPLAN enviou uma carta ao Município de Eldorado do Sul, solicitando ao Prefeito que fosse agendada uma reunião, cuja finalidade era a de tratar assuntos referentes ao planejamento municipal, de interesse metropolitano. A METROPLAN manifestou sua preocupação pelo fato de Eldorado do Sul não possuir, decorridos 14 anos de sua existência, um Plano Diretor com suas leis complementares, em especial a de Parcelamento Urbano. Assim, expressou seu desejo de discutir com a Administração Municipal o impacto da implantação do Loteamento Centro Novo, tanto no âmbito municipal, como no metropolitano. A METROPLAN afirmou seu interesse e colocou-se à disposição para colaborar com a Prefeitura na elaboração das leis supracitadas.

Foi realizada reunião da METROPLAN com o secretário substituto de Planejamento de Eldorado do Sul, no dia 6 de dezembro de 2002, onde foram apresentadas, discutidas e compatibilizadas as observações da METROPLAN com as diretrizes municipais, referentes ao projeto Loteamento Centro Novo.

Ainda em dezembro, o Município de Eldorado do Sul enviou correspondência à METROPLAN, confirmando seu interesse na aprovação do empreendimento Centro Novo, o que já havia sido aprovado pelo Departamento Técnico da Secretaria de Planejamento Municipal de Eldorado do Sul, considerando as alterações propostas e já executadas. As demais solicitações foram discutidas com representantes do empreendedor e seriam contempladas, sendo colocadas posteriormente à disposição da METROPLAN.

No início de janeiro de 2003, foram contatados, pela METROPLAN, os engenheiros da CORSAN e do DRH/SEMA, que reafirmaram a necessidade de implantação de eficiente sistema de drenagem, acompanhado de adequada manutenção e operação. A FEPAM assumiu o compromisso de avaliar o projeto de drenagem, quando do pedido de Licença Ambiental – LI.

A METROPLAN solicitou formalmente, em janeiro de 2003, as seguintes alterações de projeto:

- apresentação de planta de acordo com a descrição contida na matrícula da gleba, em que o canal coincide com o limite sul;
- previsão de via ao longo do limite sul da gleba, dentro da propriedade;
- previsão de 25m de largura para a Rua F, em toda sua extensão;
- alargamento da Rua G-1 para 25m em toda sua extensão ou, pelo menos, no trecho a oeste da Rua C;
- eliminação dos alargamentos previstos no extremo norte das Ruas K, L, M, P, Q e R.

Informou ainda estar solicitando à FEPAM um exame aprofundado do projeto de drenagem da área, para emissão da Licença de Instalação – LI, uma vez que o Laudo Geológico, apresentado pelo empreendedor, recomenda implantação de um eficiente sistema de drenagem pluvial. Devido à proximidade com o Parque Estadual Delta do Jacuí e a ocupação do entorno do empreendimento, seria fundamental considerar a inserção regional do loteamento, avaliando a garantia do adequado

escoamento das águas pluviais do interior da gleba, e o não comprometimento das áreas à jusante e à montante do empreendimento.

Como o projeto não atendia as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto à velocidade mínima de escoamento, seria indispensável assegurar um plano operacional de manutenção do sistema, que ficaria sob responsabilidade da municipalidade.

Após terem sido providenciados, pelo requerente, os ajustes solicitados, a METROPLAN emitiu o Termo de Anuência Prévia nº 018/2004, uma vez terem sido atendidas a Lei Federal nº 6766/79 e a Lei Estadual nº 10350/94. O Termo de Anuência destacava a boa acessibilidade da área e que, devido a sua grande extensão, deveria ser ocupada em etapas. Quanto aos aspectos físicos, foi enfatizada a baixa declividade, a pouca permeabilidade do solo, a rápida saturação do solo e a ocorrência de lençol freático elevado.

A planta simplificada do projeto, que recebeu a Anuência Prévia da METROPLAN pode ser vista na figura a seguir:



**Figura 32 - Projeto que recebeu Anuência Prévia da METROPLAN**  
**Fonte: METROPLAN**

Com o objetivo de melhor visualização, segue o quadro de áreas correspondente ao projeto que recebeu a Anuência Prévía.

Loteamento Centro Novo	Área	
	Ha	%
<b>Áreas públicas (T1)</b>	<b>35,77</b>	<b>45,10</b>
Áreas institucionais	0,80	1,01
Áreas verdes	7,93	10,00
Área das vias	27,04	34,09
<b>Áreas dos lotes (T2)</b>	<b>43,54</b>	<b>54,90</b>
<b>Total (T1 +T2)</b>	<b>79,31</b>	<b>100,00</b>

**Quadro 4 - Áreas correspondentes ao projeto urbanístico**  
**Fonte – PROFILL, 2006**

A METROPLAN enviou cópia do termo de Anuência Prévía ao Município, lembrando que as características naturais da área dificultam sua drenagem. Cientificou ainda que o projeto de drenagem apresentado e aprovado pela municipalidade está dimensionado adequadamente, no entanto o sistema previsto requer constante manutenção e eficiente operação.

O Município responsabilizou-se pela implantação dos principais equipamentos urbanos e pela manutenção e operação do sistema de drenagem, compromissos estes que poderiam ter sido divididos com o empreendedor e que reduziriam a utilização de recursos oriundos da população como um todo, uma vez serem recursos públicos.

Apesar de ter emitido o termo de Anuência Prévía ao projeto do Loteamento Centro Novo, a METROPLAN reconhece que o resultado final poderia ter sido significativamente melhor, priorizando a diversificação quanto à distribuição, à localização e à geometria das áreas verdes e institucionais. Sua elaboração deveria ser feita a partir da concepção de um bairro novo, e não apenas com o intuito de atender aos requisitos legais para sua aprovação.

#### **4.2.2 Gestão Urbana em Eldorado do Sul**

Da mesma maneira que com o estudo de caso anterior, para a construção deste subtítulo da dissertação, visitou-se a Prefeitura Municipal em mais de uma ocasião, realizando entrevistas com os funcionários e com pessoas que exercem funções dirigentes e estão relacionadas ao tema em questão. Especificamente, com relação ao empreendimento, foram consultados os processos referentes ao mesmo, complementando as informações, através de visita a área. A entrevista<sup>48</sup> foi guiada pelo modelo apresentado anteriormente. Seguem, em forma descritiva, os resultados obtidos.

##### **a) Quanto à Organização Político-Administrativa**

Como autoridade máxima, tem-se o Gabinete do Prefeito, ao qual estão diretamente vinculados, horizontalmente, o Gabinete do Vice-Prefeito, a Sub-Prefeitura de Bom Retiro, a Sub-Prefeitura do Parque Eldorado, a Junta Militar e o Posto de identificação, a Casa da Cidadania e a Coordenadoria da Defesa Civil.

Subordinados verticalmente ao Gabinete do Prefeito, encontram-se:

- a Procuradoria Jurídica;
- a Secretaria da Administração;
- a Secretaria da Agricultura;
- a Secretaria de Assistência Social e Trabalho;
- a Secretaria de Educação, Desporto, Cultura e Lazer;
- a Secretaria da Fazenda, Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio;
- a Secretaria de Habitação;
- a Secretaria de Meio Ambiente;
- a Secretaria de Obras e Viação;
- a Secretaria de Planejamento
- a Secretaria de Saúde;
- a Secretaria de Transportes e Trânsito.

---

<sup>48</sup> Entrevista realizada pela autora, nos dias 10/04/07, 17/04/07 e 19/04/07 com os Arquitetos Fábio José Araújo Leal (Secretario de Planejamento) e Juliana Petruzzi Zalta.

As secretarias foram instituídas pela Lei Municipal 2.019/05, sendo a Secretaria de Planejamento<sup>49</sup> a responsável pela aprovação dos projetos de parcelamento do solo, estando suas atribuições expressas na Lei Municipal nº 2.574:06 – Lei do Plano Diretor.

Duas outras instâncias importantes são consultadas: a Comissão de Controle Urbanístico<sup>50</sup> e o Conselho da Cidade<sup>51</sup> – CONEL.

Atualmente, o Município conta com 10 funcionários e mais 3 estagiários atuando na Secretaria de Planejamento, além do próprio Secretário de Planejamento, que é arquiteto, e exerce sua função através de um Cargo em Comissão. Dos 10 funcionários anteriormente citados, 7 são concursados, sendo 2 arquitetos, 2 engenheiros, 2 topógrafos e 1 assistente administrativo. Os dois arquitetos e um dos engenheiros foram efetivados no quadro funcional do Município, a partir do concurso público realizado em 2003. Apenas um arquiteto diretamente nas questões que dizem respeito à análise e aprovação de projetos de parcelamento do solo.

A Administração Municipal oferece oportunidades de aperfeiçoamento ao corpo funcional, investindo em seus servidores, como está acontecendo no ano de 2007, ao propiciar que dois de seus técnicos participem, na UNISINOS, do curso de especialização em “Gestão Estratégica do Território Urbano”.

#### **b) Quanto às Rotinas de Tramitação**

Os processos de parcelamento do solo são abertos no Protocolo e encaminhados à Secretaria de Planejamento a fim de serem analisados e, então, emitidos os licenciamentos.

---

<sup>49</sup> Lei Municipal nº 2.574/06, Seção II, art. 69, item III – na área relativa ao parcelamento do solo. (Inciso b) aprovação e licenciamento de projetos de parcelamento do solo.

<sup>50</sup> Lei Municipal nº 2.574/06, Seção II, art. 69, item III – na área relativa ao parcelamento do solo, & 2º A Comissão de Controle Urbanístico, gerenciada pela Secretaria do Planejamento, será composta por técnicos representantes das secretarias municipais e tem por objetivo analisar de forma integrada os processos de parcelamento de solo, de edificação e de atividades.

<sup>51</sup> Lei Municipal nº 2.574/06, Capítulo VII – Do Sistema de Gestão Urbana, art. 65, & 3º “O CONEL, conforme suas competências, devidamente estabelecidas na lei Municipal nº. 2.239:05 tem por finalidade sugerir políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Os casos mais complexos são encaminhados à Comissão de Controle Urbanístico e ao Conselho da Cidade de Eldorado do Sul – CONEL. Os pedidos mais recorrentes de alteração de projeto dizem respeito ao cumprimento da legislação.

Com relação ao tempo médio de aprovação de um projeto, ainda não é possível defini-lo, em razão de dois aspectos: número mínimo de projetos a serem analisados e a recente aplicação da legislação do Plano Diretor e de suas leis complementares.

### **c) Quanto às Parcerias**

Não existem termos de cooperação técnica ou convênios com outras instâncias públicas relacionados à aprovação de projetos de parcelamento do solo.

A Lei do Plano Diretor, em sua Subseção V – Da Zona Especial com Potencial de Zona Urbana, no seu artigo 92, estabelece parceria de trabalho com a FEPAM e a METROPLAN, nos seguintes termos:

#### **Subseção V**

Da Zona Especial com Potencial de Zona Urbana

Art. 92. A área rural localizada na orla do rio Jacuí caracteriza-se como Zona Especial, com Potencial de Urbanização, podendo ser convertida, através de lei específica, em zona urbana, mediante a realização de estudo técnico geral, que demonstre as condições, através das quais seja viável a ocupação antrópica.

