

Juliana Schwindt da Costa

**DESENVOLVIMENTO SOCIO-ESPACIAL DE CIDADES DE MÉDIO PORTE NO
RIO GRANDE DO SUL: ESTUDO DE CASO DE SANTO ÂNGELO (RS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof. Dra. Heleniza Ávila Campos

Santa Cruz do Sul, março de 2007.

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Juliana Schwindt da Costa

**DESENVOLVIMENTO SOCIO-ESPACIAL DE CIDADES DE MÉDIO PORTE NO
RIO GRANDE DO SUL: ESTUDO DE CASO DE SANTO ÂNGELO (RS)**

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dra. Heleniza Ávila Campos
Professora Orientadora

Dr. Flávio José Magalhães Villaça

Dr. Marcos Artêmio Fischborn Ferreira

*Aos meus amores,
Fabiano, Gabriela e Isadora*

AGRADECIMENTOS

São tantas as pessoas que gostaria de agradecer que receio esquecer alguém, porém correrei o risco, pois não posso deixar de citar algumas...

Em primeiro lugar a minha família, que me deu o suporte (emocional, físico, financeiro...) de forma que eu pudesse me deslocar à Santa Cruz do Sul para assistir às aulas do mestrado e depois conseguisse realizar esta pesquisa, que me deu enorme prazer: minhas filhas Gabriela e Isadora (que está a caminho), meu marido Fabiano, meus pais Bráulio e Maria Helena. Ainda da família agradeço de forma especial a minha irmã Adriana e meu cunhado Hewerson que me hospedaram, incentivaram e ajudaram, em todos os sentidos.

Ao meu chefe Jacques Gonçalves Barbosa que permitiu que me ausentasse do trabalho para me deslocar para Santa Cruz do Sul e conseguisse fazer esta pós-graduação.

A minha orientadora Heleniza Ávila Campos e aos professores do PPGDR, na pessoa do prof. Dr. Carlos Aguedo Paiva, que me provocaram, estimularam e elogiaram, fazendo crescer minha sede de saber e meu desejo de ser uma pesquisadora. A Ms. Ana Flávia Marques pela revisão deste trabalho, à mestranda em letras Aline Mello Moreira, pela ajuda com o *abstract*, aos meus colegas queridos, pelas aulas maravilhosas que tivemos: risadas, piadas, festas, discussões calorosas, conversas sérias... Nossa turma sempre ficará no meu pensamento.

Pelo acesso às informações agradeço ao Escritório Técnico do Plano Diretor, ao Núcleo de Geoprocessamento da URI, arquivos da Prefeitura Municipal de Santo Ângelo, entre os quais o Arquivo Histórico. Pelo estágio em docência realizado na Universidade Regional Integrada (URI) agradeço a prof^a. Ms. Helenice Reis e prof^a. Ms. Viviane O. Fortes.

Pela gentileza de tirar várias dúvidas que tive no processo de elaboração da pesquisa, via e-mail, mesmo sem me conhecer, agradeço ao prof. Dr. Flávio Villaça.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar processos de planejamento urbano e estratégias de organização do espaço urbano e regional em cidades de médio porte, utilizando como estudo de caso Santo Ângelo, cidade localizada na porção noroeste do estado do Rio Grande do Sul, conhecida como Região das Missões. Os ainda escassos debates teóricos acerca do planejamento urbano e dos processos de desenvolvimento sócio-espacial de cidades de médio porte no Brasil estimulam uma reflexão crítica sobre estas realidades. Esta análise utiliza como pano de fundo as políticas urbanas federais, estaduais e municipais existentes, tendo como principal foco o plano diretor, considerando as experiências realizadas em Santo Ângelo em três diferentes momentos de sua história: 1972, 1982 e 1997, sendo esta última antecedente às diretrizes propostas pela lei federal do Estatuto da Cidade. Utilizando o método dialético de análise, realiza-se uma abordagem analítico-descritiva sobre a realidade de Santo Ângelo e a relação do município com o contexto regional em que se encontra inserido, os principais aspectos históricos de sua ocupação territorial e os processos de planejamento urbano desenvolvidos, com ênfase em seus planos diretores. Observa-se na realidade estudada, a partir de análise em documentos oficiais da Prefeitura Municipal, bem como da utilização de cartografia e das leis e planos elaborados ao longo de seu desenvolvimento, que a questão político-partidária reflete diretamente tanto na elaboração de estratégias de planejamento, bem como no desenvolvimento sócio-espacial da cidade, sendo que, muitas vezes, interesses individuais e econômicos se sobrepõem aos pressupostos sociais e coletivos da cidade e do município.

PALAVRAS CHAVES: desenvolvimento sócio-espacial, plano diretor, políticas urbanas, cidades de médio porte, metodologias de planejamento urbano.

ABSTRACT

This scientific paper has the purpose of analyzing the urban planning processes and the strategies to organize both the urban and regional area in towns. This study used as reference/example Santo Ângelo, a small town in the northeast part of Rio Grande do Sul state, which is best known as the capital of the Missões Region. The lack of theoretical debates about both urban planning and the processes of the development of social spaces in towns in our country encourage a critical reflexion about these realities. This analyses use the federal, state and municipal existing urban policies as background, and has its focus on town master plan, considering the experiences made in Santo Angelo in three different moments of its history: 1972, 1982, 1997, being the last one created prior to the polices proposed by the federal law of the Statute of the Town. Making use of a dialectic method of analyses, we developed a descriptive-analytic approach to Santo Ângelo's reality and the relation between the town and its region, the main historical aspects in its land occupation and the processes of urban planning developed emphasizing its masters plans. According to the analyses of official documents from the City Hall, as well as making use of cartography and the laws and plans elaborated during its development, we can observe that party-political issue affects directly both the elaboration of planning strategies and the development of social-space in town, so that many times individual and economical interests overcome the collective and social assumptions in cities and towns.

KEY WORDS: Social-space development, town master plan, urban politics, towns, and urban planning projects.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Localização das Reduções Jesuíticas	46
Figura 02 – Catedral de Santo Ângelo	48
Figura 03 – Evolução da Divisão do Território do RS	51
Figura 04 – Estado do Rio Grande do Sul em 1998	52
Figura 05 – Primeira Residência de Santo Ângelo	53
Figura 06 – Farmácia Licht	53
Figura 07 – Rede Ferroviária do Estado do RS	54
Figura 08 – Vila de Santo Ângelo	55
Figura 09 – Principais Rodovias do RS	59
Figura 10 – Localização Geográfica de Santo Ângelo	60
Figura 11 – Sistema Locacional de Produção	61
Figura 12 – Crescimento do PIB no RS (1990 a 2002)	65

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Traçado Urbano Missioneiro	47
Mapa 02 – Evolução Urbana de Santo Ângelo	57
Mapa 03 – Zoneamento de Santo Ângelo em 1982	76
Mapa 04 – Cidade de Santo Ângelo em 1982	78
Mapa 05 – Município de Santo Ângelo em 1982	80
Mapa 06 – Zoneamento de Santo Ângelo em 1997	84
Mapa 07 – Cidade de Santo Ângelo em 1997	87
Mapa 08 – Município de Santo Ângelo em 1997	89
Mapa 09 – Principais Elementos e Condicionantes Estruturadores da Cidade	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Densidade da Microrregião de Santo Ângelo	63
Quadro 02 – PIB da Microrregião de Santo Ângelo	64
Quadro 03 – Criação dos Municípios (Microrregião de Santo Ângelo)	65
Quadro 04 – População Rural e Urbana da Microrregião de Santo Ângelo	66
Quadro 05 – Leis Urbanas, Prefeitos, Criação e Emancipação dos Distritos	68
Quadro 06 – Conselhos Municipais	71
Quadro 07 – Resumo do Plano Diretor de 1972	73
Quadro 08 – Resumo do Plano Diretor de 1982	75
Quadro 09 – Resumo do Plano Diretor de 1997	82
Quadro 10 – Tamanho e Áreas Mínimas de Lotes	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. APORTES TEÓRICOS PERTINENTES AO PLANEJAMENTO URBANO: REFLEXÕES CRÍTICAS	
1.1. Planejamento Urbano, Cidades e Redes Urbanas	15
1.2. Desenvolvimento Sócio-Espacial e Cidades de Médio Porte	20
1.3. O que é Plano Diretor?	23
1.4. Metodologias Normativa, Estratégica e Participativa	30
1.5. Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano	37
1.6. Leis Federais e Estaduais de Desenvolvimento Urbano	41
2. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO E SEU DESENVOLVIMENTO URBANO	
2.1. Aspectos Históricos	45
2.2. Santo Ângelo em seu Contexto Regional: Perfil Sócio – Econômico	60
3. PLANOS DIRETORES DE SANTO ÂNGELO	
3.1. Plano de 1972	72
3.2. Plano de 1982	74
3.3. Plano de 1997	81
3.4. O que pensam os Planejadores Urbanos de Santo Ângelo	91
4. ANÁLISE CRÍTICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM SANTO ÂNGELO ENQUANTO CIDADE DE MÉDIO PORTE	101
CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS	116
ANEXOS	122

INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada versa sobre processos de planejamento urbano e estratégias de organização do espaço urbano e regional em cidades de médio porte do Rio Grande do Sul, utilizando como estudo de caso a experiência de Santo Ângelo, cidade localizada na porção noroeste do estado.

O objeto de análise é fundamentado nas políticas públicas urbanas municipais que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passam a assumir diretamente responsabilidades sobre o ordenamento territorial, sendo reafirmadas posteriormente com a Lei nº. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Nesta lei, dentre os instrumentos propostos como promotores do desenvolvimento urbano, destaca-se o plano diretor, enquanto ferramenta estratégica de planejamento e gestão urbana, constituindo-se este em foco principal do presente estudo.

A intenção inicial centrava-se no estudo de cidades de médio porte no Brasil e no Rio Grande do Sul, sob o ponto de vista do planejamento urbano e do desenvolvimento sócio-espacial; tal estudo tornaria possível uma análise comparativa com Santo Ângelo (RS). Porém, tendo-se em vista o tempo restrito para a conclusão desta dissertação à medida que os estudos evoluíam, optou-se por manter o foco da investigação na legislação e realidade urbana de Santo Ângelo.

A pesquisa aborda o intervalo temporal de 1972 (ano do primeiro projeto de lei do plano diretor de Santo Ângelo, que acabou não sendo aprovado pela Câmara de Vereadores) até 2001 (ano de promulgação da lei do Estatuto da Cidade - EC). O estudo encerra-se em 2001, pois se considerou que a metodologia proposta pelo EC, por ser muito recente, inviabilizaria a avaliação de seus resultados, já que a maioria dos municípios obrigados por lei a reverem seus planos diretores, (adequando-os conforme esta nova proposta) estão com o processo em andamento ou em fase de conclusão de trabalhos.

Sendo assim, a pesquisa busca analisar a elaboração e implementação dos planos diretores de cidades de médio porte, no estado do Rio Grande do Sul, utilizando-se como caso a realidade de Santo Ângelo. Os dados pesquisados forneceram informações importantes que possibilitaram a análise das possíveis influências das políticas públicas urbanas na organização do espaço da cidade de médio porte, promovendo uma aproximação do processo que envolve o desenvolvimento de uma cidade.

Especificamente foram analisados os instrumentos previstos nas leis federais e estaduais buscando verificar os principais direitos, obrigações e lacunas existentes nos procedimentos de estruturação do poder local; o estudo do desenvolvimento urbano de Santo Ângelo permite compreender os papéis histórico, econômico e ambiental da cidade enquanto articuladora na rede urbana regional em que se insere; além dos planos diretores (1972, 1982 e 1997) elaborados, com a finalidade de verificar as metodologias de planejamento aplicadas e as concepções de desenvolvimento urbano intrínsecas.

O Estatuto da Cidade definiu o prazo de outubro de 2006 para que todos os municípios com mais de vinte mil habitantes ou de reconhecido potencial turístico tivessem elaborado seu Plano Diretor¹, estando os municípios que assim não procedessem incorrendo em improbidade administrativa. Esta imposição atingiu os planejadores urbanos dos municípios, assim como seus gestores, fazendo com que estes atores fossem forçados a reavaliar o que vinha sendo feito até então em termos de planejamento urbano e elaborassem um plano diretor, atendendo aos princípios de participação democrática da sociedade, conforme estabelecido em Lei.

O tema proposto vai ao encontro de uma lacuna dentro da literatura especializada, visto que o aporte teórico disponível sobre planejamento urbano é, na maioria das vezes, direcionado às realidades metropolitanas, sendo as cidades de médio porte ainda pouco estudadas. Santo Ângelo foi escolhida como caso a ser estudado por sua condição de cidade de médio porte, pólo de uma importante região do estado do Rio Grande do Sul, herdeira de uma história muito rica, já que abrigou a última redução jesuítica a ser instalada no Brasil, fechando dois ciclos

¹ Próximo a esta data o Ministério das Cidades prorrogou o prazo para os municípios que já tinham plano diretor, dando-lhes dez anos para efetuar a revisão à luz do Estatuto da Cidade.

missioneiros, o das Trinta Reduções (abrange Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil) e o dos Sete Povos das Missões.

Para efetivação da pesquisa, utilizando-se o método dialético de análise, realizou-se uma abordagem analítico-descritiva sobre a realidade de Santo Ângelo, tendo como coadjuvante as políticas urbanas federais, estaduais e municipais existentes e, em particular, o plano enquanto instrumento fundamental de planejamento urbano, segundo a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. As principais etapas que nortearam o desenvolvimento da pesquisa foram as seguintes:

- a) Análise documental: pesquisa de informações sobre os principais períodos que caracterizam o desenvolvimento do município e da cidade através de documentos oficiais da Prefeitura Municipal, bem como da utilização de cartografia existente, leis e planos referentes ao município e à cidade em estudo e que foram elaborados ao longo de seu desenvolvimento; análise dos processos de elaboração e implantação dos planos diretores em Santo Ângelo: o Plano Diretor de 1972, (embora não implantado, considerou-se importante verificar os processos e a concepção de espaço urbano existente na época); o Plano de 1982; e o Plano Diretor de 1997.
- b) Análise da ocupação territorial do município e da cidade: em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa sobre o processo de ocupação do território do município e da cidade através de uma abordagem histórica de sua formação. Em segundo lugar, buscou-se contextualizar a cidade na região das Missões através de pesquisa e utilização de dados estatísticos da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – FEE.
- c) Coleta direta de dados primários, através de aplicação de entrevistas abertas (ver modelo no ANEXO A) com técnicos que participaram dos processos de elaboração dos Planos Diretores nos três diferentes períodos (1972, 1982 e 1997), visando entender as metodologias de planejamento urbano utilizadas e qual a idéia de desenvolvimento urbano presentes em cada época.

O trabalho foi dividido em quatro seções: parte teórica na seção um, parte prática nas seções dois e três, além da análise crítica na seção quatro. Permanece a vontade de se realizar uma pesquisa comparativa entre outras cidades de médio porte, já que a forma de planejar o urbano é uma construção, sempre passível de ser repensada, redirecionada, reconstruída.

Primeiramente, na seção 01, *Aportes Teóricos Pertinentes ao Planejamento Urbano: Reflexões Críticas*, são apresentadas considerações teóricas e conceituais acerca da pesquisa bibliográfica que forneceu relevantes subsídios ao trabalho. Na seção 02 *Santo Ângelo e seu Desenvolvimento Urbano*, foram descritos os principais processos de desenvolvimento do município e da cidade, apresentando uma caracterização da realidade regional na qual Santo Ângelo se insere, além de informações sobre o processo de ocupação territorial da cidade, a partir de pesquisa de dados históricos. Na seção 03 *Planos Diretores de Santo Ângelo*, apresenta-se os principais aspectos dos planos diretores da cidade, através de quadros-síntese de cada um deles, que, juntamente com os mapas da cidade em seus diferentes momentos históricos, proporciona um melhor entendimento da realidade urbana; nesta seção também são apresentados comentários acerca de informações obtidas a partir de entrevistas com técnicos da prefeitura e da sociedade civil, realizando-se uma análise qualitativa. Na seção 04 *Considerações Críticas Acerca do Planejamento Urbano em Santo Ângelo*, apresenta-se uma análise crítica do planejamento urbano em Santo Ângelo, com base nos estudos elaborados nas seções anteriores. Nos anexos estão as entrevistas, transcritas na íntegra e cópias dos três planos diretores de Santo Ângelo para que o leitor faça as consultas que achar pertinente ao ler este trabalho.

1. APORTES TEÓRICOS PERTINENTES AO PLANEJAMENTO URBANO: REFLEXÕES CRÍTICAS

Esta seção pretende elucidar os conceitos teóricos que envolvem o planejamento urbano de uma cidade (através de pesquisa bibliográfica), tais como: cidades, redes urbanas, desenvolvimento sócio-espacial, cidades de médio porte, plano diretor, metodologias normativa, estratégica e participativa, políticas públicas pertinentes ao desenvolvimento urbano. É feito também nesta seção, um apanhado das leis federais e estaduais (do Rio Grande do Sul) que tratam sobre o desenvolvimento urbano, além de reflexões críticas da autora, relacionando a parte teórica deste trabalho com o estudo de caso, que será aprofundado nas seções seguintes.

1.1. Planejamento Urbano, Cidades e Redes Urbanas

O planejamento urbano surgiu de uma necessidade pós Segunda Guerra Mundial, quando as cidades estavam arrasadas e precisavam ser reconstruídas. O cenário de destroços era desanimador e as diretrizes de crescimento previstas no planejamento foram a forma encontrada de organizar o espaço. Já no chamado Terceiro Mundo, o planejamento urbano foi usado como instrumento de manipulação por parte dos países colonizadores, que queriam manter o subdesenvolvimento nos países “recém-descobertos”, com fins de exploração econômica das riquezas existentes.

O que era determinado *de fora* passa a ser determinado *de dentro*. O que era colônia passa a ser nação-Estado, ainda que ‘do Terceiro Mundo’, ou ‘dependente’. [...] Ou seja, permeia a interpretação a idéia de dependência, isto é, a determinação externa da natureza do Estado recém-constituído e dos processos de reprodução de sua sociedade. (DEÁK, 1999, p. 28).

O Rio de Janeiro (por sua localização estratégica, onde foi construído o porto) foi a primeira cidade brasileira a ser fundada, onde chegavam os portugueses e espanhóis e saíam mercadorias para Europa. Inicialmente somente o litoral brasileiro

era explorado devido ao tamanho do país, além do fácil acesso propiciado pela costa litorânea aos europeus.

[...] destacam-se três principais etapas de organização do território brasileiro. A primeira fase (1530/1570) apresenta como ponto alto a fundação do Rio de Janeiro, em 1567. O segundo período situa-se entre 1580 e 1640, com a criação de vilas e cidades, propiciando uma urbanização sistemática da costa norte, em direção à Amazônia. Num terceiro momento (1650/1720), são fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidade: Olinda e São Paulo, sendo que, ao final deste período, a rede urbana é constituída por um respeitável conjunto de sessenta e três vilas e oito cidades. (LEAL, 2000, p. 218.)

O Brasil foi, até o início do século XX, um país essencialmente rural. Com a chegada de diversas indústrias no país, as pessoas passaram a deixar o campo e migrar para a cidade em busca de oportunidades de trabalho, de modo que, as cidades começaram a crescer intensamente, criando-se a necessidade de pensar a forma segundo qual se daria esta expansão urbana, como seria a infra-estrutura, saneamento básico, entre outros aspectos. O planejamento urbano se tornou imprescindível. Ocorre que, à medida que isto ia acontecendo, o valor histórico e outras relações identitárias entre os habitantes e suas cidades foram sendo esquecidas ou destruídas. No chamado Terceiro Mundo, o que o economista vê como pobreza e atraso, muitas vezes são sistemas de cultura e sociedade perfeitamente viáveis, enraizados em sistemas de conhecimentos diferentes e não-modernos. O planejador visava transformar uma “sociedade tradicional” em uma “cultura econômica”, considerando o sistema infalível. Caberia ao Estado planejar, à economia produzir e aos trabalhadores concentrar-se em suas atividades normais, como criar filhos, viver e consumir.

Historicamente, o planejamento tem sido um dos instrumentos mais recorrentes, usado com o objetivo de administrar o jogo de interesses presente na sociedade. [...] Onde há planejamento há o reconhecimento pelo Estado de que existe uma crise social, cujos elementos podem ser os interesses divergentes de classes ou frações de classes. Resulta daí, que o planejamento, em vez de uma ação autoritária e tecnocrática do Estado, deve se constituir como uma ação social da qual participam democraticamente, os diferentes setores da sociedade. (MUNIZ, 2005, p.2-3).

Villaça (1999) tem uma visão crítica do planejamento urbano que vai de encontro ao que técnicos da área buscaram: um “planejamento ideal”; que não deixa de ser utópico porque os atores sociais não seguem regras pré-estabelecidas.

Desde a década de 1930, vem-se desenvolvendo no Brasil uma visão do mundo urbano segundo a qual **os problemas que crescentemente se manifestam nas cidades são causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento –, e que um planejamento “integrado” ou “de conjunto”, segundo técnicas e métodos bem-definidos, seria indispensável para solucioná-los.** Essa é a essência da ideologia do planejamento que ainda perdura. Há décadas nossas classes dominantes vêm desenvolvendo interpretações sobre as origens dos problemas sociais que se manifestam agudamente em nossas cidades – especialmente os de habitação, transportes, saneamento e meio ambiente –, bem como sobre o papel do planejamento urbano na solução desses problemas. Tais idéias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los. Com isso a dominação é facilitada. (VILLAÇA, 1999, p. 183, grifo nosso).

Cabe a reflexão se o planejamento urbano serve para organizar a cidade ou se é uma forma de manipulação da população, justificando os problemas sociais existentes, além desta proposta de “organizar o espaço” através do planejamento urbano ser um conjunto de regras estabelecidos de forma disciplinatória de cima para baixo. Ocorre que a população de baixa renda acaba excluída da cidade legal, onde o planejamento urbano se aplica. A proposta para análise do contexto urbano tornar-se-ia mais condizente com a realidade se assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, geógrafos, arquitetos, economistas, etc. trabalhassem em conjunto dentro desta temática. Um bairro de baixa renda, por exemplo, tem toda uma dinâmica de organização que pode ser vista como indicativa de desorganização, não sendo compreendido pelos estudiosos, porém, para quem habita ali, o bairro apresenta toda uma lógica interna.

Cultura urbana não significa apenas embelezamento das cidades, ela implica também a adoção da “medida do meio” [...]. Isso quer dizer que os extremos precisam desaparecer [...], o mais perigoso dos extremos que pode existir numa *polis* é um número excessivo de pobres ao lado de um número muito pequeno de ricos. (NEGT, 2002, p. 24-25).

O planejamento separa o mundo em setores desenvolvidos e a se desenvolver, com a premissa de que o progresso material é sinônimo de felicidade. Mas a busca do crescimento econômico a qualquer preço, perde o sentido à medida que avança a violência e ocorrem sucessivas crises econômicas, ambientais e políticas. Sobre desenvolvimento urbano, Souza (2003) lembra o lado perverso desta condição almejada para as cidades, pois dificilmente o crescimento não acentua as diferenças sociais:

Para algumas pessoas, uma cidade “desenvolve-se” ao crescer, ao se expandir, ao conhecer uma modernização do seu espaço e dos transportes,

ao ter algumas áreas embelezadas e remodeladas. Esquecem-se, com muita facilidade, duas coisas: os custos, sociais e ambientais, de tais progressos, via de regra muito seletivos, social e espacialmente; e o contexto mais amplo (regional, nacional, internacional) de tais melhoramentos [...]. O desenvolvimento estritamente econômico (isto é crescimento + modernização tecnológica) em uma cidade capitalista costuma cobrar um alto preço. O brilho deste “progresso” é contudo, tamanho, ou também tão intensificado com a ajuda do *marketing* e da propaganda, que cega a maioria das pessoas. Cabe, no entanto, parar e perguntar: que “*desenvolvimento urbano*” é esse, que vem no bojo de tantas e tamanhas contradições? (SOUZA, 2003, p.95-96).

O desenvolvimento econômico é importante e é, ainda nos dias de hoje, o principal objetivo de gestores públicos, porém não só ele é essencial dentro de uma cidade. A partir da lei do Estatuto da Cidade (2001) a sociedade passou a ser envolvida em um processo participativo para planejar a cidade, assim há a chance de apontar os problemas, opinar, reclamar e sugerir diretrizes dentro do desenvolvimento urbano; sendo a população co-responsável pelo futuro da sua cidade. O que se pretende é coibir atitudes que vão de encontro ao desenvolvimento sócio-espacial da cidade, como já aconteceu no passado, de transformar as cidades em “máquinas de produzir riquezas” (ARANTES, 2002).

Os interesses das castas dominantes, historicamente, sempre foram privilegiados. As cidades foram se formando conforme os valores econômicos. O foco era o progresso da cidade, sendo relegado ao segundo plano os futuros problemas que isto pudesse acarretar dentro da infra-estrutura urbana, além da qualidade de vida dos munícipes. Este cenário se perpetuou por anos, até que as cidades começaram a responder por estes danos na forma de alagamentos, congestionamentos, poluição, entre outros. As grandes cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Recife, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, etc., vivem hoje estas problemáticas de difícil solução. Sabe-se que as regiões metropolitanas estão superpovoadas, com problemas urbanos e ambientais muito sérios e que exigem ação conjunta de vários atores, dentre os quais gestores públicos, empresários e sociedade civil, no sentido de resolvê-los de forma eficiente e que não altere drasticamente o dia-a-dia dos usuários. Pelo seu tamanho, as cidades de médio porte (objeto de estudo deste trabalho) levam vantagem em reverter este processo, já que os problemas existentes são em menor escala, não acarretando muitos transtornos aos seus cidadãos.

Outro conceito que merece ser explorado dentro da temática urbana é o de **Redes Urbanas** já que as cidades não existem isoladamente, mas encontram-se inseridas em um contexto. Assim como as redes funcionam de forma a fortalecer uma região, somando experiências dos municípios envolvidos, também refletem uma dinâmica regional de problemas, comuns aos elos desta rede.

O espraçamento industrial estimulou o adensamento da rede urbana brasileira e os vínculos de interdependência e complementaridade entre cidades estratégicas postadas nas diferentes partes do sistema. Tais pontos conferem lógica e sentido à rede e tendem a sintetizar espacialmente o processo de mudanças estruturais de longa duração, emoldurando **localizações alternativas para investimentos econômicos e permitindo o surgimento de novos papéis e distintos níveis de especialização econômica, passíveis de cristalizar desenhos pelos quais circulam mercadorias, pessoas e capitais**, não necessariamente circunscritos a um perímetro definido no Sul-Sudeste, como propõe Diniz (1993). (MATOS, 2002, p. 51, grifo nosso).

As cidades de médio porte, por serem secundárias a uma região metropolitana ou por fazerem parte de uma dinâmica independente, foram se articulando e buscando se desenvolver aliando-se às cidades vizinhas, formando as referidas redes urbanas, de forma a constituírem voz junto às esferas políticas superiores (Estado e União).

[...] deve-se ter em conta as mudanças recentes em termos de fluxos migratórios. Movimentos de tipo campo-cidade perdem a primazia a favor de um padrão mais disperso de tipo urbano-urbano, apoiado na presença de redes urbanas densas e em expansão. Boa parte destas mudanças respondem à difusão de externalidades positivas na periferia, e novos fluxos migratórios podem se reorientar espacialmente, reagindo a fatores de atração presentes em cidades secundárias. **É evidente que as cidades médias são pontos estratégicos da expansão do sistema urbano brasileiro e do incremento e diversificação das atividades econômicas nos últimos decênios.** (MATOS, 2002, p. 51, grifo nosso).

As cidades médias “são nós que articulam fluxos, são pontos nodais de referência de acesso a outros níveis da rede urbana” (BESSA, 2005). O mesmo autor diz ainda que “as cidades médias tornam-se nós de interseção e superposição entre *horizontalidades* e *verticalidades*, porquanto são capazes de manter, com regularidade, relações em nível local, regional, nacional e até mesmo internacional”. Isso quer dizer que a dinâmica das relações das cidades médias ocorre horizontalmente, com cidades de mesma importância e verticalmente, com cidades hierarquicamente superiores, além do Estado e da União.

Atualmente, com a globalização, a definição do território municipal cada vez mais perde seu sentido, pois as discussões se dão no âmbito regional. No caso do Rio Grande do Sul foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES (lei nº. 10.283/1994). Apesar de serem discutíveis os critérios de delimitação destas regiões, trata-se de uma forma oficial de organização de uma nova esfera de poder, articulado a partir da sociedade civil, envolvendo os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para organizar os segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento, de forma que estes atores sejam construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional (BECKER, 2002).

1.2. Desenvolvimento Sócio-Espacial e Cidades de Médio Porte

O processo de regionalização criado dentro do Rio Grande do Sul com os COREDEs estimula que as cidades pólo de cada região interfiram na dinâmica sócio-espacial das cidades vizinhas (geralmente menores). Um dos fatores que desencadeia esta sinergia entre as cidades é a existência das universidades em cada região, onde se faz planejamento urbano local e regional.

Um “desenvolvimento” que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal. [...]. A mudança social positiva, no caso precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas, igualmente, a espacialidade. A importância do espaço [...] na sua multidimensionalidade, tem sido comumente negligenciada pela literatura *standard* sobre teoria do desenvolvimento. (SOUZA, 2004, p.60-62).

Souza (2004) defende a idéia, como acima referenciado, que o desenvolvimento urbano não é uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste. É sim, (ou deveria ser), um desenvolvimento sócio-espacial **da e na** cidade, com melhor qualidade de vida e justiça social. Conforme o autor, estes são aspectos do desenvolvimento urbano que devem ser complementares e simultâneos, mesmo porque o que se almeja, dentro do planejamento urbano, é o desenvolvimento e não um crescimento aleatório.

Quando se pretende definir “cidade de médio porte”, este conceito gera possibilidade de distintas interpretações, visto que não há consenso entre pesquisadores sobre os critérios necessários para sua delimitação. Levando-se em conta somente o número de habitantes, da mesma forma há divergências sobre qual seria a população de uma cidade média. Citando Bessa (2005), autores como Andrade e Lodder (1979) na década de 1970 consideravam como cidades médias aquelas que se enquadravam na faixa populacional entre 50 mil e 250 mil habitantes. Andrade e Serra (2001) consideram essa faixa populacional variante entre 50 mil e 500 mil habitantes (note-se a diferença de vinte e dois anos). Para a ONU (1994), devido a realidade latino-americana, as cidades médias compreendem uma população entre 100 mil e um milhão de habitantes. Finalmente Para Torne e Bellet (1999), analisando o contexto mundial, as cidades médias são aquelas que têm população entre 20 mil e dois milhões de habitantes sendo que “a delimitação das posições intermediárias deve partir dos extremos superior e inferior de uma hierarquia urbana, necessita de uma contextualização”.

Para caracterizar as cidades médias faz-se necessário observar aspectos relacionados às estruturas dimensionais, funcionais e espaciais, tais como: o crescimento numérico e a posição territorial; **a evolução dos dados demográficos, especialmente de população urbana; o desenvolvimento e o grau de especialização e diversificação econômica; a organização espacial intra-urbana e os indicadores de qualidade de vida, particularmente os relacionados à existência de serviços de educação e saúde, de centros de consumo e lazer, e também aspectos referentes à qualidade ambiental**, dentre outros; o papel de comando regional e a qualidade das interações mantidas com outras cidades e com o campo; assim como o papel que exerce a posição que ocupa na rede urbana regional e no sistema urbano brasileiro. (BESSA, 2005, p. 277, grifo nosso).

Os autores Bessa (2005), Andrade e Serra (1998) concordam que, ao definir cidade média, é importante se analisar outros conceitos, além do número de habitantes, que contextualizem a referida cidade, de forma a caracterizá-la como pequena, de médio porte ou metropolitana.

Entre os fatores que imprimiram dinamismo ao desempenho demográfico das cidades médias, podem-se elencar: as mudanças recentes nos padrões locacionais da indústria; **as transformações mais visíveis no movimento migratório nacional; o fenômeno da periferização das metrópoles; a política governamental de atração de investimentos para as regiões economicamente defasadas e a peculiar expansão de nossas fronteiras agrícolas e de extração de recursos naturais**. Além destes, é claro, os fatores endógenos ao próprio dinamismo econômico de muitas destas cidades. (ANDRADE e SERRA, 1998, p.3, grifo nosso).

O crescimento urbano, que se deu de forma intensa a partir da década de 1950 no Brasil, fazendo com que a faixa de população que delimita o tamanho da cidade fosse se modificando, havendo bases comparativas de classificação diferentes para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Organização das Nações Unidas (ONU), e alguns autores já citados. No Brasil, a classificação mais frequentemente utilizada é a definida pelo IBGE, que se baseia em informações quantitativas relativas à demografia, ou seja, são consideradas cidades de porte médio no Brasil aquelas que compreendem a faixa populacional entre 100 mil e 500 mil habitantes. Dentro destas categorias apresentadas pelo IBGE, Santo Ângelo é considerado um município de pequeno porte. Há uma forte concentração de atenção nos espaços metropolitanos e nas grandes cidades brasileiras.

A faixa populacional da cidade de médio porte varia, mesmo porque ela está inserida dentro de uma faixa maior das chamadas cidades intermediárias, que seriam as cidades que não são pequenas, nem metrópoles. Porém dentro da faixa intermediária há bastante variação de tamanho de população e de seu papel dentro da rede urbana.

A hierarquia das cidades em suas áreas de influência é composta de seis níveis, a saber: Centros Metropolitanos, Submetropolitanos, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Municípios Subordinados. Esta identificação das cidades médias de 1970 com a função de capitais regionais possibilita a utilização de um critério adicional para uma alternativa definição de cidades médias. [...] um novo conjunto de cidades médias poderia ser definido a partir do cruzamento de seu tamanho com a posição que ocupa no sistema urbano. (ANDRADE e SERRA, 1998, p.12, nota de rodapé).

Quando se observa o espaço não metropolitano do Brasil, nota-se que os parâmetros que determinam o porte da cidade se diferem dos utilizados nas regiões metropolitanas. Especificamente dentro do Rio Grande do Sul poucos municípios atingem a marca de 100.000 habitantes, nem por isto deixam de ter um papel fundamental dentro da malha urbana em que se inserem. Existem também vários municípios que sequer chegam à marca de 20.000 habitantes, dependendo de um município maior (geralmente o município que deu origem a estes municípios menores) em diversas áreas como saúde, educação e economia.

No caso desta pesquisa, será utilizado um tipo de categorização onde **os critérios para o uso da referida denominação (cidade de médio porte) serão as relações interurbanas das cidades em seus contextos regionais específicos** (a região a ser analisada é a microrregião de Santo Ângelo classificada conforme o IBGE), **além de fatores funcionais, sócio-econômicos e físicos, qualidade de vida, qualidade ambiental e infra-estrutura urbana**. Logo, o termo “cidade de médio porte” será usado para designar a cidade alvo da pesquisa, Santo Ângelo², pois esta tem papel fundamentalmente articulador na região em que está inserida.

1.3. O que é Plano Diretor?

Segundo o Estatuto da Cidade, um dos mais recentes e principais instrumentos de referência para a política urbana, previsto na Constituição Federal de 1988, é o plano diretor, o qual considera a cidade como forma indissociável do contexto municipal em que se insere, estando o seu espaço e atividades articulados ao meio rural e aos elementos da natureza ali presentes. Conforme Villaça (1999) a definição de plano diretor é a seguinte:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

O plano diretor deve estabelecer parâmetros para a melhoria das condições de vida da maior parte possível da população, com base nos diagnósticos feitos sobre a situação atual do local, tanto no seu meio rural como no urbano. Se os planejadores e gestores municipais pensarem não local, mas regionalmente, poderão identificar os potenciais comuns e complementares, assim como os gargalos dos municípios, que dificultam o desenvolvimento urbano dentro de uma perspectiva sustentável. No Brasil foi desenvolvida a idéia de planos urbanos, a partir de 1960, que muitas vezes mantiveram-se restritos à lei, não sendo aplicados.

² População do município por volta de 80.000 habitantes, conforme censo do IBGE de 2000.

Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso, exceção feita ao zoneamento, que aqui é considerado outra corrente. [...] Assim, um plano de zoneamento não é aqui considerado plano diretor, embora todo plano diretor – no discurso convencional – deva incluir um plano de zoneamento (o que na verdade quase nunca ocorreu) e embora não seja raro chamar-se um plano de zoneamento de “plano diretor”. (VILLAÇA, 1999, p. 177).

A diferença é que o zoneamento surge dentro de uma perspectiva espacial com base fortemente funcionalista no Brasil, a exemplo de outros países, ainda como influência dos princípios propostos pela Carta de Atenas (1933) para a consolidação dos espaços urbanos modernos: habitar, trabalhar, circular e recrear. No entanto, o complexo jogo de planejar as cidades deve prever a articulação entre estas funções e não apenas isolá-las, devendo promover a autonomia de bairros e setores. Neste sentido, a participação de técnicos serviu sim, aos interesses de um grupo de pessoas que queria valorizar ou não determinada área da cidade, com fins políticos e mesmo de especulação imobiliária.

O espaço urbano aparece no primeiro momento de sua apreensão, como um espaço fragmentado, caracterizado pela justaposição de diferentes paisagens e usos da terra. [...] **A fragmentação, entretanto, não se realiza de uma vez para sempre, apesar da forte inércia das formas espaciais fixadas pelo homem. Ao contrário, está sendo sempre refeita.** Por derivar da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações sociais de produção e dos conflitos de classe, a ação dos agentes modeladores gera mudanças de conteúdo e/ ou das formas das diversas áreas, de modo que novos padrões de fragmentação do espaço urbano emergem, desfazendo total ou parcialmente os antigos e criando novos padrões no que diz respeito à forma e ao conteúdo. (CORREA, 1997, p. 145-146, grifo nosso).

A fragmentação a que o autor (CORREA, 1997) se refere é o já mencionado zoneamento, ou seja, identificar espaços da cidade que tem um uso específico ou de maior relevância³ que podem ser: residenciais, comerciais, especiais, industriais, expansão urbana, etc. Se num determinado momento os usos estão delimitados, não quer dizer que sempre ficarão como estão, pois a cidade sofre alteração

³ Em linguagem técnica, identificam-se estes usos como conforme ou permissível, onde o uso conforme caracteriza o espaço e o permissível pode acontecer dentro desta zona sem interferir com a identidade do mesmo. Ex: Numa zona residencial (conforme) o comércio que abastece primeiras necessidades é permissível.

populacional, muda seu ciclo sócio-econômico e em função de sua dinâmica estes espaços vão se modificando.

Os usos permitidos e permissíveis, por conta dos seus próprios conceitos, devem ser estabelecidos em função do uso predominante na zona considerada, visando apoiá-lo e complementá-lo, conferindo um maior grau de conforto e eficiência funcional àquele segmento da cidade. O dinamismo econômico e social da zona, por outro lado, serão favorecidos com a diversificação de atividades que possam vir a se instalar nela, cabendo, no entanto certa cautela no sentido de que os benefícios não se façam acompanhar por efeitos colaterais nocivos ao ambiente e à qualidade de vida dos usuários do espaço urbano. (LIMA, 2004, p.12, grifo nosso).

Este é um dos dilemas do planejador urbano. Fragmentar a cidade em zonas distintas (onde morar, trabalhar e recrear têm lugares definidos dentro da malha urbana) ou fazer com que as relações urbanas cotidianas se dêem no mesmo lugar, não havendo necessidade de se transitar por toda a cidade, como acontece nos bairros, por exemplo.

Os aportes teóricos recentes acerca do tema ‘plano diretor’ apontam para um novo conceito. No Brasil, a partir da definição da política urbana inscrita na Constituição de 1988, o plano diretor passa a ser uma condição irrevogável dos municípios, que devem buscar cumprir a função social da propriedade, reorganizar as diretrizes de crescimento da cidade e o espaço já constituído, de forma a amenizar as disparidades sócio-econômicas, além de prever direitos de uso da infraestrutura urbana tanto para pessoas de posses como as de baixa renda.

[...] o planejador poderá utilizar indicadores fornecidos pela literatura técnica ou por experiências de outras cidades aplicáveis à realidade em estudo, na análise das potenciais interferências que o crescimento futuro, moldado pelas normas da Lei de Zoneamento, produzirá na qualidade do ambiente e bem-estar dos cidadãos. (LIMA, 2004, p.11).

Ainda de acordo com Lima (2004), pode-se simular a situação da cidade no futuro, conforme os parâmetros de uso e ocupação do solo, para que seja feita a avaliação: as diretrizes adotadas tendem a conduzir a uma situação de sustentabilidade ou não. Villaça (1999) não vê o plano diretor como “a” ferramenta do planejamento urbano, pois é momentâneo e depende fundamentalmente de vontade política e não técnica para ser implantado.

Em alguns casos, os pontos de partida de nosso raciocínio são premissas, noutros, indagações a serem esclarecidas. Começemos por uma premissa, o conceito-chave de “plano diretor”, que caiu um pouco no ostracismo entre as décadas de 1960 a 1980, mas que posteriormente ressurgiu. Definido por suas *propriedades* ou *características*, **o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocara a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões.** (VILLAÇA, 1999, p. 187-188, grifo nosso).

Em sua obra “As Ilusões do Plano Diretor”, Villaça (2005) comenta que o mesmo não pode “engessar” o executivo, este deverá ter liberdade para trabalhar. Se todas as questões do urbano estiverem referenciadas no plano diretor, assim como projetos a serem feitos, com tempo pré-determinado em lei, quem for eleito prefeito terá pouca liberdade de ação; as plataformas de governo serão todas iguais, independente do partido político. O autor ainda afirma que o Estatuto da Cidade não é claro quanto às punições que o executivo sofrerá caso não queira seguir o que prevê o plano diretor.

Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades [...], são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre a *posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são políticas; nunca para revelar os problemas. (VILLAÇA, 1999, p. 236, grifo nosso).

De fato, as questões técnicas e públicas são o embasamento do plano diretor, mas muitas vezes as interferências dos interesses políticos e econômicos nas decisões necessárias previstas no processo de elaboração dos planos diretores podem gerar entraves aos encaminhamentos considerados mais adequados. Villaça vai de encontro ao que propõem urbanistas favoráveis à lei do Estatuto da Cidade, uma vez que ele sugere que os técnicos só participem das discussões num segundo momento, o plano diretor serviria a um governo municipal, não seria uma lei proposta em longo prazo. A gestão político-partidária muitas vezes se confunde com processos de planejamento da cidade, o qual deveria possuir prazo maior que os quatro anos de administração pública. Assim, ao elencar as prioridades do município, muitas vezes os gestores dão ênfase somente aos problemas mais

visíveis e de fácil solução ou que se revertam em votos para futuras eleições. As questões voltadas ao saneamento básico, por exemplo, são postergadas.

Com relação ao meio ambiente, há cinquenta anos não existia a preocupação que existe hoje, nem se usava a expressão “qualidade de vida”. Os arquitetos modernistas foram precursores na “recuperação das condições de habitabilidade urbana”, conforme Silva.

[...] é lícito se afirmar que aquela “imposição” da doutrina modernista, de cima para baixo - como ocorreu com o Plano Diretor de 1959, em Porto Alegre -, foi uma atitude legítima e louvável, tomada por profissionais com firmes convicções, e que, felizmente, viam no exercício profissional não apenas a oportunidade, mas principalmente o dever de contribuir para melhorar o mundo visível. Naturalmente, podem ter havido falhas de avaliação, em termos de pormenores; mas o conceito geral estava certo. (SILVA, 2002, p.228-229).

Este é um exemplo de planejamento urbano estratégico (ver subitem 1.4). Os profissionais da área acreditavam que o conhecimento, baseado meramente em critérios técnicos e científicos, era suficiente e bastavam para se “pensar” e planejar a cidade, usando estratégias norteadoras para o desenvolvimento urbanístico.

Tratava-se de um planejamento urbano elaborado em “prancheta”,⁴ ou seja, feito com base em modelos de cunho modernista, tais como os propostos por Le Corbusier, entre outros arquitetos que deram importantes contribuições na primeira metade do século XX. A participação da sociedade em geral era dispensada, visto que se tratava de um trabalho exclusivo de técnicos considerados habilitados para tais funções, com base em sua formação acadêmica. O I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1979) sofreu influência deste modo de planejar a cidade.

Neste sentido de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (sic), traduz a **necessidade do acompanhamento**, sob forma atualizada, do desenvolvimento da cidade, trazendo como consequência **estudos e adequações permanentes** do Plano original e determinado que o Primeiro

⁴ Esta expressão, usada por técnicos da área, significa que o planejamento é feito por um grupo de pessoas qualificadas, dentro de um ateliê ou escritório, que se considera apto e soberano para realizar tal tarefa. Não há interferência externa, quer seja de gestores administrativos ou sociedade civil; muitas vezes o material base para realizar o planejamento urbano se restringia a mapas não atualizados.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, mais que um Plano, se torne um **sistema permanente de planejamento**. [...] Se as práticas cotidianas apontam para a possibilidade de uma atualização da configuração da cidade além e/ ou aquém do proposto pelo texto normativo, ou seja, se há concretamente, manipulação e apropriação escapando da estratégia de controle – manifesta no modelo do texto do Plano, fica sugerida a construção de um texto para referenciar as ocupações espaciais, a partir da incorporação das lógicas cotidianas – analógicas, contribuindo de forma decisiva para superar esse tipo de desconcerto entre cidade e texto. (BARTHES, *apud*, MARZULO, 1993, p. 90, grifo nosso).

A proposta, acima referenciada, é fazer uma análise do texto do I PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) de Porto Alegre e ver quais são os pontos de divergência entre este e a prática, de forma que o texto reflita uma realidade exeqüível.

A sugestão de modelos com ares de vanguarda na intenção de moldar Porto Alegre à semelhança das cidades e idéias que “ditavam a moda” e os preceitos culturais de cada período analisado interfere diretamente no desejo de abandono do que a cidade é e representa naquele momento. Implica ainda na concepção da cidade como um palimpsesto, impondo-lhe uma nova camada “desenhada” de acordo com as imagens projetadas no ambiente urbano em dada época, negando as demais pré-existentes e os seus aspectos simbólicos/ históricos. Como se, instantaneamente, cada “fase ideológica” criasse aos aspectos representativos do significado social embutido nos fragmentos da cidade e seu processo evolutivo - e no imaginário que vaga por cada beco da área central. (BERNARDI, 2002, p. 220).

Trata-se de observar o planejamento proposto para as questões urbanas atuais e futuras, uma tentativa de copiar cidades européias, desconsiderando a realidade existente e a formação histórica – cultural do local. Porto Alegre, que é uma das cidades pioneiras no Brasil em Planos Diretores Participativos, já nesta época previa:

[...] o caráter “interdisciplinar e multissetorial do plano” ao tratar o planejamento como processo permanente e de organização sistêmica (em contraposição ao plano acabado); fundamentação jurídico – operacional consolidada em texto único; **criação de instrumentos de consulta e participação da sociedade e concepção de modelo urbanístico de caráter municipal e regional**, cuja conformação física é dada segundo critérios de densidade populacional, zoneamento de uso do solo, multipolarização de serviços, funcionalidade e hierarquização de vias. (BERNARDI, 2002, p. 215, grifo nosso).

Percebe-se a preocupação com a participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano. Mais tarde, em 1988, com a Constituição Federal (artigos 182 e 183), fica clara a proposta de participação popular, que só virou lei em 2001,

com o Estatuto da Cidade, definidor dos instrumentos urbanos que devem ser usados nos planos diretores, conforme necessidades e peculiaridades de cada município.

A questão social, porém, se restringe ao texto do plano diretor. Na prática, a realidade é outra. O processo de inclusão social é uma caminhada; conceitos relativos à propriedade, uso do poder (inclusive o econômico), são muito fortes. A própria lei deixa margem à interpretação dúbia já que não esclarece de onde sairão às verbas para que a administração municipal faça desapropriações, por exemplo, previstos em diversos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Afinal o que tenta resolver o plano diretor? São muitas as indagações que rondam as cabeças dos planejadores urbanos. E, à medida que o processo vai evoluindo e mais pessoas se engajam na tentativa de criar uma cidade desejável, mais complexa é a dinâmica de trabalho. Maricato expressa bem esta angústia:

Que fazer com a cidade ilegal e violenta? E com as áreas ambientalmente frágeis, ocupadas pela moradia pobre? Quais seriam as soluções, a curto e médio prazo, para as tragédias decorrentes de enchentes, desmoronamentos, incêndios e epidemias? Como enfrentar o mercado imobiliário altamente especulativo e excludente? Como combinar a ocupação do solo urbano e o sistema viário com as unidades de gestão baseadas em bacias e sub-bacias hidrográficas? Como implementar a função social da propriedade? Como fazer, objetivamente, o controle do uso do solo (um dos setores mais corruptos das gestões municipais) protegendo áreas ambientalmente frágeis e assegurando a ampliação da oferta de moradias sociais? Como convencer a sociedade e governos das prioridades demandadas pelos problemas de drenagem e saneamento? Que fazer com o comércio informal que ocupa os espaços públicos? Como garantir alguns padrões mínimos de habitabilidade em favelas já urbanizadas? Quais são esses padrões mínimos para o conforto domiciliar, a circulação viária e de pedestres, as áreas públicas, a coleta do lixo, o saneamento e suas manutenção? **Como fomentar o engajamento social para a resolução de problemas que ultrapassem as reivindicações pontuais?** (MARICATO, 2001, p. 49, grifo nosso).

Tais questões e a busca de soluções constituem a inspiração deste trabalho. Ou seja, de que forma as pessoas dar-se-ão conta que não estão sozinhas, mas inseridas num contexto e que seus vizinhos têm anseios que interferirão em sua própria vida? Como conseguir que se pense no coletivo, no regional, não no individual e no local? São indagações que servem como base para uma reflexão sobre a situação das cidades e como o planejamento pode interferir nesta realidade.

1.4. Metodologias Normativa, Estratégica e Participativa

As concepções de planejamento urbano no Brasil têm variado de acordo com o modelo de cidade e com o grau de inserção da comunidade em seus diversos procedimentos. “O conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isto) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente”. (VILLAÇA, 1999).

Como o planejamento urbano é recente, somente nas décadas de 1960 e 1970 foi concebida a Metodologia Normativa, referente a normas estabelecidas verticalmente, de forma autoritária. Os profissionais envolvidos nesta concepção eram arquitetos e urbanistas, que tinham uma visão técnica individualista, sem preocuparem-se com o contexto e os fatores que condicionam a ocupação da cidade (ARAUJO JR, 2006).

Nesta fase inicial do planejamento urbano havia uma preocupação focada com a estética da cidade. Não havia planejamento da ocupação do território no futuro e sim uma normatização do espaço construído existente. A Metodologia Normativa também é chamada de Modernista (FERRARI JR, 2004), pois tem seus critérios baseados na racionalidade, é tecnicista, vê o Estado como base do desenvolvimento da sociedade e regulador do mercado econômico e é diretamente ligada ao progresso capitalista. Usa os parâmetros da arquitetura modernista: ordem, racionalidade e função; valorizando as obras, esquecendo-se do contexto social dos atores urbanos, de uma forma excludente.

No início da década de 1980, com origem no pensamento neoliberal, inicia-se a Metodologia Estratégica, conforme Cardoso:

[...] Ao final de 1979, surgiu a oportunidade. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, primeiro regime de um país capitalista avançado publicamente empenhado em por em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. O efeito dominó se fez ver em todo resto da Europa dita “livre”. Mas o triunfo do capitalismo ocorre em 1989 e 91 com a derrocata do comunismo na Europa Oriental e na União Soviética. O triunfo, não de um capitalismo

qualquer, mas o tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 80. (CARDOSO, 2006, p. 2).

A cidade pioneira, a usar a metodologia estratégica, foi São Francisco, nos Estados Unidos, em 1982. Dez anos mais tarde em Barcelona, por ocasião das Olimpíadas, pode-se visualizar o fruto deste planejamento estratégico que foi usado na infra-estrutura urbana montada para esse evento, numa região politicamente conservadora. As Olimpíadas de Barcelona tornaram-se paradigma deste planejamento, em especial para a América Latina.

O Rio de Janeiro foi a primeira metrópole do hemisfério sul a utilizar o planejamento urbano estratégico, constituindo-se num dos centros fundadores do CIDEU (Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano), uma rede com mais de 50 cidades latino-americanas, cujo objetivo é impulsionar a elaboração e implantação de planos estratégicos urbanos em cidades da América Latina⁵.

[...] Na Europa, por exemplo, conjuntos de cidades, não próximas geograficamente, mas unidas na geometria dos espaços de fluxos, realizam planejamentos comuns. Isso demonstra que o planejamento estratégico, seja como plano ou processo, tornou-se um instrumento indispensável para pensar o futuro das cidades e direcionar o seu desenvolvimento, dentro do novo espaço de fluxos de um mundo globalizado e de uma sociedade em rápida evolução. (LEAL, 2001, p. 85-86).

Algumas cidades, onde foi aplicado o planejamento estratégico, conforme Leal são: Montreal e Toronto (Canadá); Frankfurt, Paris, Lyon, Madrid, Bilbao, Barcelona, Lisboa (Europa); Sidney e Melbourne (Austrália); Bogotá, Medellín (Colômbia); Monterrey e Guadalajara (México); Mendoza e Buenos Aires (Argentina); Fortaleza, Campos, Juiz de Fora, Belo Horizonte e Recife (Brasil).

Esta metodologia de planejamento urbano usava critérios estratégicos (baseados na administração empresarial), partindo de um ponto definido (o diagnóstico da cidade), usando os meios (as referidas estratégias) para se chegar a um fim preestabelecido e desejado; controlando o crescimento da cidade.

⁵ As informações foram coletadas na Internet, no endereço:
www.rio.rj.gov.br/planosestrategicos/old/plano93_96/planoest.html.

As estratégias propostas pela metodologia de mesmo nome parecem rígidas quando se pensa em cidades distintas, cada qual com sua dinâmica particular. Se numa empresa há vários problemas a se resolver em diversos setores, o que dizer da administração pública que conta com pastas tão específicas quanto saúde, educação, fazenda, obras, assistência social, entre outras? A principal função da gestão pública que administra o município é a social, que deveria minimizar as injustiças e promover qualidade de vida aos munícipes (conforme SOUZA, 2004), mesmo que isso acarretasse desvantagens econômicas para a prefeitura, diferente do que acontece numa empresa, que visa em primeiro lugar, lucro.

Um problema que se repete dentro de muitas empresas (bem demonstrado por Goldratt, 1997, em “A Meta”) e também na administração pública, é a falta de comunicação entre os distintos setores, que buscam mostrar eficiência isolada, não funcionando como parte de um conjunto. Os problemas que surgem vão sendo resolvidos de forma que a administração não arranhe sua imagem perante os eleitores, relegando ao segundo plano as soluções técnicas que deveriam ser tomadas.

O Sistema de Planejamento Estratégico é pouco usado, em virtude da complexidade e sinergia das estruturas das organizações públicas formais e informais que devem ser incluídas em planejamento. [...] No caso das cidades, o seu tamanho, a complexidade de suas estruturas sociais, econômicas e políticas, e outras características, poderão indicar a aplicabilidade de técnicas diversas em várias fases do planejamento. (LEAL, 2001, p. 84-85, grifo nosso).

O objetivo do planejamento estratégico é a explicitação do modelo de cidade desejada. Visa transpor a cidade accidental para a intencional. As linhas estratégicas não devem ser muito abrangentes, pois podem não ser exeqüíveis. Deve-se optar por uma cidade desejada que seja realista e viável, conforme Leal. Se a questão urbana, anteriormente (no planejamento normativo), remetia aos problemas como o crescimento desordenado e racionalização do uso do solo, a partir deste momento, passa a ter enfoque na competitividade urbana.

Quando a liberalização do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam:

- competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial;
- competir na atração de novas indústrias e negócios;
- ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços;

- competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada (WORLD ECONOMIC DEVELOPMENT CONGRESS & WORLD BANK, *apud* CARDOSO, 2006).

A cidade é vista como insumo, devendo disputar, no mercado, com outras cidades. Cardoso (2006) faz uma crítica a este tipo de planejamento uma vez que a imagem da cidade espetáculo é “vendida” não aos seus cidadãos, mas aos visitantes, pessoas que podem pagar por este produto, o chamado “*city marketing*”. Os investimentos sociais não são prioridade, pois apresentam baixo valor estratégico. Outra característica deste tipo de planejamento é o otimismo, pois só a parte bonita e interessante é oferecida ao turista, os problemas são ocultados ou ignorados. Brandão (2002) lembra que a intenção deste modelo é tornar a cidade competitiva num mundo globalizado, diz ele: “[...] o maior desafio do planejamento urbano contemporâneo é aumentar o potencial competitivo das cidades no sentido de responder às demandas globais e atrair recursos humanos e financeiros internacionais”. No mundo globalizado dos dias de hoje a informação chega à população rapidamente, o consumo se dá de forma intensa, e uma vez que o turismo é uma das formas de se fomentar a economia das cidades, o planejamento estratégico aparece como alternativa viável.

Nova York é um exemplo. No governo do prefeito Rudolf Giuliani, (1994) foi implantado o Programa *Tolerância Zero*, relativo à criminalidade. As pequenas transgressões e a micro-criminalidade diminuíram 30%, no final do primeiro mandato, conforme Cardoso (2006). A cidade passou a ser mais segura e oferecer maior tranquilidade, principalmente à noite. Porém há outra questão no que se refere à segurança pública. Os policiais muitas vezes eram racistas, violentos e preconceituosos, perseguindo negros, boêmios, hispânicos, homossexuais e pobres, o que causou constrangimentos aos moradores dos bairros Bronx e Harlem, por exemplo, em detrimento de uma vida pacata oferecida aos turistas e ricos da cidade. A diminuição da criminalidade foi bem vista pelos nova-iorquinos, porém estes não aceitaram os abusos policiais.

Alguns fatores contribuíram para a confusão ideológica em torno do planejamento estratégico. A participação democrática é extremamente valorizada em suas diretrizes. Seu principal representante, Jordi Borja, foi um dos principais estudiosos dos movimentos sociais urbanos nos anos 70. Mas, como demonstra Vainer, **o convite à participação, nesse modelo, implica em subordinar os interesses de muitos aos interesses hegemônicos: unidade para salvar a cidade e levá-la a uma vitória**

sobre as demais que competem pelos mesmos investimentos. [...]. Os prefeitos se viram frente ao aumento das demandas decorrentes do desemprego (saúde, moradia, emprego, educação pública etc.) e um corte dos recursos de origem federal. Finalmente, resta lembrar ainda que o urbanismo é matéria geralmente tida como hermética: coisa de especialista. Há muita desinformação no debate sobre a cidade, o que permite sua manipulação. (MARICATO, 2001, p. 60-61, grifo nosso).

Maricato (2001) alerta sobre a manipulação da participação popular neste modelo, pois os interesses econômicos são soberanos. Cada município tem que ser auto-suficiente combatendo desemprego, participando do mercado financeiro, pagando suas contas e propiciando que a população se sustente.

A Metodologia de Planejamento Urbano Participativo, por ser recente, é bastante difícil de ser implantada, pois exige quebra de paradigmas⁶. Embora a lei do Estatuto da Cidade seja um importante instrumento de desenvolvimento urbano, apontando para uma participação maior, essa é uma lei muito abrangente e impositiva. A construção de um processo participativo e sustentável vai depender não apenas de uma definição jurídica, mas de uma construção social e política das comunidades envolvidas.

A própria Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, já estabelecem que **é garantido o direito à propriedade, mas que também toda propriedade cumprirá a sua função social**. Este princípio “garante”, pelo menos em tese, que a partir deste momento a propriedade e sua existência somente terá sentido se a mesma cumprir este papel social, gerando justiça social e diminuindo as desigualdades entre os habitantes da cidade. “Garante” que o desenvolvimento e crescimento das cidades será norteado pelo compromisso legal dos (as) administradores(as) municipais em melhorar a qualidade de vida, combatendo a miséria e criando mecanismos que façam da inclusão social um objetivo. Além disso, **estes mecanismos de inclusão devem estar contidos como princípio básico do Plano Diretor de cada cidade** (FERNANDES, 2005, p. 74, grifo nosso).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, pela primeira vez o desenvolvimento urbano com função social foi contemplado em lei, sendo um capítulo específico as políticas urbanas. O Estatuto da Cidade (EC) regulamentou o que fora previsto na Constituição, quase treze anos antes, em busca de um enfoque mais social e menos econômico para o desenvolvimento da cidade e do município, criando instrumentos que alteram conceitos arraigados aos cidadãos, como o direito de propriedade. O EC, portanto dá diretrizes para esta política urbana nos níveis

federal, estadual e municipal; sendo que cada ator municipal tem a chance de usar a lei conforme sua realidade local, através de um processo democrático participativo.

O processo de produção, implementação e execução de políticas públicas, se dá através da **democracia representativa**, com o poder sendo exercido por representantes eleitos, da democracia direta, com os membros atuando diretamente, e da **democracia participativa**, onde há uma cooperação entre os membros e os representantes, cujo *modus operandi* deve ser verificado pontualmente. (ARAUJO JR., 2006).

Araújo Jr. (2006) aponta uma questão que pode passar despercebida; não há como obrigar a participação popular, porém é dever do poder público incentivar e potencializar essa participação. A sociedade civil muitas vezes se sente confortável em só apontar deficiências, porém quando é convidada a participar, exime-se de seu dever, ou por falta de informação da força que lhe cabe neste momento, ou pela ausência de prática em processos participativos legítimos no país. O poder público deveria desencadear este processo aos poucos, pois mobilizar, informar e convidar à participação todos os cidadãos envolvidos quer seja da cidade ou do campo, demanda tempo, dinheiro e muito trabalho. De fato, a maioria dos municípios só está se mobilizando por força da lei e porque haverá cortes orçamentários para os que não se enquadrarem. Além disso, os técnicos das prefeituras também necessitam conhecer metodologias e estratégias de integração com a comunidade, devendo, para isto, ouvirem o que os habitantes têm a dizer e a contribuir.

O envolvimento de segmentos organizados da sociedade no processo ou a instituição de canais de participação social – uma das questões centrais que tem preocupado analistas e técnicos – não é passível de fórmulas *a priori* estabelecidas. **O papel do técnico em planejamento é garantir que os canais instituídos permaneçam abertos e contribuir para a instituição de novos. Jamais o planejador poderá substituir seja a vontade política, seja a pressão social.** (CARVALHO, 2001, p. 2, grifo nosso).

A lei do EC cria os seguintes instrumentos, que deverão ser previstos no plano diretor de cada cidade⁷ para que possam ser aplicados conforme a realidade local, com vistas numa democratização social urbana e evitando-se a especulação imobiliária. (FERNANDES, 2005):

⁶ Como o período temporal deste trabalho vai de 1988 a 2001, será feita análise somente da lei do Estatuto da Cidade, de forma genérica, somando-se aquilo que os pesquisadores têm dito sobre ela, não levando em conta sua aplicação.

⁷ Cada cidade escolherá quais instrumentos deseja inserir no plano diretor e criará leis complementares que dirão como estes instrumentos serão usados.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: dá ao município ferramenta de contenção da especulação de imóveis (construídos ou não) que estejam abandonados ou sem utilização, esperando valorização dentro do mercado imobiliário;

Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo: outra forma de fazer com que o proprietário não fique com um imóvel parado, sem uso, já que pagará imposto que aumentarão progressivamente, ano a ano, até o máximo de cinco anos;

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: passados estes cinco anos (caso o imóvel esteja na mesma situação inicial), o poder público municipal poderá efetuar a desapropriação por haver interesse social, pagando ao proprietário o valor do mesmo em títulos da dívida pública, com prazo de resgate de dez anos;

Usucapião especial de imóveis urbanos: as pessoas que morarem em propriedades de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos e não forem proprietárias de outro imóvel urbano ou rural, poderão fazer uso deste instrumento;

Outorga onerosa do direito de construir: quanto maior o terreno (em termos de área) a ser construído, maior o valor pago pelo proprietário ao município para poder construir;

Transferência do direito de construir: o proprietário poderá exercer seu direito de construir em outro local, pagando ao município por isto. Este recurso também poderá ser usado quando o imóvel estiver em zona de preservação ambiental, for patrimônio histórico, enfim, em circunstâncias determinadas pelo plano diretor;

Operação urbana consorciada: unem-se município, moradores, proprietários, investidores privados, para preservar, recuperar ou transformar áreas urbanas;

Estudo de impacto de vizinhança: este instrumento faz com que as construções sejam previamente submetidas aos vizinhos que poderão ou não aceitá-las na região onde moram ou têm propriedade.

As metodologias de planejamento urbano deveriam permitir constante revisão e modificação do plano diretor, pois a cidade vai se transformando ao longo dos anos e a dinâmica urbana se alterando. O planejamento tão bem pensado, discutido, analisado, pode ir se tornando obsoleto, a cidade se auto-ajusta, conforme Escobar (2000) salientou. Atualmente, com ferramentas técnicas tão rápidas como o computador e a internet, pode-se identificar problemas e visualizar fatos quase no mesmo instante em que acontecem. Isso facilita o trabalho do planejador, que pode prever acontecimentos e em alguns casos evitar catástrofes. Em contra partida, o tempo de análise, discussão, propostas, erros, acertos para se chegar ao fim do processo de planejamento urbano é mais exíguo.

1.5. Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano

Existem alguns desafios que devem ser superados na busca da consolidação da esfera pública brasileira, pois é comum o pensamento que o “público” não é de ninguém, logo se estabelece uma simbiose de troca de favores, na ilusão de que não há prejuízo para terceiros. Segundo os autores Wanderley e Raichelis (2001), deve-se construir uma nova noção de interesse público, que torne a gestão pública mais permeável às demandas da sociedade e reduza a tendência do Estado, do poder burocrático e de agentes sociais privilegiados, em monopolizar as esferas de decisão política.

O público (no sentido de estatal) na história brasileira foi marcado, como inúmeros autores têm destacado, pela dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. **Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos.** (WANDERLEY e RAICHELIS, 2001, p. 166, grifo nosso).

Um dos desafios a ser superado é mudar o foco do social para o político e cultural, já que a sociedade que se tem é resultado destes fatores; outro é transpor a lei escrita para a prática, de modo a contribuir para que o planejamento urbano ou as políticas públicas urbanas surjam de uma realidade local e regional, e não de modelos externos que não levam em conta fatores histórico – culturais.

No dia-a-dia, aplicando-se as leis relativas às políticas públicas, esbarra-se em outro entrave: a atuação ineficiente da fiscalização. Maricato (2001) faz uma dura crítica à fiscalização das prefeituras. Todo o processo de elaboração das leis, que é longo, discutido entre vários atores sociais, depois que passa pela Câmara de Vereadores, acaba sendo aplicado ou não pela atuação dos fiscais. Esta é uma peça fundamental na engrenagem, porque se não funcionar, todo o trabalho anterior é perdido.

[...] muitos planos de legislação urbanística e ambiental, bem-intencionados e rigorosos, são elaborados e aprovados nos legislativos. Mas o controle urbanístico e ambiental, fundamental para garantir a implementação dessas propostas, fica nas mãos de fiscais que não raramente são: a) em pequeno número; b) desaparelhados; c) mal pagos; d) dotados de baixa escolaridade. A corrupção é freqüente entre esses profissionais. Enfim essa máquina administrativa assemelha-se a um elefante com pernas de garça... Um corpo inchado de burocratas que enchem os gabinetes mas que não se ocupam de tarefas práticas e operacionais. (MARICATO, 2001, p. 54, grifo nosso).

O quadro atual pertinente ‘ao público’ sugere uma reforma estrutural dentro da máquina administrativa, especificamente no que tange aos funcionários (principalmente os fiscais), visto que estes têm o poder de fazer valer a lei do plano diretor e as leis dele derivadas. A organização burocrática pública prevê uma remuneração muito baixa a estes funcionários, não os qualifica e exige resultados. O que acontece em algumas situações é que gestores, conhecendo a situação e com algum interesse político-partidário, não estimulam a realização do trabalho do fiscal. Desta forma, o planejamento feito numa etapa anterior, que mobilizou os usuários da cidade como um todo, acaba não sendo aplicado.