Parágrafo único. Para este efeito, estudo técnico geral, obedecendo ao Termo de Referência fornecido pelo Município, deverá ser encaminhado pelos interessados e submetido à avaliação por equipe interdisciplinar a ser constituída pelo Município, FEPAM e METROPLAN.

Independente da parceria formalizada pela Lei do Plano Diretor com a METROPLAN e a FEPAM, nos casos abrangidos pelo parágrafo único do artigo 92, por força de legislação estadual e federal, os projetos de parcelamento do solo estão sujeitos ao licenciamento ambiental, através da FEPAM e à anuência prévia, através da METROPLAN.

As alterações mais recorrentes solicitadas referem-se à preservação de faixas de proteção ao longo de cursos d'água, projetos de drenagem pluvial e de

esgotamento cloacal, articulação do sistema viário, disposição das áreas verdes e institucionais.

Além dessas instâncias, são consultados os órgãos setoriais responsáveis pela infra-estrutura, como CORSAN, CEEE, DAER, DNIT.

#### **d) Quanto ao Acúmulo Técnico**

Atualmente, a Secretaria responsável pelo parcelamento do solo conta com um profissional da área, formada em Arquitetura e Urbanismo, funcionário efetivado, atuando diretamente na análise de processos de parcelamento, e com o Secretário de Planejamento, que é arquiteto, e exerce Cargo em Comissão. Os demais profissionais não atuam no parcelamento do solo.

Para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul, aprovado no final de 2006, o Município contou com uma equipe de professores da UFRGS.

#### **e) Quanto ao Histórico de Planejamento Urbano**

O Plano atual, Lei Municipal nº 2.574/06, de 26 de dezembro de 2006, é o primeiro Plano Diretor do município. Até então, o parcelamento do solo era regido pelas seguintes leis municipais:

- Lei nº 105, de 30/04/90, que Estabelece a Área Urbana legal;
- Lei nº 106, de 30/04/90, que institui a Área Industrial na área urbana;
- Lei nº 119, de 18/06/90, que dispõe sobre o parcelamento do solo.

A Lei Municipal nº 2.574/06, que dispõe sobre a Política Urbana e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul, foi elaborada dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade, e adota os seguintes instrumentos de gestão urbana:

## **CAPÍTULO V DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO**

Art. 45. Na aplicação dos planos, programas e projetos, o Município utilizará os seguintes instrumentos de gestão:

- I - normas de uso, ocupação e transformação do solo;
- II - direito de preempção;
- III - direito de superfície;
- IV - outorga onerosa do direito de construir;
- V - transferência do direito de construir;
- VI - zonas especiais;
- VII - operações urbanas consorciadas;
- VIII - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- IX - consórcio imobiliário;
- X - estudos de impacto ambiental e de vizinhança;
- XI - institutos tributários e financeiros, conforme disposto no art. 4º, inciso IV do Estatuto da Cidade;
- XII - institutos jurídicos e políticos, conforme disposto no art. 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade.

Seu sistema de gestão urbana está expresso no Capítulo VII, da Lei do Plano:

## **CAPÍTULO VII DO SISTEMA MUNICIPAL DE GESTÃO URBANA**

Art. 63. A Gestão Urbana pode ser entendida como o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade dos equipamentos e dos serviços urbanos, propiciando melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da Administração Pública, utilizando, para isso, os recursos da tecnologia da informação e comunicação.

Art. 64. Fica criado o Sistema Municipal de Gestão Urbana, SMGU, com os objetivos de:

- I - promover e integrar a sociedade na produção da cidade;
- II - incentivar a articulação entre as secretarias municipais, com vistas a melhorar o processo de gestão e planejamento;
- III - analisar os resultados do monitoramento e controle da aplicação do PDDUA;
- IV - criar canais de participação da sociedade na gestão municipal.

Art. 65. Os órgãos que constituem o SMGU são:

- I - órgãos setoriais;
  - II - comissões municipais;
  - III - Conselho da Cidade de Eldorado do Sul – CONEL.
- §1º Órgãos setoriais são as secretarias municipais, empresas públicas, e os órgãos públicos estaduais e federais;
- §2º As comissões municipais são integradas por diversos órgãos da Administração Municipal, tendo por atribuições o exame e deliberação de matérias relativas à aplicação da legislação urbanística e da análise de EVU e EIV de empreendimentos e atividades.

§ 3º O CONEL, conforme suas competências devidamente estabelecidas na Lei Municipal nº 2.239, de 06 de dezembro de 2005, tem por finalidade sugerir políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete em caráter consultivo:

- I - arbitrar dúvidas de interpretação sobre o Plano Regulador e sobre aplicações dos Instrumentos de Gestão;
- II - promover as avaliações e revisões do PDDUA;
- III - emitir parecer e recomendações sobre os resultados de EIV e EIA/RIMA;

IV - emitir parecer e recomendações sobre as alterações no traçado do PDDUA, em especial no que se refere ao gravame de sistema viário e de equipamentos comunitários.

Integrante do sistema de gestão urbana do município, a Comissão de Controle Urbanístico, que se encontra em formação e deverá ser instituída por lei, compõe-se de 1 representante da Secretaria de Transportes, 1 da Secretaria do Meio Ambiente, 2 da Secretaria de Planejamento e 1 da Procuradoria Jurídica. Suas funções, que são de analisar os Estudos de Viabilidade Técnica – EVUs e os Impactos de Vizinhança estão expressas na Lei do Plano.

Além da Comissão de Controle Urbanístico, que tem uma feição totalmente interna, existe o Conselho da Cidade de Eldorado do Sul - CONEL, criado pela Lei Municipal nº 2.239/05, de 06 de dezembro de 2005. Este conselho tem caráter consultivo e deliberativo, e é composto por 17 representantes das seguintes instâncias:

- 1 da Secretaria Municipal de Planejamento;
- 1 da Secretaria Municipal de Obras e Viação;
- 1 da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito;
- 1 da Secretaria Municipal do Meio Ambiente;
- 1 da Secretaria Municipal de Habitação;
- 2 do Poder Legislativo Municipal;
- 1 de Entidades Empresariais;
- 1 da Entidade de Classe dos Profissionais da Área Tecnológica;
- 1 do Movimento Sindical;
- 6 dos Movimentos Sociais e Populares e Sociedade Civil Organizada;
- 1 do Movimento Estudantil.

O CONEL, conforme suas competências devidamente estabelecidas na Lei Municipal nº 2.239, de 06 de dezembro de 2005, tem por finalidade sugerir políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete, em caráter consultivo:

- I - arbitrar dúvidas de interpretação sobre o Plano Regulador e sobre aplicações dos Instrumentos de Gestão;
- II - promover as avaliações e revisões do PDDUA; III - emitir parecer e recomendações sobre os resultados de EIV e EIA/RIMA;
- IV - emitir parecer e recomendações sobre as alterações no traçado do PDDUA, em especial no que se refere ao gravame de sistema viário e de equipamentos comunitários<sup>52</sup>.

#### **f) Quanto à Tramitação do Projeto do Loteamento Centro Novo**

Em agosto de 2001, Elio Winter Urbanização solicitou à municipalidade a indicação de diretrizes urbanas para o Loteamento Centro Novo e a aprovação prévia do projeto urbanístico. Requereu, ainda, certidão de localização para a implantação de um loteamento residencial unifamiliar, com a previsão de 2.535 lotes residenciais, sendo 10 lotes destinados a áreas públicas e verdes, em 79.469,78m<sup>2</sup> de uma gleba de 793.277,06m<sup>2</sup> (79,33ha). A gleba já fazia parte do perímetro urbano legal do município, com base na Lei Municipal nº 105/90.

Não foi cumprido o artigo 6º da Lei Federal nº 6766/79, já que foi elaborado o projeto urbanístico previamente à solicitação das diretrizes municipais quanto ao uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas para equipamentos urbanos e comunitários.

Nesta época, a estrutura organizacional do Município era diferente, cabendo a aprovação de projetos de parcelamento do solo à Secretaria de Planejamento, Habitação, Agricultura e Meio Ambiente, uma única Secretaria englobando todos estes temas.

Em 05 de setembro de 2001, o Município manifestou seu posicionamento em relação à implantação do empreendimento, emitindo uma Certidão do Executivo com o seguinte teor:

Certifico para os devidos fins, conforme solicitação no processo 28871-3, que o Município de Eldorado do Sul não possui Plano Diretor, existindo legislação pertinente sobre Parcelamento de Solo Urbano na Lei Municipal Nº. 106 de 30 de abril de 1990, que institui a Área Industrial Urbana, estabelece normas de uso e dá outras providências. O Município de Eldorado do Sul não impõe restrições à implantação de Loteamento Residencial Uni familiar, na Estrada da Arroeira, Zona Urbana do Município, desde que sejam obedecidas as legislações municipais, estaduais e federais.

<sup>52</sup> Parágrafo 3º do Artigo 65 da Lei Municipal nº. 2.574/06.

Em 24 de julho de 2001, foi sancionada a Lei Municipal nº 1.338, que estabelece a metragem mínima para os lotes do Loteamento Centro Novo, em 140m<sup>2</sup>, e a testada mínima em 7m, revogando o artigo 1º, da Lei Municipal nº 683, de 31 de janeiro de 1997, que estabelece como lote mínimo 240m<sup>2</sup>, e como testada mínima, 8m.

Após esta data, o projeto só continuou tramitando no âmbito interno da Administração Municipal, em face das exigências de alterações de projeto, provenientes da METROPLAN e da FEPAM. Caso contrário, estaria plenamente aprovado na instância municipal.

Para atender ao requisito constante da Licença Prévia da FEPAM - LP Nº 215/2002-DL, e da Licença de Instalação - LI Nº 791/2003-DL, nas quais é exigido que o lançamento do efluente seja no Rio Jacuí, em 2003, o Município assinou Termo de Compromisso com o empreendedor, nos seguintes termos:

A Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul projetará e executará o projeto de destino final dos efluentes de Esgoto Pluvial e da Estação de Tratamento de Esgoto – ETE do limite perimetral do Loteamento Centro Novo até o Rio Jacuí, conforme determina a Lei da FEPAM – LI 791/2003/DL.

As demais exigências da FEPAM foram: destinar um mínimo de 10% da área total da gleba para o sistema de recreação, faixa “non aedificandi” de 15m ao longo do canal que limita a área ao sul; manter a faixa da Linha Aérea de Transmissão (LT) que corta a área, utilizar espécies nativas da região na arborização do loteamento e tomar medidas que possibilitem o escoamento das águas pluviais, de modo a assegurar o saneamento da área para fins de parcelamento.

Quanto ao projeto de esgoto sanitário ficou estabelecido que o tratamento de esgoto doméstico deve ser coletivo, através de rede coletora de esgoto (separador absoluto). A área da Estação de Tratamento de Esgotos - ETE deve ser cercada, incluindo uma cortina vegetal ao longo das divisas da gleba, não podendo existir nenhuma residência num raio de, no mínimo, 15m. O lançamento do efluente deverá ser no Rio Jacuí, através de canalização fechada. Não será permitido que o lançamento de efluentes domésticos ocorra nas valas de drenagem.