Pretende-se, ademais, que a participação da sociedade se dê na mudança da dimensão cultural e administrativa no país, pela parceria e cooperação entre administradores e funcionários. Outras medidas contemplam **a profissionalização e a valorização do servidor público**, estimulando ações de co-gestão, desenvolvimento de recursos humanos, e o melhor atendimento dos cidadãos e suas necessidades, atuando nas áreas de simplificação de obrigações de natureza burocrática, facilitando o sistema

de recebimento de reclamações e sugestões, implementando um sistema de informação, buscando eliminar as filas. (WANDERLEY e RAICHELIS, 2001, p. 171, grifo nosso).

Há a necessidade de se criar um comprometimento entre aqueles que trabalham como funcionários ou administradores públicos, pois os problemas conhecidos na escala municipal se reproduzem dentro do Estado e da União. É preciso focar o objetivo e criar uma estratégia de como chegar lá, para que não se perca esforços em processos que não sairão da gaveta.

Com relação à qualidade ambiental das cidades, Lima (2004) alerta para a responsabilidade do poder público, diz ser imprescindível que as políticas públicas não percam este foco em suas diretrizes, sob pena de não haver atendimento às gerações futuras. Para tanto se usa o plano diretor e, dentro deste, o zoneamento.

Se comprometidas com a sustentabilidade, as políticas de uso e ocupação do solo urbano que norteiam as diretrizes dos Planos Diretores e Leis de Zoneamento precisam embutir esse compromisso nas prescrições de usos mais ou menos adequados para uma determinada zona, na definição das taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, recuos e afastamentos obrigatórios, taxas de permeabilidade e outros parâmetros que orientam a localização de atividades e as iniciativas de construção. (LIMA, 2004, p.10-11).

Os problemas urbanos das cidades de médio e pequeno porte ficaram mais visíveis a partir da década de 1980, pois vários distritos se emanciparam criando novos municípios; se esta foi uma forma das localidades desenvolverem-se e buscarem recursos junto ao governo federal, por outro lado criou muitos municípios deficientes em diversas áreas (saúde, educação, infra-estrutura urbana, entre outros).

O processo de nossa urbanização, embora tenha raízes coloniais, começa a tomar vulto nas décadas de 1940 e 1950, processo esse que, anos atrás, chamei de uma urbanização *suportável*, por uma série de razões. [...] Essa expansão urbana se fez, não só nos centros urbanos mais densos, mas também nas suas periferias próximas, e por isso mesmo, os problemas infra-estruturais daquele momento eram problemas de escala reduzida e não de escala *ciclópica* como passariam a ser. O estado ou o setor privado, mal ou bem, dava conta de contornar determinados problemas. Afinal, não faltavam vagas nas escolas, não sobravam crianças na rua por falta de vagas. O sistema de transportes, se não era bom, não era ruim. O problema habitacional era resolvido de maneira modesta e adequada ao padrão de vida da população e da renda, principalmente da classe trabalhadora urbana. (CANO, 2003, p. 293).

Os municípios vizinhos têm características semelhantes; com a regionalização o governo federal identifica mais claramente problemas, falhas e objetivos comuns, fornecendo ferramentas para as soluções conjuntas. Por exemplo: dois municípios não precisam disputar entre si uma verba para execução de um hospital se a distância entre eles é pequena e ambos poderão construir um hospital regional, melhor equipado, que sirva a mais municípios além deles. Usando a força que têm em conjunto, uma região consegue prosperar e se desenvolver. A regionalização seria a quarta esfera de poder dentro do que hoje já existe (municípios, estados e união).

[...] Concordo inteiramente que não se pode pensar em projeto de desenvolvimento urbano e regional ou uma rearticulação urbana regional sem um marco geral de um projeto nacional. E o marco geral de um projeto nacional, obviamente, num país com as características e as condições do Brasil, passaria por uma definição, por uma prioridade de **repensar um projeto nacional que levasse em conta uma integração físico-territorial, uma integração econômica e, antes de tudo, uma integração social.** [...] Objetivamente, a integração das três dimensões passa por um recorte regional, naturalmente consideradas as diferenças sociais e as diferenças regionais que são postas no Brasil. (DINIZ, 2003, p.49, grifo nosso).

Os administradores e planejadores das cidades de médio porte podem vislumbrar qual o futuro das que não se organizam e ignoram as questões de infraestrutura urbana, além de não se preocuparem com o meio ambiente, pois os recursos naturais, (diferente do que se pensava nas décadas de 1940 e 1950) são finitos. Os municípios, antes da Constituição eram muito dependentes do Estado e da União. A Constituição forçou uma mudança dentro do processo administrativo, dando maior autonomia aos municípios, e consequentemente maiores responsabilidades⁸.

O município recebeu, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, várias atribuições que o mesmo não possuía. Ademais, ganhou autonomia administrativa, política, financeira e legislativa, ampliando sua atuação junto a seus moradores (as). Além de estar muito mais próximo dos (as) moradores (as), é o poder público municipal, seja na cidade ou na zona rural, que conhece os problemas e as dificuldades a serem enfrentadas, que pode efetivamente (ou não), através de políticas concretas e corretas, melhorar a vida de seus moradores (as), quanto ao transporte, saúde, educação, saneamento, lazer, etc. (FERNANDES, 2005, p. 74).

⁸ Porém o paternalismo continua pela recentralização federal.

O Estado deveria, conforme a lei, interferir cada vez menos na dinâmica de organização da sociedade, delegando a ela esta incumbência. Tanto que o EC já prevê que cada município usará os instrumentos de planejamento urbano da forma que melhor lhe convir, convidando as pessoas para discutirem e decidirem a cidade que querem para morar, através do Plano Diretor.

A chamada abordagem pluralista vê a esfera pública como um espaço, uma arena, assemelhada a um mercado de opiniões. Então, interesses organizados que têm mais peso, tem mais poder, e assim conseguem ter acesso à esfera pública, influenciando na definição da agenda colocada na arena pública, e é em razão desses interesses pragmáticos que as questões se resolvem. Sabendo-se, como nós sabemos, que as decisões políticas precisam, de alguma maneira, ser legitimadas perante a esfera pública no sistema democrático. (DANIEL, 2003, p.62).

Ao implementar o orçamento participativo (PONTUAL, *apud* WANDERLEY e RAICHELIS, 2001) a administração pública tem maior transparência; tende a abandonar práticas clientelistas; acaba com a intermediação na aplicação dos recursos públicos; a decisão de aplicação destes passa a ser mais objetiva e impessoal; há maior eficiência e eficácia na gestão pública e melhor aproveitamento dos recursos governamentais; além de co-responsabilizar outros atores locais pelo destino dado a estes recursos. Porém a porcentagem do orçamento que é destinado à consulta popular, de onde ele deverá ser aplicado, gira em torno de 3% (SEDAI/RS, 2005) no estado do Rio Grande do Sul; ou seja, teoricamente há participação popular mas de fato esta não tem representatividade junto a forma convencional de governar. As organizações não governamentais (ONGs), que são privadas, formais, sem fins lucrativos, auto-governadas e com participação voluntária, desempenham um papel importante, pois articulam, assessoram e fazem a mediação entre a sociedade civil (em prol de várias causas) e o Estado, com força representativa.

1.6. Leis Federais e Estaduais de Desenvolvimento Urbano

O desenvolvimento urbano, cuja lei mais conhecida é o Plano Diretor (em nível municipal), tem leis majoritárias no âmbito estadual e federal que devem ser respeitadas, principalmente se o município não tiver legislação própria. Além das leis

já citadas (Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, que previu através de seus artigos 182º e 183º a questão urbana no país e da lei federal nº. 10.257 chamada de Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos citados da Constituição), existem ainda as leis 6.766/79 e 10.098/00, que serão vistas a seguir.

A lei nº. 10.098 de 19 de dezembro de 2000 trata da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida; Gomes (2006) a considera como uma das três leis nacionais que condicionam o plano diretor e demais normas urbanísticas municipais.

É notório o esforço da lei em destaque no sentido de diminuir a profunda e inaceitável marginalização vivida por parte de nossa população, que se vê impedida ou especialmente dificultada no tocante à fruição da cidade. Ainda que esse quadro não se construa propositalmente, o que é discutível, nem mesmo o esquecimento dessas pessoas é tolerável à luz de nossa Carta Republicana: o Estado Federal brasileiro tem a obrigação de agir exatamente para erradicar a discriminação de qualquer ordem e reduzir as diferenças existentes. Evidentemente, isso se aplica sobremaneira ao desenvolvimento urbano. (GOMES, 2006, p. 53).

A maioria dos planos diretores ainda é frágil nas questões de acessibilidade aos portadores de deficiência física. Por força da obrigatoriedade de implantação do que prevê a lei do Estatuto da Cidade, essa questão é muitas vezes negligenciada nas leis municipais, não sendo obrigatória em edifícios particulares, mesmo que em obras públicas atuais seja respeitada.

Ainda na esfera federal há a lei nº. 6.766 de 19 de dezembro de 1979, posteriormente complementada pela lei nº. 9.785 de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre o parcelamento do solo. A lei define diferenças entre loteamento e desmembramento, conceitua lote e infra-estrutura básica. Em 1999 o texto foi alterado fazendo-se referência a ZHIS (zonas habitacionais de interesse social) que, mais tarde, na lei do Estatuto da Cidade, em 2001, passa a ser ZEIS (zona especial de interesse social), que se destina a habitações de baixa renda. A lei nº. 6.766 define onde será e onde não será permitido o parcelamento do solo, os requisitos que os loteamentos deverão atender, além de definir a testada e a área mínima dos lotes (5,00m e 125m² respectivamente). Fala-se também na faixa *non aedificandi* ao

longo dos rios, rodovias, ferrovias e dutos⁹. Também prevê as situações em que o Estado deverá disciplinar a aprovação dos municípios em relação a loteamentos e desmembramentos (visto que esta é uma incumbência do município, conforme legislação específica com contempla a diversidade de cada realidade local). Ainda na lei são estabelecidos os registros e contratos de compra e venda dos loteamentos e desmembramentos e punições penais para quem desobedecer a referida lei.

No estado do Rio Grande do Sul há a lei nº. 10.116 de 23 de março de 1994, que regulamenta as questões urbanas dentro do Estado e dá diretrizes gerais para os municípios nesta seara. A lei fala sobre a função social da propriedade urbana em seu artigo 3º, já em 1994 (sete anos antes da lei do Estatuto da Cidade). Dá autonomia aos municípios em seu artigo 5º para definirem sua própria política municipal de desenvolvimento urbano (observadas as leis majoritárias), instituir o sistema de planejamento urbano, o plano diretor e o programa prioritário de obras. Na seção I, elenca uma série de quesitos a serem observados no plano diretor, numa antecipação da redação do Estatuto da Cidade, já que o texto é bem semelhante. O capítulo V dispõe sobre a participação comunitária e popular com representação no Conselho de Desenvolvimento Urbano, audiências públicas, representação na elaboração do plano diretor, entre outros. Em nível nacional essa preocupação com a participação popular só se efetivou em forma de lei em 2001, com o Estatuto da Cidade.

No Rio Grande do Sul ainda existe um provimento nº. 28/2004 da Corregedoria Geral da Justiça, instituída “More Legal”. Também uma legislação pioneira, já que em nível federal a questão da regularização do parcelamento do solo não se efetivou em forma de lei. Este provimento prevê que no território gaúcho as pessoas que tiverem título de propriedade do imóvel (existindo uma matrícula de origem) e estiverem em situação consolidada, podem requerer na justiça, após o processo ter sido aprovado na prefeitura municipal, com base no “More Legal”, o registro de sua propriedade (restrito ao terreno), sem que seja necessário se enquadrar nas demais leis vigentes dentro do município. A questão é polêmica uma vez que este provimento beneficia as pessoas que moram ilegalmente, que

⁹ No caso de Santo Ângelo, a lei respeitada quanto à proibição de construções nas margens dos rios é o Código Florestal lei nº. 4771 de 15 de setembro de 1965, que prevê faixas de 30, 50, 100, 200 e 500 metros como área de preservação permanente, conforme a largura do rio.

compraram lotes irregulares; ao invés de punir o loteador que não se adequou à legislação municipal, cria-se outra lei para regularizar estes lotes. Por outro lado, é dever da prefeitura fiscalizar e não deixar que situações como estas aconteçam, e, uma vez que toda cidade tem moradias não regulares, há um compromisso social de incluir estes munícipes na realidade urbana existente. Uma dúvida é se os proprietários de terrenos não edificadas de loteamentos irregulares podem regularizar suas áreas pelo “More Legal” uma vez que o próprio nome do provimento sugere que o proprietário esteja morando na área. Este proprietário pode se beneficiar mais de uma vez pelo referido provimento? Como se trata de uma legislação recente, com poucos exemplos já julgados, as questões não foram esclarecidas em sua totalidade. É o início de um processo de inclusão.

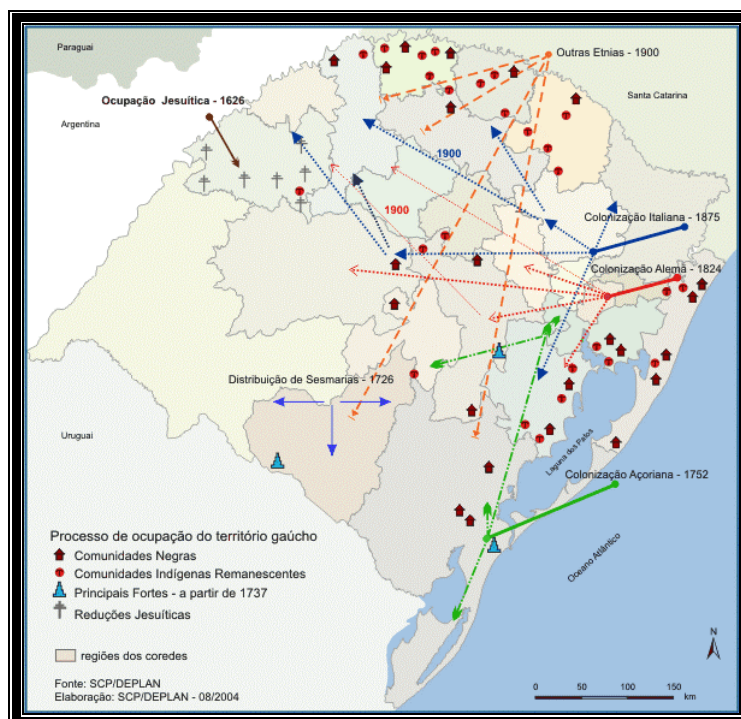
2. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO E SEU DESENVOLVIMENTO URBANO

A seção dois pretende caracterizar o município de Santo Ângelo, tanto sob o ponto de vista histórico quanto contextualizá-lo na região em que se insere, exercendo papel fundamental dentro desta rede urbana; conforme demonstrado nos quadros elaborados a partir dos dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

2.1. Aspectos Históricos

Conforme o Tratado de Madrid, de 13 de janeiro de 1750, as divisas da região das Missões foram feitas pelo curso do rio Uruguai. Os índios não tinham a prática da agricultura, tão pouco da pecuária; foram catequizados pelos padres jesuítas, e formaram os Sete Povos das Missões, quais sejam: São Borja, São Nicolau, São Luiz Gonzaga, Santo Ângelo, São Lourenço, São João Batista e São Miguel Arcanjo (ver localização na figura 01). O território onde se localiza Santo Ângelo era região dos índios Tapes pertencente aos guaranis das tribos Tupi-Guaranis do Sul, conforme relato de Machado (1981).

FIGURA 01 – Localização das Reduções Jesuíticas no RS



FONTE: www.spc.re.gov.br/atlas, 2005.

Em 1706 foi fundada a última redução dos Sete Povos das Missões pelo padre Diogo Hase, entre os rios Ijuí e Ijuzinho. Em 1707, a redução mudou-se para os arredores de onde hoje se localiza a Catedral de Santo Ângelo. A redução Santo Ângelo Custódio foi consagrada ao Anjo Custódio das Missões, o protetor de todos os povos missioneiros, conforme mapa 01¹⁰, abaixo:

¹⁰ Este mapa foi feito usando-se a base digitalizada pelo Núcleo de Geoprocessamento da Universidade Regional Integrada (URI) e um encarte do Jornal das Missões (obtido no Arquivo Municipal de Santo Ângelo) do mapa desenvolvido pelo Núcleo de Arqueologia da Universidade Regional Integrada – URI (arqueólogo Giovanni Scaramella), que demonstra o traçado urbano missioneiro sobreposto ao atual traçado urbano de Santo Ângelo.

Sendo estabelecida sobre a antiga redução, manteve desta o espaço destinado à praça, dispondo as edificações ao seu redor, e seguiu a anterior orientação do traçado viário- Norte/Sul. [...] pode-se concluir que não houve um plano de ocupação que tenha servido de suporte para a instalação das construções que foram sucessivamente estabelecendo-se na povoação. Quando Hemetério afirma que esta utilizou-se da planta da redução (Silveira, 1979:171), parece estar referindo-se à disposição paralela aos lados da praça, mantendo-se este partido anterior. Com relação a um traçado de ruas e quadras fica evidente que inexistia a possibilidade de coincidência tendo em vista que os blocos residenciais da redução é que definiam as ruas, desvinculados de parcelamento e posse de terrenos que, na nova povoação, absorviam lotes de solo da freguesia. (YUNES, 1994, s/n).

A formação do espaço urbano (para alguns autores definida como repovoamento) se deu sobre o que era a redução de Santo Ângelo Custódio, que foi totalmente destruída, com exceção da igreja Matriz, que apesar de não se a mesma da época da redução foi reconstruída no mesmo local. A praça destaca-se como elemento central, sendo que na sua frente fica a Catedral, ao lado o prédio da Prefeitura Municipal e em diagonal a este o prédio do Museu. O mapa da redução, bastante utilizado atualmente, delimita o núcleo do patrimônio arqueológico da cidade, servindo de base às escavações arqueológicas ali realizadas. Na sobreposição das plantas urbanas da cidade atual e da época da redução jesuítica, percebe-se que não há concordância entre ruas ou quadras. Somente coincide a localização da igreja, que, juntamente com a praça, são os atuais marcos de formação da cidade.

A catedral de Santo Ângelo (ver figura 02) tem uma característica peculiar: enquanto todas as outras igrejas dos Sete Povos tinham sua fachada principal voltada para o norte e seguiam rigorosamente uma planta urbanística pré-definida, a santo-angelense foi construída com a frente voltada para o sul, o que reforça a hipótese de que seu planejamento pode ter sido o último realizado na região, encerrando assim, um ciclo. A catedral existente hoje, foi construída na década

FIGURA 02 – Catedral



FONTE: Acervo Conselho do Patrimônio Histórico

de 1950, no mesmo lugar e sobre a fundação da igreja originária das Missões. Sobre a referida construção:

[...] “começavam a demolir parte do frontispício para aproveitar os materiais na capela que pretendiam construir”... “Veio tudo abaixo com exceção de duas colunas ainda conservadas”... “Não se completou o pensamento do restaurador dessa redução, que era aproveitar todo frontispício e construir o corpo da igreja menor que o antigo”. [...] à esquerda da Igreja Matriz, no local onde existia o cemitério da redução, estavam instalados a Intendência Municipal, o Quartel da Polícia e a Cadeia (Silveira, 1979:172 e 173), o que configura a usual disposição dos prédios administrativos e representativos do poder local em frente à praça (YUNES, 1994, s/n).

O município de Santo Ângelo teve destaque na época, tornando-se um dos povos mais bem sucedidos economicamente do ponto de vista das atividades agrárias em toda região missioneira. A erva-mate e o algodão eram os principais produtos de cultivo (sendo a erva também industrializada). A economia se baseava em dois modelos, *abambaé* (lavoura familiar) e *tupambaé* (trabalho comunitário da lavoura e criação, supervisionada pelos padres). A população missioneira se dedicava à criação de animais para consumo próprio, não tendo interesse na pecuária.

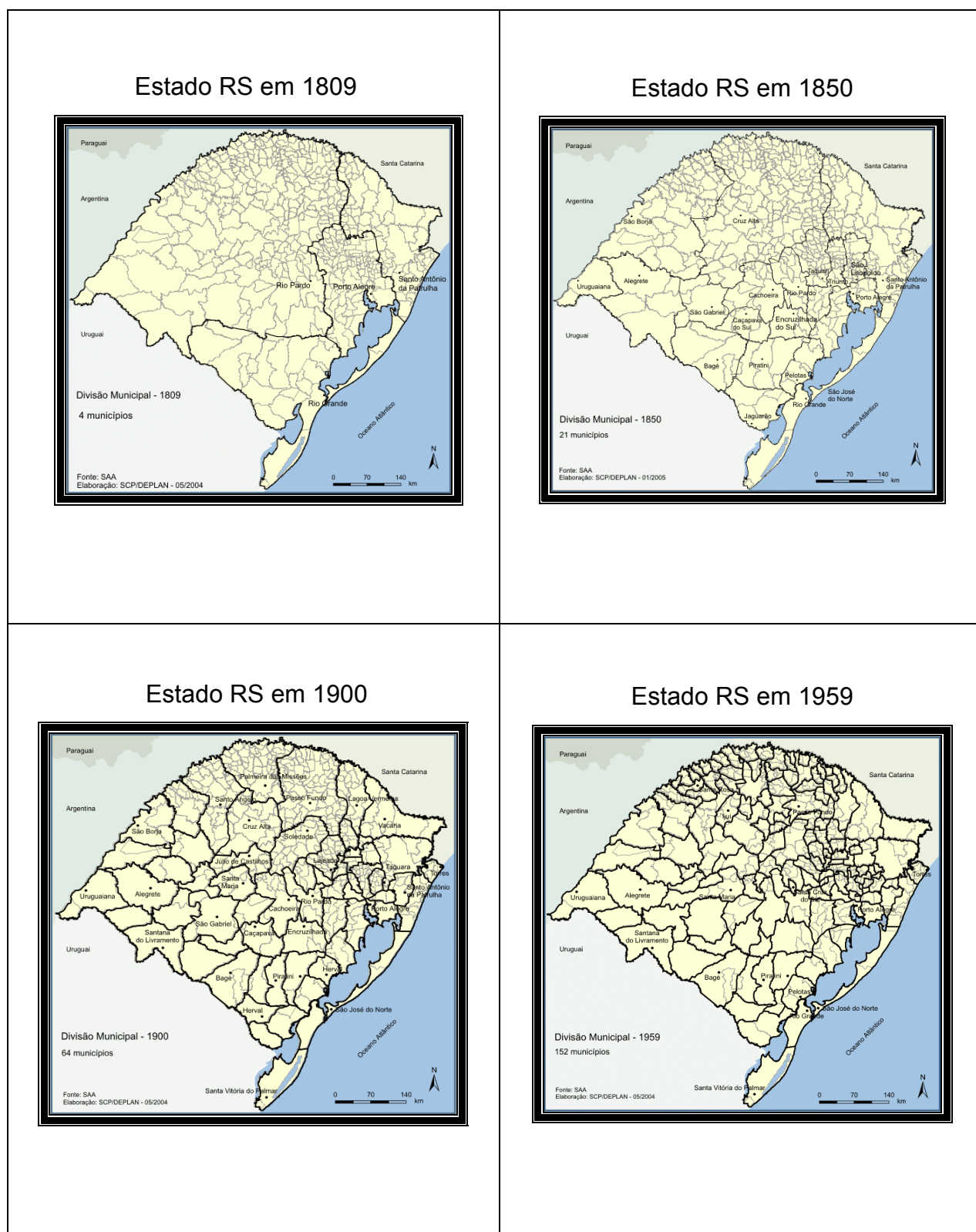
Sob pretexto de que os jesuítas escravizavam os índios à sua ganância e que estavam se revelando como inimigos do governo, conseguiu Pombal, então em maré de prestígio, graças, principalmente, à sua bravura em face da tremenda provocação do terremoto que assolara Lisboa (1º de novembro de 1755), obter uma vitória espetacular com a decretação da expulsão dos jesuítas do Brasil (1757). Inicia-se então a fase de decadência das Missões (MACHADO, 1981, p.13).

Os administradores militares não conseguiram manter a maioria dos índios na aldeia. Sem a coordenação dos padres jesuítas, a população foi reduzida a um terço da antiga, já que os índios voltaram a viver como antes de acordo com seus hábitos culturais tradicionais.

Os municípios da região foram a partir de então definidos, sendo povoados por vastos latifúndios, concedidos aos proprietários por comandantes das Missões ou da Fronteira. Após estas concessões, não restou no território gaúcho nenhum vazio. Estes proprietários recebiam incentivos para dinamizar o desenvolvimento nas áreas de produção agrícola, constituindo-se as cidades nos centros articuladores e entrepostos comerciais.

Após a conquista das Missões pelos portugueses, o território de Santo Ângelo foi anexado como distrito, ao município de Porto Alegre, posteriormente ao município de Rio Pardo, São Luiz de Bragança (já extinto), Cachoeira e Cruz Alta. Em 22 de março de 1873, Santo Ângelo emancipou-se político e administrativamente de Cruz Alta, porém somente a partir de 1891, há registros de importantes modificações no município. Pode-se observar a evolução da divisão do território gaúcho nas figuras 03 e 04.

FIGURA 03 - Evolução da Divisão do Território do Rio Grande do Sul

FONTE: www.spc.re.gov.br/atlas, 2005.

A iniciativa de criação deste povoado deu-se por um fim político, visando, sobretudo o aumento do colégio eleitoral de Cruz Alta. Além deste aspecto, a questão fundiária também influenciou na criação do povoado de Santo Ângelo, “visto o valor econômico e as possibilidades de especulação da propriedade da terra que se abriu neste período (YUNES, 1994)”.

FIGURA 04 - Estado RS em 1998



FONTE: www.spc.re.gov.br/atlas, 2005.

Algumas correntes migratórias destacaram-se nesta fase inicial de formação do município, com forte influência na formação de seu espaço urbano, tais como a alemã e a italiana. Na região das Missões a imigração alemã, iniciou em São João Batista no ano de 1825. Os imigrantes dedicavam-se fundamentalmente à agricultura (policultura). Mais tarde, foram ampliando suas atividades profissionais, mais concentradas no meio urbano, tais como: sapateiro, tecelão, marceneiro, inclusive originando posteriormente pequenas fábricas (BINDÉ, 2006).

Os imigrantes italianos começaram a chegar ao Rio Grande do Sul em 1870, e também se dedicaram às atividades agrícolas, colonizando primeiramente áreas mais distantes e menos férteis, na Serra Gaúcha. Na região das Missões dedicavam-se mais especificamente à agricultura (policultura) e ao cultivo de videiras. Mais tarde desenvolveram a indústria de artefatos, a metalurgia e o artesanato. Santo Ângelo também foi ocupada por povos de outras origens, tais como: poloneses, árabes, espanhóis, africanos, constituindo atualmente numa diversificação de etnias e culturas.

A primeira residência de Santo Ângelo (ver figura 05) foi construída onde hoje se localiza a farmácia Licht (ver figura 06), de propriedade de Antônio Manoel de Oliveira. As próximas construções foram as residências de João Ernesto Kruehl, Bento Rolim de Moura¹¹, Bernardo José Rodrigues, casa comercial de Vicente José Rodrigues¹² e a sede do município (Intendência, 1929). Nas construções das edificações, eram usados materiais ou partes das construções remanescentes da redução jesuítica.

A herança deixada desta época à cidade, é o Sítio Arqueológico Santo Ângelo Custódio¹³.

FIGURA 05-Primeira Residência de Sto. Ângelo



FONTE: Acervo Arquivo Histórico
Museu Municipal José Olavo Machado

FIGURA 06 – Farmácia Licht



FONTE: Acervo Conselho do Patrimônio Histórico

¹¹ Neste local em 1873 funcionou a 1ª Câmara de Vereadores do Município, posteriormente em 1902, foi construído o Clube Gaúcho, que está funcionando até hoje no mesmo lugar.

¹² Naquela época os comerciantes também eram banqueiros, já que emprestavam dinheiro aos moradores, esta construção foi o primeiro “banco” de Santo Ângelo.

¹³ O perímetro do Sítio Arqueológico foi definido pelo decreto nº. 2.299 de 8 de outubro de 1993, que regulamenta a lei nº. 1.658 de 19 de maio de 1993 e constitui-se das seguintes ruas: Sete de Setembro ao norte, Avenida Rio Grande do Sul ao sul, Rua Marechal Floriano à leste e Rua Quinze de Novembro à oeste, onde encontra-se ainda, nos dias de hoje, vários materiais usados pelos índios jesuítas, inclusive o Sítio é protegido pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). Todas as construções ou reformas que ocorrem nesta área, para serem aprovadas na prefeitura, são submetidas ao acompanhamento arqueológico que após vistoria e coleta de material (caso se encontre algum) libera a área para construção.

A formação da cidade e os principais acontecimentos se deram de forma efetiva no início do século XX. No ano de 1906, com a chegada do 4º Regimento da Cavalaria e o 31º de Infantaria, Santo Ângelo tornou-se sede militar da região. Em 1909 foi inaugurada a ponte sobre o rio Ijuí, atualmente ainda o único acesso à BR 285.

Em 1918 foi fundado o primeiro banco (Banco Pelotense), que propiciou através do crédito para o comércio, indústrias agrárias, entre outros, incentivos para diferentes ramos de atividades econômicas. Também neste ano foi editado o primeiro jornal semanal da cidade.

FIGURA 07 – Rede Ferroviária do RS

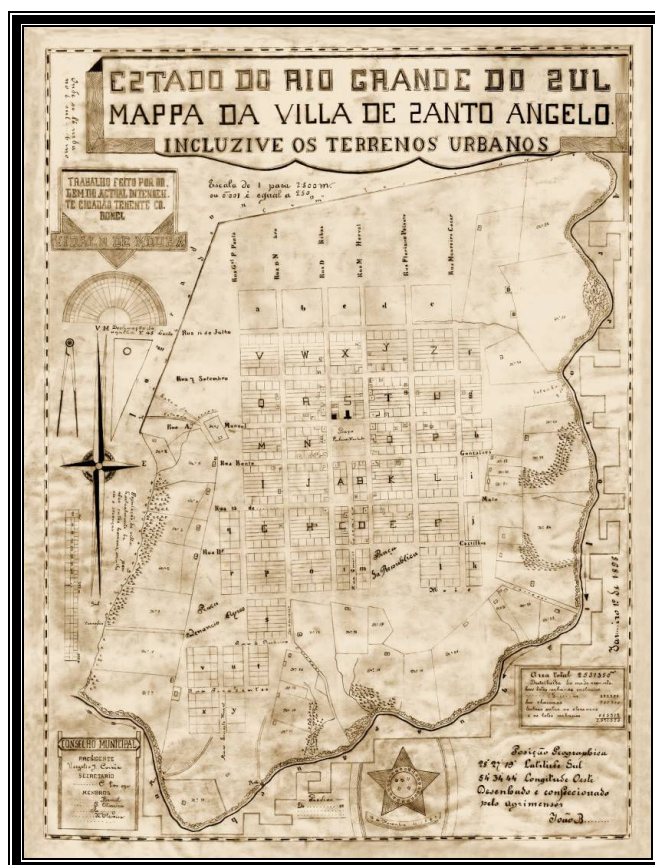


FONTE: www.spc.rs.gov.br/atlas, 2005.

Em 1921 foi construído o prédio da Estação Férrea em Santo Ângelo (ver rede ferroviária do estado do Rio Grande do Sul na figura 07, percebe-se que a ferrovia que parte de Santo Ângelo está desativada), por Gildo Castelarim, que impulsionou econômica, política e socialmente a cidade.

[...] os trilhos da via férrea invadiram o nosso município através do projetado ramal férreo Cruz Alta – Porto Lucena. Esses trilhos aqui aportaram em 1921 e estacionam por bom espaço de tempo, o que fez de nós um entreposto obrigatório de toda a produção cerealística da região. Fomos durante alguns anos o coletor de toda essa produção para posterior escoamento da mesma para outros pontos do Estado ou do país. Essa circunstância, somada ao fato de sediar-se aqui uma guarnição do exército (o 1º Batalhão de Engenharia), carreando numerário do governo da União para nosso meio, deu vida própria ao nosso mundo urbano. (MACHADO, 1981, p.75).

FIGURA 08 – Vila de Santo Ângelo em 1924



FONTE: Arquivo Histórico do Museu Municipal

Quanto ao traçado urbano da cidade, a partir da planta mais antiga de Santo Ângelo, de 1924 (ver figura 08), que se encontra no Arquivo Histórico do Museu Municipal, Yunes (1994) conta:

Representando a zona urbana por um traçado viário de trama ortogonal, com quarteirões definidos por um reticulado de dimensões variáveis, tem este desenho alterado por uma rua em diagonal¹⁴ que permite o acesso à Estação Ferroviária, em funcionamento desde 1921. Comparando esta planta de 1924 com a da cidade atual, observa-se que a área estabelecida pela primeira corresponde ao núcleo central desta, sendo mantido o seu

¹⁴ O autor refere-se a atual rua 25 de julho.

traçado. [...] Adotando-se a planta de 1924 como base gráfica para a aplicação dos dados dos decretos, observa-se que as ruas nela definidas correspondem, em grande parte, às denominações estabelecidas em 1897. A partir desta constatação, a reconstituição do espaço urbano e do respectivo traçado das ruas pode ser delineada: relacionando as denominações estabelecidas nas duas datas, e seguindo a ordem das ruas, tem-se a configuração da vila (YUNES, 1994, s/n).

A construção do mapa 02 (Evolução Urbana de Santo Ângelo) visa demonstrar como se deu este processo em Santo Ângelo; sua origem a partir da vila que surgiu sobre a implantação da antiga redução jesuítica Santo Ângelo Custódio, e seu posterior desenvolvimento tendo como base alguns elementos e condicionantes estruturadores da cidade (conforme demonstra o mapa 09). Foi elaborado com base nas informações coletadas nos diversos mapas consultados na Prefeitura Municipal de Santo Ângelo. Até o ano de 1972 as informações foram tiradas de um mapa elaborado pela empresa ORCEL de evolução urbana. Este mapa consultado foi elaborado, pois a empresa citada foi contratada para elaborar o primeiro Plano Diretor de Santo Ângelo no ano de 1972, para tanto fez uma pesquisa extensa que resultou em vários mapas que retratavam as condições sócio-econômicas e urbanas da cidade na época. A partir deste ano não existe nenhum mapa que demonstre como se deu o processo de evolução urbana. As datas de maior interesse desta pesquisa são 1982 e 1997, em função da elaboração dos dois planos diretores de Santo Ângelo; foi feita uma busca para definir como era a cidade nestes anos. Para demonstrar como era a cidade em 1982 as informações foram coletadas do mapa de zoneamento de 1982 (que é parte integrante do plano diretor do mesmo ano). As informações da cidade até o ano de 1997 foram tiradas do mapa digitalizado elaborado pelo Núcleo de Geoprocessamento da URI (1997 foi o ano de elaboração do segundo plano diretor de Santo Ângelo).

A Praça Pinheiro Machado tem papel central na organização do espaço urbano. Na época (por volta de 1911), a vila (ainda não configurava cidade) foi formada com base na redução jesuítica existente anteriormente no mesmo local. Santo Ângelo tem seu sítio arqueológico delimitado pelas ruas: Marechal Floriano, Quinze de Novembro, Sete de Setembro e Avenida Rio Grande do Sul; justamente porque nesta área existem resquícios da redução jesuítica e este perímetro é semelhante ao da época (no mapa 02 em vermelho).

Já no período até 1927 (em rosa no mapa 02) observa-se a construção da estrada de ferro e da estação ferroviária, que impulsionaram o desenvolvimento econômico da cidade. Em meados de 1926 se dá a ocupação da Rua Vinte e Cinco de julho em direção à zona norte, basicamente pelos imigrantes alemães. Cria-se um núcleo comercial onde era costume se falar em alemão. Em 1922 iniciou-se a construção dos quartéis de Santo Ângelo, com conclusão no ano de 1924. O norte era destinado ao 4º Regimento de Cavalaria e o sul ao 4º Grupo de Artilharia a Cavalos.

Em 1930 iniciou-se a construção do Frigorífico Santo Ângelo, com conclusão em 1931, quando começou a funcionar, encerrando suas atividades em 1965. Anos mais tarde foi reaberto e nos dias de hoje impulsiona a economia da cidade. Em 1940 foi implantado o Curtume, primeira indústria de couros da região noroeste do Estado. Também impulsionou a economia da época. Nota-se pelo mapa que houve dois eixos de desenvolvimento, um em direção ao norte pela Avenida Venâncio Aires, em função possivelmente dos quartéis, além de tratar-se da antiga estrada que ligava Santo Ângelo a cidades vizinhas como Santa Rosa, e outra em direção leste pela Avenida Sagrada Família, por ser a antiga estrada que ligava a cidade a Ijuí, Santa Maria e Porto Alegre. O lado leste da cidade não desenvolveu muito até esta época porque existia uma barreira natural, a presença do rio Itaquerinha. Só havia uma ponte que o atravessava, mais tarde, a cidade desenvolveu muito neste eixo, inclusive com comércio ao longo da via e instalação das primeiras indústrias que originaram o distrito industrial no bairro Pippi (ver mapa 02 em azul).

Em 1963 a FADISA (Faculdade de Direito de Santo Ângelo) começou a funcionar. É o primeiro curso superior criado e mantido no interior do Estado do Rio Grande do Sul. Em 1968 surgiu a FUNDAMES (Fundação Missioneira do Ensino

Superior), atual URI (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões). Neste período a cidade expandiu para norte, sul, leste e oeste tendo entre um dos condicionantes a topografia favorável, que é plana. Para oeste a construção da estação rodoviária foi um dos fatores que impulsionou o crescimento desta região¹⁵. Também nesta época surgiram muitos loteamentos regulares que preservam o traçado xadrez da cidade (ver mapa 02 em verde).

FIGURA 09 – Principais Rodovias do RS



FONTE: COSTA, Adriana. 2006

Pelas entrevistas realizadas (ver anexo A) pode-se concluir que a construção da RS 344, nesta época (em amarelo no mapa 02), estimulou o crescimento da cidade para a região oeste. O processo de crescimento que até então se dava basicamente para leste e norte, passa a se dar para o lado oeste e sul (com a construção da BR 285 (ver figura 09), e conseqüente saída da cidade pela região sul). A malha urbana ainda mantém o gabarito.

¹⁵ Primeiramente a Estação Rodoviária deveria ser construída na zona norte, com a possibilidade de se construir a RS 344, a rodoviária deveria ficar próxima a esta via e acabou sendo implantada na região oeste da cidade.

No período de 1997 (parte não colorida do mapa 02), pode-se observar nitidamente a diferença de gabarito de ruas e tamanho de quadras. A cidade passa a ter vários loteamentos clandestinos, que não obedecem a padrões já existentes, ou normas vigentes. Um exemplo é o entorno do loteamento Pippi, no bairro que leva o mesmo nome. Os motivos para que isso ocorresse são esclarecidos pelas entrevistas feitas com técnicos da prefeitura e sociedade civil, no anexo A.

2.2. Santo Ângelo em seu Contexto Regional: Perfil Sócio - Econômico

FIGURA 10 – Localização Geográfica de Santo Ângelo



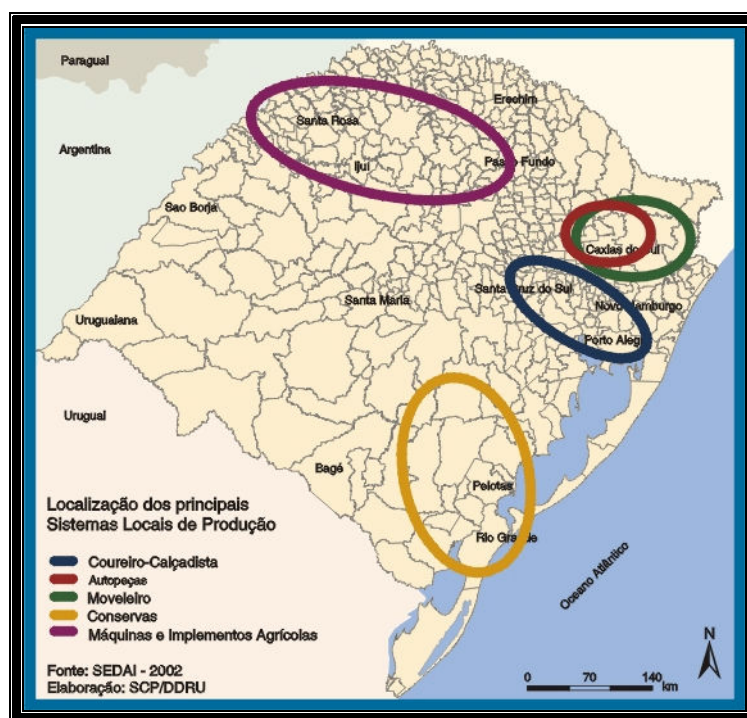
FONTE: COSTA, Adriana. 2006

Santo Ângelo pertence a uma região¹⁶ composta dos seguintes municípios: Bossoroca, Catuípe, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Giruá, Pirapó, Rolador, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, Senador Salgado Filho, Ubiretama e Vitória das Missões.

¹⁶ A região aqui analisada é a microrregião de Santo Ângelo, conforme classificação feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Os municípios em geral têm as mesmas características: são rurais (ver figura 11, quanto ao sistema local de produção dentro do estado do RS), com número de habitantes reduzidos e são municípios pobres. Há exceções como Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga. São Miguel das Missões está crescendo e apostando no turismo para seu desenvolvimento. Giruá apresenta um incremento industrial (apesar dos dados sugerirem a presença de apenas uma empresa grande). No geral o setor de serviços se destaca, com baixa produtividade agrícola e industrial, além da concentração da população (com baixa ou nenhuma renda) no campo. O QL (quociente locacional) do comércio varejista é alto (5,37), porém com poucos empregados (19 pessoas). Em Santo Ângelo, por exemplo, que é a cidade com maior população urbana da região, há um número expressivo de estabelecimentos comerciais e a população vê o comércio como promissor, mas este não gera emprego e consequentemente, renda que fomenta o mercado interno.

FIGURA 11 - Sistemas Locais de Produção no RS



FONTE: www.spc.re.gov.br/atlas, 2005.

Outro problema desta microrregião é a saúde. Ocorre, em menor escala, o que acontece na região metropolitana. Há concentração da população em Santo Ângelo, os demais municípios são muito pequenos e não oferecem serviços

hospitalares adequados, funcionando mais como postos de saúde, o que acaba congestionando o único hospital de Santo Ângelo.

Identificam-se pelo menos dois gargalos regionais. O primeiro é o alto valor dos impostos e impostos bi-tributados, como IPVA e pedágios cobrados nas estradas. Esta situação não estimula o contribuinte a ser adimplente, seja na agricultura, no comércio, na indústria ou nos serviços em geral. Isto é extremamente prejudicial tanto para esta região como para o estado como um todo, pois há uma economia paralela, não declarada, que não incentiva geração de empregos, num ciclo vicioso, difícil de transpor.

O segundo gargalo é o transporte. Esta região não tem localização estratégica, além de ter baixa densidade demográfica, ficando longe dos centros consumidores, gastando muito com transportes. Esta região tem sua base na agropecuária, caso investisse nesta área, poderia ter maiores chances de prosperar. Uma opção é estimular o agronegócio, oferecendo alternativas para a população sem trabalho.

Uma característica forte de Santo Ângelo é que esta é uma cidade onde parte da população está em “trânsito”, pois trabalha em repartições públicas (exército, fórum, receita federal, justiça do trabalho, ministério público, justiça eleitoral, entre outras). Estes trabalhadores são transferidos em poucos anos, assim não investem na região, deixando suas reservas financeiras no banco. Tem dinheiro, porém não tem produção, não gera emprego nem demanda.

A dificuldade da região está em não ter capital de giro que impulse qualquer empreendimento. Além da falta de subsídios do governo, novamente os impostos e a burocracia para se abrir pequenas empresas que abasteçam o consumo local, entravam o desenvolvimento regional. A superação dos problemas com transporte, que facilitaria a produção de mercadorias para consumo dentro da própria região, poderia gerar crescimento e desenvolvimento.

Os municípios constantes dos quadros abaixo fazem parte da microrregião de Santo Ângelo. Os dados são secundários, da Fundação de Economia e Estatística –

FEE¹⁷. Santo Ângelo, por ser o município que se destaca dentro desta microrregião aparece digitado em caixa alto. Cruz Alta, Ijuí e Santa Rosa são municípios da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul assim como Santo Ângelo, que tem o mesmo perfil; funcionando como pólos dentro de sua microrregião, por este motivo também constam na tabela, grifados em negrito.

No quadro 01 observa-se que os municípios, com exceção de São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo, têm população abaixo de 20.000 habitantes. No quadro 02 percebe-se que o PIB per capita é alto, alcançando ou superando o do Estado em pelo menos metade dos municípios desta microrregião. No quadro 03 constata-se que os municípios são muito jovens, alguns não têm vinte anos de criação e boa parte destes municípios é oriunda de Santo Ângelo. Já no quadro 04 comprova-se que esta microrregião é basicamente rural. As exceções são Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga que superam a porcentagem urbana do Estado.

QUADRO 01 – Densidade da Microrregião de Santo Ângelo

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL	AREA TERRITORIAL (km ²)	DENSIDADE (hab/km ²)
RIO GRANDE DO SUL	10.187.798	268.836,0	37,89
Bossoroca	7.757	1.595,9	4,86
Catuípe	10.198	611,7	16,67
Dezesseis de Novembro	3.444	215,7	15,96
Entre-Ijuís	9.702	552,2	17,57
Eugênio de Castro	3.313	420,8	7,87
Girua	18.749	826,1	22,69
Pirapó	3.349	274,3	12,20
Rolador	2.865	293,5	9,76
SANTO ÂNGELO	76.745	675,6	113,6
Sto. A. das Missões	12.691	1.714,2	7,40
São Luiz Gonzaga	36.688	1.591,9	23,04
São Miguel das Missões	7.324	1.381,5	5,30
São Nicolau	6.406	507,7	12,61
Senador Salgado Filho	2.927	146,8	19,94
Ubiretama	2.677	126,7	21,13
Vitória das Missões	3.979	260,2	15,29
CRUZ ALTA	65.340	1.360,4	48,00
IJUÍ	75.422	689,1	109,40
SANTA ROSA	66.144	489,8	135,00

FONTE: Organizado pela autora a partir de dados FEE 2005 e 2006.

Santo Ângelo, por se constituir em município pólo, é densamente povoado, com 113,6 hab/km² (conforme quadro 01), também é bastante urbanizado, sendo que 84,57% da população concentram-se na cidade (quadro 04). São Luiz Gonzaga que também é bastante urbanizada (87,93%) tem densidade bem menor que Santo

¹⁷ Foram fornecidos pelo prof. Dr. Carlos Aguedo Paiva, para trabalho específico dentro da disciplina de Estudos Setoriais e Regionais Comparados ministrada no terceiro trimestre de 2005 no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional-Mestrado e Doutorado, da UNISC.

Ângelo (23,04 hab/km²). Esta relação sugere que Santo Ângelo atualmente tem pouca área destinada ao cultivo agropecuário, já que as áreas que tinham esta finalidade tornaram-se outros municípios por emancipação (ver mapas 05 e 08). Os demais municípios da microrregião, em sua maioria, têm grande área territorial, o que reforça que se trata de municípios basicamente agropecuários.

Santo Ângelo não representa a realidade da sua microrregião em termos de densidade, visto que a maioria dos municípios tem densidade inferior a 20 hab/km², porém se compararmos com os municípios de Ijuí e Santa Rosa, as densidades se equivalem. Santo Ângelo estimulou a densidade, principalmente a urbana, por investir em infra-estrutura, como água, luz e telefonia, dando condições das pessoas se instalarem na cidade; certamente os outros municípios não têm a mesma infra-estrutura urbana, até por que são de municípios jovens.

QUADRO 02 – PIB da Microrregião de Santo Ângelo

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL	PIB MUNICIPAL ANUAL (2003)	PIB PER CAPITA (2003)
RIO GRANDE DO SUL	10.187.798	R\$ 128.039.611,00	R\$ 12.071,00
Bossoroca	7.757	R\$ 119.276,00	R\$ 15.519,00
Catuípe	10.198	R\$ 113.327,00	R\$ 11.439,00
Dezesseis de Novembro	3.444	R\$ 19.035,00	R\$ 5.893,00
Entre-Ijuís	9.702	R\$ 117.038,00	R\$ 12.190,00
Eugênio de Castro	3.313	R\$ 60.935,00	R\$ 18.912,00
Girua	18.749	R\$ 279.613,00	R\$ 15.302,00
Pirapó	3.349	R\$ 25.517,00	R\$ 8.072,00
Rolador	2.865	R\$ 51.061,00	R\$ 18.190,00
SANTO ÂNGELO	76.745	R\$ 561.975,00	R\$ 7.152,00
Sto. A. das Missões	12.691	R\$ 135.744,00	R\$ 10.786,00
São Luiz Gonzaga	36.688	R\$ 327.960,00	R\$ 9.136,00
São Miguel das Missões	7.324	R\$ 136.782,00	R\$ 18.417,00
São Nicolau	6.406	R\$ 42.130,00	R\$ 6.774,00
Senador Salgado Filho	2.927	R\$ 43.269,00	R\$ 15.113,00
Ubiretama	2.677	R\$ 25.085,00	R\$ 9.689,00
Vitória das Missões	3.979	R\$ 39.522,00	R\$ 10.381,00
CRUZ ALTA	65.340	R\$ 689.603,00	R\$ 10.100,00
IJUI	75.422	R\$ 766.959,00	R\$ 9.856,00
SANTA ROSA	66.144	R\$ 876.230,00	R\$ 12.941,00

FONTE: Organizado pela autora a partir de dados FEE 2005 e 2006.

Com relação ao PIB per capita, observa-se que a região se equivale à média do estado e em alguns casos é até maior. Reforça a idéia de microrregião produtora agrícola e pecuarista. Santo Ângelo tem PIB per capita baixo, se comparado com a microrregião, com o estado, e com os demais municípios analisados da região noroeste. Trata-se de uma cidade de serviços; as pessoas têm baixo poder de compra, o que gera um círculo vicioso de pobreza, não se ganha não se gasta não

Sto. A. das Missões	1965	5059	São Borja
São Luiz Gonzaga	1880	1238	Sto. Ângelo e São Borja
São Miguel das Missões	1988	8584	Sto. Ângelo e São L. Gonz.
São Nicolau	1965	5104	São Luiz Gonzaga
Senador Salgado Filho	1995	10662	Giruí
Ubiretama	1995	10664	Giruí e Campinas das Mis.
Vitória das Missões	1992	9569	Sto. Ângelo
CRUZ ALTA	1833	RESOLUÇÃO	Rio Pardo
IJUI	1912	1814	Cruz Alta
SANTA ROSA	1931	4823	Sto. Ângelo

FONTE: Organizado pela autora a partir de dados FEE 2005 e 2006.

O quadro 03 demonstra que os municípios fundadores desta microrregião foram , em sua maioria, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga, justamente os dois que “diferem” dos demais nos quadros analisados. Também são os únicos municípios formados no século XIX, os demais são jovens, do século XX.

QUADRO 04 – População Rural e Urbana da Microrregião de Sto. Ângelo

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	PER. URB. MUNICÍPIO
RIO GRAN. DO SUL	10.187.798	8.317.984	1.869.814	81,64
Bossoroca	7.757	4.015	3.742	51,76
Catuípe	10.198	6.180	4.018	60,60
Dezes. Novembro	3.444	593	2.851	17,22
Entre-Ijuís	9.702	4.440	5.262	45,76
Eugênio de Castro	3.313	1.094	2.219	33,02
Giruí	18.749	13.257	5.492	70,71
Pirapó	3.349	712	2.637	21,26
Rolador	2.865	493	2.372	17,21
SANTO ÂNGELO	76.745	64.900	11.845	84,57
Sto. A. das Missões	12.691	7.081	5.610	55,80
São Luiz Gonzaga	36.688	32.259	4.429	87,93
São M. Missões	7.324	3.078	4.246	42,03
São Nicolau	6.406	4.010	2.396	62,60
Senador Salg. Filho	2.927	632	2.295	21,59
Ubiretama	2.677	474	2.203	17,71
Vitória das Missões	3.979	592	3.387	14,88
TOTAL	208.814	143.810	65.004	

FONTE: Organizado pela autora a partir de dados FEE 2005 e 2006.

Como já comentado na seção 01, Santo Ângelo tem uma dinâmica diferenciada, pois está inserido numa microrregião cuja população dos municípios é menor que 20.000 habitantes. A porcentagem urbana dos municípios só se assemelha à média do Estado em Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga (por volta de 80%). Seis dos dezesseis municípios desta região tem população urbana por volta de 20%, são essencialmente rurais. Percebe-se pelo quadro 04 a dependência gerada pelos pequenos municípios no município pólo, no caso Santo Ângelo, que concentra diferentes serviços urbanos

3. PLANOS DIRETORES DE SANTO ÂNGELO¹⁹

A seção três é referente aos três planos diretores de Santo Ângelo. No intuito de resumir as informações pertinentes sobre o município de Santo Ângelo sob o aspecto urbano, foi elaborado o quadro 05, que contém as legislações, os limites da cidade em cada época pesquisada no mapa de evolução urbana (ver mapa 02), quem foram os intendentess e prefeitos e a respectiva gestão, a data em que os distritos foram criados e emancipados e qual era a população nos diferentes períodos. Esta seção também contém as análises das entrevistas feitas com os planejadores urbanos que participaram dos três processos da legislação de Santo Ângelo.

Na coluna (quadro 05) referente às leis percebe-se uma concentração de informações a partir de 1972, culminando com a época em que a administração pública demonstrou interesse em realizar o primeiro plano diretor de Santo Ângelo. A partir desta época surgem as demais leis que regem o desenvolvimento da cidade como Código de Obras, Código de Posturas, Parcelamento do Solo, etc. A criação dos distritos começa na década de 1950 e as emancipações dos distritos na década de 1980. O município de Santo Ângelo perdeu área territorial considerável a partir desta época (em 1982 a área do município era de 3.727km² e em 1997 caiu para 672,64km²), quando surgiram os municípios menores que compõe a região.

¹⁹ Há divergências de informações entre os mapas da prefeitura, os elaborados pela URI, o aerofotogramétrico (feito em 2002 por empresa contratada pela prefeitura, em processo licitatório) e o mapa da cidade visualizado no *Google Earth*. Por este motivo sempre foram usados os mapas da URI como base, por já estarem no meio digital e sobre ele foram feitas as modificações consideradas pertinentes. Existe um mapa elaborado pelo Escritório Técnico do plano diretor (equipe de 2006/2007) da localização dos equipamentos urbanos de Santo Ângelo como postos de saúde, escolas, creches, bancos, etc. Porém este mapa não foi usado neste trabalho pois realizada a sobreposição de mapas os equipamentos não condizem com a realidade dos mapas antigos, considerou-se melhor não apresentá-lo.

QUADRO 05 – Leis urbanas, prefeitos, criação e emancipação dos distritos

PERÍODO	LEIS	LIMITES OCUPAÇÃO DA CIDADE (MANCHAS) ²⁰	PREFEITOS / INTEDENTES	CRIAÇÃO DISTRITOS	EMANCIPAÇÕES DISTRITOS	POPULAÇÃO
1706 ²¹ - 1873 ²²	•Lei provincial nº. 335 (14/01/1857) pertencia à Cruz Alta •Lei nº. 835 (22/03/1873) tornou-se vila (ou cidade)					
1873 – 1911		Ruas Marechal Deodoro, XXV de Julho, XV de Novembro e Marechal Floriano	•1892/1896 Cel. Firmino de Paula e Siva •1896/1900 Vidal Rolim de Moura²³ •1900/1916 Major Bráulio Oliveira			Em 1900 – 20.925 habitantes
1911 - 1927		Rua Barão de Santo Ângelo, Avs. Brasil, Venâncio Aires e Getúlio Vargas	•1916/1918 Álvaro Alves da Silveira •1918/1920 Joaquim Rolim de Moura •1920/1924 Major Bráulio Oliveira •1924/1928 Carlos Kruel			Em 1920 – 42.925 habitantes, sendo 1.950 na zona urbana
1927 - 1941		Av. Rio Grande do Sul, Ruas Barão do Triunfo, João Henrique Licht e Daltro Filho	•1928/1935 Ulysses Rodrigues •25/09 à 29/09/35 Cícero Jayme da Fontoura Trindade •1935/1938 Raul Oliveira •1938/1939 José Cezimbra Machado •1939/1944 Polycarpo Gay			
1941 – 1972		Perímetro recortado (várias ruas)	•1944/1947 Tótilas Carvalho •1947/1950 Pio Müller da Fontoura •1950/1951 José Carlos Kist •1951/1955 Odão Felipe Pippi •1955/1959 José Carlos Kist •1959/1963 Odão Felipe Pippi •1963/1969 Siegfried Ritter	•Lei nº. 07 (17/07/56) Buriti •Lei nº 26 (12/10/66) Esquina Gaúcha²⁴		
1972 – 1982	•Lei nº. 81 (5/12/72)²⁵ Plano Diretor •Lei nº. 100 (5/12/72) Parcelamento Solo •Lei nº. 324 (17/11/77) Código de Posturas	Perímetro recortado (várias ruas)	•1969/1973 Ricardo Leônidas Ribas •1973/1974 Siegfried Ritter •1974/1977 José Alcebiades de Oliveira •1977/1982 Carlos Wilson Schröder	•Lei nº. 410 (19/12/78) Comandai e Colônia Municipal		

²⁰ Conforme mapa 10, elaborados pela autora para esta pesquisa.

²¹ Ano de fundação da última redução jesuítica, Santo Ângelo Custódio.

²² Ano de emancipação de Santo Ângelo.

²³ Primeiro prefeito eleito pelo voto popular.

²⁴ Pertence hoje a Entre-Ijuís.

²⁵ Este Plano Diretor não foi aprovado pela Câmara de Vereadores.

	•Lei nº. 428 (6/6/79) Código de Obras •Lei nº. 599 (29/05/81) Parcelamento do Solo					
1982 – 1997	•Lei nº. 706 (5/8/82) Plano Diretor •Lei nº. 758 (20/06/83) Altera Plano Diretor •Lei nº. 1.155 (30/05/89) Altera Plano Diretor •Lei nº. 1.658 (19/05/93) Proteção do Sítio Arqueológico, pré-histórico e Histórico de Sto. Ângelo	Perímetro recortado (várias ruas)	•1982/1983 Alberto Wachter •1983/1989 Mauro Azeredo •1989/1993 Luiz Valdir Andrés •1993/1996 Adroaldo Mousquer Loureiro	•Lei nº. 695 (03/06/82) São João Batista²⁶ •Lei nº. 688 (20/05/1982) Rincão do Mendes •Lei nº. 815 (25/09/84) Restinga Seca e Lajeado do Cerne •Lei nº. 1.103 (09/08/88) Atafona •Lei nº. 1.232 (31/10/86) Vila Seca²⁷ •Lei nº. 1.402 (25/07/91) Ressaca Buriti e Cristo Rei •Lei nº. 1.636 (12/04/93) União e Rincão dos Roratos •Lei nº. 1.785 (29/03/94) Lajeado Micuim	•Lei nº. 8.558 (13/04/88) Entre – Ijuís •Lei nº. 8.582 (29/04/88) Eugênio de Castro •Lei nº. 8.584 (29/04/88) São Miguel das Missões •Lei nº. 9.569 (20/03/92) Vitória das Missões	
1997 – 2006	•Lei nº. 2.153 (12/11/97) Parcelamento Solo •Lei nº. 2.154 (12/11/97) Plano Diretor •Lei nº. 2.257 (18/02/99) Regularização de Imóveis •Lei nº. 2.916 (21/12/05) Proteção e Promoção de Arborização de Sto. Ângelo	Perímetro recortado (várias ruas)	•1996/2004 José Lima Gonçalves •2004 Eduardo Debacco Loureiro	•Lei nº. 2.566 (27/08/02) Rincão dos Meotti		Em 2000 – 76.746 habitantes, sendo: 64.902 zona urbana e 11.844 na rural.

FONTE: Elaboração da autora, 2006.

²⁶ Pertence hoje à Vitória das Missões.²⁷ Pertencente a São Miguel das Missões, na atualidade.

Concomitantemente com os planos diretores, foram surgindo os Conselhos Municipais, que auxiliam o poder público sempre que se faz necessário tomar alguma decisão, nas mais diversas áreas, como demonstra o quadro 06. Alguns conselhos são apenas consultivos (o prefeito os consulta para deferir ou não sobre determinado assunto, não tem poder decisório), outros são deliberativos (decidem sobre as questões que são submetidas ao conselho), dentre estes alguns tem fundo financeiro, gerido pelo próprio conselho, soberano nas decisões das aplicações deste dinheiro.

QUADRO 06 – Conselhos Municipais de Santo Ângelo

SIGLA	CONSELHO	LEI	DATA
CODESA	Cons. Munic. de Desenvolvimento de Sto. Ângelo	nº. 20	30 de maio de 1964
CMT	Cons. Munic. de Trânsito	nº. 43	15 de outubro de 1964
COMED	Cons. Munic. de Educação	nº. 64	06 de outubro de 1972
CMU	Cons. Munic. de Urbanismo	Decreto nº. 206	06 de junho de 1975
COMDEC	Cons. Munic. de Defesa Civil	nº. 661	30 de junho de 1981
CMS	Conselho Municipal de Saúde	nº. 1.406	07 de agosto de 1981
-----	Cons. Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	nº. 653	17 de março de 1982
-----	Cons. Munic. de Emprego	nº. 925	08 de novembro de 1983
COMDEMA	Cons. Munic. de Defesa do Meio Ambiente	nº. 956	30 de maio de 1984
COMDIM	Cons. Munic. Dos Direitos da Mulher	nº. 1.158	13 de junho de 1989
COADFABS	Cons. Munic. de Adm. Fundo Aposent. E Benef. Servidor	nº. 1.258	09 de julho de 1990
CT ²⁸	Conselho Tutelar	nº. 1.307	16 de outubro de 1990
COMDICC	Cons. Munic. dos Direitos da Criança e do Adolescente	nº. 1.307	16 de outubro de 1990
COMEN	Cons. Munic. de Entorpecentes	nº. 1.391	01 de julho de 1991
CMH	Cons. Munic. de Habitação	nº. 1.648	27 de abril de 1993
COMDASA	Cons. Munic. de Desenv. Agropecuário de Sto. Ângelo	nº. 1.683	13 de julho de 1993
CPAM	Cons. Patrimônio Arqueológico Municipal de Sto. Ângelo	Decreto nº. 2299	08 de outubro de 1993
COMTUR	Cons. Munic. de Turismo	nº. 1.775	18 de março de 1994
-----	Cons. Munic. de Alimentação Escolar	nº. 1.862	07 de dezembro de 1994
CMAS	Cons. Munic. de Assistência Social	nº. 1.912	18 de maio de 1995
COMID	Cons. Munic. do Idoso	nº. 2.387	08 de agosto de 2000
CMA	Cons. Munic. de Arquivos	nº. 2.437	08 de maio de 2001
COMSEA	Cons. Munic. de Segurança Alimentar e Nutricional	nº. 2.765	29 de junho de 2004
-----	Atribui ao CPAM competência para atuar como Conselho Municipal Patrimônio Histórico e Cultural de Sto. Ângelo	Decreto nº. 3013	29 de setembro de 2004
COMJU	Cons. Munic. da Juventude	nº. 2.896	11 de outubro de 2005
COMDEF	Cons. Munic. Dos Direitos da Pessoa com Deficiência	nº. 2.985	06 de junho de 2006
COMDESP	Cons. Munic. de Defesa e Seg. Pública da Comunidade	nº. 2.989	06 de junho de 2006

FONTE: Organizado pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria dos Conselhos Municipais, 2006.

²⁸ O Conselho Tutelar é subordinado ao COMDICC, a lei nº. 1.307 dá a formação dos dois conselhos.

3.1. Plano de 1972

A primeira administração municipal que se preocupou com uma lei que anteviesse o desenvolvimento urbano, foi a do prefeito Ricardo Leônidas Ribas, em 1972. Constituiu-se numa tentativa frustrada, já que a Câmara de Vereadores não aprovou a lei, de número 81 de 05 de dezembro de 1972 (ver o quadro 05).

Como já comentado anteriormente, foi contratada uma empresa de fora de Santo Ângelo, a ORCEL, que elaborou vasta pesquisa sobre as condições sócio-econômicas do município, inclusive elaborando vários mapas a fim de ter o perfil de Santo Ângelo. Porém estas empresas contratadas para elaboração de planos diretores prestavam serviços para vários municípios, apresentando como resultado do trabalho leis que eram muito parecidas umas com as outras além de serem genéricas, sem levar em conta os aspectos particulares de cada lugar; no caso de Santo Ângelo o plano diretor também é sucinto.

Naquela época não se falava em plano diretor e sim em “Plano de Desenvolvimento Urbano”. Em seu artigo 1º afirma trata-se de **diretrizes gerais** para orientação e controle do desenvolvimento urbano. O Plano de Desenvolvimento Urbano é formado ainda pela análise e diagnóstico da situação físico e sócio – econômica de Santo Ângelo, conjunto de plantas e relatório com as diretrizes do plano. As referidas diretrizes são cinco seções que especificamente tratam do sistema viário, do zoneamento, das garagens, dos loteamentos e dos edifícios. Abaixo, no quadro 07, o resumo do plano diretor de 1972.

QUADRO 07 – Resumo plano diretor de 1972

	ZONAS	ÍNDICES		RECUOS ²⁹
		CONFORME	PERMISSÍVEL	
1972	Zona Comercial Central (ZCc)	IA= 7 TO= 70%	IA= 6 TO= 60% CI ³⁰ =22m ²	Lateral= 2,50m
	Zona Comercial Secundária (ZCs)	IA= 2,4 TO= 80%	IA= 1,8 TO= 60% CI=50m ²	
	Zona Residencial 1 (ZR1)	IA= 4 TO= 57% CI=37m ²	IA= 3 TO= 60%	De frente= 4,00m Lateral= 2,50m
	Zona Residencial 2 (ZR2)	IA= 2,5 TO= 80% CI=50m ²	IA= 1,8 TO= 60%	
	Zona Residencial 3 (ZR3)	IA= 1,2 TO= 60% CI=350m ²	IA= 1 TO= 50%	
	Zona Residencial 4 (ZR4)	IA= 1,2 TO= 60% CI=240m ²	IA= 1 TO= 50%	
	Zona de Serviço (ZS)	IA= 1,2 TO= 60%	IA= 1 TO= 50% CI=240m ²	De frente= 4,00m Lateral= 2,50m
	Zona Industrial (ZI)	Não consta	Não consta	Não consta
	Zonas Especiais (ZEA, ZEE, ZEM, ZER, ZEC)	As edificações ficarão sujeitas a regulamentação específica quando da sua implantação	Não consta	

FONTE: Elaborado pela autora, 2006.

É uma lei que se refere a alguns pontos básicos dentro do planejamento urbano, como zoneamento, mas não se aprofunda em nenhum tema, o que dá margens a várias dúvidas. Percebe-se que a preocupação maior era com os loteamentos e usos do solo. Talvez porque na época a cidade estava em plena expansão da malha urbana, como comentado nas entrevistas (ver Anexo A). Com as edificações, não havia grandes preocupações em termos de iluminação, ventilação, salubridade e habitabilidade, porque a densidade demográfica era baixa, havia espaço entre as construções, mesmo que não houvesse legislação pertinente.

²⁹ Os recuos aqui descritos são os utilizados genericamente em cada zona, porém existem especificidades que devem ser consultadas na lei do plano diretor.