**Figura 33 - Estação de tratamento de esgotos - ETE**  
**Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007**

Quanto às exigências oriundas da METROPLAN, e que foram repassadas tanto ao empreendedor, como ao Município tem-se, com relação ao sistema viário, a solicitação de previsão de via ao longo do limite sul da gleba, dentro da propriedade, previsão de um gabarito de 25m de largura para a Rua F em toda sua extensão; o alargamento da Rua G-1 para 25m em toda sua extensão ou, pelo menos, no trecho a oeste da Rua C, e a eliminação dos alargamentos previstos no extremo norte das Ruas K, L, M, P, Q e R.

Igualmente, foi solicitada a previsão de, pelo menos, duas travessias sobre o canal, ambas a oeste das LTs, para que permitissem passagem para a escola que estava sendo construída do outro lado do canal, bem como para o centro de lazer e esportes que seria construído, ou um termo de compromisso do Município, assumindo o encargo por estas obras. Além disso, foi requerido: eliminação dos lotes 20 e 21 da Quadra 62, prolongamento da Rua J, até a faixa de segurança das LTs e prolongamento da Rua G2, até a faixa de segurança das LTs.

Ao mesmo tempo, foi pedido o re-estudo da Quadra 5, para que nenhum lote ficasse com testada inferior a 7 metros, e a. previsão de praças de retorno no

extremo norte das ruas K, L e M, condição necessária para que todos os veículos pudessem fazer manobras. Deveria ser considerada a possibilidade de prolongamento da Rua J.

Segundo a manifestação da CEEE, o caso da abertura da Rua J sob as LTs não podia ser avaliado por falta de informações. Caso não fosse possível a abertura da rua, deveria ser verificada a possibilidade de execução de passagem de pedestres na faixa de segurança das LTs, ligando as ruas G-1 e G-2, assim como, futuramente, ao prolongamento da Rua J.

Quanto ao sistema de drenagem, foi requerida a apresentação de projeto de implantação e de operação, considerando as características de difícil escoamento das águas com que a gleba se depara.

Com relação às áreas verdes, foi solicitada uma revisão de sua localização, recomendando que fosse contemplada uma posição mais centralizada das mesmas no interior da gleba.

No caso deste empreendimento, a Administração Municipal atuou no sentido de facilitar sua viabilização, comprometendo-se a implantar e a operar vários equipamentos e serviços urbanos. Não foi solicitado ao empreendedor que fizesse qualquer melhoria no entorno da gleba, mesmo que fosse necessária à implantação e ao funcionamento do loteamento.

A aprovação oficial do projeto do Loteamento Centro Novo ocorreu em 12 de dezembro de 2003, através de Termo de Aprovação de Loteamento e Compromisso, assinado pelo Senhor Prefeito e pelo representante da Empresa de Urbanização, em documento timbrado da Procuradoria do Município. O Loteamento teve seu registro efetivado junto ao Registro de Imóveis de Guaíba, no ano de 2004.

Posteriormente, no final de 2004, o Município desapropriou 179 lotes para relocalização de população oriunda da invasão denominada “Jardins”, que se encontrava localizada junto à Vila da Paz, atualmente já instaladas, conforme mostra a figura a seguir. Observa-se que a Administração Municipal poderia ter previsto esta questão no momento da aprovação do loteamento, de forma a não comprometer um maior montante de gastos públicos.



**Figura 34 - Ocupação dos lotes desapropriados pelo Município**  
**Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007**

Atualmente, o empreendimento encontra-se em fase de implantação da infraestrutura urbana, como abertura e pavimentação de vias; iluminação pública; redes de abastecimento de água, drenagem pluvial e esgotamento sanitário. Em processo concomitante existe tanto a comercialização de lotes, como a construção de unidades habitacionais.

A maioria das vias encontra-se aberta e pavimentada, apesar de algumas ainda estarem em fase de abertura. A foto que segue representa o estágio das obras que estão em pleno andamento:



**Figura 35 - Abertura de via e a Escola Estadual**  
**Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007**

Em outra porção da gleba estão sendo construídas casas “em fita”, resultantes de parceria estabelecida entre o empreendedor do loteamento, a Administração Municipal e a Cooperativa Habitacional COHAJOBA, contando com o financiamento da Caixa Econômica Federal – CEF. Esta iniciativa faz parte da consolidação de ocupação da área, tendo sido fotografada como mostra a próxima figura:



**Figura 36 - Construção de casas da cooperativa habitacional**  
Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007

Ao ser questionada a equipe técnica que atualmente analisa os projetos de parcelamento do solo, sobre a existência de alguns outros requisitos a serem exigidos, ou algumas alterações demandadas, caso o projeto estivesse tramitando atualmente, respondeu que seriam solicitados:

- Estudo de Impacto de Vizinhança, segundo o Estatuto da Cidade;
- Estudo de Impacto Ambiental;
- Medidas Compensatórias e Mitigadoras;
- Atendimento de outras partes da cidade, pela ETE do empreendimento;
- Não aceitação da faixa de alta tensão como parte do cômputo de área verde;
- Tamanho maior dos lotes;
- Área institucional maior.

### 4.2.3 Análise das Alterações e o Projeto Final

O projeto urbanístico passou por algumas modificações, basicamente por solicitação da METROPLAN e da FEPAM, em sua maioria para que o mesmo atendesse, minimamente, as legislações incidentes sobre a questão. Para que o projeto recebesse a Anuência Prévia da METROPLAN, foram feitas alterações, não apenas por força de lei, mas com o objetivo de qualificar o empreendimento para a população ali residente, e para a cidade como um todo.

Antes de analisar as modificações feitas, torna-se importante ressaltar que o primeiro grande problema do empreendimento diz respeito às características físicas da área. Suas baixas declividades e sua aptidão para sofrer alagamentos, não a tornam um sítio propício à urbanização, especialmente para receber a densidade pretendida. Outro ponto negativo, é a existência de uma grande faixa comprometida com a passagem de linhas de energia elétrica de alta tensão, restringindo as possibilidades de desenho urbano.

A vulnerabilidade da área, em sofrer alagamentos, fez com que, tanto a METROPLAN, como a FEPAM exigissem a apresentação de projeto contemplando um sistema de esgotos pluviais, incluindo a drenagem das zonas alagadiças. Ao longo do processo de obtenção da anuência prévia e do licenciamento ambiental, foram sendo acrescentados estudos hidrológicos e uma nova concepção de solução para a drenagem do loteamento.

A concepção do projeto, apesar das alterações ocorridas, foi sempre baseada na proposição de quarteirões e lotes, totalmente regulares, apresentando um traçado xadrez, provavelmente devido à topografia extremamente plana da área.

Com respeito ao sistema viário, a gleba apresenta pouca acessibilidade e pouca permeabilidade com o entorno, tendo como única ligação a Estrada da Arrozeira, por sua localização periférica, em relação ao núcleo urbanizado do município, permanência esta observada em todas as alternativas apresentadas.

A gleba possui uma testada de 81,11m, em seu limite norte, ao longo da Estrada da Arrozeira, com a proposta de uma via de acesso ao interior da gleba, a

qual também dá continuidade à Avenida Nestor Jardim Filho, já existente na outra margem da Estrada. Esta via, denominada Rua C, caracteriza-se como um ponto comum em todas as versões de projeto urbanístico, sendo a única ligação direta com sistema viário existente no entorno.

Ainda junto ao limite norte, em todas as versões apresentadas, são projetados acessos, prevendo a continuidade viária às áreas contíguas ainda não ocupadas, no entanto não é proposta nenhuma praça de retorno a ser utilizada enquanto não existir continuidade urbana.

Em seu limite leste, são propostas três vias, dando continuidade às vias existentes no Loteamento Residencial Eldorado I, já implantado.

No limite sul, existe a Rua X, em toda a extensão da gleba, que se conecta perpendicularmente com as 17 vias verticais do projeto, sendo que as Ruas O, F e C, apresentam maior gabarito (10m a mais de largura do que as outras). No limite oeste, junto à área da Secretaria da Agricultura, não urbanizada, estão previstas 5 vias chegando a esta área, sendo uma delas a Rua X. Em nenhuma está proposta a implantação de praças de retorno.

No que concerne ao sistema viário interno do loteamento, os projetos elaborados apresentam uma hierarquia muito fraca, com poucas vias de gabaritos maiores e, que conformam um sistema principal bastante tênue. A malha viária proposta, por seu traçado retilíneo, não se opõe à urbanização das glebas adjacentes. No entanto, não oferece uma melhor condição de retorno nas vias que terminam abruptamente, junto aos limites da gleba, e que não tem previsão temporal de continuidade. Apesar de ter sido recomendada pela METROPLAN, que fosse feita a previsão de praças de retorno nessas vias, para que todos os veículos pudessem fazer manobras, o projeto final não contempla esta recomendação.

A existência de um canal de drenagem, junto a um dos limites da gleba, torna-se um entrave físico, significativo, ao acesso às áreas da outra margem. No sentido de minimizar este isolamento, aumentando a acessibilidade, a METROPLAN exigiu que fossem projetadas, no mínimo, duas travessias sobre o canal, permitindo o acesso à escola de segundo grau, existente na outra margem.



**Figura 37 - Escola Estadual de 2º Grau Eldorado do Sul**  
**Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007**

Os primeiros projetos submetidos à apreciação da METROPLAN, apresentavam as áreas verdes localizadas junto aos limites da gleba, sem qualquer centralidade, além de terem geometria imprópria ao desenvolvimento de atividades de recreação, em face de seus ângulos extremamente fechados, originando verdadeiros “cantos-mortos”, não passíveis de aproveitamento.

A observação das plantas, nos diferentes projetos, permite identificar as melhorias obtidas, com relação à distribuição de áreas verdes. Isto motivou à continuidade do trabalho, bem como a solicitação do aumento de seu percentual, em relação à gleba como um todo.

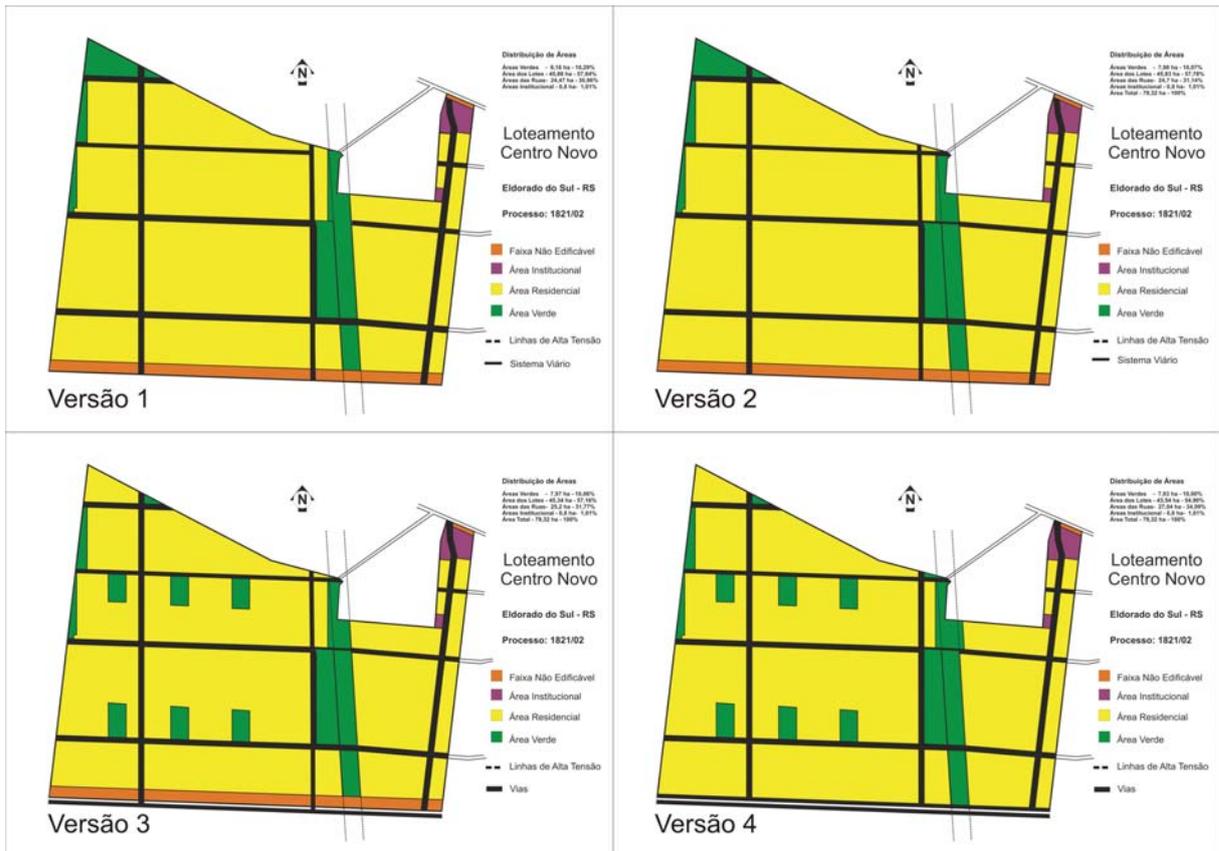
Infelizmente, a área de maiores dimensões, destinada como área verde, apresenta-se comprometida para a instalação de equipamentos de recreação, em virtude da passagem das linhas de alta tensão, como ficou expresso em documento da CEEE. Esta restrição de uso pode ser observada na fotografia a seguir:



**Figura 38 - Linhas de alta tensão que atravessam a área**  
**Fonte: Nanci, 10 de abril de 2007**

Ao observar as plantas colocadas, lado a lado, percebe-se que as duas últimas propostas apresentam um número maior de áreas verdes, com melhor distribuição na gleba como um todo, o que aumenta o acesso da população às mesmas. No entanto, as áreas verdes permanecem com geometria inadequada e encontram-se mal localizadas, por estarem localizadas nas áreas limítrofes do terreno.

Mesmo aquelas com formato retangular e que ocupam a porção mais centralizada do loteamento, resultaram de uma simples junção de lotes. Por isso, elas apresentam uma de suas testadas limitando com laterais de lotes, reduzindo o acesso através de área pública, o que não propicia uma adequada separação das propriedades privadas. Esta conformação pode provocar uma indefinição do que é uso privado e, uso público.



**Figura 39 - Comparação entre os projetos urbanísticos**

Ao analisar, tão somente, o percentual reservado para as áreas públicas, que chega a 45,10 % da área total, bem superior ao mínimo exigido por lei, pode-se supor a existência de pleno atendimento ao interesse público. No entanto, são extremamente visíveis as pequenas dimensões destinadas ao uso institucional. As três áreas institucionais, totalizam apenas 1,01% da área total, localizando-se ao longo de uma única via, em um dos extremos da gleba, sendo que a maior delas está destinada a ETE. A grande parcela das áreas públicas, concentra-se no sistema viário, aproximando-se de 35 %, praticamente o total exigido, resultante da soma das áreas verdes, institucionais e do sistema viário.

Ainda, a propósito dos projetos apresentados, destaca-se a pouca diferenciação de usos, em todas as suas versões. Igualmente, nunca houve proposta de etapas de implantação, de projeto tão uniforme e com grande oferta de lotes residenciais. A implantação em etapas, proporcionaria um avanço progressivo desta nova frente urbana do município, não exigindo que toda a infra-estrutura fosse disponibilizada antecipadamente. Permitiria, ao mesmo tempo, que os serviços

públicos fossem otimizados, em lugar de, ficarem ociosos e dispendiosos, devido à existência de vazios intra-urbanos.

O **projeto atual** do Loteamento Centro Novo, já aprovado, registrado e em fase de implantação, com seus 2575 lotes residenciais, distribuídos na gleba de 79,32ha, apresenta características de um desenho urbano, extremamente, uniforme, não distinguindo centralidades que poderiam caracterizar uma nova frente urbana, pois a finalidade é abrigar cerca de 10.300 habitantes.

A distribuição e a dimensão dos lotes são extremamente padronizadas, regulares e monótonas, sem diferenciações no desenho urbano, evidenciando uma concepção racionalista, onde os aspectos sócio-culturais têm uma importância menor. O objetivo prioritário foi obter maior densificação da área, garantindo um melhor resultado financeiro ao empreendedor imobiliário.

Não resta dúvida, de que um empreendimento, que tem por objetivo abrigar uma grande população distribuída, de forma densa, requereria uma concepção, que considerasse a plena atividade da vida urbana.

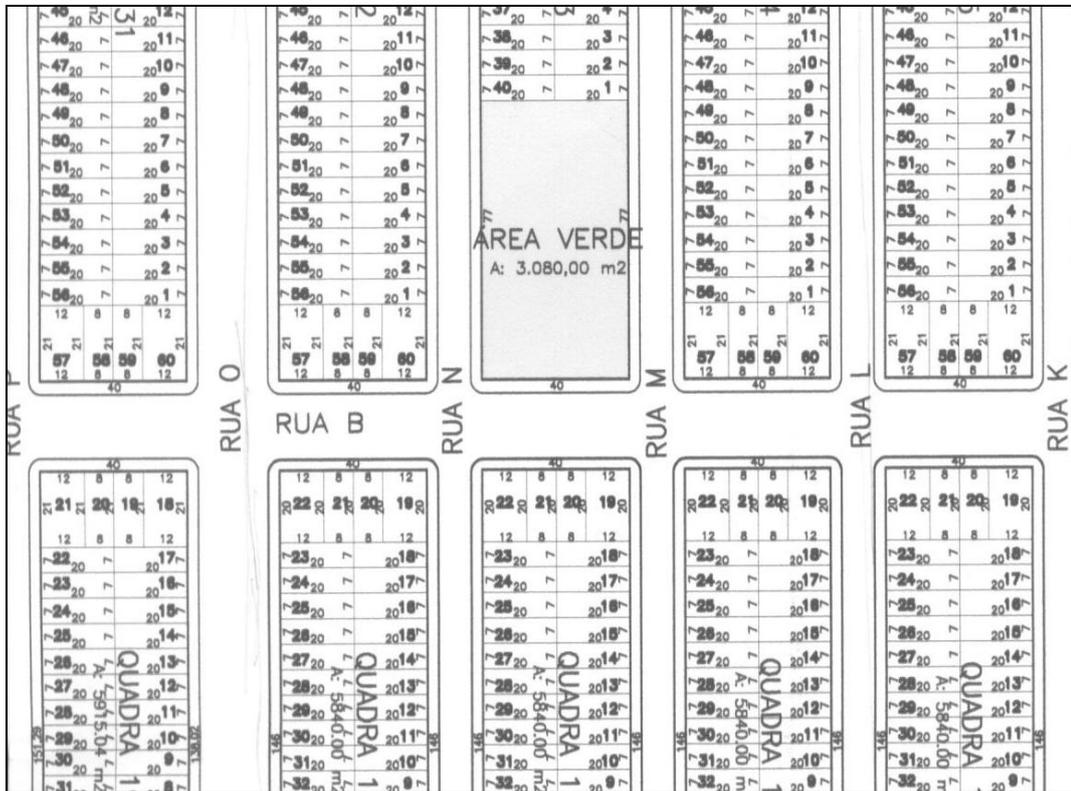


Figura 40 - Detalhe do desenho urbano – lotes uniformes

Não existe uma proposta de zoneamento interno, para este novo núcleo, nem a previsão de áreas comerciais, nem sequer de um centro de serviços, permitindo, desta forma, que lotes residenciais venham a sofrer modificações de uso, para atender à necessidade de atividades, complementares ao uso habitacional.

#### **4.2.4 Visão Crítica das Relações Desempenho Público x Centro Novo**

Acompanhando a tramitação do projeto, na METROPLAN e no Município de Eldorado do Sul, analisando-se as diferentes propostas submetidas à aprovação e, avaliando o funcionamento da Administração Municipal, naquela época e atualmente, torna-se plausível, fazer uma apreciação das causas e dos efeitos que demarcaram o processo de aprovação do empreendimento Centro Novo.

O empreendedor, ao solicitar que o município indicasse as diretrizes urbanas para o loteamento, já apresentou um projeto urbanístico desenvolvido, situação esta, totalmente antagônica ao preceito de que, “primeiro as primeiras coisas”, isto é, devem os passos ter uma seqüência lógica, a fim de não priorizar a perspectiva do projeto em detrimento de uma visão ampla de cidade. A manifestação municipal, já em seu início, ficou presa, não só, a uma prévia concepção de ocupação da gleba, mas a uma proposta bastante detalhada, com definição de número e tamanho de lotes, localização de áreas verdes e institucionais, sistema viário, enfim, tudo aquilo que, deveria fazer parte das diretrizes orientadoras, para um futuro desenvolvimento do projeto.

Como resultado a esta consulta, o Município emitiu uma certidão praticamente “vazia”, isto é, desprovida de diretrizes. Informou, apenas, existir uma lei municipal que, institui a “área industrial urbana e, estabelece normas de uso do solo”, manifestando-se, no sentido, de não impor restrições à implantação de loteamento residencial unifamiliar, desde que, fossem obedecidas as legislações municipais, estaduais e federais.

Nesta época em que o empreendimento se encontrava em fase de aprovação, o município não tinha Plano Diretor, nem contava com técnicos preparados, para atuar nesta área. Da mesma forma, foi praticamente desconsiderada a possibilidade de ser aprofundada uma parceria, com a

METROPLAN, na medida em que, não foram levadas em conta, as recomendações e sugestões feitas pela Fundação, e que objetivavam a qualificação do empreendimento.

A Lei Municipal nº 1.338, de 24 de julho de 2001, que foi aprovada e sancionada especificamente para o Loteamento Centro Novo, alterando as dimensões do lote mínimo, de 240m<sup>2</sup> para 140m<sup>2</sup>, caracteriza-se como um ato discriminatório, não vinculado a uma visão integrada do município. Refletia, igualmente, claros indícios de conflitos, entre o interesse coletivo e o privado, revelando a influência sofrida pelo poder público, no sentido de, atender aos interesses do empreendedor, de produzir o maior número de lotes possíveis, em detrimento de uma visão de cidade.

Caso o projeto não tivesse sido submetido, à apreciação da METROPLAN e, da FEPAM, provavelmente, sua primeira versão teria sido aprovada, com uma série de problemas identificados: descontinuidade viária, gabaritos inferiores aos legais, inexistência de via ao longo do canal, falta de acesso da gleba à escola, insuficiência e má localização de áreas verdes, sistema de drenagem ineficiente. Pode-se, portanto, afirmar, que as melhorias obtidas, em termos de áreas verdes, sistema viário e drenagem, se devem à interferência da METROPLAN e, da FEPAM.