³⁰ CI= Cota Ideal Mínima, que vem a ser a porção mínima de terreno que corresponde teoricamente a cada economia residencial do lote.

Apesar de não ter sido aprovada, esta lei é importante porque foi o primeiro levantamento das características da cidade de Santo Ângelo, com visão de fora, é verdade, mas não havia até então um trabalho documentado da realidade urbana da cidade. Como no setor público todos os processos são lentos, somente após dez anos é que Santo Ângelo teve aprovado seu primeiro plano diretor. Aí a densidade demográfica era maior e os problemas entre edificações vizinhas e dentro das próprias edificações já se faziam notar, além do crescimento urbano sem diretrizes.

Como o plano diretor não foi aprovado, a lei que orientou as questões urbanas da cidade foi a lei nº. 100, de cinco de dezembro de 1972, que dispõe sobre loteamentos. O tamanho dos lotes é definido com testada mínima de doze metros (12,00m) e área mínima de trezentos metros quadrados (300,00m²), salvo lotes de esquina que foram definidos com testada de quinze metros (15,00m) e área mínima de trezentos metros quadrados (300,00m²). Foi observada a relação entre testada e profundidade dos lotes que **não poderia ser superior** a 1:2,50; ou seja, caso a testada fosse de 12,00m a profundidade deveria ser de no máximo 30,00m (que daria área de 360,00m²). Não havia diferenciação de tamanhos de lotes conforme as zonas. Nas entrevistas realizadas foi comentado que esta proporção entre testada e profundidade dos lotes é importante e que nas leis posteriores não foi definida.

3.2. Plano de 1982

O primeiro plano diretor de Santo Ângelo, efetivamente, foi aprovado em 05 de agosto de 1982, lei nº. 706. Em seu art. 1º define que se trata de “orientação e controle do desenvolvimento territorial da sede do Município”, restrito, portanto à área urbana do município, e não se tratando somente de “diretrizes gerais” como dizia no texto do plano diretor anterior. Abaixo no quadro 08, o resumo do plano diretor de 1982.

QUADRO 08 – Resumo plano diretor de 1982 (com alterações)

	ZONAS	ÍNDICES		RECUOS
		CONFORME	PERMISSÍVEL	
1982	Zona Comercial (ZC)	IA= 5 TO= 75% AM ³¹ = 25,00m	IA= 3 TO= 60% AM= 20,00m	Ajardinamento= isento ou 4,00m Lateral= isento ou 2,50m Fundos= 1/10 média da profundidade do lote
	Zona Residencial 1 (ZR1)	IA= 3 TO= 60% AM= 18,00m	IA= 2 TO= 50% AM= 13,00m	Ajardinamento= 4,00m Lateral= isento ou 2,80m Fundos= 1/10 média da profundidade do lote
	Zona Residencial 2 (ZR2)	IA= 1,5 TO= 60% AM= 13,00m	IA= 1,3 TO= 50% AM= 10,00m	
	Zona Residencial 3 (ZR3)	IA= 1,2 TO= 60% AM= 13,00m	IA= 1 TO= 50% AM= 10,00m	
	Zona de Serviço (ZS)	IA= 2,5 TO= 60% AM= 15,00m	IA= 2 TO= 50% AM= 13,00m	Ajardinamento= isento ou 4,00m Lateral= isento ou 2,50m Fundos= 1/10 média da profundidade do lote
	Zona Industrial (ZI)	Não consta	Não consta	Não consta
	Zonas Especiais (ZEA, ZEE, ZEM)	Não consta	Não consta	
	Área Verde (AV1, AV2, AV3, AV4)	Não consta	Não consta	
	Área de Expansão Urbana (AEU)	Não consta	Não consta	

FONTE: Elaborado pela autora, 2006.

O quadro 08, juntamente com o mapa 03 (zoneamento do plano diretor) são ferramentas para se entender a proposta urbana da época, a análise crítica segue na seção 04. Os índices urbanísticos são estabelecidos com base nas densidades populacionais. Para tanto são consideradas as densidades: média urbana (relação entre população e área urbana que a contém), a residencial bruta (relação entre população e área bruta em que reside, não sendo excluídas áreas de ruas, estacionamentos, áreas verdes, etc.) e a residencial líquida (relação entre população e área líquida em que reside, somente área do lote ocupado pela edificação). Além do índice de aproveitamento e a taxa de ocupação, o plano estabelece a altura máxima das edificações.

³¹ AM= Altura máxima da edificação.

MAPA DE ZONEAMENTO (1982)³²:

A zona comercial era restrita ao centro com extensão pela rua Marechal Floriano em direção à zona Norte, que tem comércio próprio. A zona residencial era dividida em três, sendo a ZR1 circundante a zona comercial, com aproveitamento melhor dos equipamentos e infra-estrutura urbana, além de ter os lotes mais valorizados. A ZR2 destinada a um público médio em termos econômicos, pois ainda se localiza próxima ao centro, porém não tanto quanto a ZR1 e finalmente a ZR3 visivelmente destinado ao público de baixa renda pois são regiões periféricas da cidade. Há considerável reserva de área verde nas margens dos rios e RS 344, provavelmente um “cinturão verde” que impedisse a população de se instalar além dos condicionantes naturais e criados da cidade. Há previsão da expansão urbana e área destinada à indústria. Existem ainda a zona especial militar onde fica o quartel, a zona especial educacional com previsão do campus universitário, a zona de serviço destinada aos serviços característicos que se localizam ao longo das vias de acesso à cidade e a zona especial administrativa onde deveriam ser implantados os órgãos públicos da cidade³³.

³² Foi elaborado usando-se a base digitalizada da cidade em 1982 (feita pela autora). O zoneamento em si foi copiado do mapa de zoneamento de 1982, mapa este obtido na Prefeitura Municipal e que acompanha o primeiro plano diretor de Santo Ângelo, também desta data.

³³ Realmente nesta área se concentra Ministério Público, Fórum, Receita Federal, Secretaria de Turismo e Cultura e é onde pretende se instalar a Prefeitura Municipal, no antigo prédio do Fórum.

MAPA DA CIDADE (1982)³⁴:

Percebe-se uma malha urbana harmônica, com traçado reticular em quase toda a cidade (a exceção é o bairro Jardim Residencial Sabo, que traz uma proposta urbanística inovadora para a época), tamanhos de quadras de mesmo gabarito ou proporcionais, trânsito facilitado pelo tamanho das vias. Visualmente não se percebe pontos críticos consideráveis dentro do desenho da cidade.

³⁴ Este mapa foi elaborado tendo como base o mapa da cidade digitalizado pelo Núcleo de Geoprocessamento da URI (1997) e o mapa de zoneamento de 1982 da prefeitura, já que em pesquisa documental realizada na Prefeitura Municipal, não foi encontrado o mapa da cidade elaborado pelos técnicos desta época.

MAPA DO MUNICÍPIO (1982)³⁵:

O município tinha 3.727 km² em 1982, enquanto que em 1997 caiu para 672,64 km², ou seja, o município foi reduzido em cinco vezes em termos de extensão territorial. Os distritos de Vitória das Missões, São Miguel das Missões, Eugênio de Castro e Entre-Ijuís se emanciparam. Esquina Gaúcha hoje pertence à Entre-Ijuís, Coimbra também não pertence mais à Santo Ângelo. O município que era potência agropecuária anos atrás, passa a ser basicamente de serviços. No intuito de deter as emancipações dos distritos (sendo que três deles se emanciparam em 1988) o prefeito Luis Valdir Andres (1989/1993) criou na época de sua gestão um perímetro urbano que tinha mais área rural do que urbana.

3.3. Plano de 1997

O plano diretor, lei nº. 2.154 de 1997 foi uma reformulação da lei do plano diretor anterior, elaborado na gestão do prefeito José Lima Gonçalves. Em seu artigo 1º diz que seu fim é o de “orientação e controle do desenvolvimento territorial da sede do Município”. Este plano diretor é basicamente sobre uso dos índices urbanísticos, aplicados em diferentes áreas da cidade (não consta na lei a preocupação com a densidade urbana), determinados pelo zoneamento. No quadro 09 abaixo, o resumo do plano diretor de 1997.

³⁵ Este mapa foi digitalizado pelo Núcleo de Geoprocessamento da URI, que usou como base para a digitalização as cartas do DSG (diretoria de serviços geográficos). Os dados que foram digitalizados foram extraídos do mapa do município da época encontrado na Prefeitura Municipal. Foram feitas algumas complementações, pela pesquisadora, como cidades confrontantes e localização da cidade dentro do distrito sede de Santo Ângelo. Para tanto foram feitas consultas ao *Google Earth*, a localização da cidade é aproximada.

QUADRO 09 – Resumo plano diretor de 1997

	ZONAS	ÍNDICES		RECUOS
		CONFORME	PERMISSÍVEL	
1997	Zona Comercial (ZC)	IA= 5 TO= 75%	IA= 4 TO= 60%	Ajardinamento= isento ou 4,00m Lateral= isento ou 1,50m Fundos= 1/10 média da profundidade do lote
	Zona Residencial 1 (ZR1)	IA= 3 TO= 60%	IA= 2 TO= 50%	
	Zona Residencial 2 (ZR2)	IA= 2 TO= 60%	IA= 1,5 TO= 50%	
	Zona Industrial (ZI)	IA= 5 TO= 60%	IA= 3 TO= 50%	
	Zona Especial de Serviços (ZES)	IA= 3 TO= 60%	IA= 2 TO= 50%	
	Zona Especial Educacional (ZEE)	Não consta	Não consta	
	Zona de Eventos (ZE)			
	Zona Especial Militar (ZEM)			
	Área Verde (AV)			
	Área de Expansão Urbana (AEU)			

FONTE: Elaborado pela autora

O quadro 09, juntamente com o mapa 06 (zoneamento do plano diretor) são ferramentas para se entender a proposta urbana da época, a análise crítica segue na seção 04. A lei define o que são os índices urbanísticos, como índice de aproveitamento - IA (relação entre área real global total da edificação e área total do terreno) e taxa de ocupação – TO (relação entre a projeção no plano horizontal da área ocupada por edificação e área total do terreno, dado em porcentagem). Define para cada zona os índices conforme e permissíveis, assim como o plano diretor anterior.

O capítulo IV da lei é cópia do plano diretor anterior, ficando a maior parte dos artigos só na intenção, tal qual a lei de 1982. A única área que progrediu neste sentido e virou lei (nº. 2.916 de 21 de dezembro de 2005) foi a ambiental, por atuação ativa do Conselho de Meio Ambiente (COMDEMA) e do Departamento de Meio Ambiente da prefeitura (DEMAN). A referida lei regulamenta o *Plano Municipal*

de Arborização que “estabelece normas de proteção e promoção da arborização do município de Santo Ângelo [...]”. Ainda assim percebe-se a defasagem de oito anos entre uma lei e outra (plano diretor e plano de arborização).

Existe neste plano diretor um artigo que transfere os poderes da lei ao Executivo: diz no seu artigo 50º que “os projetos especiais, de interesse social e os casos omissos nesta lei, serão decididos pelo Poder Executivo, ouvido o Conselho Municipal de Urbanismo”. Na verdade trata-se de uma ferramenta política que dá respaldo ao executivo para deferir sobre assuntos que muitas vezes não respeitam os aspectos técnicos que constam no plano diretor. Observa-se que o Conselho Municipal de Urbanismo é consultivo, o gestor poderá ou não acolher o parecer deste conselho.

No anexo 01 da lei consta a “classificação das categorias de uso do solo para fins de zoneamento”, que é um detalhamento dos tipos de comércio, serviços, institucionais, e industriais, constantes no anexo 02 dentro de cada zona com respectivos índices urbanísticos. No anexo 03 há o “quadro de características das vias de circulação urbana”.

MAPA DE ZONEAMENTO (1997)³⁶:

A zona de comércio neste caso foi alterada, unindo o comércio do centro com o da zona norte, além de se prolongar pelo eixo das vias principais, que fatalmente funcionam como comércio devido ao intenso fluxo de carros (integrando zonas comercial e de serviço do antigo plano diretor). A zona especial de serviços passa a ser uma faixa contínua de largura determinada pelo plano diretor ao longo da RS 344 e do Acesso Norte (projetado), prevendo instalação de serviços e indústrias de médio e grande porte, pelo fácil acesso. A zona residencial fica reduzida a ZR1 e ZR2, sendo que a ZR1 destina-se a pessoas da classe média, é confrontante da zona comercial, enquanto que a ZR2 é destinada à população de baixa renda, limitante da ZR1; notam-se as características das quadras, bem diferenciadas, sua formação se deu na última fase de desenvolvimento da cidade. A configuração urbana é horizontal, com verticalizações pontuais. A área verde foi bastante reduzida se comparada ao plano diretor anterior, percebe-se que uma parte da margem do rio Itaquerinchim não é construído, a outra margem já foi edificada. A área de expansão urbana aumentou em relação ao outro plano, ficando às margens da cidade constituída. A zona industrial permanece no mesmo lugar, com suas características basicamente inalteradas, assim como a zona especial militar e a zona especial educacional, que é onde hoje está instalado o campus da URI. A zona especial administrativa foi extinta, apesar de se configurar como tal. Foi criada a zona de eventos que é onde se localiza o parque da Fenamilho, além do bairro Indúbras que é afastado da cidade constituída (ver mapa 09), ficando à margem da RS 218 que dá acesso ao aeroporto e à Catuípe, forçando a prefeitura a levar infra-estrutura urbana até lá.

Em função de, nas entrevistas feitas (ver anexo A), várias vezes ter sido citada a lei de parcelamento do solo vigente, alterada um ano após este plano diretor, se reproduz aqui, quadro 10, o tamanho dos lotes (lei nº. 2.239 de 18 de novembro de 1998, que altera art. 41 da lei de Parcelamento do Solo nº. 2.153 de 12 de novembro de 1997):

³⁶ Elaborado a partir do mapa digital base da cidade de 1997, fonte já referida. As informações pertinentes ao zoneamento foram obtidas em mapa de zoneamento que acompanha o plano diretor de 1997, existente na Prefeitura Municipal.

QUADRO 10 - Tamanhos e áreas mínimas dos lotes

	TESTADA	PROFUNDIDADE	ÁREA (m²)	LOCALIZAÇÃO
LOTES POPULARES	10,00	25,00	250,00	Determ. Poder Público
LOTES PADRÃO I	12,00	30,00	360,00	ZR2
LOTES PADRÃO II	14,00	35,00	490,00	ZC, ZR1
LOTES INDUSTRIAIS	20,00	40,00	800,00	ZI, ZES

FONTE: Lei 2.239 de 18/11/1998 de Santo Ângelo.

Esta lei é bastante criticada por técnicos, corretores de imóveis e proprietários de terras, por proibir parcelamento do solo com lotes de tamanho médio (testada de 10,00m e 12,00m) e que refletem a realidade da cidade nas zonas centrais e residenciais (ZR1). Se por um lado preserva os lotes grandes existentes na área central, por outro freia o mercado imobiliário (ver análise das entrevistas, subitem 3.4.).

MAPA DA CIDADE (1997)³⁷:

Analisando este mapa, somente do ponto de vista gráfico, a impressão que se tem é que em 1982 a cidade era planejada, organizada, um lugar aprazível de se viver; diferentemente do que sugere o traçado urbano em 1997, com vários “enxertos” loteamentos com quadras e vias de menor dimensão, não há preocupação em continuidade do traçado reticulado ou das vias existentes (principalmente para o lado nordeste da cidade), um cinturão de bairros pobres e irregulares que foram se formando “espontaneamente”.

³⁷ Este mapa foi digitalizado pelo Núcleo de Geoprocessamento da URI, tendo como base mapas existentes na prefeitura municipal. Não foi feita nenhuma modificação pela pesquisadora.

MAPA DO MUNICÍPIO (1997)³⁸:

Atualmente, Santo Ângelo está localizada no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na região das Missões. A área do município é de 676,60 Km², distribuída entre a cidade e seus quatorze distritos que são: Atafona, Buriti, Colônia Municipal, Três Sinos, Comandai, Cristo Rei, Lajeado do Cerne, Ressaca do Buriti, Restinga Seca, Rincão dos Mendes, Rincão dos Roratos, Sossego, União, Lajeado Micuim e Rincão dos Meotti.

Os limites do município são: ao norte o município de Giruá; ao sul os municípios de Vitória das Missões e Entre Ijuís; ao leste e nordeste o município de Catuípe; ao Oeste o município de Guarani das Missões; ao Noroeste o município de Sete de Setembro, ao sudoeste o município de Vitória das Missões e finalmente ao sudeste o município de Entre Ijuís.

³⁸ Este mapa foi elaborado usando-se a base digitalizada pelo Núcleo de Geoprocessamento da URI. O Escritório Técnico (ET) do Plano Diretor³⁸ fez um trabalho de campo dentro do município e constatou que os limites dos distritos estavam errados neste mapa. Foram feitas as modificações pertinentes pelo ET. A pesquisadora localizou a cidade dentro do distrito sede. Para este processo foi usado o *Google Earth*, sendo que a localização é aproximada, não é precisa.

3.4. O que pensam os Planejadores Urbanos de Santo Ângelo

A fim de explorar o conhecimento técnico dos planejadores urbanos de Santo Ângelo, além de sua vivência prática dentro da evolução urbana da cidade, foi aplicada entrevista aberta, em uma análise qualitativa. A intenção da pesquisadora ao aplicar tal entrevista é buscar o conhecimento sobre o desenvolvimento urbano da cidade de Santo Ângelo que vai além dos mapas existentes e das fontes documentais disponíveis consultadas. Como a história dos planos diretores em questão é recente, foi possível através das entrevistas, delinear um perfil de como ocorreram estes planos diretores, quem participou no processo de sua elaboração, quais eram os objetivos, dificuldades, e o que se concretizou das diretrizes planejadas. O universo de entrevistados contou com seis pessoas, englobando indivíduos que participaram da equipe que trabalhou nos planos diretores de 1972, de 1982 e de 1997.

O primeiro plano diretor de 1972, que não foi aprovado pela Câmara de Vereadores, era muito inconsistente e genérico. A lei proposta deixa margem a várias dúvidas, é basicamente uma lei de zoneamento com aplicação de índices urbanísticos. Percebe-se pelo quadro 07 que o zoneamento referia-se às zonas comerciais, residenciais e de serviços, deixando uma lacuna nas demais áreas da cidade. Na época, ainda não existia o Código de Obras que regulamenta as edificações, a preocupação estava mais em nível de uso e ocupação do solo do que com a edificação em si.

Especificamente sobre o roteiro de entrevista esta se dividiu em três partes (num total de sete perguntas): na **primeira parte**, o intuito é saber o que o entrevistado considera como diretrizes prioritárias dentro do planejamento urbano, os dados das entrevistas foram cruzados a fim de buscar se há consenso sobre quais sejam tais diretrizes. Além disso, esta parte da entrevista busca esclarecer alguns aspectos da evolução urbana da cidade, bem como os elementos estruturantes e os limitantes de seu crescimento, segundo a leitura e memória dos entrevistados. A **segunda parte** pretende caracterizar quem participou da elaboração dos planos diretores de Santo Ângelo, quais eram os objetivos

almejados, como eram os loteamentos e parcelamentos de solo³⁹, visto que os planos diretores são fundamentados no uso do solo (zoneamento). A **terceira parte** é sobre a aplicabilidade dos planos diretores, com seus pontos positivos e negativos, destacando o que o planejador entrevistado pensa sobre este instrumento dentro do desenvolvimento urbano de uma cidade.

Os entrevistados foram selecionados em função de já terem trabalhado, em alguma época de sua vida profissional, na Prefeitura Municipal de Santo Ângelo e, portanto, terem vivenciado ativamente os diferentes processos de elaboração dos planos diretores. Foram escolhidos para a entrevista os seguintes indivíduos:

Entrevistado 01: arquiteto e funcionário público da ativa ainda atuante na área de planejamento urbano;

Entrevistado 02: arquiteto do setor privado, atuante no processo de desenvolvimento urbano da cidade, tanto quando era funcionário público quanto atualmente;

Entrevistado 03: arquiteto do setor privado, que foi Secretário de Obras e Serviços Públicos por doze anos, atuou na área de desenvolvimento urbano enquanto fazia parte do setor público, atualmente se dedica a sua atividade privada;

Entrevistado 04: engenheiro civil, foi presidente da SENASA (Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Santo Ângelo), atuante enquanto funcionário público e participante ativo da SENASA, hoje se dedica à sua atividade profissional privada;

Entrevistada 05: arquiteta, foi presidente da SENASA, participou e continua participando dos processos de desenvolvimento urbano da cidade de Santo Ângelo;

Entrevistado 06: engenheiro civil e funcionário público da ativa ainda atuante na área de planejamento urbano.

Na **questão um** que trata das diretrizes prioritárias dentro do planejamento urbano, as respostas foram bem díspares, pois cada entrevistado elegeu diretrizes diferentes umas das outras, ou seja, não há consenso neste pequeno grupo de planejadores urbanos sobre quais sejam as maiores necessidades dentro desta temática. O entrevistado 01 ressaltou a importância do planejador conhecer o passado da cidade, conhecer seu processo de evolução para elaborar um bom

³⁹ Em Santo Ângelo existem muitos loteamentos irregulares, não há dados específicos, mas os técnicos da prefeitura cogitam que pelo menos 50% dos loteamentos existentes são irregulares.

planejamento para o futuro; depois foi levantada a questão de infra-estrutura (água, luz, esgoto) para se planejar uma densidade maior nas áreas mais bem servidas urbanisticamente falando; além da “vocação” de cada região, se esta tem perfil residencial, comercial, industrial, entre outros. O planejador urbano deve procurar satisfazer parte dos anseios da população (conforme entrevistado 03), além de buscar o sentido em que a cidade tende a se desenvolver, para fins de zoneamento (entrevistado 04). Foi mencionada a facilidade do fluxo e de acessos à cidade, proporcionados por um bom sistema viário (entrevistado 03). A preocupação que se deve ter com os recursos naturais, pois são próximos a eles que se iniciam aglomerações urbanas que mais tarde formarão as cidades (conforme entrevistado 05). A importância da participação das pessoas que vivem na cidade e das concessionárias que prestam serviços, tais como CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento) e RGE (Rio Grande Energia), já que as decisões destas empresas interferem diretamente no cotidiano dos munícipes (conforme entrevistado 06).

Na **questão dois**, que discute sobre a evolução urbana de Santo Ângelo, as informações foram complementares aos demais aspectos pesquisados neste trabalho e possibilitaram um bom entendimento de como se deu o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade. A sua origem se deu em função da reconstrução da cidade sobre a redução jesuítica Santo Ângelo Custódio, que foi dizimada por volta de 1757 (BINDÉ, 2006). O único elemento que se manteve foi a igreja, que foi reconstruída três vezes no mesmo local, sendo que a terceira existente até hoje, foi erigida na década de 1950⁴⁰.

A partir do mapa 02 (que foi mostrado aos entrevistados para que eles analisassem cada período) e conforme as informações coletadas nesta etapa da entrevista foi possível a elaboração do mapa 09. Existem dois eixos ao longo dos quais se deu o crescimento urbano, o que ocorreu, possivelmente, por serem estas vias de acesso a Santo Ângelo; um deles em direção norte (atual Av. Venâncio Aires) era a estrada que levava a Giruá e Santa Rosa. O eixo noroeste (atual Av. Sagrada Família) era o acesso às cidades como Ijuí, Santa Maria e Porto Alegre. Depois que surgiram a RS 344 e a BR 285 estas vias tornaram-se eminentemente

⁴⁰ Conforme comentado no subitem 2.1. relativo aos aspectos históricos de Santo Ângelo.

urbanas, porém, já haviam impulsionado o crescimento nas direções descritas, pelo fluxo de carros, pedestres e localização de pequenos comércios. Há ainda um terceiro eixo de desenvolvimento, mais recente, que é o atual acesso à cidade de Santo Ângelo na direção sudoeste pela Avenida Ipiranga (acesso este para quem chega de cidades como São Borja, Uruguaiana, Ijuí, Cruz Alta, Santa Maria). Atualmente além deste acesso, que leva à BR 285, existem mais três acessos à cidade (todos pelo lado oeste), que ligam a cidade à RS 344, são pelas Ruas Sete de Setembro, Avenida Brasil e Rua Tiradentes. O rio Itaquarinchim (que juntamente com o rio Ijuí são os responsáveis pelo abastecimento de água da cidade), que corta a cidade em duas (leste e oeste), foi até meados de 1940 um empecilho para o desenvolvimento de Santo Ângelo para o lado leste, pois havia somente uma ponte sobre este rio.

Além deste condicionante natural que limitava (no passado o rio Itaquarinchim, no sentido leste) e ainda limita o crescimento urbano de Santo Ângelo (atualmente o rio Ijuí, no sentido sul), existem mais duas barreiras artificiais, a RS 344 e a BR 285, que impedem o crescimento tanto para Sul quanto para Oeste. Como a pretensão dos planejadores urbanos era evitar que a expansão urbana se desse além destas estradas, foram usados, com este fim, artifícios como os índices urbanísticos, a construção do parque Siegfried Ritter (parque da Fenamilho), a doação de área do município ao lado do parque para Brigada Militar, e a delimitação do perímetro urbano, que coincidia com a própria RS 344 (conforme entrevistado 06). Assim a cidade ficou dentro do perímetro limitado por estes condicionantes. Atualmente a única direção que não apresenta barreiras para o crescimento urbano é a direção norte. Outro aspecto citado (entrevista 03) é que o crescimento se dava conforme os donos de terra resolviam fazer um loteamento em determinado ponto da cidade, de sua propriedade, não levando em conta outros elementos senão a facilidade financeira, o que acabou definindo a configuração espacial da cidade.

Nas **questões três e quatro**, sobre a participação na elaboração dos planos diretores, o entrevistado 04 contou que participou da primeira tentativa de se elaborar um plano diretor em Santo Ângelo, em 1972. Segundo o entrevistado, aquele plano foi definido por uma empresa contratada pela Prefeitura Municipal (ORCEL, conforme já comentado neste trabalho) de Porto Alegre. Em Santo Ângelo existia uma comissão que analisava o plano (formada por técnicos da área) e dava

suporte técnico ao prefeito sobre sua elaboração, fazendo sugestões de alterações. Porém esta comissão não conseguiu atingir o objetivo, juntamente com a administração e a empresa contratada para elaborar o plano diretor, de entregar à comunidade uma lei adequada à situação da cidade e que atendesse as necessidades urbanas de Santo Ângelo. Do primeiro plano diretor aprovado (em 1982), participou parcialmente o arquiteto e o engenheiro civil da prefeitura (ambos ainda em exercício de suas funções). Existia um convênio entre as prefeituras e a CEDRO (Companhia Estadual de Desenvolvimento), que dava suporte técnico aos municípios na elaboração de seus planos diretores. Segundo o entrevistado 01, este plano diretor foi elaborado exclusivamente por técnicos servidores públicos, sem a participação direta ou indireta da comunidade. Todos entrevistados participaram do processo de elaboração do plano diretor de 1997, uns como técnicos da prefeitura municipal e outros como técnicos da sociedade civil organizada, pela SENASA. Pelos relatos conclui-se que apenas um pequeno grupo de técnicos participou do processo, apesar de vários profissionais comporem a SENASA e inicialmente participarem das reuniões que culminaram no plano diretor, além dos técnicos da prefeitura que participaram porque tem obrigação pública de fazê-lo. Percebe-se, pelo que foi dito pelos entrevistados, que o plano diretor foi feito com base em documentos insuficientes e usando-se muito da experiência profissional destes técnicos. Pode-se especular que a lei tenha sido feita em proveito próprio deste pequeno grupo, na realidade um dos prováveis motivos de que o plano diretor não funcione como deveria é exatamente a falta de interesse da maioria dos atores envolvidos direta ou indiretamente. Após a lei aprovada na Câmara Municipal e quando começa a entrar em vigor aí há muita crítica daqueles que se acham prejudicados.

A **questão cinco**, sobre os objetivos que as equipes de elaboração dos planos diretores tinham como metas a serem alcançadas com a lei, o plano de 1972 nem foi mencionado pois somente um entrevistado participou do processo e disse que não lembrava dos objetivos, o que sugere falta de metodologia e diretrizes norteadoras, simplificando todo o processo de forma burocrática, onde os integrantes da comissão anteriormente mencionados são meros coadjuvantes. O plano de 1982, cujos técnicos da prefeitura ainda atuantes participaram, tinha o objetivo de compatibilizar necessidades da prefeitura e concessionárias de água, luz, telefonia, de modo que o planejamento levasse em conta a disponibilidade de

infra-estrutura para aplicação dos índices urbanísticos que determinariam a densidade populacional do local. Outro entrevistado comentou que este plano diretor nada mais era que um zoneamento e aplicação de índices urbanísticos. A preocupação maior, neste plano, era com a parte econômica da cidade, ficando de lado as partes social, cultural, histórica e ecológica, que deveriam ser a base de um plano diretor.

O plano de 1997 foi uma reformulação do plano diretor anterior (de 1982). Não houve grandes alterações na sua estrutura, mas foram feitas adaptações conforme a realidade urbana existente à época, uma vez que área classificada no plano como sendo predominantemente residencial, por exemplo, havia se tornado comercial, fato ocorrente em diversos setores da cidade. Na época verificou-se o uso real de cada zona para dar sua conformação. A crítica que se fez nas entrevistas é que este plano não se baseou no conhecimento dos aspectos geográficos estruturadores do espaço urbano e sim em critérios especificados pela equipe que nele trabalhou, bastante empírico, conforme a experiência profissional e a vivência de cada um. Na realidade tratava-se de um plano disciplinador do crescimento urbano e não de um instrumento do desenvolvimento urbano, conforme o entrevistado 01. Na entrevista 04 comentou-se que a preocupação principal era os índices urbanísticos (índice de aproveitamento e taxa de ocupação), que afetava diretamente o trabalho do dia-a-dia dos técnicos da área, pois estes índices favorecem ou dificultam a construção em determinados lugares da cidade, o que novamente se reverte em lucros ou prejuízos de quem trabalha na construção civil. Na entrevista 03 foi dito que a densidade populacional de cada local, a infra-estrutura urbana existente, e questão sócio-econômica da população não foram levadas em conta na realização deste plano, preocupações que eram diretrizes no plano diretor anterior, conforme as entrevistas. Isto acabou facilitando a criação de uma cidade legal e de outra real, pois estes condicionantes favorecem o surgimento da periferia formada pelos moradores excluídos.

Foi comentado nas entrevistas, de modo geral, sobre a intenção da lei de parcelamento do solo e o motivo de se deixar os terrenos com gabaritos tão grandes para a realidade de Santo Ângelo, uma tentativa de evitar parcelamentos que fragmentassem o centro, o que proibiria os grandes empreendimentos imobiliários nesta parte nobre da cidade. Previu-se maior índice de aproveitamento onde a

CORSAN já tinha ou pretendia instalar rede de esgoto cloacal, possibilitando a verticalização do centro. O entrevistado 02 fez uma crítica: que se exige do munícipe pagamento de impostos e adequação à legislação e não se cobram das concessionárias (antes públicas, agora a maioria privadas) investimentos dentro da cidade, estas só têm o bônus ao se instalarem, não pagam o ônus, ocasionando deficiências de infra-estruturas aos munícipes.

Na **questão seis**, sobre como eram os parcelamentos do solo e os loteamentos antes e depois de cada plano diretor, as opiniões são bem divergentes entre os entrevistados, que contempla quem era governo e quem era loteador na época dos planos diretores, ou seja, duas visões antagônicas sobre a mesma questão.

O entrevistado 02 (que já foi loteador) explicou que, antes da lei de 1997 o que determinava como seriam os loteamentos não era a lei e sim o mercado, fazia-se loteamentos para as diferentes classes sociais e com diferenciados gabaritos de lotes, conforme o poder aquisitivo dos clientes. Depois de 1997, segundo ainda este entrevistado, o poder aquisitivo das pessoas começou a cair (o que não foi um acontecimento isolado de Santo Ângelo e sim um reflexo da condição econômica do país), paralelamente surgiram vários loteamentos clandestinos, de baixo custo, já que o loteador não tem despesa de infra-estrutura e documentação para aprovação junto aos órgãos competentes (suprindo uma carência do mercado e ignorando a lei de parcelamento do solo)⁴¹. Esta situação foi facilitada pela falta de fiscalização da prefeitura municipal, que acabou além de permitindo, dando ou facilitando infra-estrutura para os loteamentos constituídos, evitando conflitos sociais com as pessoas que haviam adquirido estes lotes sem calçamento, água ou luz.

A explicação dos entrevistados que faziam parte da prefeitura municipal na época é que o gabarito dos lotes aumentou em função de que grandes empreendimentos imobiliários só são feitos em lotes que os comportem e no centro da cidade existiam vários lotes destas dimensões propostas pela lei nº. 2.153 de 12

⁴¹ Em 1997 o tamanho dos lotes (testada, profundidade e área) aumentou, estabelecendo lote mínimo para zona central (ZC) e residencial um (ZR1) de 14,00m x 35,00m o que muitos profissionais consideram exagero (conforme as entrevistas) e é apontado como um dos fatores para não se aprovar os projetos de loteamento na prefeitura, se for clandestino o gabarito dos lotes pode ser menor.

de novembro de 1997. A idéia era evitar que os lotes fossem fracionados criando uma situação que só fossem possíveis construções de pequeno porte destinadas à residência ou aos pequenos comércios. O entrevistado 03 salienta que antes de 1997 o poder público é que dava infra-estrutura aos loteamentos (abria ruas, calçava, entre outros; quando não executava estes serviços disponibilizava as máquinas da prefeitura para uso do loteador) depois desta lei esta passou a ser uma obrigação do loteador, que com o lucro obtido, deveria oferecer um lote pronto para construir.

Os loteamentos eram definidos e aprovados mais política do que tecnicamente, se ignorava a lei, por desconhecimento ou porque os donos das terras acabavam “prestando um serviço social” à comunidade, o que era entendido como bom para o poder público que além de não fiscalizar, propiciava que isto acontecesse, segundo outro entrevistado. Eram feitos acordos entre poder público e privado em “prol do bem econômico e social da cidade”, que ignoravam a lei.