Torna-se, mais uma vez indispensável, ressaltar que, antes de elaborar o projeto urbanístico, o empreendedor deveria ter solicitado as diretrizes, não só municipais, mas de todos os órgãos que têm atribuições na área. Desta maneira, o responsável técnico, utilizaria os condicionantes, as restrições e as potencialidades da área, para desenvolver seu projeto. Com certeza, o resultado seria, extremamente mais produtivo, pois, além de garantir um projeto mais adequado à área e à cidade onde se insere, evitaria idas e vindas desnecessárias.

O projeto obteve aprovação municipal, anuência prévia metropolitana e licenciamento ambiental, uma vez, terem sido atendidas as exigências legais incidentes, sobre a gleba. Não obstante, perdeu-se a oportunidade, de aprimorar sua qualidade técnica, o que representaria, o alcance de um melhor patamar de desenvolvimento urbano.

Além de, não ter sido atingido o que, se considera um bom projeto urbanístico, no âmbito do empreendimento propriamente dito, também, não foi obtida qualquer melhoria em seu entorno. Nem os empreendedores, propuseram quaisquer medidas compensatórias, que poderiam qualificar a cidade, nem o Município assim o exigiu.

Uma vez que, não foi exigido Estudo de Impacto Ambiental, visto o empreendimento, não se enquadrar, como de significativa degradação ambiental, seu licenciamento transcorreu, na modalidade de licenciamento ordinário, obtendo a Licença Prévia - LP e, a Licença de Instalação - LI, onde também, não constam medidas compensatórias.

Finalizando esta apreciação, de maneira muito direta e sintética, o que de mais substancial se extrai dos efeitos do desempenho municipal urbano, em relação ao loteamento Centro Novo, foi quase nenhum, ou melhor, foi desperdiçado o exercício do papel que cabe ao poder público local, neste caso. A administração municipal, deixou de exigir do empreendedor o que, a ela caberia, em termos de um projeto, que garantisse mais funcionalidade e, mais qualidade urbana, para a população, “sob a justificativa de permitir que, um maior número de pessoas, possa edificar casas residenciais e comerciais, considerando a evidente falta de lotes, na cidade<sup>53</sup>”.

Felizmente, hoje, a gestão municipal urbana atingiu um novo patamar, na medida em que, a municipalidade, além de contar com um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, elaborado sob a égide do Estatuto da Cidade, está colocando em funcionamento, seus instrumentos. O Município, já dispõe de quadros técnicos permanentes e, capacitados, ainda, em pequeno número, mas que contam com um elenco de diretrizes, para subsidiar sua atuação. Complementarmente, a Administração Municipal, vem buscando estreitar parcerias, com outros órgãos da esfera estadual e, federal.

As respostas, dadas pelos técnicos da Administração Municipal, ao questionamento do que seria exigido, caso o projeto tramitasse atualmente, representam o quanto, mais qualificado, seria o loteamento, tanto em termos da

---

<sup>53</sup> Termo de Aprovação de Loteamento e Compromisso entre Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul e Elio Winter Urbanização Ltda. Dezembro de 2003.

nova urbanização em si, bem como do que poderia proporcionar para o desenvolvimento do município visto no todo.

## 5 CONCLUSÕES

Acompanhar o crescimento de uma região metropolitana e das cidades que a compõem permite que inúmeras indagações sejam feitas. Os enfoques que poderiam ser questionados e debatidos passam pelas diferenças entre crescimento e desenvolvimento urbanos, sejam eles espontâneos ou induzidos; bem como pelos papéis da iniciativa privada e do poder público; pela maior ou menor participação da população nas decisões; pelas perspectivas regionais e locais, e pelos seus níveis de inserção no mundo globalizado.

Neste contexto, é importante ter presente a complexidade e a interação entre causas e atores que acabam por definir a conformação das cidades. Quanto mais abrangente e profunda for a abordagem das causas que configuram as cidades, com seus respectivos resultados, maior a aproximação com a realidade que as determina. Poucos, no entanto, têm esta capacidade de análise, destacando-se, entre eles, David Harvey, cujo conhecimento e desenvoltura lhe permitem versar sobre os mais distintos aspectos, de forma encadeada, integrada e ponderada.

As conclusões aqui apresentadas referem-se, especialmente, aos indicadores selecionados para relacionar o desempenho municipal urbano com os aspectos adotados para a sua qualificação, quando da aprovação de projetos de parcelamento do solo, devido ao corte feito, quando da definição dos objetivos e dos condicionantes do trabalho.

Uma feição do entendimento da gestão urbana pode ser obtida a partir da percepção que se tem, através da vivência prática; outra é aquela alcançada de forma científica. Uma vez que a proposta desta dissertação fundamentou-se,

essencialmente, em experiências profissionais pessoais, na questão de projetos de parcelamento do solo, a tendência é defender, contundentemente, esta percepção, como sendo uma verdade. Ao cursar a disciplina *Fundamentos Epistemológicos e Metodológicos da Pesquisa*<sup>54</sup>, no início do curso de mestrado, em 2003, ficou registrada, fortemente, na memória, a afirmação de que “a opinião é o primeiro obstáculo a ser superado” (BACHELARD, 1996). Desde então, tem sido feito grande empenho no sentido de apreender este importante e indispensável conceito para avançar no trabalho de pesquisa.

Ao apresentar os resultados obtidos, que têm por alicerce a pesquisa realizada sobre os dois estudos de caso desenvolvidos, procurou-se ter a máxima isenção, utilizando minimamente os prévios julgamentos formados com base na observação aleatória da vivência profissional do dia a dia, ao longo de três décadas.

A pesquisa permitiu alcançar resultados significativos no que se refere à validade e pertinência da metodologia adotada para atingir os objetivos propostos e legitimar as hipóteses assumidas, bem como no que diz respeito à escolha dos indicadores de desempenho municipal e de qualificação urbana.

Com relação aos indicadores escolhidos para caracterizarem a “Qualidade Urbana do Projeto”, constatou-se que são eles os elementos de projeto mais passíveis de pedidos de alterações e complementações por parte das Administrações Municipais e demais órgãos públicos intervenientes no processo de aprovação. Esta constatação tornou-se evidente, tanto a partir da análise dos projetos estudados, como nas entrevistas realizadas junto às municipalidades. As informações dadas pelas Prefeituras dizem respeito, não apenas aos estudos de caso, mas a grande maioria dos projetos analisados.

Trata-se, especialmente, de modificações no sistema viário, seja nos aspectos de acessibilidade, continuidade ou hierarquia; de complementações e alterações nos percentuais, de localização e distribuição das áreas verdes e institucionais, bem como na qualificação dos projetos de drenagem e, nas questões das áreas de preservação.

---

<sup>54</sup> Disciplina ministrada pela Professora Eva Samios.

Da mesma forma, concluiu-se existir uma importante relação entre o cumprimento do papel de gestor urbano, principalmente quanto mais próximo estiver dos indicadores escolhidos, para assim caracterizar o “Desempenho Municipal”, proporcionando uma melhor qualidade aos projetos de parcelamento do solo.

A ausência de uma estrutura organizacional definida, tanto em nível estático como através de dinâmicas de procedimento e tramitação; a falta de técnicos, tanto quantitativa, como qualitativamente; o não estabelecimento de parcerias com outros órgãos que têm experiências e atribuições referentes ao tema, e a desconsideração da importância da participação popular nas decisões, são fatores que interferem em uma atuação mais efetiva dos municípios. Constatou-se que estas lacunas dificultam um bom desempenho das municipalidades, no que diz respeito ao parcelamento do solo, especialmente tratando-se de grandes empreendimentos.

Com a existência de um maior número de indicadores de desempenho municipal, fica significativamente reduzida a dissociação da análise dos projetos, dos procedimentos, dos instrumentos e das normas em utilização. Desta forma, os projetos ficam submetidos ao atendimento do arcabouço institucional e de seus respectivos instrumentos reguladores, decorrendo daí uma série de reformulações a serem providenciadas pelo empreendedor, nas propostas apresentadas. Mesmo não resultando na obtenção de todas as alterações e complementações requeridas, a progressiva qualificação do projeto é facilmente constatada.

É claramente perceptível a diferença na qualidade dos projetos dependendo dos aspectos anteriormente relacionados. Isto significa a confirmação da premissa adotada de que “o desempenho público municipal, quando da aprovação de projetos urbanos, tem uma implicação direta na maior ou menor qualificação da cidade”.

É igualmente constatado que uma Administração Municipal bem estruturada, com legislação atualizada, corpo técnico capacitado e interação com a comunidade, ao trabalhar de forma integrada com outras instâncias qualificadas, obtém resultados aperfeiçoados em relação aos outros municípios.

A apreciação de cada um dos casos, de forma isolada, foi demonstrada no capítulo anterior, onde foram expressas as críticas julgadas pertinentes, em especial à administração municipal. Ao traçar um paralelo entre os dois, de imediato

despontam diferenças relevantes, tanto em termos da qualidade urbanística dos projetos estudados, como em relação às características de desempenho municipal.

As áreas escolhidas para o estudo localizam-se em dois municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre que, comparativamente, apresentam diferentes perfis de maturidade em relação ao planejamento e à gestão urbana. Também são diversos os aspectos sócio-econômicos e culturais, que não foram abordados, pois se correria o grave risco de tratá-los de maneira superficial e incompleta, o que fugiria ao objeto deste trabalho. Ficaram circunscritos os elementos norteadores da pesquisa: organização político/administrativa, acúmulo técnico, história e efetividade do planejamento urbano e capital social.

O município de Novo Hamburgo detém um histórico expressivo de planejamento urbano, visto seus planos diretores, suas reavaliações e seus instrumentos de implementação, pois conta com uma organização político/administrativa consistente, refletida em seu organograma, nas rotinas de tramitação de seus processos e nos procedimentos de análise utilizados, além de investir em importantes parcerias, com o intuito de otimizar o atendimento das exigências pertinentes.

Possui também um corpo técnico experiente, capacitado e que vem acompanhando o crescimento do município e as propostas de desenvolvimento. As representações da população se organizam em movimentos populares, sindicatos, associações, integrando os conselhos existentes, manifestando-se em audiências públicas e em outras instâncias de participação.

Já o município de Eldorado do Sul estréia em planejamento urbano, com seu primeiro plano diretor recentemente concluído, e em fase de consolidação. Trata-se de um município novo, criado a partir da emancipação de Guaíba, há menos de 20 anos, com pouca vivência nas questões vinculadas ao parcelamento do solo.

Recentemente, a partir da realização de concurso público, foram contratados alguns técnicos, ainda sem experiência, mas com competência e vontade de trabalhar na área. Somente agora estão sendo instituídos os conselhos, onde terão assento as representações da população.

Estas constatações, decorrentes da avaliação desenvolvida quanto ao desempenho público, demonstram a grande diferença existente entre as formas de atuação das duas Administrações Municipais. Na realidade, foi significativo verificar que este fator repercutiu diretamente no projeto final dos empreendimentos estudados.

O empreendimento de Eldorado do Sul, por ter sua tramitação antes mesmo da existência de plano diretor e da contratação de técnicos na área, teve inúmeros prejuízos, em termos de qualificação urbana. As negociações foram feitas diretamente entre o empreendedor e as autoridades municipais, pouco utilizando as recomendações de parceiros, como por exemplo, as da METROPLAN. O projeto final aprovado pouco difere do projeto inicial, e as alterações decorreram quase em sua totalidade, devido aos processos para obtenção do licenciamento ambiental junto à FEPAM, e da anuência prévia junto da METROPLAN.

Ao contrário, o empreendimento de Novo Hamburgo, além de contar com uma proposta inicial mais aprimorada urbanisticamente, encontrou no município um conjunto de leis de zoneamento e de parcelamento, uma proposta de estruturação viária, bem como uma equipe disposta a fazê-las cumprir, procurando o apoio da METROPLAN. O projeto atual, que já se encontra em fase de análise, para posterior aprovação, sofreu várias modificações, resultantes tanto da atuação do Município, como da METROPLAN e da FEPAM, o que vem qualificando-o expressivamente.

Nos dois casos há indicativos de vinculação direta entre a existência e a operacionalização dos indicadores de desempenho municipal urbano e a qualidade final do projeto do empreendimento, representada por seus indicadores.

Embora a metodologia proposta tenha sido aplicada somente a dois estudos de caso, conforme as hipóteses propostas, a experiência obtida através do acompanhamento dos processos de parcelamento do solo, que tramitaram na METROPLAN, permite dizer que as constatações feitas certamente podem ser comprovadas nos demais municípios da RMPA.

Os estudos da tramitação dos dois loteamentos possibilitaram identificar que ambos não passaram pela etapa de solicitação de viabilidade, nem junto às Administrações Municipais, nem nos demais órgãos públicos envolvidos. Esta etapa

fundamental, que definiria a possibilidade ou não de prosseguimento do empreendimento, sobre a gleba escolhida, e na qual seriam definidas as diretrizes de uso e de ocupação do solo a serem atendidas, deixou de ser cumprida.

Chama a atenção, apesar de não caracterizar exceção na Região Metropolitana como um todo, o fato de que, quando da primeira consulta feita aos órgãos públicos, já tivessem sido desenvolvidos os projetos urbanísticos, definindo o sistema viário, a localização das áreas verdes e institucionais, tanto quanto o tamanho e o número de lotes.

Outra questão importante observada nos dois projetos apresentados foi o não cumprimento da legislação vigente, requerendo, do empreendedor, que fossem feitas, de imediato, as alterações necessárias para atender as condições mínimas para suas respectivas aprovações.

Ressalta-se, por exemplo, que o pedido anterior de viabilidade ou de diretrizes, evitaria que o primeiro projeto apresentado fosse devolvido, por questões elementares, meramente de atendimento à legislação, o que, em princípio, deveria ser do conhecimento de todos os responsáveis técnicos, especialmente daqueles que pretendem obedecer ao processo formal de parcelamento do solo urbano.

Uma vez que o início da atuação do poder público, nos referidos empreendimentos, ocorreu a partir de propostas de uso e ocupação das glebas, já em fase adiantada, as possibilidades de compatibilização entre os interesses das partes ficaram dificultadas, reduzindo as oportunidades de uma aprovação que fosse ágil e, ao mesmo tempo, resultasse em projetos qualificados para as respectivas cidades.

Além disso, considera-se bastante grave a dificuldade de ser assegurado um trabalho integrado entre as Administrações Municipais e os órgãos estaduais, que têm ingerência sobre o tema, o que foi constatado durante a pesquisa, notadamente quando das análises dos processos administrativos que tramitaram na METROPLAN. É inegável a existência de enfoques diferenciados nestas instâncias governamentais, fato este absolutamente natural e plenamente explicável, mas que não justifica deixarem de ser perseguidas posturas mais cooperativas, no sentido de

atingir os objetivos de nível superior, que dizem respeito à sustentabilidade das cidades, em sua forma mais plena.

Da mesma forma ou, até mais grave, é a falta de diretrizes comuns dentro de uma mesma instância governamental, tanto no âmbito interno do Município, como no âmbito do Estado. Sabe-se que os Municípios são organizados administrativamente em secretarias, autarquias, departamentos, e que os Governos Estaduais igualmente o são. Cada uma destas instituições tem suas atribuições, suas visões setoriais e suas peculiaridades, sendo realmente difícil que seja atingido um posicionamento de consenso, não obstante indispensável ao papel do poder público, perante a iniciativa privada e, especialmente, frente à população. Esta colocação é baseada nos indicativos obtidos durante a pesquisa, notadamente quando das visitas às Prefeituras Municipais.

Outro aspecto fundamental diz respeito às dificuldades de interpretação da legislação urbanística vigente, uma vez que existem poucas conceituações e definições do que é objeto de regulamentação. Outros temas contam com esclarecimentos mais precisos em seus arcabouços legais, no sentido de elucidação dos termos utilizados. Nestes casos, pode-se até discutir as conceituações adotadas. No entanto, elas são absolutamente esclarecedoras para a finalidade de interpretar as exigências que lhes dizem respeito, no domínio da lei que as estabelece.

Com o objetivo de exemplificação, como interpretar *vazio urbano*, *superposição de APPs e áreas verdes*, *uso e propriedade das áreas non aedificandi*, utilizando a legislação que as regram? A falta de conceituação para fins de aplicação da legislação provoca dificuldades no momento de elaborar os projetos e, conseqüentemente, na sua aprovação. Acarreta, indubitavelmente, diferentes interpretações, provocando discussões em alguns casos, até mesmo no âmbito do Ministério Público, o qual deveria ser reservado para questões mais complexas e polêmicas.

Não obstante, a importância essencial da existência de uma legislação urbano-ambiental coerente, apropriada, clara e moderna, não é por si só suficiente

para garantir um projeto, com qualidade – depende do projetista, da equipe de aprovação, da interferência de quem exerce o poder, da mobilização da população.

Ficou evidente, através dos estudos de caso, a importância dos órgãos regionais e estaduais no assessoramento e na análise de projetos urbanos que impactam o espaço metropolitano, mesmo que localizados no território de um único município.

Entre os motivos que justificam esta necessidade, podem-se citar: a maior oportunidade de conhecer diferentes realidades, a familiaridade com pesquisas e novas propostas de gestão, e a distância relativa às pressões locais. Quanto às diferentes realidades nos órgãos regionais, tramitam processos de vários municípios, tendo-se a oportunidade de verificar distintas formas de exercer “gestão urbana”, com suas nuances e peculiaridades e, principalmente, com os resultados daí obtidos. Com relação à familiaridade de lidar com perspectivas mais amplas, no campo da pesquisa aplicada e do conhecimento teórico, mais uma vez aumenta a segurança dos posicionamentos assumidos, uma vez que estão embasados em referenciais confiáveis. E, finalmente, o distanciamento do foco de inserção dos empreendimentos, onde as pressões são diretas, constantes e calcadas em trocas, permite maior isenção e tranquilidade nas manifestações.

Agregando mais um motivo em relação ao papel desempenhado, particularmente pela METROPLAN, enquanto detentora de uma visão metropolitana, ela não vê o empreendimento de forma restrita ao município, mas sim como parte de um contexto supra-municipal. Este olhar assume uma maior abrangência, justamente por se tratar de uma escala de empreendimentos que têm repercussões, não apenas de caráter local, mas sim regional, devendo então ser incluídos no novo mapa de uso e ocupação do solo metropolitano.

Deve-se, ao mesmo tempo, considerar e respeitar o ponto de vista municipal, que ao receber empreendimentos de porte, configurando a abertura de novas frentes urbanas, a oferta de lotes passíveis de ocupação, a valorização da própria gleba e de seu entorno, vislumbra a arrecadação de mais tributos municipais associada à perspectiva de crescimento do município. Este ponto de vista caracteriza outra dimensão das interfaces entre o empreendedor e o Município.

Nos dois projetos analisados, a atuação dos órgãos estaduais pesou mais significativamente do que as performances das próprias municipalidades. A maioria das alterações feitas, em termos de sistema viário, áreas verdes, áreas institucionais, áreas de preservação permanente, sistemas de drenagem urbana e melhorias no entorno, resultaram de exigências para fins de obtenção de anuência prévia do órgão metropolitano e de licenciamento ambiental junto ao órgão que responde às questões de proteção ambiental, em nível estadual.

Esta conclusão tem um caráter deveras curioso, na medida em que a Trama II, que versa sobre o Desempenho Municipal, foi montada em quase sua totalidade na qualificação e na atuação da municipalidade, cabendo apenas um subitem de um tópico, para avaliar as parcerias existentes. Ao estudar os resultados do desempenho dos “parceiros”, destacou-se o papel por eles exercido na qualificação urbana. A palavra “parceiros” encontra-se destacada, para enfatizar não apenas seu aspecto espontâneo, mas a obrigação legal de serem os mesmos consultados para fins de aprovação e registro dos empreendimentos.

Resgatando e sintetizando as principais conclusões já apresentadas neste capítulo, é possível afirmar que:

- A metodologia desenvolvida mostrou-se apropriada para avaliar a relação proposta;
- Os indicadores escolhidos representam as características mais recorrentes das alterações de projeto solicitadas;
- Quanto mais presentes os indicadores do desempenho municipal, melhor a categoria dos projetos;
- Efetivamente existe a relação entre o desempenho da Administração Municipal e a qualidade dos novos empreendimentos;
- Ocupações urbanas do porte dos loteamentos em pauta merecem um olhar diferenciado, por parte das esferas públicas, daquele dado aos pequenos parcelamentos, uma vez abarcarem um grande contingente populacional, constituindo-se no equivalente a bairros inteiros, com

necessidade de serviços e equipamentos diferenciados, de suporte, à nova realidade.

- As administrações municipais e as instituições estaduais apresentam um elevado grau de dificuldade de desenvolverem trabalhos integrados;
- O Estado não conta com um conjunto de diretrizes comuns, no âmbito de suas secretarias e órgãos vinculados;
- A atuação dos órgãos regionais e estaduais, no assessoramento e na análise de projetos urbanos, é determinante para assegurar que intervenções de porte metropolitano apresentem condições favoráveis, em termos sócio-urbanísticos e ambientais.

Ainda, com relação ao paralelo traçado entre os dois estudos de caso, destaca-se como principal diferença a forma de atuação existente entre as duas municipalidades. Enquanto Novo Hamburgo contava com praticamente todos os itens que caracterizam o desempenho municipal, bem desenvolvidos, o município de Eldorado do Sul, apresentava somente alguns deles, bastante incipientes. Esta verificação apresentou analogia direta com a qualidade final dos projetos analisados.

Já com relação às semelhanças identificadas, tem-se que:

- Os projetos urbanísticos foram desenvolvidos sem a obtenção prévia das diretrizes municipais e estaduais, referentes ao tema;
- As primeiras alternativas de traçado não cumpriam a legislação vigente;
- As qualificações dos projetos resultaram, em grau bem maior, das atuações dos órgãos estaduais, e não das próprias municipalidades.