A situação proposta pela lei de parcelamento de solo, nº. 2.153/97, era a idealização planejada, mas que não refletia a realidade e acabou, por este motivo, incentivando a irregularidade. “Disciplinar, controlar e fiscalizar não são simpáticos politicamente falando (entrevista 01)”, por este motivo é que se têm hoje tantos loteamentos irregulares.

Haviam obrigações do loteador previstas já na lei federal nº. 6766/79, como porcentagem de área verde e de área institucional, que acabava diminuindo consideravelmente a área a ser loteada. O processo ia e voltava para ser aprovado nos órgãos competentes em Porto Alegre num processo moroso. Em certo momento os proprietários de terra acharam mais fácil fracionar as terras, usando 100% das mesmas, desrespeitando a lei.

O entrevistado 06 explicou o porquê de se ter uma proporção entre largura e profundidade do lote, prevista na lei municipal nº. 100: para se evitar lotes muito profundos onde o núcleo das quadras fossem áreas desperdiçadas. Também foi salientado por este entrevistado que os loteamentos deveriam ter coerência entre si para que os gabaritos das ruas pudessem ser prolongados, fazendo parte de uma

malha urbana viável e não como é hoje, cheio de ruelas que não dão em lugar algum e dificultam a mobilidade e inclusão das pessoas que moram nestes lugares.

Na ultima **questão, de número sete**, foi perguntado aos entrevistados os pontos positivos e negativos dos planos diretores em geral. Alguns acham que tem muitos pontos positivos, pois o planejamento urbano é um processo de aprendizado que vem melhorando com o passar dos anos.

Os pontos ressaltados são as melhores condições de salubridade e habitabilidade das edificações, proporcionadas pelas delimitações das alturas dos prédios e recuos dentro do lote, que permitem aos vizinhos direito ao sol e ventilação. Outros aspectos positivos são as áreas verdes obrigatórias dentro dos lotes, o planejamento do fluxo de veículos como, por exemplo, o projeto do acesso norte⁴², feito no primeiro plano diretor (1982) e prestes a ser realizado, que pretende deslocar o tráfego pesado para fora da cidade. Foi comentada a questão da participação da população dentro do processo de planejamento urbano (no caso do plano que está em fase de elaboração, já que nos anteriores não existia), oportunizada pelas leis da Constituição Federal e posteriormente pelo Estatuto da Cidade; não se faz mais leis de um pequeno grupo para toda uma sociedade, agora há discussão, participação, pelo menos é esta a intensão. A lei de responsabilidade fiscal restringiu as ações do gestor público que deve prestar contas do que faz com o dinheiro público, não existe mais o uso inquestionável das verbas ou gastos que eram deixados de herança para o próximo administrador; neste sentido tudo o que é planejado deve ter um orçamento previsto para sua realização. A preocupação com os recursos naturais, da qual não se falava em anos passados, sabe-se hoje que estes são bens finitos, cabe ao cidadão preservá-los.

O entrevistado 04 disse que se o plano diretor não é cumprido em sua totalidade pelo menos ele oferece diretrizes de crescimento urbano e, se fere interesses particulares, é em prol da boa convivência da comunidade com um todo.

⁴² Este projeto pretende ligar o trevo de acesso à Buriti ao prolongamento da Av. Getúlio Vargas (no norte da cidade), de forma que caminhões de cargas transitassem por ali, desviando o tráfego pesado de dentro da cidade; já que este hoje passa pelas Avenidas Ipiranga e Getúlio Vargas. Os estudos estão em fase adiantada com o DENIT (Departamento Nacional de Trânsito) para possível realização em 2007.

Foi mencionado que os índices urbanísticos são muito rígidos, em termos principalmente de taxa de ocupação, que poderiam ser mais flexíveis.

Em outra entrevista foi comentado que os planos diretores “só tem coisa ruim (entrevista 03)”. O entrevistado justifica que por ser técnico da área acha que se existe o plano diretor este deve ser cumprido e não burlado quando politicamente fere outros interesses dentro da sociedade. Ele frisa o desconhecimento dos legisladores sobre as questões abordadas nos planos diretores, que acabam aprovando sem entender o que diz a lei. É um plano, em sua opinião, “disciplinador da parte construtiva”, não deveria entrar em outras searas, como a política, por exemplo. O que ocorre, segundo ele, é que as questões políticas são sempre soberanas sobre as técnicas, faz falta à cidade um plano de desenvolvimento urbano de longo prazo, que não seja modificado de quatro em quatro anos conforme a gestão do administrador municipal.

Também foi mencionado que o problema de Santo Ângelo não são os planos diretores e sim o Código de Obras, muito restritivo sob aspectos que não prejudicam terceiros. Deveria se dar mais atenção ao conforto termo-acústico das construções, respeitando os lotes lindeiros, do que ao cumprimento da legislação. Se precisasse poderiam ser feitos estudos de casos, que não estariam contemplados na lei, mas justificados pelos responsáveis técnicos.

4. ANÁLISE CRÍTICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM SANTO ÂNGELO ENQUANTO CIDADE DE MÉDIO PORTE

Na seção quatro é feita uma avaliação das seções um, dois e três e o que os estudos realizados nestas seções querem dizer sobre o desenvolvimento sócio-espacial de Santo Ângelo. Foi elaborado mapa conclusão do trabalho (ver mapa 09), além da análise crítica de cada plano diretor e do planejamento urbano em Santo Ângelo.

A Constituição Federal (1988) prevê em seu art. 182º “ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais** da cidade e garantir o **bem estar** de seus habitantes”, expressas dentro da temática do desenvolvimento sócio-espacial por Souza (2004) em: **qualidade de vida** e **justiça social**. O estudo de caso aqui proposto, pode ser erroneamente considerado afastado dos problemas sociais que atingem grandes centros urbanos. Porém, numa leitura mais aprofundada, dos mapas da cidade em 1982 e 1997, por exemplo, percebe-se que, justamente o que aconteceu em várias cidades metropolitanas, em menor escala ocorre em Santo Ângelo. Há um “cinturão de pobreza” na periferia da cidade, demonstrando claramente que, apesar de ser de médio porte, existe exclusão, irregularidade; há uma cidade real e uma cidade legal.

Entre os próprios planejadores urbanos da cidade (conforme demonstraram as entrevistas) há a idéia de se densificar o centro, onde existem melhores condições de infra-estrutura urbana, mantendo a largura e área dos lotes com grandes proporções em relação aos demais lotes da cidade, para empreendimentos vultosos; o que traria como consequência a elevação do preço do metro cúbico nesta área, tornando-a cada vez menos acessível às pessoas de baixa renda. Assim, reduz-se a possibilidade de acesso a moradia e trabalho dos cidadãos à área central da cidade, porém, há que se refletir sobre a questão relativa à qualidade de vida. Uma vez que a realidade urbana hoje se configura desta forma, como proporcionar qualidade de vida a todos os moradores da cidade? Existem alternativas viáveis que podem constar da lei do plano diretor, como facilitar o acesso dos bairros ao centro e aos demais bairros, por meio do transporte público

com pagamento de uma única passagem, por exemplo; a criação de ciclovias, enfim, dar condições de fácil trafegabilidade das pessoas de baixa renda dentro da cidade. A construção de equipamentos urbanos como creches, escolas, postos de saúde, postos bancários que atendam aos bairros e façam com que as pessoas não precisem se deslocar até o centro, sobrecarregando o atendimento é outra ação possível. A lei do plano diretor de Santo Ângelo teve, por muitos anos, enfoque econômico, o que resultou na atual configuração espacial da cidade. Em decorrência disto, surgiram vários problemas em outras instâncias como negligência ao meio-ambiente, às questões sociais, culturais e históricas da cidade. Neste momento e num planejamento urbano de médio e longo prazo, é necessário se prever reparos à estas áreas esquecidas, impedindo que a cidade se torne inadequada à moradia, ao trabalho, ao lazer, à acessibilidade e mobilidade.

Há ainda o tema da demanda regional sobre o espaço urbano da cidade pólo. Santo Ângelo, como foi visto, polariza a sua região tendo, além dos problemas pertinentes à configuração urbana, que atender a população dos municípios vizinhos na área médica, escolar (ensino médio e universidades), comercial, entre outros. Pela distância desta microrregião aos centros maiores dentro do Estado, há necessidade geográfica de funcionar como região independente. Faz-se necessário investimento regional no município de forma a bem atender a população que compõe a microrregião.

O mapa 09 é a síntese deste trabalho, onde constam os elementos estruturadores da cidade e os condicionantes físicos naturais ou construídos que fizeram com que esta se desenvolvesse em determinada direção, nos diferentes períodos ao longo do crescimento de Santo Ângelo (com base nos estudos elaborados sobre os outros mapas que aqui constam e nas entrevistas aplicadas junto aos planejadores de Santo Ângelo). Destaca-se em vermelho os principais eixos que direcionam o tráfego e o fluxo de desenvolvimento urbano de Santo Ângelo. Os primeiros eixos criados foram as Avenidas Venâncio Aires e Sagrada Família, que eram vias de acesso a outros municípios, como já foi anteriormente mencionado. Os atuais acessos à cidade são quatro, todos pela RS 344: Av. Ipiranga (em geral usados por carros e caminhões, pois ao longo desta via se desenvolveu comércio de carros, oficinas e afins), Rua Sete de Setembro (acesso de ônibus intermunicipais e interestaduais, já que leva à rodoviária), Av. Brasil, via

existente desde a construção da via férrea e Rua Tiradentes, configuradas como acesso após o plano diretor de 1997 (por este motivo não consta no mapa como tal). Existem ainda as Avenidas Getúlio Vargas (que leva à Universidade e ao complexo residencial que se construiu ao redor desta), Rio Grande do Sul (uma das vias de ligação entre as maiores, no sentido longitudinal da cidade) e Salgado Filho, que liga Av. Getúlio Vargas e Sagrada Família, facilitando o acesso ao distrito industrial e ao aeroporto.

Pode-se visualizar duas grandes áreas no mapa que não são edificadas (vazios urbanos): a área pertencente ao quartel e a única grande área verde que restou dentro da cidade, nas margens do rio Itaquarinchim. Este rio, que era o único responsável pelo abastecimento de água potável na cidade até o final da década de 1970, sempre foi alvo da degradação ambiental, sendo poluído por empresas que, a despeito de seu impacto gerado, atuaram de forma decisiva para o desenvolvimento econômico de Santo Ângelo, como o Curtume e o Frigorífico (somente a última continua em funcionamento atualmente). Ressalta-se ainda a ação dos próprios moradores da cidade que construíam (e ainda constroem, em alguns casos) ligações clandestinas de esgoto cloacal diretamente no rio Itaquarinchim. O Ministério Público vem desempenhando seu papel neste sentido, obrigando a Prefeitura Municipal a retirar residências (em sua maioria irregulares) da beira do rio.

Na área central da cidade, ocupada legalmente, o problema também existe, já que não há rede de esgoto e se faz uso da fossa séptica e sumidouro; em alguns casos, por omissão da fiscalização da Prefeitura Municipal, ocorre a mesma situação da periferia; a diferença é que o esgoto cloacal não é jogado diretamente no rio, mas ligado à canalização de esgoto pluvial da cidade, que posteriormente é levado ao rio.

O mapa 09 mostra também um loteamento que embora conste nos mapas oficiais da Prefeitura Municipal, não existe de fato, já que foi aprovado e não executado, trata-se do bairro Marcílio Machado. O loteador fez toda tramitação legal para executá-lo, porém o mercado imobiliário foi desfavorável, já que não houve compradores para os lotes devido ao custo de cada um. Os únicos lotes comercializados foram os que têm frente para a Av. Sagrada Família. O mapa apresenta ainda o bairro Indúbras, que fica afastado da zona urbana configurada da cidade, próximo à estrada que dá acesso ao aeroporto. Especula-se (entre os

planejadores urbanos) que este bairro foi instalado naquele local de forma a levar a infra-estrutura urbana até lá, proporcionando melhores condições de trafegabilidade até o aeroporto e beneficiando os proprietários de terras locais. O último condicionante representado no mapa é a RS 344, fica visível graficamente como os planejadores conseguiram conter o desenvolvimento urbano além desta via de alto tráfego e velocidade (conforme foi previsto tanto no plano diretor de 1982 quanto no de 1997).

A tendência atual de crescimento da cidade é para a zona norte, em função do relevo e da falta de limitantes para que o crescimento ocorra para este lado da cidade. Para o sul o rio Ijuí é a barreira natural que impede o crescimento; a RS 344 é o limitante criado que dificulta o crescimento para oeste; para leste não há atrativos que fomentem o crescimento, além da existência da cidade ilegal e de lavouras produtivas próximas à cidade.

Com base nas entrevistas, constatou-se que o plano diretor de 1972 era a idealização de uma realidade que não condizia com a cidade em si. Acabou não sendo aprovado. O que foi aprovado pela Câmara de Vereadores foi a lei nº 100 que é da mesma data e refere-se a parcelamento do solo (loteamentos). Até que se fizesse o próximo plano diretor em 1982, foi esta a única lei que direcionava o desenvolvimento da cidade. Pelas características da cidade na época compreende-se que o caráter pertinente aos loteamentos fosse mais importante que qualquer outro, visto que Santo Ângelo estava em plena expansão urbana; havia poucos problemas ambientais, de concentração demográfica, de mobilidade urbana e conflitos sócio-espaciais; além disso, foi uma época próspera para o município em decorrência da circulação de capital gerada pelo excelente desempenho das atividades agrícolas. No que se refere ao poder público, as legislações eram mais brandas, a competência sobre o desenvolvimento do município era do Estado, haviam verbas destinadas ao município a fundo perdido, não existia ainda a lei de responsabilidade fiscal, as facilidades econômicas dentro da administração municipal não provocavam reflexões sobre prováveis problemas urbanos futuros.

Em 1982 enfim é aprovado o primeiro plano diretor de Santo Ângelo. Basicamente existem as mesmas zonas que havia no plano de 1972, sendo que a zona residencial fica reduzida a três, a comercial somente a uma e as demais permanecem, com exceção da ZER e ZEC que foram extintas; a partir de então passa a existir a zona destinada a áreas verdes e de expansão urbana, que não estavam contempladas no plano diretor anterior, conforme demonstra o quadro 08. Mesmo com as alterações feitas pelas leis nº. 758 e nº. 1.155 (de 1983 e 1989, respectivamente, conforme quadro 05), que complementam o plano diretor de 1982, há questões, como os recuos, que deixam margem a dúvidas. Por exemplo: a lei contempla edificações com sete a dez metros de altura ou mais de dez metros, na zona comercial ou na zona de serviços, não faz referência nenhuma aos recuos nas edificações com menos de sete metros de altura. Neste plano diretor consta a altura máxima da edificação, que não existia no plano anterior. Em 1972 não havia referência alguma a recuos de fundos, o que acontece no plano de 1982. Os demais recuos permanecem semelhantes. Os índices como taxa de ocupação e índice de aproveitamento passam a ser mais rígidos em 1982. Nesta época a cidade já tinha sido expandida e edificada significativamente. O Código de Obras (1979) visa estabelecer as diretrizes para as edificações residenciais, comerciais, industriais,

entre outros. A lei de parcelamento do solo foi reavaliada em 1981. Os loteamentos continuaram acontecendo em grande escala pois o mercado imobiliário era favorável, a prefeitura ajudava os loteadores com a infra-estrutura, havia demanda e o custo dos terrenos era baixo.

Em 1997 é feita a revisão do plano diretor anterior. É um plano mais detalhado, mas ainda restrito ao uso do solo (zoneamento). O anexo 01 da lei classifica as categorias de uso de solo, os tipos de comércio, serviços, indústrias, contemplando as várias atividades que acontecem na cidade. No anexo 02, estas categorias são classificadas em usos conforme e permissível para cada zona; ficando desta forma mais fácil para o técnico (arquiteto ou engenheiro) definir os índices urbanísticos para cada edificação. Em termos de zonas a residencial fica restrita a duas (ZR1 e ZR2), a zona destinada à área verde passa de quatro para uma (todas as áreas verdes da cidade fazem parte, a partir deste momento, da mesma zona, que diminuiu em extensão territorial, se comparada ao plano diretor anterior), fica extinta a zona especial administrativa (ZEA) e é criada a zona de eventos (ZE - que é a área destinada ao parque da Fenamilho), as demais zonas permanecem inalteradas. Nos índices urbanísticos houve poucas modificações, porém este plano é mais brando que o anterior nas exigências dos índices, além disso, foi extinta a altura máxima por zona, sendo que, a partir deste momento passa a ser feito um cálculo que determinará qual a altura máxima permitida para cada edificação. Os recuos foram simplificados, valendo para toda a cidade os mesmos, divididos em ajardinamento, laterais e de fundos.

A lei do plano diretor revela a preocupação com o ordenamento do território, estabelecendo regras e normas disciplinadoras do uso do solo. Os planos diretores (1982 e 1997) demonstram intenção em ter lei específica que proteja o meio ambiente, o patrimônio histórico – cultural, a preocupação com criação de um plano de comunicação visual, inclusive com estabelecimento de normas para fachadas e marquises que possam interferir negativamente na paisagem urbana, padronização de forma e localização de equipamentos de atendimento ao público (venda de jornais, revistas, flores, postos telefônicos, entre outros), adequação de equipamentos de redes elétricas e telefônicas (tentando substituí-las por cabeamento subterrâneo).

Porém os planos diretores só citam que estas questões deverão ter legislações específicas posterior, limitando-se a intenção ao escopo da lei, sem um comprometimento com a sua implementação. As questões que envolvem um desenvolvimento urbano vão além do uso do solo; pelos planos diretores e pelas entrevistas pode-se constatar que os planejadores urbanos têm em mente esta realidade, mas como, geralmente não há muito tempo para se pensar estas questões elas são apenas previstas, deixando-se para depois debater-las e transformá-las em lei, o que acaba não acontecendo. Ocorre frequentemente (conforme os relatos feitos nas entrevistas) que o grupo de profissionais que começa a elaborar o plano diretor primeiramente aborda os mais diversos aspectos urbanos que envolvem a cidade, como o tempo para realização dos trabalhos é, via de regra, escasso, e as discussões acerca de cada tema tendem a ser calorosas, estes vão ficando de lado (para serem revistos em leis complementares posteriores). O que se define então são questões mais urgentes (conforme a priorização dos planejadores urbanos) que abrange índices urbanísticos e zoneamento.

No que se refere ao uso do solo, o centro comercial foi zoneado em 1982 (ver mapa 03) entre o sítio arqueológico e a estação férrea, no sentido norte – sul e até a rodoviária no sentido oeste. Esse é o grande fluxo de pessoas pela cidade neste momento. Em 1997 (ver mapa 06) foi expandido no sentido norte-sul (da Av. Salgado Filho até a Av. Rio Grande do Sul) além das margens das principais vias de acesso da cidade até centro (com a mesma idéia oriunda do surgimento da cidade de onde há maior fluxo de carros e pedestres é onde há maior movimento para o comércio). A zona industrial ficou delimitada no mesmo lugar nos dois planos diretores, porém em 1997 foi ampliada. É uma região periférica, afastada da zona residencial, justamente para que possam instalar-se indústrias incômodas ou nocivas à população. No plano diretor de 1997 a ZR1 é destinada aos lotes maiores e com residências de médio a alto padrão. A ZR2 tem seus lotes de tamanho reduzido (sendo que a maioria dos loteamentos irregulares está nesta área) e residências mais modestas. As áreas de expansão urbana, que em 1982 são bem fragmentadas e em direção norte e leste, em 1997 passam a ser a porção não ocupada ao redor da cidade constituída, respeitados os condicionantes que limitam o crescimento urbano. A novidade no plano diretor de 1997 é a criação da zona especial de serviço (ZES) que ratifica o que já havia sido previsto no plano diretor de 1982, de não expandir a cidade além da RS 344. Diz a lei nº. 2.154:

[...] uma faixa contínua com 50,80m (cinquenta metros e oitenta centímetros) de largura, contados a partir da faixa de domínio, localizada ao longo e em ambos os lados da rodovia RS – 344 e ao longo e em ambos os lados do futuro Acesso Norte, que visa estimular a implantação de empresas de serviços e/ou indústrias de médio e grande porte, através da definição de lotes característicos, visando, ainda, a evitar a implantação de zona residencial ao longo da mesma. (PLANO DIRETOR, 1997, p. 03).

O plano diretor, principal instrumento do planejamento urbano, é uma lei com embasamento técnico, mas a administração pública é feita por políticos, que quase sempre desconhecem as especificidades técnicas de uma cidade (assim como técnicos, não possuem maleabilidade necessária para resolver os conflitos sociais que surgem dentro do contexto urbano). Há um atrito constante entre técnicos e políticos. Os técnicos querem aproximar a realidade urbana de uma realidade idealizada, com base nos estudos e diagnósticos feitos (recentemente também com base no que a população reivindica). Os políticos querem resolver rapidamente as questões que surgem porque não querem ser antipáticos perante os eleitores e este é o maior problema. Para se fazer cumprir a lei não há possibilidade de ser simpático perante todos os munícipes. Com as leis mais recentes também se tirou do gestor a autonomia de resolver os problemas urbanos soberanamente. Há que se ouvir conselhos, técnicos, população, entre outros.

No entanto, existem inúmeras dificuldades de gerenciamento dentro da “máquina pública”. As questões político-partidárias que podem interferir na contratação de funcionários e no andamento dos serviços burocráticos; a estabilidade no emprego e os baixos salários de funcionários públicos de carreira, que acabam sem estímulo para desempenhar suas funções; a troca de administração de quatro em quatro anos e com isto troca de prioridades e diretrizes, não havendo continuidade dos trabalhos desenvolvidos anteriormente, a falta de comprometimento, que por vezes ocorre, com o “público”.

A questão social, por exemplo, não foi contemplada nem no plano diretor de 1982 nem no de 1997. O que ocorreu foi que, foram se formando loteamentos clandestinos destinados à população de baixa renda na periferia da cidade, poucos loteamentos foram executados pela prefeitura para esta população. Este é um tema que acaba se resolvendo entre Ministério Público e Prefeitura Municipal (envolvendo as Secretarias de Habitação e Assistência Social), porque há a intenção de melhorar a moradia das pessoas de baixa renda, porém há muita demanda e nem sempre

existe orçamento disponível⁴³. Além das questões que envolvem o poder econômico dos atores acabarem se sobrepondo aos problemas sociais enfrentados pela administração pública.

O que os planos diretores legaram a Santo Ângelo? Todos os planos são na verdade uma tentativa de ordenar o desenvolvimento urbano e municipal, porém até o último plano diretor analisado neste trabalho (1997), o enfoque é sempre econômico. Pode-se fazer várias críticas aos processos de elaboração dos planos diretores, a principal é a falta de metodologia, diretrizes e objetivos do trabalho como um todo. Tanto é que nas entrevistas aqui elaboradas não ficaram claros os objetivos de cada plano diretor. Como realizar um bom plano se as pessoas que o fizeram não sabem onde querem chegar? Entram vários outros fatores que prejudicam o trabalho há a falta de cronograma, já que o tempo hábil de elaboração das leis quase sempre são prorrogados; além da falta de comprometimento, de interesse e de envolvimento de vários setores da cidade, isto fazendo-se referência somente à elaboração pois na fase de implementação desta lei é que os grandes problemas surgem, com a falta de fiscalização ou a fiscalização predatória, feita para alguns, não para todos.

Mesmo com todas as críticas feitas neste trabalho ao plano diretor, este é um instrumento válido de planejamento urbano, pois a cidade formada 'espontaneamente' tende a não respeitar interesses coletivos, somente os individuais, o que em longo prazo transforma a cidade em insustentável.

⁴³ Conforme informação do atual Secretário de Habitação.

CONCLUSÃO

O crescimento da cidade de Santo Ângelo ocorreu de forma a atender as necessidades e interesses da população local e conforme se construíam os elementos estruturadores (ver mapa 09). A preocupação com a legislação urbana foi demonstrada pelo gestor municipal em uma época rica da cidade (1972) momento em que se vivia na região o apogeu da agricultura e pecuária na fase conhecida como Revolução Verde, constituindo-se Santo Ângelo em potência regional e estadual. Nesta época, as pessoas que viviam no campo e na cidade investiam na construção civil, fosse para moradia própria ou para especulação imobiliária. A partir da análise do mapa 02 (Evolução Urbana), comparando-se os diferentes períodos que ali constam, percebe-se que em setenta anos⁴⁴ a cidade triplicou de tamanho (o que não é um acontecimento isolado) e destes apenas vinte e cinco anos foram com legislação urbana.

Nos períodos de 1972 e 1982 (anos dos planos diretores) a cidade segue um traçado reticular e apresenta padronização de lotes e ruas, já em 1997 (ano do plano diretor em vigor) há uma descontinuidade da malha urbana e redução dos tamanhos dos lotes (ver mapa 02). A Prefeitura Municipal não possui levantamento oficial dos bairros clandestinos, porém o traçado urbano sugere que a parte colorida do mapa 02 corresponde à cidade legal e a parte sem cor (do mesmo mapa) é a cidade informal. Esta característica ocorreu mais em função da lei de parcelamento do solo do que por influência dos planos diretores, já que a lei de parcelamento passou a exigir lotes maiores, porém o que ocorreu foi exatamente o contrário, com a divisão das frações de terra, em pequenos lotes. Os motivos já foram mencionados neste trabalho: maiores exigências da lei, menores lucros dos loteadores, ausência de fiscalização por parte do poder público, além da crescente demanda da população.

Quanto à relação regional, Santo Ângelo funciona como pólo, tendo em vista a diferença de tamanho de cidades e por consequência da disponibilidade de equipamentos urbanos. A grande parte dos municípios da região já pertenceu no passado ao território municipal de Santo Ângelo, que se constitui na cidade de maior

⁴⁴ Período de 1927 a 1997.

concentração urbana da região e se destaca pelo setor de serviços, contrapondo-se às demais, predominantemente rurais e com potencial agropecuário.

Em termos de políticas públicas, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) previu a função social da cidade e deu ao poder público municipal poderes de legislar sobre a questão, o que de fato começou a ocorrer com a lei do Estatuto da Cidade de 2001. A Constituição prevê que o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é o **plano diretor**. Foram citadas ainda neste trabalho, em termos de legislações federais, as leis 10.098 (2000) que trata da acessibilidade das pessoas com deficiência física ou mobilidade reduzida e a 6.766 (1979) que dispõe sobre o parcelamento do solo. No estado do Rio Grande do Sul existe a lei 10.116 (1994) que regulamenta as questões urbanas, antecipando em seu texto vários pontos que foram aprofundados posteriormente na lei do Estatuto da Cidade, inovando em termos da participação popular no processo de planejamento urbano; além do provimento 28 (2004) da Corregedoria Geral da Justiça, o “More Legal” que foi elaborada no intuito de regularizar o parcelamento do solo (loteamentos) desde que observadas algumas disposições e a critério do juiz que julgar o processo. Ou seja, cabe aos municípios elaborarem legislações próprias, observando-se sempre as leis majoritárias. A União estimula que isto aconteça, favorecendo crédito aos municípios que já se adequaram aos pressupostos contidos no Estatuto da Cidade, evitando desta forma que municípios médios e pequenos tenham problemas futuros com meio ambiente e no âmbito social, como já acontece com as cidades de grande porte e com regiões metropolitanas.

Em relação às metodologias de planejamento urbano, foram consideradas aplicadas no estudo de caso as Metodologias Normativa e a Estratégica, porém observa-se que não há clareza entre os seus limites, visto que muitas características dos dois modelos são semelhantes. Uma particularidade comum a ambas metodologias, aplicada na microrregião de Santo Ângelo, é a competição entre municípios vizinhos pelos investimentos de capitais vindos de fora da região além da supervalorização dos interesses econômicos sobrepostos aos sociais. A Metodologia Participativa, mais recente, está sendo aplicada no plano diretor que está em fase de elaboração (e que neste trabalho não foi analisado), porém de forma frágil, já que os atores envolvidos no processo estão acostumando-se a esta forma de elaboração do

planejamento urbano. Não é possível ainda avaliar os resultados desta proposta e nem é o intuito deste trabalho.

O desenvolvimento sócio-espacial da cidade de Santo Ângelo foi direcionado, a partir de 1972, por um pequeno grupo de técnicos através da criação de algumas diretrizes definidas em projeto de lei, embora este não tenha sido aprovado à época. As idéias de planejamento urbano advindas de fora não obtiveram êxito na implementação de objetivos claros de desenvolvimento urbano, visto que se percebeu já naquela época que, os planejadores devem primeiramente conhecer a realidade local, as relações cotidianas da cidade, os anseios da população. Percebe-se que normas impostas de cima para baixo, numa idealização do desenvolvimento urbano, nem sempre dão certas, porque a cidade vai se modificando no dia-a-dia conforme as necessidades da população e não obedecendo a diretrizes constantes em uma legislação específica. Este foi um dos equívocos do plano diretor de 1982, que foi feito com base no conhecimento empírico dos técnicos, que não dispunham de levantamentos geográficos, topográficos, enfim, de informações mínimas sobre a cidade de Santo Ângelo. O plano de 1997 prevê uma indicação para que o poder executivo tenha ferramentas (artigo 50º) que propiciem intervir em questões técnicas sempre que estas forem de encontro às questões políticas, mesmo que o texto deste artigo faça referência aos “casos omissos da lei”. Quando há divergências entre o solicitante e a lei, se recorre ao Prefeito Municipal que poderá acionar o Conselho Municipal de Urbanismo de forma que este lhe dê respaldo para decisões que vão de encontro à lei do plano diretor.

Nas entrevistas realizadas, cujo objetivo era a coleta de dados inexistentes em outras fontes, como documentos e mapas, percebe-se que apesar de o grupo técnico de planejadores urbanos ser pequeno, não há consenso entre eles sobre quais sejam as diretrizes prioritárias para o desenvolvimento sócio-espacial da cidade. Existem poucos registros sobre a evolução da cidade, o que também dificulta a elaboração de projeção de como será a cidade no futuro. O conhecimento sobre a realidade da cidade e do município existe entre os entrevistados que participaram profissionalmente de distintas épocas dentro do planejamento urbano, mas encontra-se disperso e sem registros escritos. A maioria dos entrevistados não lembrava quais eram os objetivos de cada plano diretor, ou seja, não sabiam onde queriam chegar com a elaboração da lei. Sobre parcelamento do solo, as

divergências apareceram de forma mais evidente nas entrevistas, sendo que cada entrevistado tem uma interpretação distinta sobre o assunto; em alguns casos, ficou subentendido que houve manipulação da lei em prol de interesses econômicos e não ficou claro como exatamente havia sido elaborada a proposta de lei pelos técnicos. Talvez seja essa uma das causas dos planejadores urbanos conviverem pacificamente com tantos loteamentos clandestinos, já que o poder público não faz nada para evitá-los, ignorando oficialmente suas existências, mesmo que estes sejam os principais “clientes” das secretarias de Habitação e de Assistência Social, um contra-senso sem explicação. Os entrevistados acham que, apesar de vários equívocos, os planos diretores são benéficos, pois regulam de uma forma ou outra, a questão urbana na cidade; oferecendo diretrizes de crescimento urbano, mesmo que de uma forma disciplinar.

Com a finalização deste trabalho percebe-se que a forma de administrar a cidade, sob o ponto de vista urbano, vem evoluindo ao longo dos anos, sendo que os municípios têm atribuições crescentes dentro da administração pública. Uma ferramenta que propiciou este novo cenário é a lei de responsabilidade fiscal, que define o gestor como responsável pelas contas públicas. Se antigamente o prefeito tinha o poder decisório soberano e não precisava justificar os gastos públicos hoje a situação é outra. Os Conselhos funcionam de forma a facilitar a participação da sociedade neste processo, mesmo que muitos sejam consultivos. Talvez uma solução para cidades como Santo Ângelo seja incentivar um maior investimento no capital social local e regional, conforme aponta Putnam no caso do norte da Itália. Os diferentes atores sociais devem interagir de maneira que os interesses individuais não se sobreponham aos da coletividade, e que não se pense somente numa administração de quatro anos, mas que o planejamento da cidade e do município em longo prazo possa ser autônomo, com planos diretores viáveis para a realidade proposta. A legislação também deve ser revisada e adequada à realidade urbana e regional em períodos mais curtos, em virtude das rápidas e permanentes mudanças sócio-espaciais.

O plano diretor é válido como lei, porém deve ser observado por toda a população indistintamente, com aplicação de penalizações a quem não o cumprir. Esta seria a forma ideal de se pensar em planejamento urbano, porém, quase nunca

se reverte em realidade, em decorrência dos embates com interesses econômicos e políticos existentes dentro da administração pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. *O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

ARANTES, Otilia B. F. *Cultura e transformação urbana*. In: PALLAMIN, Vera M. (org). *Cidade e Cultura: esfera pública e transformação urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

ARAUJO JR. Miguel Etinger de. *Algumas considerações sobre o Plano Diretor nos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia*. Disponível em: www.uel.br/cesa/direito/estado/administrativo.asp em 05/03/2006.

BERNARDI, Paola M. *Percorrendo os planos e as reações às idéias impostas à cidade: análise de um século de planejamento em Porto Alegre*. In: *Ágora*. Vol. 8, n. 1 e 2 (Jan. / Dez. 2002) p. 209-222. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BESSA, Kelly C. *Reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias: o exemplo de Uberlândia (MG)*. In: *Caminhos da Geografia*. (out/2005) p. 268-288. Disponível em: www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html em 08/04/06.

BINDÉ, Wilmar C. *Santo Ângelo, Terra de muitas Histórias*. Santo Ângelo: MULTICOR, 2006.

BRANDÃO, Zeca. *O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto urbano contemporâneo*. *Arquitextos*. Texto especial 134 (junho 2002). Disponível em: www.vitruvius.com.br/arquitextos/arquitextos.asp em 08/04/06.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 2 ed. Brasília: Câmara de Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e lei nº. 9.785 de 29 de janeiro de 1999. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

CAMPOS, H. A. C.; CORREA, S. M. de S. *Integração social de migrantes em cidade de porte médio no Brasil meridional: o caso de Santa Cruz no Vale do Rio Pardo (RS)*. Projeto de Pesquisa. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2002.