Importante, além disso, destacar que, ao consultar as dissertações de mestrado do PROPUR anteriormente desenvolvidas, constatou-se nitidamente a existência de uma linha de pesquisa que trata do tema da gestão urbana, vinculada a empreendimentos que passam pelo parcelamento de solo, permitindo, desta forma, o estabelecimento de inter-relações entre trabalhos. Tal constatação instiga ao desenvolvimento das complementações temáticas pertinentes e ao

aprofundamento quanto as suas causas e conseqüências. A consolidação desta linha de pesquisa permite que seja alcançado um conhecimento cumulativo e integrado.

Assim, o presente trabalho, ao pretender averiguar as relações existentes entre as melhorias urbanas advindas da implantação de grandes empreendimentos vinculadas ao desempenho do poder público municipal, constatou que o fortalecimento das inter-relações entre os dois poderes (municipal e estadual), poderia constituir-se em um dos principais alicerces principais para alavancar a melhoria no nível de qualidade das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Os estudos de caso permitiram responder, adequadamente, às indagações levantadas quanto ao desempenho do Poder Público Municipal no exercício da atribuição de aprovar projetos de parcelamento do solo, contribuindo em maior ou menor grau para a qualificação urbana do empreendimento e da cidade como um todo. Complementando as constatações obtidas a partir da elaboração da pesquisa, torna-se importante realçar alguns questionamentos que permanecem em aberto, e que apresentam fortes indicativos de merecerem maior aprofundamento em termos metodológicos, e maior abrangência em termos espaciais.

As duas linhas de análise *do projeto* desta dissertação - *desempenho municipal e qualidade urbana* - que tiveram, fundamentalmente, o papel de contribuir na composição dos elementos básicos à construção do objetivo geral, merecem ser pormenorizadas em futuros estudos.

A identificação dos aspectos determinantes ao desempenho do poder público municipal, e a avaliação daqueles que preponderam na tomada de decisão, requerem abordagens mais relevantes e amplas.

Da mesma forma, a identificação das características que representam uma maior ou menor qualificação dos empreendimentos e da cidade, merece ser expandida, incorporando outros equipamentos, serviços e melhoramentos urbanos, incluindo também a avaliação de impactos e recuperações ambientais, bem como respostas às demandas sociais.

Somente uma visão integrada destes aspectos caracteriza, de forma mais abrangente, a qualificação urbana decorrente de novos empreendimentos de grande

porte. Ratifica-se, portanto, a importância de que estas duas linhas norteadoras venham a se constituir em novos estudos, permitindo, posteriormente, um exame mais minucioso de suas inter-relações.

É possível, com base na pesquisa realizada, aferir os resultados obtidos em outros empreendimentos e outros municípios, levando em conta o conhecimento acumulado existente em termos de gestão urbana e de projetos já aprovados e implantados?

Sob o aspecto de territorialidade, a aplicação da metodologia em um número mais significativo de municípios da RMPA permitiria uma visão mais fidedigna e consistente em termos metropolitanos, bem como propiciaria o estabelecimento de características comuns a diversos municípios, que poderiam ser agrupados em função das semelhanças identificadas. As soluções e os encaminhamentos dos problemas e das deficiências constatadas poderiam ser buscados em conjunto, de forma a aperfeiçoar a atuação do poder público e, inclusive, divulgar os procedimentos a serem adotados por todos os empreendedores.

Sob o aspecto dos efetivos resultados do desempenho municipal, quanto à qualificação urbana, obtidos em decorrência do processo de aprovação de grandes empreendimentos, somente com a ampliação e o detalhamento dos indicadores dos dois quesitos seria possível ponderar seu significado.

Com base no conjunto de observações feitas e, nas constantes críticas dos empreendedores à atuação do poder público, quanto à aprovação de projetos, seja em termos de tempo, seja quanto ao nível de exigências feitas, surgem algumas interrogações. Quais as questões que dificultam as aprovações? Estas críticas são pertinentes? Existe um único responsável, ou são vários? É possível estabelecer caminhos que reduzam as dificuldades apontadas? Algumas destas interrogações foram respondidas pela pesquisa, outras foram tangenciadas, apontando rumos a serem seguidos.

Neste contexto, cabe destacar a importância da fase de seleção da área para o uso pretendido, conhecendo, em primeiro lugar, suas características físicas, biológicas e antrópicas, a fim de que se tornem transparentes as fragilidades e as potencialidades por elas oferecidas.

O estudo prévio das restrições ambientais, demarcando a existência de nascentes, cursos d'água, vegetação de preservação permanente, altas declividades, áreas sujeitas à inundações e alagamentos e áreas de proteção ambiental torna-se, portanto, indispensável. Desta maneira, fica assegurado que, quando da concepção do projeto urbanístico, estas questões sejam adequadamente consideradas.

Aos condicionantes ambientais somam-se as restrições legais incidentes sobre os mesmos, sejam de cunho urbanístico, econômico ou social, que também deveriam precisar ser observadas na idealização de um empreendimento.

Sugere-se, portanto que, antes da aquisição de qualquer área, uma primeira consulta seja realizada junto às instituições públicas competentes, recomendando-se, igualmente, que não seja elaborado qualquer projeto urbanístico antes de serem obtidas as diretrizes de uso e ocupação do solo, as quais são fornecidas pelo Município e pelos demais órgãos, designados para isso, de acordo com as atribuições e os procedimentos já estabelecidos, em especial a FEPAM e a METROPLAN.

A partir de então, as normas e os padrões urbanísticos definidos para a gleba, através do Plano Diretor, das leis complementares de zoneamento e de parcelamento do solo, devem ser os orientadores do traçado a ser desenvolvido. Nesta etapa de fornecimento de diretrizes, o Município deveria indicar o traçado das principais vias, bem como a localização das áreas verdes e institucionais.

Em contrapartida às recomendações feitas, referentes aos procedimentos que deveriam ser adotados pelos empreendedores, cabe aos órgãos públicos, responsáveis pela aprovação de projetos, fazer a sua parte, exigindo a prévia solicitação de diretrizes e não analisando o projeto urbanístico que descumprir estas normas. Desta forma, estaria sendo minimizada a pressão para a aprovação, sob a alegação de que já foram despendidos recursos de toda ordem para chegar ao ponto em que o projeto se encontra, somando-se a argumentação a respeito das dificuldades em alterá-lo.

Toda legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, vem reforçando ainda mais o papel do município, quanto às suas atribuições nas

questões de uso e ocupação do solo. No entanto, são raros os municípios que utilizam suas prerrogativas legais, o que ocasiona uma inversão dos papéis do poder público e da iniciativa privada. Estabelece-se, desta forma, uma dicotomia: o Município orientando o projeto versus o Município submetido ao projeto apresentado pelo empreendedor. Esta situação propicia, entre outras conseqüências, a proposição de novos centros urbanos não contextualizados dentro dos planos de desenvolvimento da cidade; a urbanização de glebas fora dos eixos de expansão urbana; a fixação de densidades incompatíveis com a infra-estrutura disponível; a ocupação de áreas de risco e a demanda por recursos naturais em áreas de escassez e fragilidade dos mesmos.

A situação encontrada nos dois estudos de caso se assemelha muito mais à segunda circunstância, ou seja, o empreendedor apresentou sua proposta antes da consulta ao poder público. Novamente, nesta questão, é basilar uma verificação da significância dessas situações frente àquelas em que realmente o Município orienta o projeto.

Vale refletir o porquê desta constatação, uma vez que vige no país um arcabouço legal que reconhece o papel do poder público no desenvolvimento urbano, oferecendo-lhe um conjunto de instrumentos a serem aplicados, inclusive convocando a participação popular em todo o processo de planejamento e gestão urbanos.

A dissertação teve como foco central a atuação do poder público municipal diante de grandes empreendimentos urbanos. No entanto, ao ter assumido como recorte espacial a Região Metropolitana de Porto Alegre, cabe destacar a atuação do poder público estadual, uma vez que suas atribuições abrangem o tema no âmbito regional, no caso específico, o espaço metropolitano.

Empreendimentos como os estudados têm repercussões supra-municipais, pois uma nova frente urbana fica incorporada ao tecido metropolitano, com dimensões e população significativas, exigindo a implantação e a expansão de serviços e equipamentos urbanos, o que se reflete no sistema viário existente e repercute nas relações intermunicipais, além de impactarem o meio ambiente. Em face desta gama de aspectos envolvidos, tais empreendimentos requerem o

estabelecimento de mecanismos conjuntos entre Estado e municípios, para a efetivação da anuência prévia.

O fato de existirem substanciais diferenças na qualidade dos projetos urbanísticos, em decorrência da atuação das Administrações Municipais, remete à conclusão de que é fundamental, pelo menos, que os grandes empreendimentos urbanos passem pela instância estadual. Isto não representa desrespeitar a autonomia municipal, mas sim garantir que o Estado, ao cumprir seu papel no desenvolvimento regional e urbano, promova a qualificação equilibrada das cidades que integram uma das unidades da Federação.

Entende-se, desta forma, que deva ser reforçado o assessoramento aos municípios, por parte dos órgãos públicos estaduais, até que os mesmos atinjam as condições para o pleno exercício que lhes conferem a Constituição Federal, a Estadual e o Estatuto da Cidade, no que tange à matéria de desenvolvimento urbano.

Há muito tempo se discute a adoção de procedimentos conjuntos para evitar divergentes posicionamentos e diferentes interpretações da legislação vigente, permitindo, desta forma, o estabelecimento de diretrizes comuns por parte do poder público, no intuito de alcançar resultados efetivos e suficientes. Agrega-se à dificuldade de trabalhar com vários gestores públicos, o reconhecimento de que as formas, a grandeza e a velocidade em que ocorre a urbanização, estão constantemente se alterando e exigindo a qualificação da gestão urbana, devendo ser constituídos canais permanentes de discussão e atualização sobre o tema parcelamento e uso do solo.

Sugere-se, por mais difícil que pareça, avançar com afinco neste sentido, propondo-se que a METROPLAN, por suas atribuições no que diz respeito à gestão urbana da Região Metropolitana de Porto Alegre, assuma o papel de promover a articulação entre os envolvidos, incentivando a retomada destas questões, de tal forma, que garanta uma efetiva atuação conjunta e integrada do poder público. Assim, como é imprescindível que o município tenha definida sua proposta de desenvolvimento municipal, incluindo os requisitos urbanísticos mínimos a serem

seguidos nos projetos de parcelamento do solo, é igualmente fundamental estabelecer os critérios de relevância metropolitana.

Uma região metropolitana, como a de Porto Alegre, se caracteriza pela existência de municípios conurbados e pelas interdependências em termos de infraestrutura e serviços urbanos. Igualmente, são propícias as migrações internas da população, pois a grande metrópole exerce forte atração sobre a população do resto do Estado, provocando a criação de concorrências internas no mercado de terras, além de caracterizar-se por ser um meio ambiente fortemente impactado pela ação antrópica que independe de limites municipais.

Todas estas interdependências, associadas a muitas outras de caráter sócio-econômico, permitem afirmar, que uma região metropolitana só tem condições de se desenvolver harmônica e equilibradamente, se forem respeitadas as diretrizes de seu desenvolvimento, por todos os municípios que a integram,

Como complemento, porém não menos importante, entende-se essencial que os municípios, enquanto licenciadores das atividades urbanas disponham de um corpo técnico capacitado para a cultura de planejamento e gestão integrada, ampliando seu olhar para além do especificamente municipal.

Uma vez já terem sido identificadas várias dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais, e também pelos órgãos públicos estaduais, com ingerência no parcelamento do solo urbano, como os apontados na presente dissertação, propõe-se sejam utilizados os canais existentes para motivar ações no sentido de vencer tais problemas.

Finalmente, permite-se recomendar que sejam revisadas as causas que determinam que as Administrações Municipais não exerçam plenamente suas atribuições, propondo um conjunto de procedimentos e ações que repercutam na qualificação da cidade.

Cabe resgatar ao término desta dissertação, o que escreve Aristóteles sobre a finalidade da política, ao tratar da Ética, onde a busca do bem é representada por assegurar os direitos e os deveres do indivíduo, não isoladamente, mas quando se prepara para viver com os outros na *polis*:

*Mesmo que haja identidade entre o bem do indivíduo e o da Cidade, é manifestamente uma tarefa mais importante e perfeita aprender e preservar o bem da Cidade, pois o bem é, certamente, amável mesmo para o indivíduo isolado, mas é mais belo e divino aplicado a uma estirpe e a uma Cidade". (Aristóteles, 384 a.C. a 321 a.C.)*

## REFERÊNCIAS

AMÉRICA do Sul discute medidas contra as cheias; equívocos e soluções. **Jornal da Universidade – UFRGS**, Porto Alegre, set. 2002.

ÁREA do MFM pode abrigar indústrias. **Jornal NH**, Novo Hamburgo, 8 ago. 1986.

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.11-74.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BERTOLO, Rozangela Motiska. **Das funções sociais dos institutos jurídicos às funções sociais da cidade**. 2007. 179f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISHER, Tânia (Org.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto da cidade – Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 18 out. 2006.

BRASIL. Lei n.6766 de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <<http://planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L6766htm>>. Acesso em: 10 nov. 2006.

CARVALHO, Ana Luísa de. **A concretização da função social da propriedade urbana: o princípio constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre**. 2006. 163f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H. (Eds.). **Globalização e inovação localizada**. Brasília: MCT/IBICT, 1999.

CHAUÍ, Marilena. **Introdução à história da filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles**. 2ª ed.rev. e ampl. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: utopias e realidade - uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 102/2005, de 24 de maio de 2005 – Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do licenciamento ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/>>. Acesso em 5: jun. 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n.001/1986, de 23 de janeiro de 1986. – Dispõe sobre critérios e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1986.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 009/1987, de 3 de dezembro de 1987 – Dispõe sobre a questão de audiências públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília. 5 jul. 1990.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 002/1996, de 18 de abril de 1996 – Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 1996.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 26, 2002, Caxambu. São Paulo: ANPOCS, 2002, v.1, p.62.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. **Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura** In: LUBAMBO; Catia, COELHO; D. B., MELO, M. A. (Orgs), Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, v.1, p. 13-32.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v.209, p.43-70, jul./set., 1997.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 105, de 30/04/ 1990**. Eldorado do Sul, 1990.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 106, de 30/04/1990**. Eldorado do Sul, 1990.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 119, de 18/06/1990**. Eldorado do Sul, 1990.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 683, de 31/01/1997**. Eldorado do Sul, 1997.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 1.338, de 24/07/2001**. Eldorado do Sul, 2001.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 2.019, de 05/04/2005**. Eldorado do Sul, 2005. Disponível em: <<http://www.eldorado.rs.gov.br>> Acesso em: 17 maio 2006.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 2.239, de 06/12/2005**. Eldorado do Sul, 2005.

ELDORADO DO SUL. **Lei municipal nº 2.574, de 26/12/2006**. Eldorado do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.eldorado.rs.gov.br>> Acesso em: 14 jan. 2007.

FEPAM. Edital de consulta, Manifestação Pública e Audiência Pública referente ao EIA/RIMA do Licenciamento Ambiental da COMPANHIA ZÁFFARI COMÉRCIO E INDÚSTRIA, localizado no município de NOVO HAMBURGO – RS. **Jornal NH**, Novo Hamburgo, 21 set. 2007. p.45.

FEPAM. **O licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul**: conceitos jurídicos e documentos associados. 2. ed. Porto Alegre, 2006. (Coleção Referências, v. 01).

FEPAM. **Manual técnico do licenciamento ambiental com EIA-RIMA**. Porto Alegre, 2006. (Coleção Referências, v. 02).

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**; revista eletrônica. (Rio Claro, v. 2, n. 1), p. 15-28, jun. 2004).

Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/ojs/index.php/estgeo>> Acesso em 25: set. 2006.

FERREIRA, Giovanilton. **Vitória do futuro, Vitória para todos?** Uma análise dos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES. 2005. 344 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

FESTI, Aparecido V. Os critérios de área verde e sistema de lazer no planejamento urbano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 6, 2004, Florianópolis.

Disponível em: <<http://www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac>> Acesso em 18 ago. 2006.

FRACAB queria casas populares na área do Montepio. Prefeito não aceitou o pedido. **Jornal NH**, Novo Hamburgo, 10 out. 1986. p.3.

FRANCO, Maria de A. R. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2001.

FREITAS, Carlos G. (Coord.) **Habitação e meio ambiente** – abordagem integrada em empreendimentos de interesse social. São Paulo: IPT, 2001.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O plano diretor de desenvolvimento urbano** - após o estatuto da cidade. Rio de Janeiro, 2006.

Disponível em: <<http://www.marcoscorreia.com>> Acesso em: 24 jan. 2007.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1988.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, v.16, n. 39, p.48-64, 1996.

- HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOWARD, Ebenezer. **Cidades Jardim de Amanhã**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- INGRAM, D. R. The concept of accessibility: a search for an operation form. **Regional Studies**, London: Pergamon, 1971. v.5, p.101-107, 1971.
- INOUE, K. P. **Conjuntos habitacionais e partes constituintes**. São Paulo: EPUSP, 2004. Disponível em: [http://publicacoes.pcc.usp.br/BTs\\_Petreche/BT375-%20inoue.pdf](http://publicacoes.pcc.usp.br/BTs_Petreche/BT375-%20inoue.pdf) Acesso em: 14 maio 2007.
- IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana: Porto Alegre**. Brasília, 2002. (Série Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, v.6).
- KRAFTA, Rômulo. Desempenho urbano e sistema de suporte à decisão. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR DE SÃO CARLOS, PROJETO CIDADE URGENTE. Anais. São Carlos: Aeasc, UFSCAR, Eesc, USP, 1997.
- KRAFTA, Rômulo. Urbanismo municipal. In: TUCCI, Carlos E.M.; MARQUES, David da Motta.(Orgs.) **Avaliação e controle da drenagem urbana**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001. v. 2. p.225-282.
- LAIGNEAU, Patrick. **Democracia participativa e gerenciamento de recursos hídricos**. O caso do comitê de gerenciamento do Lago Guaíba. 2004. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- LAMPARELLI, Celso Monteiro. Experiência brasileira em planejamento urbano. **Sinopses**, São Paulo, n. 13, p.54-59, 1990.
- LIMA, Renato da Silva. **Expansão urbana e acessibilidade – o caso das cidades médias brasileiras**. São Paulo: Escola de Engenharia de São Carlos – USP. 1998.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias; planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único; desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p.121-192.
- MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996. v. 1.
- MEIRA, Ana Lúcia Goelzer. **O passado no futuro da cidade: políticas públicas e participação dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2004.
- MELLO, Oberon da Silva. **Evolução populacional segundo sub-regiões da RMPA no período 1991-2000**. Porto Alegre: METROPLAN, 2001. (Documento interno).
- MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (Orgs.) **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS, 2004.

METROPLAN. **Critérios e diretrizes para o parcelamento do solo na região metropolitana de Porto Alegre**; relatório final. Porto Alegre, 1985. (Documento interno).

NOVO HAMBURGO. **Lei Municipal nº 30, de 06/12/1963**. Novo Hamburgo, 1963. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Municipal n.º 26, de 8/07/1970**. Novo Hamburgo, 1970. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Complementar nº 062, de 20/12/1979**. Novo Hamburgo, 1979. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Complementar nº 046, de 28/08/1980**. Novo Hamburgo, 1980. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Complementar nº 44, de 22/06/1998**. Novo Hamburgo, 1998. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Complementar nº 708, de 23/05/2002**. Novo Hamburgo, 2002. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Municipal nº 1.216, de 20/12/2004**. Novo Hamburgo, 2004. Disponível em: <<http://www.camaranh.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2006.

NOVO HAMBURGO. **Lei Municipal nº 2.574, de 26/12/2006**. Novo Hamburgo, 2006.

NYGAARD, Paul D. **Bases doutrinárias em planos diretores**; um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre 1914-1979. 1995. 134f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

NYGAARD, Paul D. **Planos diretores de cidades**: discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2005.

PALSULE, Sudhanshu S. O desenvolvimento sustentável e a cidade. In: MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. (Orgs.) **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades**: estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2004. Cap. 1, p.32-57.

PLANOS do Záfari para a cidade. **Jornal NH**, Novo Hamburgo, 18 maio 1990. p.2.

PORTO ALEGRE. **Lei orgânica do município de Porto Alegre**. Porto Alegre: CORAG, 1990.

PORTO ALEGRE. PMPA. SPM. **Porto Alegre – plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental – PDDUA – lei complementar 434/99**. Porto Alegre, 2000.

PROFILL. Engenharia e Ambiente. **Estudo de Impacto Ambiental do Loteamento Boulevard Germânia**, 2007.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University, 1993.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RANGEL, Mario Luiz. Planejamento urbano e responsabilidade social. **Conselho em Revista**; revista mensal do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 3, n. 20, p. 29, abr. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.116, de 23/03/1994. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 24 mar. 1994. p.10. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>> Acesso em: 17 abr. 2006.

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROLNIK, Raquel. Políticas públicas, planejamento estratégico e gestão urbana. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR DE SÃO CARLOS, PROJETO CIDADE URGENTE, São Carlos. Anais. São Carlos: UFSCar, 1997.

ROSSETTO, Adriana et al. Avaliação integrada da sustentabilidade de cidades. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 6. 2004, Florianópolis: UFSC, 2004. Disponível em: [http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac\\_2004/061.pdf](http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2004/061.pdf). Acesso em: 15 maio 2006.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SCHMIDT, Benício V. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS; L&PM, 1983.

SILVA, Margareth V. M. **Processo de inclusão de municípios em regiões metropolitanas: a experiência a região metropolitana de Porto Alegre**. 2003. 237f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

SOARES, José; BAVA, Silvio C. (Orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Célia Ferraz de. **O plano geral de melhoramentos de Porto Alegre: da concepção às permanências**. 2004. 286f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, 2004.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

UGALDE, C. M. de. **O parcelamento do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre: efeito das decisões locais na configuração do espaço urbano regional**. 2002. 236f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002a.

UGALDE, C.M. de. O parcelamento do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: RABENO, R. (Org.) **Horizonte metropolitano; a gestão territorial urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: METROPLAN, 2002b. Cap. 1, p.11-48.

VASCONCELLOS, Carla P. **Governos municipais: desempenho institucional e capital social**. 2002. 205f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e

Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

VIEIRA, Marcelo F. et al. Indicadores de Qualidade na Administração Municipal: um estudo exploratório na Prefeitura da Cidade de Recife. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.4, n.1, p.69-91, jan./abr., 2000. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)