CANO, Wilson. *Da crise ao caos urbano*. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, C. F. (Orgs.). *Regiões e Cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP, 2003.

CARDOSO, Reginaldo L. *As cidades brasileiras e o pensamento neoliberal- (submissão ao pensamento único: única alternativa para as cidades?)*, 2006. Fonte: Instituto Universitário de Pesquisa do rio de Janeiro – IUPERJ. Disponível em: www.iuperj.br/ em 05/03/06.

CARVALHO, Sônia Nahas de. *Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor*. São Paulo Perspectiva, v.15 n.4 São Paulo out/dez. 2001. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400014&script=sci_arttext em 05/03/06.

CORREA, Roberto Lobato. *Trajetórias Geográficas*. RJ: Bertrand Brasil, 1997.

CURTIS, Guillermo. *Ciudad, gestion local y nuevos desafios ambientales: reflexiones en torno a las Políticas Neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios* - 1 ed. Buenos Aires: Espacio, 2003.

DEÁK, Csaba. *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80*. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

DINIZ, Clélio Campolina. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, C. F. (Org.). *Regiões e Cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP, 2003.

ESCOBAR, Arturo. *Planejamento*. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Dicionário do Desenvolvimento-Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Antônio. *Estatuto da Cidade: cidade de todos “nós”, cidade de muitos “nós”*. In: Caminhos de Geografia 7 (16) 72-82. out/2005. Disponível em: www.ig.ufu.br/revista/volume16/artigo8-vol16.pdf em 06/05/06.

FERRARI JR. José Carlos. *Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano*. In: Estudos Geográficos, Rio Claro, 2(1): 15-28, jun/2004. Disponível em: www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm em 06/05/06.

FOTOS SANTO ÂNGELO. Acervo de fotos do Conselho de Arqueologia de Santo Ângelo, 2004.

GOLDRATT, E. M., COX. J. *A Meta – Um processo de aprimoramento contínuo*. São Paulo: EDUCATOR, 1997.

GOMES, Marcos C. *O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - Após o Estatuto da Cidade-*. Rio de Janeiro, 2006 p. 50 - 59. Disponível em www.marcoscorreiaogomes.com/O_PLANO_DIRETOR_DE_DESENVOLVIMENTO_URBANO.pdf em 06/05/06.

LEAL, Rogério. *A cidade como delimitação espacial e temporal do político*. In: Redes. Vol. 5, n. 3 (set./dez. 2000). P. 211-238. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

LIMA, P. R.; KRUGER, E. L. *Políticas Públicas e desenvolvimento urbano sustentável*. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente. n.9 (jan./jun. 2004) p. 9-21. Paraná: Editora UFPR, 2004.

MACHADO, José Olavo. *História de Santo Ângelo (das Missões aos nossos dias)*. Santo Ângelo: s/ed, 1981.

MAPAS. Acervo de Adriana Schwindt da Costa, 2006.

MAPAS. Atlas Sócio – Econômico do Rio Grande do Sul. Disponível em www.spc.rs.gov.br/atlas em 11/08/05.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARZULO, Eber P. *Cidade e Texto: A estratégia da disciplina no Iº Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. 1993. Dissertação. PROPUR, UFRGS. Porto Alegre (RS).

MATOS, Ralfo. *A contribuição dos imigrantes em áreas de desconcentração demográfica do Brasil contemporâneo*. In: Revista Brasileira de Estudos de População, v. 19, n.1, jan/ jun 2002. Disponível em: www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol19_n1_2002/vol19_n1_2002_3artigo_49_74.pdf em 12/06/06.

MERTINS, Gunter. La diferenciación socio-espacial y funcional de las ciudades intermedias latinoamericanas. In: COY, Martin. *Projetos de revitalização urbana numa perspectiva intercultural*. Curso de Aperfeiçoamento. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2002.

MUNIZ A.; LIMA, P. *Construindo Cidades Sustentáveis através do planejamento urbano: uma visão do processo de gestão nas cidades brasileiras*. In: Los Agentes Urbanos y las políticas sobre la ciudad. Santiago do Chile: Pontificia Uiversidad Católica de Chile, 2005.

NEGT, Oskar. *Espaço público e experiência*. In: PALLAMIN, Vera M. (org). *Cidade e Cultura: esfera pública e transformação urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº. 10.116 de 23 de março de 1994. Porto Alegre, RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994. disponível em: www.al.rs.gov.br/legis em 20/10/2005.

RIO GRANDE DO SUL. Provimento nº. 28/2004 Corregedoria Geral da Justiça. *Diário da Justiça*. Porto Alegre, RS. 04 de novembro de 2004.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. *Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável: estudos comparativos de municípios*. Revista Redes, Santa Cruz do Sul, vol. 9, nº 1, jan/abr de 2004.

SANTO ÂNGELO. *Plano Diretor*. Projeto de lei nº 81, de 05 de dezembro de 1972. Santo Ângelo, 1972.⁴⁵

SANTO ÂNGELO. *Plano Diretor*. Lei nº 706, de 05 de agosto de 1982. Santo Ângelo, 1982.

SANTO ÂNGELO. *Plano Diretor*. Lei nº 2.154, de 12 de novembro de 1997. Santo Ângelo, 1997.

SANTO ÂNGELO. *Parcelamento do Solo Urbano*. Lei nº 100, de 05 de dezembro de 1972. Santo Ângelo, 1972.

SANTO ÂNGELO. *Parcelamento do Solo Urbano*. Lei nº 2.153, de 12 de novembro de 1997. Santo Ângelo, 1997.

SILVA, Elvan. *A Modernidade de cima para baixo: considerações sobre o Plano Diretor Urbano de Porto Alegre de 1959*. In: *Ágora*. Vol. 8, n. 1 e 2 (Jan./Dez. 2002) p. 223-229. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Abc do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

⁴⁵ Este projeto de lei não foi aprovado pela Câmara de Vereadores Municipal.

SOUZA, Maria Adélia A. de. *O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente*. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. *Gestão Pública democrática no contexto do Mercosul*. In: Los rostros del Mercosur. Buenos Aires: CLASCO, 2001. p. 155-181. Disponível em: www.clasco.org/www.clasco/expand/html/libros/sierra/sierra.html em 12/06/2006.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

_____. *Dilemas do Plano Diretor*. In: *O município no século XIX Cenários e Perspectivas*. CEPAM E Correios 30 anos. São Paulo, 1999.

_____. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html em 07/09/06.

YUNES, Gilberto Sarkis. *Santo Ângelo 1897 – Povoação Inicial e Reconstituição do Traçado da Vila*. Curso de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo, 1994.

ANEXOS

ANEXO A - ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL-
MESTRADO E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

Mestranda: **Juliana Schwindt da Costa**

Título do trabalho: **Desenvolvimento sócio-espacial de cidades de médio porte no RS: estudo de caso de Santo Angelo**

Orientadora: **Heleniza Ávila Campos**

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA PREFEITURA DE SANTO ANGELO / TÉCNICOS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA N°.

Área de formação:

Tempo de serviço na prefeitura:

A) Conceitos e evolução urbana:

- 1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planejamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância.
- 2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁴⁶?

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

- 3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?
- 4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?
- 5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?
- 6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

C) Do planejamento à gestão urbana:

- 7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

⁴⁶ Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA PREFEITURA DE SANTO ANGELO Nº. 01

Área de formação: arquiteto e urbanista
1987

Tempo de serviço na prefeitura: 1978/1981 e
até hoje

A) Conceitos e evolução urbana:

1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planejamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância.

Em primeiro lugar o planejador deverá ter conhecimento de seu passado quanto à questão urbana, suas características, sua realidade, vislumbrar como ele (planejador) poderia interferir nesta realidade para se chegar a uma situação desejada. Com conhecimento deste diagnóstico vai conseguir projetar um prognóstico, saindo da situação real para uma desejada, que seriam as principais diretrizes para se fazer um planejamento. Tem que entender tem que conhecer a cidade, suas principais características e a partir daí ir à direção da situação desejada através do plano (diretor).

2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁴⁷?

No período de 1911, observado no mapa, houve a redução Santo Ângelo Custódio, que foi um marco no processo de urbanização, sendo que a cidade surgiu e se desenvolveu em torno do sítio histórico desta redução. Depois a cidade se desenvolveu através de equipamentos que foram sendo disponibilizados dentro da malha urbana ou dentro da geografia, próximo a esse marco inicial. A segunda parte demonstrada no mapa (1927) se deu em função dos quartéis, expandindo a cidade para o norte. Posteriormente (1941) com o advento da Estação Férrea a cidade começou a se desenvolver na direção nordeste. Em 1972, existe um eixo norte, um eixo leste e um eixo sul, em função do sistema viário. O eixo leste (hoje Avenida Sagrada Família) se desenvolveu em função de que esta era a via usada pelas pessoas que partiam da cidade em direção à capital; era um corredor onde todos moradores de cidades menores viam para Santo Ângelo e se deslocavam para Porto Alegre, Santa Maria, já que não existia a RS 344. Começou então a desenvolver certo comércio ao longo desta via, já que havia movimento. Depois no final dos anos 1960, início de 1970, quando foi feita a RS 344, todo desenvolvimento que aconteceu em direção a Catuípe e Ijuí foi rebatido para o lado oeste, próximo a esta estrada. Também com a criação

⁴⁷ Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

da BR 285 se deu um maior desenvolvimento para o lado sul da cidade. O processo de urbanização que até então acontecia de forma intensa para o lado leste e norte passa a se dar para o lado oeste e sul, coincidindo com a época do primeiro plano diretor de Santo Ângelo (1982) que estabeleceu uma hierarquia de vias, principalmente em função destes acessos. A RS 344 impediu que a cidade se expandisse para além desta via. O Parque da Fenamilho foi localizado ali pelo fácil acesso regional e para que não interferisse no cotidiano da cidade.

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?

Sim, eu participei do plano de 1982, no início, nos primeiros levantamentos, não fiz parte da equipe técnica que elaborou o plano especificamente; depois trabalhando na SURBAN (Porto Alegre), que dava apoio aos municípios para elaboração dos planos diretores, que ocorreu de forma intensa nos anos 1980. Existia um convênio entre a prefeitura de Santo Ângelo e a SURBAN, eu fazia o meio de campo, trabalhando dois dias por semana em Santo Ângelo e três dias na semana em Porto Alegre. Quando eu saí da prefeitura em 1981, o plano já estava praticamente formatado.

4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?

Não, o município não tinha uma estrutura de técnicos, o plano era desenvolvido pela SURBAN, e a CEDRO (Companhia Estadual de Desenvolvimento) que eram os órgãos responsáveis por elaborar os planos diretores, tinham equipes técnicas próprias que iam até o município buscar subsídios para elaborar o plano diretor. Na época dificilmente um município do nosso porte tinha disponibilidade de um arquiteto; os desenhistas, que eram os verdadeiros planejadores da época, é que forneciam os dados técnicos necessários.

Em 1997 foi diferente, o plano foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura, convidados como instituições (SENASA) e técnicos da área. Este plano diretor foi feito todo aqui em Santo Ângelo, na verdade ele foi uma atualização do plano diretor anterior, não era um plano novo. Tornou-se simplesmente uma lei de procedimentos com alteração de algumas coisas defasadas no plano diretor anterior; foi bem mais objetivo; havia necessidade de se alterar certos índices urbanísticos.

5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?

O plano diretor de 1982 nada mais era que um zoneamento e aplicação de índices, não era um plano. Não existia um plano e sim uma certa disciplina nas questões edilícias (refere-se a

edifícios). O segundo plano diretor não fez menção à proteção paisagística, histórica, alguma coisa neste sentido; teve um formato bem mais simples, ligado mais diretamente às questões de disciplinar o desenvolvimento urbano e não em planejar o desenvolvimento urbano. Não existe planejamento só um regramento de certos índices urbanísticos e um zoneamento, com uma carência muito grande, já que eram planos elaborados em escritórios. Nós próprios às vezes não tínhamos conhecimento do que estávamos zoneando. Às vezes a realidade não condizia com o que estava sendo zoneado; por exemplo, uma ZR1, em parte tinha características de zona residencial, porém nas proximidades era uma zona totalmente carente, que deveria ter outra definição. Eminentemente uma lei de escritório, lei de prancheta, sem conhecimento geográfico, meio no “achismo”. Algumas intenções não deram certo porque não tinham a ver com a realidade sócio-econômica. Uma coisa importante a se ressaltar é que na época o país vivia o “milagre brasileiro”, um “oba-oba”, jorrava dinheiro por tudo que era canto; os planos diretores refletiam isso, se pensava em planejamento ideal, que tu conseguirias fechar dentro de perímetros uma ZR1, por exemplo, uma área planejada para ser ZR1, acabaria se tornando uma ZR1, ou uma zona industrial, ou outra qualquer da mesma forma. Quando se perdeu a utopia do milagre brasileiro e se caiu na realidade, todo planejamento acadêmico deixou de existir na cidade real.

6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

Era exatamente isso, tu planejava dentro de uma proposta ideal, tu imaginava que o ideal seria ter um lote de 14x35m, aquelas relações de testada com profundidade, então o loteamento dentro da realidade sócio-econômica da época era como fazer uma expansão urbana possível dentro de um planejamento, isso começou a não refletir mais uma realidade e, conseqüentemente por os órgãos técnicos exigirem através das leis estas condições, que os loteamentos se caracterizassem desta forma, começou a haver um incentivo a irregularidade. Quando repassou para o loteador todo o ônus da implantação, de dotar a área de toda infra-estrutura, de disponibilizar área para abertura de ruas, além disso, área para uso institucional, restou a ele 40% de área para disponibilizar no mercado, esse percentual não é exato mais é mais ou menos isso. Por este motivo os loteamentos tornaram-se quase que impossíveis de serem implantados. O parcelamento do solo também partia de uma situação ideal, porém muito cara, muito onerosa para quem fosse implantá-lo. Quando ainda se estava sob a égide do “milagre brasileiro” tu tens, por exemplo, o Jardim Sabo, o bairro Menezes, tu olha pelo próprio desenho urbano dele, o Marcílio Machado, que tem o projeto aprovado e nem foi implantado, percebe-se características de propostas urbanísticas bem interessantes, inclusive com “cul-desac” que era uma inovação ou seja o planejamento urbano entrando dentro de cidades de porte médio que até então não tinha esse acesso; resultado da escola de urbanismo ser disseminada dentro dos municípios de

classe média em função dos planos diretores da década de 1980; vê-se bem pela época, considerando a capacidade de investimento do município, depois tu vês outros loteamentos que parecem formigueiros, loteamentos irregulares, com o êxodo rural e a vinda da população para a cidade, iniciou um processo de “favelização”. Percebe-se pelo cinturão no entorno da RS 344, o tamanho dos quarteirões, começou a aparecer no mapa da cidade esta urbanização “espontânea” sem planejamento, que caracteriza a falta de capacidade econômica e administrativa do município em planejar, além da falta de fiscalização por parte da prefeitura, que nem se fala. Planejamento sempre foi meio antipático politicamente porque previa a retirada daquele poder de decisão de se fazer as coisas conforme fosse mais conveniente. Disciplinar, controlar e fiscalizar não eram simpáticos politicamente falando e aquele velho chavão: “aos amigos pode, aos inimigos, aplica-se a lei”, então sempre houve a moeda política funcionando nesta questão do parcelamento, expansão e planejamento. Na verdade o plano diretor de 1982 era um discurso político onde se entregava o plano diretor para os municípios e depois da entrega oficial estes planos iam para as gavetas, raramente os quesitos técnicos eram observados. Depois de década de 1980 a aplicação do plano começou a ser observada.

C) Do planejamento à gestão urbana:

7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

Toda e qualquer atividade, toda e qualquer ação, todo benefício, requer um ônus. Houve uma evolução sócio-cultural dos municípios. Com o advento da Constituição de 1988 que começou a colocar a função social da propriedade, começou a colocar os princípios participativos do próprio planejamento, mais tarde com a regulamentação dos artigos 182º e 183º da Constituição, que eram os únicos que falavam na questão de planejamento urbano; com a lei do Estatuto da Cidade e antes disso, a lei de responsabilidade fiscal, tudo isso foi tirando aquela varinha mágica que os prefeitos tinham de decidir sobre tudo e sobre todos, as questões de direito urbanístico; com a lei de responsabilidade fiscal o gestor já teve que cuidar mais onde é que ele iria investir. Em 2001 o EC veio a regulamentar toda uma nova proposta de desenvolvimento urbano a nível federal sobre pilares, sendo que um dos pilares é a questão participativa porque a nova realidade que hoje a gente vislumbra na configuração das nossas cidades, é fruto do quê? Nós passamos por 20, 30 anos de ditadura militar em que as coisas eram ditadas, não havia se quer o planejamento. Depois quando se saiu deste período, na dita democracia houve toda uma intenção destas associações, estes movimentos operários, em que eles começaram a ter uma participação na configuração espacial da cidade. Acho que de bom é que a gente está aprendendo. Hoje em dia os recursos são raros, escassos, não se pode gastar um centavo sem que ele seja

justificado, legitimado através desta participação que está vindo agora nesta questão de todos os gestores dos municípios começam a pensar como vão gerir os seus recursos. A questão ambiental também foi um grande avanço; de uma época totalmente degradante principalmente na nossa região de monocultura onde o importante era meio metro a mais de trigo ou soja em detrimento de tu detonares com todo um recurso hídrico e natural, onde tudo tinha que virar trigo ou soja. Ou seja, nós estamos evoluindo. O planeamento hoje é uma linha no horizonte, porque com todas as dificuldades que se tem, querendo ou não nós estamos caminhando em direção a isso. Todos estão aprendendo. Passou a época de ter somente técnicos, doutores e mestres, especialistas formados a falarem de urbanismo, o urbanismo desceu daquele pedestal que até então existia até uma realidade sócio-econômica para se tentar viabilizar mais esta questão de sustentabilidade, um dos princípios que norteia hoje todo e qualquer planeamento.

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA N° 02

Área de formação: Arquiteto e Urbanista Época de serviço na prefeitura: 1984 a 1987

A) Conceitos e evolução urbana:

1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planeamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância. Acho que primeira coisa é a vocação de área, uma área residencial, pela própria vocação do espaço, deve ser respeitada como área residencial, assim como área industrial, área comercial e assim área de serviço. Outra coisa importante é a infra-estrutura urbana, o saneamento básico, rede de esgoto, água, abastecimento de energia elétrica. Os bairros ou regiões que são bem dotados destes equipamentos, inclusive ruas, escolas, o plano diretor deve permitir uma densidade maior, para que um maior número de pessoas possam se beneficiar disto, desta infra-estrutura; como no Brasil é uma coisa muito cara, no Rio Grande do Sul até que é tranquilo, mas em regiões mais pobres do país, praticamente inexistente. Então eu acho importante que nestas áreas um maior número de pessoas possam usar, se beneficiar para poder trabalhar, habitar, etc.

2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁴⁸?

⁴⁸ Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

Para zona norte o que impulsionou o desenvolvimento foi a vinda dos quartéis, das forças armadas e a própria topografia (plana), outra questão importante que “puxou” a cidade para a zona norte foi a ligação viária que existia entre Santo Ângelo e todo noroeste do estado, Santa Rosa e região do Alto Uruguai, a saída era por ali (refere-se a atua Av. Venâncio Aires). Também pela região agrícola, o município tinha na região norte algumas colônias que eram mini-propriedades, estimulando o crescimento da cidade para este lado. Para a zona leste também ocorreu o desenvolvimento em função do acesso a capital, ao centro do estado, a saída era por aquela avenida (refere-se a Av. Sagrada Família); os dois eixos que impulsionaram o desenvolvimento da região (ao longo da Av. Sagrada Família e Av. Venâncio Aires). A região norte teve impulso maior em função da topografia plana, a região leste teve um pouco mais de dificuldade em função do rio (atual Av. Leopoldo Fett) e da topografia. Havia somente uma ponte, o que limitou o crescimento, por este motivo este lado progrediu mais demoradamente; depois que se implantou estas vias de acesso fácil que atravessavam o rio, aí este lado da cidade teve um crescimento mais rápido.

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?

Eu participei, quando cheguei aqui em 1984, já havia sido implantado o plano de 1982. O que a gente sentiu foi, enquanto funcionário da prefeitura, a resistência da população em aceitar o plano que já havia sido implementado, legalizado; em função de taxa de ocupação, índice de aproveitamento, recuos, antes não existia nada disso. Se podia ou não construir em determinadas áreas, que gerou uma certa resistência. Depois o plano foi se solidificando e acabou aceito pela população como um mecanismo de desenvolvimento da urbanidade da coisa, do uso da malha urbana e do solo. Mais aí no outro processo eu participei, não mais como funcionário da prefeitura, mas como membro da SENASA, para se fazer aqueles ajustes necessários após a implantação do plano (1982) aonde ele não funcionou, onde estava estrangulando determinadas características urbanas; por exemplo ele contemplava ruas que não podiam ser de uso comercial, ou limitava, até tal lugar não podia, mas a vocação da cidade, da população, o costume, acabou transformando aquela rua em comercial. Por exemplo, a rua XV de Novembro era uma rua de uso comercial conforme até, se não me engano, a rua Barão de Santo Ângelo, só que a vocação da rua, como saída para outros municípios transformou-a ao longo do tempo, solidificou uma rua comercial, pela proximidade do hospital, a saída para Ijuí, para a capital, outras regiões do estado para a zona sul do município, ela (a rua) fatalmente se transformou em comercial, só que ela não era contemplada no plano, então o que o plano tem que fazer? Tem que seguir uma

vocação das pessoas, dentro de um limite, quer dizer, se adaptando conforme o uso de forma disciplinar.

4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?

Eram todos técnicos da área, engenheiros e arquitetos, tinha o Paulo Tissot que era funcionário, eu pela SENASA, o Carlos Burtet pela SENASA, o Karlinski (engenheiro da prefeitura) participou de algumas reuniões, O Cantarelli, pela SENASA, a Fátima Frees participou de algumas reuniões, era um grupo restrito. Claro que depois nós consultamos advogados, que colaboraram para fazer a lei. Na verdade nós fizemos um trabalho de análise de todos os pontos do plano diretor, sugerimos todas as alterações e a SENASA iria mandar para a prefeitura e a prefeitura mandaria para Câmara de Vereadores para referendar, só que neste meio tempo, a URI entrou, fez uma parceria com a prefeitura e aí este trabalho que nós fizemos pela SENASA nós passamos gratuitamente para a URI e a URI elaborou, colocou numa linguagem jurídica todas as alterações e mais alguns textos que nós havíamos proposto e aí entregou à prefeitura através deste convênio URI – PREFEITURA, assim foi feita a alteração do plano diretor em 1997.

5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?

No plano de 1997, foi de adequar, principalmente, a vocação da cidade. Uma das coisas que nós não conseguimos fazer foi de forma assim, quando o plano foi elaborado em 1982, quem era responsável pela infra-estrutura urbana de saneamento básico era o estado, através da CORSAN, a rede de energia era outra estatal que era a CEE, a rede de telefonia também estatal que era a CRT, e como eles não tinham, e não tem até hoje, interesse em fazer investimentos e melhoria na rede existente, isto dificulta com que a cidade seja contemplada com uma densidade maior. Nós temos várias zonas solidificadas, com um bom nível de residência, de ocupação, que não está contemplada com rede de esgoto. O que tem que fazer a cidade de Santo Ângelo? Tem que exigir, assim como exige do município que ele tem que fazer seu prédio de acordo com a norma, com a lei, também o município deve exigir das empresas que exploram estes serviços de saneamento básico que ela providencie rede de esgoto, de água, de energia elétrica e de telefonia e todos serviços básicos, em toda malha urbana, conforme o uso; não adianta só o contribuinte, o cidadão, se colocar dentro das normas, das leis e aqueles que exploram o serviço só tem o bônus, não tem o ônus, não investem. Então o que acontece? Estrangula. Nós temos na cidade um problema sério de regiões onde o lençol freático está contaminado, regiões com ocupação praticamente residencial, onde a população se instalou recentemente. Em função do lençol freático, o tipo de solo, regiões baixas, tem problemas que tem problema sério de esgoto. Por exemplo, áreas próximas ao Galerno (clube social), a região na rua Marquês de

Tamandaré, que é uma região densamente povoada e não tem rede de esgoto e como ali tem uma bacia, ela não absorve muita umidade, então tem um problema sério, na rua Quinze de Novembro é o mesmo problema.

6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

Eu mesmo, como loteador, fiz vários loteamentos. O grande problema é que, antigamente, antes de 1997, a lei não facilitava nem prejudicava o que exigia era o mercado. Então, tu fazias um loteamento, ele se consagrava, porque havia mercado, seja a camada que fosse: A, B, C, D. Depois de 1997 a economia começou a ficar prejudicada, começou a cair o poder de compra das pessoas. Neste meio tempo houve muito loteamento clandestino. Como o terreno, num loteamento clandestino, é de baixo custo, o loteador não coloca infraestrutura básica, que é água, esgoto, pavimentação, rede de energia elétrica, e não aprova na prefeitura, não aprova no meio ambiente, não aprova em nenhum órgão, que dizer, aquilo é uma invasão, é uma área que não é urbanizada como deve ser, ela é o espaço, mas juridicamente é uma área ilegal. Então o “loteador” pode vender por qualquer preço porque ele não vai ter o ônus de colocar rede de água, rede de luz, ele não assume este compromisso, e a prefeitura, como se cria um problema social, em vez de ela buscar o loteador que fez errado, o fazendo pagar, ela mesma (prefeitura) vai resolvendo este problema, vai colocando água, colocando luz, até conseguir legalizar, inclusive juridicamente, parcelar legalmente o solo. Uma coisa importante de se ver é que houve uma alteração da lei, mas nisso (tamanho de lotes) não se mexeu, até porque existe uma lei federal que determina que a área mínima do lote seja 125m² ou 127m² (o entrevistado não tem certeza da metragem) tendo testada de 7 ou 7,5m² por não sei quanto de profundidade. Mas aí quando o projeto de lei passou pela URI foi inserido lá, até hoje não se sabe as claras por quem, privilegiado interesses próprios, foi criada a lei em que o lote, que era livre em qualquer área, a partir deste momento determinava o tamanho do lote mínimo que deveria ser de 14,00m de testada por 35,00m de profundidade dando 490m² de área, para quem fosse fazer loteamento. Esta era a idéia, como se tornou uma lei, e não ficou claro, qualquer lote hoje não pode ser menor que estas medidas, com exceção dos loteamentos populares que podem ser menores, só que quem diz onde pode ser colocado um loteamento popular é a prefeitura, o que eu acho errado, se eu quiser fazer um loteamento popular na área central, por que não? Pobre tem que morar no centro, pobre não tem dinheiro para pagar ônibus, não tem dinheiro para automóvel, então ele tem que morar mais próximo ao centro. Quem tem meios de locomoção, automóvel e tal, mais facilidade financeira é que pode morar em bairros mais afastados. O plano não está contemplando o pobre, está discriminando, por exemplo, o pobre tem que morar lá na Indúbras ou lá perto do Itaquirinchim, ou bem longe, que são os lugares destinados para os loteamentos populares, isso é errado, é anti-democrático; mesmo porque quem regula este tipo de

terreno, é o mercado. Se eu quiser fazer um terreno de 10 x 10m e tiver mercado, pronto; mas eu não posso desobedecer uma lei federal, 125m² eu posso.

C) Do planejamento à gestão urbana:

7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

Eu acho que de ruim praticamente não ficou nada, acho que só teve pontos positivos. Não lembro de alguma coisa que possa ter prejudicado alguém. A nível de edificações ele ficou bom, ficou adequado para a cidade, só uma coisa que eu acho que poderia haver uma flexibilidade maior é quanto a taxa de ocupação. Mesmo na zona central, que é uma zona cara, deveríamos ter uma TO de 85%, ao invés dos 75% atuais, além dos recuos laterais e de altura, que eu acho que são muito rígidos, muito grandes, $\frac{1}{4}$ da altura, então isto também prejudica e também afasta pessoas do centro. Em função dos lotes serem caros e não se poder construir mais área para mais pessoas morarem no centro. Quanto a questão ambiental, “tem que chover no solo”, não é esse 0,001% da área de todo município, que vai salvar ecologicamente toda região ou vai comprometer todo o território. Se nós tivermos uma densidade populacional maior aqui (centro) não tem problema. Comparando com Nova Iorque, lá a taxa de ocupação é praticamente 95% e tens um índice de aproveitamento, não sei quantas vezes (muito alto), porque é uma necessidade que foi criada, de pouco espaço para muita gente querer morar lá, então se criou isso, se disciplinou melhor.

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA Nº 03

Área de formação: Arquiteto e Urbanista Época de serviço na prefeitura: 1993 a 2004

A) Conceitos e evolução urbana:

1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planejamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância.

Uma das coisas é o sistema viário. Segundo infra-estrutura que tu podes colocar nos locais, tipo esgoto, cabo, telefone, essas coisas assim, já que água e luz a gente tem praticamente em tudo e em terceiro lugar acho que saber o quê a população quer satisfazer parte dos desejos da população, acho que é importante isso também.

2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁴⁹?

Eu fiz um trabalho de faculdade em 1976, não em 1981, e eu estudei a evolução urbana da cidade. E em princípio não teve grandes fatores e sim os empreendimentos mesmo, das pessoas terem terra para lotear, porque uma das maiores dificuldades é tu atravessar um rio e houve um crescimento através do rio de todo um lado inteiro aqui (na região da Av. Sagrada Família, depois da Av. Leopoldo Fett). Na época eu distingi algumas coisas como por exemplo a vinda da rodoviária para cá (lado oeste da cidade) estimulou o crescimento desta região, juntamente com o Carmelo (igreja). Na região da Universidade antes desta os monges levaram a instituição para este lado da cidade. A estrada que ia a Catuípe desenvolveu o cidade para o lado leste, o empreendimento do Sabo desenvolveu a cidade para o lado sul, isto era zona antes, no momento que o Sabo investiu aqui as pessoas começaram a comprar e mandar o pessoal embora, na realidade são fatores pontuais, mas a maioria eram de pessoas que tinham terra e a cidade ia chegando, como hoje. Santo Ângelo se expandiu, por ser uma cidade plana, para todos os lados. O quartel trouxe a cidade para a zona norte, a região para baixo do fórum era alagadiça, em função do rio, teve também a saída para Santiago e São Luiz (Av. Ipiranga) a estrada velha, que estimulou o crescimento da cidade nesta direção. Teve também a saída para Santa Rosa (Av. Venâncio Aires) que estimulou o crescimento para a região norte. Bem característico, os três vetores de desenvolvimento sobre as vias de acesso da cidade.

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?

Eu participei efetivamente do último, de 1997. O anterior eu tinha vindo a pouco, eu o estudei, mas participei muito pouco.

4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?

Eu, o Tissot, não lembro se a Cleci e o Jeroni participaram (todos funcionários da prefeitura) o Cantarelli pela SENASA, teve participação das imobiliárias, o Zucco e a Marta Jaeger participaram, além de umas pessoas da comunidade, tinha um advogado que participou pela ACISA, mas basicamente era meia dúzia que trabalhava.

⁴⁹ Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?

Bem, que eu me lembre era simplificar o plano torná-lo mais maleável, tanto que se manteve algumas coisas e outras a gente retirou como altura máxima e teve a questão dos recuos que foi melhorada, porque foi uma revisão do plano de 1982, não se mexeu na estrutura do plano. Uma coisa que não foi levado em consideração no plano de 1997 é a densidade populacional dos locais, a questão sócio-econômica da população, que eu acho que é importante que deveria ser levado em conta e a infra-estrutura urbana existente nos locais, me lembro que nós trabalhamos bastante nesta área de infra-estrutura porque justamente quem fazia grandes empreendimentos na cidade duas coisas aconteciam eu achava que isso poderia atrapalhar o desenvolvimento da cidade; primeiro: era a divisão, o picoteamento de terrenos no centro da cidade, onde ainda haviam terrenos grandes de 14, 16, 18m de frente por 50m de fundo onde tu poderias fazer algum empreendimento imobiliário já que naquela área especificamente havia água, luz, telefone, esgoto cloacal. Nenhum investidor vai fazer um edifício, por exemplo, no Jardim das Palmeiras, não que o plano não permita, mas lá não tem infra-estrutura de esgoto, e o custo disso? Então nesta área central uma das coisas que a gente fez

foi isso, evitar o desmembramento de terrenos para mantê-los grandes além de manter o índice de aproveitamento(IA) maior onde a CORSAN estava colocando rede de esgoto e onde ela colocaria. Por exemplo, no bairro Pippi não adianta ter um IA muito grande porque não tem infra-estrutura, não tem esgoto principalmente, a água chega fraca, problema de energia, graças à Deus, não tem, então a gente concentrou no centro, e aqui (Pippi) a CORSAN não vai colocar esgoto, atravessar rio... Ela (CORSAN) já não aceitou colocar esgoto no Jardim Sabo, então na época nós conversamos muito sobre isso, deixar a área onde a CORSAN poderia colocar toda infra-estrutura de saneamento básico, com maior IA. Numa tentativa de verticalizar o centro. O custo que eu tenho de levar e buscar meu guri três vezes por dia na URI, não parece mas o custo disso é altíssimo. A pessoa que mora no Jardim Sabo tem que comprar um litro de leite ele sai do Sabo e vem no mercado que fica no centro. A população está ficando mais velha, a tendência é que as pessoas mais velhas venham morar em apartamentos, questão de segurança, é uma coisa menor; para onde ela vai? Para o centro que tem toda infra-estrutura, então a idéia era justamente essa, trabalhar para que essa área central ela tivesse melhores condições de receber estes empreendimentos.

6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

Na época se tentou manter o que tinha (falando sobre o tamanho dos lotes). Por exemplo, um dos terrenos que eu tenho aqui no centro tem 16m de frente por 50m de fundo e tem duas casas ali, já comprei as duas vendidas em condomínio, isto fatalmente iria bipartir este terreno, um terreno de 6m e outro de 10m. A Astrid Gatz, na frente da CORSAN, tudo aquilo

foi picoteado, com exceção de onde era a Yamaha que tem mais frente, mas não tem fundo, a profundidade é de 20m, tudo ali são terreninhos de 10m de testada eram terrenos grandes de 18, 20m. A nossa idéia era evitar o desmembramento até porque não sairia mais loteamento no centro, não tinha onde sair e na periferia a gente trabalhou com terrenos um pouco maiores também para evitar que as pessoas, mesmo as de baixa renda vão comprar um Gálex, enfim, um Opala, se tu fazes terrenos muito pequenos o que acontece? As pessoas fazem pequenos aumentos sem janela, as casas totalmente insalubres para poder enfiar um carro lá dentro, sem recuos, então tendo um terreno que seria na época de 11m, se não me engano, tu terias condições de ter casinhas de 60, 70, 80m² tendo 2, 3m para fazer uma garagem de forma que se ampliasse pudesse fazer um poço de luz, essa foi a idéia. Mas o que se nota, trabalhando na prefeitura, é que não foi aprovado nenhum loteamento de 1997 para cá, por que houve tantos loteamentos clandestinos, no teu entender? Por falta de fiscalização da prefeitura, só por isso. Se tu pegar a lei nº 100 e pegar essa outra lei (em vigor) muita pouca coisa foi mudada. O que foi mudado foi o seguinte: nós tiramos do poder público a obrigação de fazer investimento em infra-estrutura. O que acontecia? O cara fazia o loteamento, regularizava na prefeitura direitinho, vendia os terrenos, não botava água, não botava luz e não botava calçamento. Quando eu entrei na prefeitura nós tínhamos 980 quadras para calçar, só o José Alcebíades de Oliveira e outros dois loteamentos populares tinham sido feitos pela prefeitura o resto tinham sido feitos por particulares que tinham ganhado dinheiro e não tinham investido nada, nem a patrula eles davam, já que esta era da prefeitura. Por que até hoje não saiu no Menezes? Não tem água, não tem luz, não tem esgoto, não tem calçamento, por quê? Porque a idéia, na época, quem fez este empreendimento foi a rádio Santo Ângelo, era abrir as ruas, vender os terrenos e depois a prefeitura faz o resto. O que as pessoas começaram a fazer? Aí não é negócio porque tem que vender os terrenos muito caros. Se tu pegar um terreno em Santo Ângelo, eu que trabalho em vinte e quatro agências, deve dar umas cem cidades mais ou menos⁵⁰, o local onde os terrenos são mais baratos é em Santo Ângelo. Em Não-me-Toque um terreno no bairro custa R\$20.000,00 porque o empreendedor quando fez o loteamento, ele botou água, botou esgoto, botou pluvial e botou luz, que é o trabalho do loteador. Ele cobra do cara que vai comprar o lote. Aqui em Santo Ângelo tu compras a terra porque a infra-estrutura... A RGE tem botar luz, até 50, 60m a CORSAN bota água, a prefeitura te dá um número porque tu vai lá com contrato e ela te dá um número, e aí tu constrói e depois vai no prefeito “encher o saco” que quer calçamento, etc. Então o custo é muito baixo para quem loteia e a prefeitura não tem condições de fiscalizar isto aí. Então eu acho que o principal fator, eu havia conseguido junto a CORSAN que ela não colocaria água se a prefeitura não tivesse dado número, a RGE eu tentei fazer o mesmo, mas o cara me respondeu bem

⁵⁰ O entrevistado é fiscal de obras da Caixa Econômica Federal.

tranquilo, se vierem me pedir para colocar luz na praça e o cara tiver com a casinha na praça e o poste estiver lá, nós vamos ligar, a prefeitura que se dane, ela que tem que fiscalizar, essa foi a resposta que eu tive da RGE. Eu acho que o fator determinante dos loteamentos não serem hoje encaminhados para a prefeitura é o custo que Santo Ângelo não está acostumado a pagar pelos lotes, visto o fator infra-estrutura. Acho que o único lugar que tu poderias cobrar, claro tem pontos isolados na cidade, mas seria para a zona norte, depois do Bassani (concessionária da Ford), quem alguém pagaria por lotes caros. Fora isso, Santo Ângelo vai virar só miserável... Quem é que vai construir coisa boa aqui⁵¹? Ninguém. Só tem a zona norte para expandir. Estes aqui (Marcirio Machado) desistiram porque o custo ficou muito alto, eles não conseguiram vender um terreno quando abriram para vender. A URI ta tomada pela família Rosenthal, que não tem um prédio aprovado, a prefeitura nunca mexeu com eles, nem na minha época, não sei por quê. O que sobra de bom para a classe média é a região do antigo aeroporto (zona norte). Fora isso... A prefeitura teria que dar um “trancasso” que politicamente não é negócio. Esbarra sempre nesta parte política.

C) Do planejamento à gestão urbana:

7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

Eu acho que só tem coisa ruim. Eu sou um cara muito técnico, se tu fazes um plano diretor, ele é para ser cumprido. E o próprio plano diretor (o vigente, de 1997) tem uma brecha que diz que o que não dá tu manda para o prefeito e o prefeito aprova. Isso descaracteriza toda e qualquer aplicação do plano diretor. Segundo, quando o plano diretor é aprovado na Câmara de Vereadores, as pessoas não conhecem o plano e aprovam ou desaprovam sem saber. Tomara que o Estatuto da Cidade transforme este plano diretor de Santo Ângelo realmente naquilo que as pessoas querem, não sei se quinhentas pessoas vão ler esse plano, sendo otimista. Vai ter muita gente falando mal, muito pouca gente falando bem. O plano diretor vai novamente ser aprovado a “toque de caixa”, uns vereadores vão lá bater papo, vão criticar, outro vai elogiar, no fim tem que aprovar senão Santo Ângelo vai perder verba e aí se aprova e vai ser aquele horror, como foi no de 1997. O de 1997 saiu daqui, foi para Porto Alegre, foi feito um estudo, o Lima (prefeito da época) não queria implantar o plano, foi visto por uns técnicos amigos do Lima (em Porto Alegre), os caras aprovaram, elogiaram, tudo direitinho, voltou... Mas o plano em vigor é basicamente disciplinador da parte construtiva, não envolve outras coisas. Então o que acontece? Houve questões que ficaram sem resposta, tipo: se a lei manda que o terreno tenha 14m de testada, como fica se

⁵¹ O entrevistador aponta no mapa os limitantes geográficos que impedem a expansão urbana.

ele tiver 13,80 m e uma área maior, pode? E se for um terreno irregular? Uma série de coisas que não foram pensadas e isso nós não soubemos administrar. As questões eram levadas para o jurídico da prefeitura e dependendo da pressão era o resultado. Isto porque Santo Ângelo durante vários anos foi tratada politicamente nas questões e não tecnicamente. O que acontece hoje? Tu chega na prefeitura para aprovar um projeto e o projeto não é aprovado o que se faz? Tu vais ao prefeito. Este por sua vez avalia que se trata de uma empresa, tem não sei quantos votos, gera emprego, volta de lá e diz: “dêem um jeito”. A coisa não é trabalhada com profissionalismo realmente. Quando eu estava na prefeitura vários projetos foram aprovados com várias isenções, para empresas que estavam construindo, sendo ampliadas, mudou o governo e aí? O novo governo disse que não sabia de nada. As empresas que investiram, voltaram a pagar os impostos que tinham sido isentadas. Esse tipo de política eu acho que atrapalha o plano diretor. O que tem de bom? É tu tentar fazer com que os profissionais se unam para tentar fazer uma melhoria só que entre os profissionais tu encontras alguns, como eu, que não querem mais participar. Durante doze anos, por estar dentro da prefeitura sempre participei depois que sai me isolei, a minha contribuição eu já dei. Como secretário, na tentativa de resolver as situações tecnicamente, eu levei muita paulada. Eu já perdi muito cliente por orientá-lo tecnicamente e depois ver construído o que ele queria, fora das leis. Este tipo de coisa começou a me estressar. Esse tipo de obra não tem placa de técnico, não tem placa da fiscalização.

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA Nº 04

Área de formação: Engenheiro Civil

Época de serviço na prefeitura: 1969 a 1972

(diretor do departamento de estradas)

A) Conceitos e evolução urbana:

1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planejamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância.

A distribuição de áreas, comerciais, residenciais, industriais, o zoneamento; procurar ver em que sentido, que direção a cidade tende a se desenvolver, adequando depois os meios de transporte e aquilo que já existe. Quando se faz um plano diretor tu partes de algo já existente, planejado. Em Santo Ângelo já existia um distrito industrial, uma zona militar, uma zona educacional e a partir destes pontos é que começou a acontecer este desenvolvimento.

2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁵²?

A princípio os próprios fatores geográficos. No sul temos um fator geográfico que impede o crescimento que é o rio. Para o norte se tinha uma área boa de expansão, que já tinha a criação da faculdade (final dos anos 1960), depois houve o deslocamento do aeroporto para leste que também era saída para outras cidades, para oeste o traçado da RS 344 (que deve ser de 1975, 1980). A entrada da cidade era pela Av. Sagrada Família (em direção à Catuípe, Ijuí, Santa Maria, Porto Alegre). A estação rodoviária que a princípio deveria ser na zona norte (perto da caixa d'água) foi mudada para oeste em função da RS 344. Também existia a rede ferroviária que praticamente cortava a cidade ao meio, começava na Florêncio de Abreu, vinha até a 25 de Julho, separava praticamente o bairro Pippi do restante da cidade, além da localização do rio, porém isso não era grande impecílio.

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?

Da elaboração em princípio não porque era um plano que já veio contratado. Quando eu estava na prefeitura, o prefeito era o Leônidas, ele que começou, mas já veio mais ou menos um plano delineado, uma equipe de Porto Alegre⁵³ que o elaborou. Nós tínhamos uma comissão nomeada pela prefeitura onde analisávamos o plano, por volta de 1970. Quem participou desta comissão foi o João Fortes, advogados, etc. Servia para analisar o plano e dar subsídios para o prefeito, depois eu saí da prefeitura e não sei em que ano foi aprovado este plano⁵⁴. Eu participei do plano de 1997 pela SENASA, não com dedicação exclusiva porque eu era engenheiro autônomo, mas participei.

4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?

O plano de 1982 eu não me recordo de ter participado, acho que era mais restrito ao pessoal interno da prefeitura; foi na época em que surgiu a SENASA, nós tínhamos

⁵² Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

⁵³ O entrevistador refere-se à primeira tentativa de se fazer o plano diretor em Santo Ângelo, em 1972, porém esta lei não foi aprovada pela Câmara de Vereadores.

⁵⁴ A entrevistadora esclarece que este plano não foi aprovado, que em 1972 só foi aprovada a lei de parcelamento do solo, a chamada lei nº100, o primeiro plano diretor foi aprovado em 1982.

conhecimento, mas não gerência do processo de elaboração do plano. Em 1997 a equipe era formada pelos funcionários da prefeitura e pelos técnicos da SENASA, basicamente.

5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?

Como engenheiro civil, nossa preocupação maior era com índices de aproveitamento, taxa de ocupação, o que afetava mais nosso trabalho (refere-se ao plano de 1997). Não se dava tanta ênfase a um zoneamento mais específico, até se alterou um pouco o zoneamento existente, na zona central, por exemplo; mas o que nós mais entendíamos era taxa de ocupação, índice de aproveitamento, definindo o que era zona comercial, o que era zona residencial. Como o desenvolvimento da cidade não obedeceu muito o plano anterior, nós fomos o adaptando, conforme o que já existia. A RS 344 criou uma nova faixa de desenvolvimento, o aeroporto para lá também...

6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

Muito destes loteamentos foram resolvidos politicamente. Tu sabes que às vezes chegava o prefeito e dizia, vamos criar um loteamento e este acontecia. Até pelos próprios proprietários, desconhecendo até o plano, tinham a área e resolviam fazer o loteamento, e depois viam o que acontecia. Acho que hoje não tem nenhum certinho, com exceção do Jardim Sabo, que saiu bem, porque o que acontecia era isso, “tenho uma área, vou lotear” e faziam, até sem profissional, porque a lei era muito rígida. Se o loteador quisesse realizar todos os tramites legais era quase que impossível, inviável. Então saiam esses loteamentos normalmente para baixa renda, sendo abertas as ruas, alguma coisa do plano diretor deveria ser observada, como arruamento, áreas verdes, mas o restante... Basta ver o que nós temos hoje na Av. Sagrada Família, os loteamentos quase que na sua totalidade são irregulares. Porque aí também tem um problema social e aí vai indo.

C) Do planejamento à gestão urbana:

7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

Às vezes o plano fere os interesses particulares, a pessoa que aproveitar o máximo que ela pode, independente de ver se está prejudicando alguém ou a cidade. Mas eu acho que tem uma valia muito grande, senão nós estaríamos aí com a cidade bem diferente do que ela é hoje. De épocas em épocas se faz essas modificações, essas adaptações, mas eu acho que a cidade tem que ter seu plano diretor, se não vai ser implantado 100%, pelo menos ele cria algumas diretrizes básicas que direcionam a cidade para um rumo mais correto, parte de transportes, esgoto público, que agora parece que vai ser resolvido, então eu acho que é de suma importância; claro que às vezes nós ficamos até brabos com o plano, não deixa fazer

isso, não deixa fazer aquilo, mas é importante. Além do plano existem outras leis que criam certas restrições para construções dentro do sítio arqueológico, inclusive acho que isto não está contemplado no plano diretor, mas considero importante, até porque assim se preserva a história da cidade, correndo o risco de ficarmos só na modernidade não se preservar a história. Fere interesses comerciais? Fere só que em todos os lugares acontece isso.

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA Nº 05

Área de formação:Arquitetura e Urbanismo Época de serviço na prefeitura: 1987 a 1988

A) Conceitos e evolução urbana:

1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planejamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância.

Primeira coisa é fluxo, circulação, acho que é uma coisa importantíssima, a chegada e saída e dentro da própria cidade, como tu vais trafegar, é o que primeiro norteia até onde vai uma cidade em função deste movimento, o primeiro passo e talvez o mais importante. A segunda situação é em relação aos recursos que tu tens na cidade, os recursos naturais e em cima disso tu poderes planejar. Instintivamente as pessoas buscam os recursos naturais quando iniciam um povoado que é a origem das cidades, o problema é o crescimento da cidade de forma desordenada, as pessoas se preocupam em crescer, o planejamento fica em segundo, terceiro plano. A terceira prioridade é o planejamento em qualquer atividade que se faça dentro de uma cidade, não só o urbano, pela complexidade que envolve uma cidade. Eu que estou trabalhando nesta área hospitalar, vejo problemas seríssimos, tudo por falta de planejamento. Por que tem falta de planejamento? Também tem uma razão. Se nós formos pensar em termos de evolução, antigamente as coisas aconteciam muito devagar, de uma hora para outra as coisas “explodiram”, é tão rápido que tudo acontece que as pessoas para tentarem acompanhar foram deixando o planejamento de lado, vieram os efeitos colaterais, os problemas advieram daí. Agora estão tentando resolver o problema depois dele já instalado, quando na verdade deveria ser o contrário... Planejar para que não haja estes efeitos colaterais. Numa cidade isto é muito claro. Em Santo Ângelo os planos diretores sempre foram feitos de uma forma mais prática do que propriamente estudado, analisado.

2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁵⁵?

Eu conheço pouco da história de Santo Ângelo, já estou aqui a vinte anos, eu tenho conhecimento da história jesuítica, mais fantasiosa. Sobre a evolução urbana, porque a cidade desenvolveu para este lado ou para aquele, sinceramente não consigo avaliar. Quando eu caminho pela cidade fico impressionada com algumas coisas, parece que eu estou numa outra cidade. Por exemplo, aqui na vila Pippi, eu fiquei impressionada de ver uns casarões, o que não condiz com a região, e se tu fores caminhar pela cidade tu vais encontrar umas “ilhas”, não é uma coisa homogênea, eu sinceramente não sei por que é assim.

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?

Participei do plano diretor de 1997. Eles (se referindo a prefeitura) fizeram inicialmente um trabalho com a URI, só que aí o trabalho não andou e chamaram o pessoal da SENASA e como sempre começou com um número de pessoas que depois se restringiu a três ou quatro tentando ajustar aquilo que já tinha sido elaborado. Não foi feito um trabalho encima de mapas, claro que se tinha o mapa da cidade, para se dar uma analisada, mas foi um trabalho dito “nas coxas”, claro que se houve a intenção, mas faltavam levantamentos, que hoje tu acessas o *Google Earth* e tu vês toda a cidade, não precisa nem mais dos aerofotogramétricos, não tinha nada parecido com isso na época. Nós saíamos de carro para vistoriar e tentar entender a região que configurava cada zona, tentando elaborar o zoneamento da cidade. O próprio mapa da cidade era desatualizado, até hoje nosso mapa da cidade tem erros grosseiros.

4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?

A equipe era formada de técnicos. Era o Fortes (filho), era eu, o Sérgio Schneider, o Cláudio Kath, o pessoal da SENASA, que participa sempre. Tinha o grupo da prefeitura, o Maurinho (topografia), etc. Cada um deu “pitacos” naquilo que conhecia e sabia. Foi mais ou menos isso. Não tinha um grupo definido, houve poucas reuniões e nem sempre quem participava de uma reunião ia à próxima. Trabalhou-se encima de uma coisa meio pronta, este grupo só

⁵⁵ Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

deu uma melhoria no que já tinha sido feito. Agora como a URI procedeu nos trabalhos, aí eu não sei. Era o Forte (então secretário de obras) quem tinha a coordenação do processo.

5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?

Não lembro. Sinceramente não lembro.

6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

O que, no meu entender, aconteceu com os loteamentos não tem nada a ver com o plano diretor. Antes se fazia os loteamentos e se tentava regularizar de qualquer jeito. O que acontece é que hoje para tu regularizar um loteamento, principalmente em relação ao meio ambiente, não é bem assim. Eu acho que o problema maior dos loteamentos é o meio ambiente. São os “olhos d’água”, tem deixar área verde, etc. O que começou a acontecer é que os loteamentos não eram aprovados. Iam e voltavam de Porto Alegre, eu sei por que na época em que eu trabalhei na prefeitura, aquilo era um vai e volta e não se aprovava, tanto que hoje a cidade tem vários loteamentos irregulares. Os loteadores queriam encher de lote toda a área, sem reserva para parques e áreas verdes. Os loteamentos da prefeitura a beira do rio, também tem problema, mas se fazia porque se destinava às pessoas de baixa renda, tentando resolver o problema social, aí acabou passando. Na verdade não poderiam ter sido feitos. Eu participei como técnica da prefeitura da elaboração destes loteamentos. O Karlinski era o chefe do setor de projetos. Foi aprovado porque era a única área entendida como viável para esse tipo de moradias, bem no centro da cidade. E é uma região de vários “olhos de água”. Esses problemas são anteriores ao plano diretor de 1997. As pessoas querem construir 100% do terreno, querem tirar o máximo de tudo, não pensam no coletivo. As regras não deveriam ser tão rígidas porque o mundo não é rígido, mas se as pessoas não podem tirar vantagem das coisas, não vale a pena. E isso não tem a ver com o plano diretor.

C) Do planejamento à gestão urbana:

7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

Não lembro como era o plano de 1982, e penso que nosso problema não é o Plano Diretor mas sim o Código de Obras, que restringe muito as coisas que não precisava restringir. Deveriam ser estipuladas áreas para loteamentos, onde, como fazer. Não é porque o cara tem uma área que vai lotear. Isso que está sendo feito agora deveria ter sido feito há mais tempo para evitar esses problemas que nós temos. Acho que é importantíssimo, em termos de plano diretor, a parte de ocupação do solo, o que deixar para permeabilidade do solo, um problema seríssimo que nós temos é o asfaltamento de grande parte das ruas, existem tipos

de pavimentações melhores, que dão menos problemas. Por exemplo, em Santa Vitória, que é alagadiça, o solo é complicado, tem areia há anos colocaram aquelas pedras tipo *unisten*, é um piso que fica, quando precisa arrumar se faz no lugar, usando as mesmas pedras. O asfalto é um problema sério, as ruas ficam alagadas, como no bairro Pippi, na Av. Getúlio Vargas, que tiveram que fazer canteiro central para tentar amenizar a situação, não tiraram para bonito, e sim por causa da chuva que invadia os prédios. Quanto aos recuos, eu acho relativo, porque o que é lado para um lote pode ser os fundos de outro. Teria que ver o entorno imediato, analisar caso a caso os recuos. Os profissionais deveriam justificar porque estão usando determinados recuos no lote. Em Porto Alegre já é feito um trabalho assim. Tu mostras teu lote e os lindeiros. A função dos recuos é ventilar e iluminar os lindeiros. O recuo de frente acho que tem que ter, em qualquer caso. Mas acho que as leis têm que ser mais flexíveis e adaptadas para algumas situações, ou tu corres o risco de inviabilizar uma construção confortável em termos termo-acústicos. A construção tem que ser avaliada em termos de volume, de área, da sombra que projeta no vizinho até determinado horário; do que dizer as metragens que ela deverá obedecer. Para permitir que tenha sol no terreno do vizinho. Nós precisamos de sombra no verão na fachada oeste e precisamos de sol na fachada norte. Onde está nossa rede elétrica? Na fachada oeste. Não dá para plantar árvores que elas interferirão nos postes de luz. Esse tipo de adequação deveria ser feito junto a RGE.

ENTREVISTA ABERTA - TÉCNICOS DA PREFEITURA DE SANTO ANGELO Nº. 06

Área de formação: engenharia civil

Tempo de serviço na prefeitura: 1979 até hoje

A) Conceitos e evolução urbana:

1) No seu entender, como técnico, quais são as principais diretrizes que devem ser consideradas dentro do planejamento urbano? Cite três prioridades na sua escala de importância.

O plano diretor tem que ter uma visão bem democrática, quanto mais gente tu envolveres, melhor. Tu tens que discutir com as instituições que têm na cidade, conselho de bairro, pessoal do comércio, da indústria, tem que discutir com eles o que pretendem para o futuro da cidade, tem que discutir principalmente com o pessoal que presta serviços, CORSAN, RGE, CRT, porque o teu planejamento é em função do planejamento deles também. Se tu vais determinar uma lei de uso do solo urbano, tu vais ter que prever índice de aproveitamento, que nada mais é que uma seleção de densidade. Onde houver um índice de cinco vezes a área do terreno, numa quadra de 10.000 m² tu tens 50.000 m² de área

construída, tu vais ter em torno de 500 apartamentos; supondo 5 pessoas por apartamento dá 2.500 pessoas por hectare. Indirectamente o que vai precisar ter disponível? Água, energia eléctrica e telefonia. Essa quantidade de moradores desta área exige uma quantidade de serviços disponíveis. E até chegar ali o que o prestador de serviços tem que fazer? Tem que planejar um cano com determinado diâmetro, a RGE tem que prever uma bitola de cabo de energia eléctrica que atenda a demanda, e assim com a telefonia também. Então este tipo de planeamento tem que ser feito em conjunto, entre as concessionárias e a prefeitura, isto é fundamental para não ter que ficar reformando a cidade, além da imensa despesa que gera este tipo de situação.

2) Observando o mapa de evolução urbana, no seu entendimento, quais os principais fatores que estimularam o crescimento urbano nos diferentes períodos de sua história⁵⁶?

Em 1982 o que nós pensamos em fazer era o seguinte: nós tínhamos os limitantes físicos, o rio Ijuí é um deles, nós criamos o limitante da RS 344 porque não queríamos que a cidade se expandisse para o outro lado, não criar um conflito. No plano diretor de 1982 nós criamos o perímetro urbano margeando esta via justamente para forçar que a cidade não fosse para além da RS 344, inclusive destinamos uma área além RS 344 para Brigada Militar, fizemos o parque da Fenamilho, com esta intenção, evitar o conflito entre a cidade e a estrada. No bairro Pippi havia um loteamento consolidado, foi feito um loteamento correto, as pessoas compravam terrenos regulares. Onde se compra um terreno que não tem escritura este tem um valor menor, as pessoas querem comprar algo que lhes dê propriedade, é um patrimônio. Por exemplo, no bairro José Alcebiades de Oliveira, no bairro Ditz, tudo era registrado. Surgiram alguns loteamentos irregulares, hoje é um horror o que está acontecendo, a grande maioria das áreas são irregulares, o município foi permitindo esta situação, inclusive a lei criada em 1997 de parcelamento do solo urbano é uma piada. Tu já imaginaste um terreno de 14m x 35m? Santo Ângelo não tem terrenos deste tamanho. Esse não é o modelo. A característica modal (da estatística) de Santo Ângelo é 10m x 50m; a testada é menor. Não sei por que foi criado esse tipo de coisa. O crescimento da cidade também se deu pela característica topográfica, já que é uma cidade plana, principalmente em direção à zona norte.

B) Participação na elaboração de Planos Diretores (PD):

3) O senhor participou do processo de elaboração dos PDs de Santo Ângelo? Se sim, de quais planos?

⁵⁶ Nesta pergunta o entrevistador mostra ao entrevistado o mapa de evolução urbana com as diferentes épocas em que se deu o crescimento urbano, tentando entender porque a cidade se expandiu para o norte e para o leste.

Eu participei no plano de 1982, o de 1997 eu participei muito pouco porque só tinha eu de engenheiro dentro da prefeitura e todas as outras atividades para realizar, uma correria. Acho até que o município contratou um pessoal para fazer o plano.

4) Quem compunha a equipe de elaboração do PD? Restringia-se a funcionários públicos? Era toda equipe composta de técnicos?

A equipe formada para elaborar o plano diretor de 1982 era formada por mim, pelo arquiteto Fabrício, o Carlos Marchionatti, o Augusto Ivan do Nascimento e Silva, a Cleci Raguzoni, tinha a equipe de pesquisa que trabalhava, todo este pessoal era da prefeitura, engenheiros ou arquitetos. O plano anterior não deu certo porque era fora da realidade. Tu não podes contratar uma empresa⁵⁷ de fora para fazer um plano diretor de Santo Ângelo, porque a empresa vai fazer coisas que não são da cidade, tu tens que ter pessoas da cidade, que estão vivenciando os problemas no dia-a-dia. A maioria da equipe que elaborou o plano era natural de Santo Ângelo. O Marchionatti e o Augusto Ivan eram da acessoria jurídica.

5) Quais os objetivos definidos pela equipe na época da elaboração de cada PD?

O objetivo era criar a lei do uso do solo urbano de forma que houvesse coerência entre as concessionárias e a prefeitura, criando densidade que iria garantir todo o planejamento proposto, fazendo uso do índice de aproveitamento. Inclusive foi essa orientação que nós tivemos da SURBAN de Porto Alegre, o arquiteto Albano Wolkman orientava os nossos trabalhos. De forma que houvesse maior densidade onde as empresas pretendiam colocar infra-estrutura. Tudo era planejado em função das densidades, não era um trabalho “chutado”. Era tudo previsto, a CORSAN, RGE, não tem condições de redimensionar, porque tem que abrir toda pavimentação, necessita de planejamento. Todos os setores que nós criamos com índice de aproveitamento cinco, têm condições de ter esta densidade.

6) Como eram os parcelamentos de solo e loteamentos antes e depois de cada PD?

O parcelamento do solo é uma coisa importante. Antes do plano nós tínhamos a lei nº 100 que definia os lotes em 12,00m de frente por um índice proporcional, amarrava só a testada. Era um de testada por dois e meio de profundidade, para evitar terrenos muito compridos onde o núcleo da quadra ficasse inútil. Então a grande maioria dos terrenos regularizados, que foram aprovados na época, tem razão entre testada e profundidade. Por que se fez isso e depois foi se diminuindo? Porque os terrenos são, na sua maioria, de dez metros de testada, é a característica modal dos terrenos de Santo Ângelo. Não existe terreno de

⁵⁷ O entrevistado refere-se à primeira tentativa de fazer o plano diretor em Santo Ângelo, em 1972.

quatorze metros de frente, ainda mais por trinta e cinco de profundidade, não existe razão entre estas medidas. Se tentasse aprovar um terreno de 14m de testada por 34m de profundidade, não pode aprovar, porque está “amarrado” nos 35 metros. De 1997 para cá não se aprovou nenhum loteamento, por causa dessas características dos terrenos. Terrenos muito grandes, com a testada muito larga. Os fracionamentos deveriam ter uma margem de possibilidade, que não fossem tão rígidos quanto manda a lei de parcelamento de solo. É uma tendência as pessoas dividirem um terreno, se não é ruim para o proprietário... A lei que induziu a se fazer loteamentos e não se aprovar na prefeitura. O Pilau por exemplo, fez o loteamento da forma correta, aprovou, registrou, colocou toda a infra-estrutura, e do lado deste loteamento existem vários loteamentos irregulares, com ruas de menos de dez metros de gabarito, terreno com todo o tipo de medida, sem regra definida, tudo fora de alinhamento, as ruas não têm uma regra, não tem prolongamento. O que um loteamento deve prever? É que todo sistema viário da cidade tenha prolongamento, tenham uma coerência, não se deveria fazer loteamento absolutamente fora dos padrões.

C) Do planejamento à gestão urbana:

7) Como o senhor avalia a aplicabilidade dos planos diretores (pontos positivos e negativos)?

Acho que na maioria só tem pontos positivos. Se tu planejar de forma que seja favorável à comunidade, só terá pontos positivos. Inclusive depois para implantar, assimilar o plano diretor, por exemplo a lei de uso do solo urbano fez melhorias nas características dos prédios, hoje são muito melhores do que antes de 1982. Antigamente se fazia prédios que mais pareciam “poleiros”. Hoje os prédios têm características de salubridade, aeração, iluminação, muito melhores. Por isto existem os recuos, as áreas verdes, etc. Inclusive o sistema viário que foi implantado também é muito bom. Se for criado mesmo o acesso norte, vai melhor muito o fluxo de tráfego pesado, já que estes não transitarão mais dentro da cidade, vai livrar a pavimentação interna da cidade. Este acesso norte foi criado em 1982, agora pelo que parece, será implementado. Antigamente se tinha uma dificuldade técnica enorme, não existia toda tecnologia disponível hoje em dia. O mapa da cidade do *Google Earth* é uma beleza, tu visualizas toda a cidade. Antigamente se fazia o levantamento a pé. Agora se constata que o acesso norte foi bem planejado, porque será no lugar que foi pensado naquela época.

**ANEXO B – PLANOS DIRETORES DE
SANTO ÂNGELO**

LEI Nº 2.154
De 12 de novembro de 1997.

Institui o Plano Diretor do Município de Santo
Ângelo.

JOSÉ LIMA GONÇALVES, Prefeito Municipal de Santo Ângelo.

FAZ SABER, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono a seguinte

L E I:

TITULO I

Das Disposições preliminares

Art. 1º - Fica instituído e aprovado o Plano Diretor de Santo Ângelo para orientação e controle do desenvolvimento territorial da sede do Município, de acordo com esta Lei, mapa de zoneamento e anexos 1, 2 e 3.

Art. 2º- O Plano Diretor somente poderá ser alterado, no todo ou em parte, pelo voto da maioria absoluta dos vereadores, em duas sessões legislativas consecutivas e especialmente convocadas para tal fim.

§ Único - Nas alterações de que trata o presente artigo, sempre deverá ser consultado o Conselho Municipal de Urbanismo, que emitirá pareceres por escrito sobre a questão.

TITULO II

Das Diretrizes do Plano Diretor

CAPITULO I

Do uso do solo na Zona de Jurisdição do Plano Diretor

SEÇÃO I

Do Zoneamento Urbanístico

Art. 3º - Para fins da presente Lei, considera-se zoneamento a divisão da área de Jurisdição do Plano Diretor.

Art. 4º - A área de jurisdição do Plano Diretor do Município de Santo Ângelo fica dividido nas seguintes zonas, conforme o mapa integrante desta Lei:

Zona Comercial (ZC) - Predominantemente comercial e de serviços, tendo também uso residencial.

Zonas Residenciais (ZR1 e ZR2) - Predominantemente residenciais com usos diferenciados conforme anexo 2, localizados de acordo com o mapa próprio.

Zonas Industriais (ZI) - São áreas destinadas a implantação de Distritos Industriais determinadas pela Prefeitura Municipal, com parecer do Conselho Municipal de Urbanismo.

Zona Especial Educacional (ZEE) - Se destina ao campus Universitário.

Zona de Eventos (ZE) - Área pública destinada a eventos ocasionais e diários.

Zona Especial Militar (ZEM) - Área ocupada pela guarnição militar.

Área Verde (AV) - Se destina a implantação de parques ecológicos com tratamento paisagístico adequado, equipamentos de lazer e recreação, mediante programas específicos.

Área de Expansão Urbana (AEU) - Faixa descontínua que visa a disciplinar urbanização imediata, áreas situadas dentro da área de jurisdição do Plano Diretor.

Zona Especial de Serviço (ZES) - Faixa continua com 50,80m (Cinquenta metros e oitenta centímetros) de largura, contados a partir da faixa de domínio, localizada ao longo e em ambos os lados da rodovia RS-344 e ao longo e em ambos os lados do futuro Acesso Norte, que visa estimular a implantação de empresas de serviços e/ou indústrias de médio e grande porte, através da definição de lotes característicos, visando, ainda, a evitar a implantação de zona residencial ao longo da mesma. Os lotes característicos desta Zona Especial de Serviços, deverão ter área mínima equivalente a 10 (dez) lotes populares (1.270,00 m² - Hum mil duzentos e setenta metros quadrados) e com testada mínima de 25,00 (vinte e cinco metros).

Art. 5º - Nos casos de delimitação de zona de uso ao longo de logradouro para efeitos de zoneamento, será considerada incluída na respectiva zona, a totalidade da área do lote de terreno com frente para o logradouro.

Art 6º - As atividades exercidas em cada zona, na data da vigência desta lei, classificam-se em :

I - USO CONFORME- É o uso que deverá predominar na zona, caracterizando-a.

II - USO PERMISSÍVEL- É o uso capaz de se desenvolver na zona sem comprometer suas características básicas.

III- USO PROIBIDO- É o uso incompatível com a característica da zona.

Art. 7º - Os usos Conforme, Permissível e Proibido, segundo as diversas zonas, são os estabelecidos no Anexo 2, adotando-se as seguintes definições:

I - RESIDENCIAL

Uni-familiar - uma habitação permanente por lote.

Multi-familiar - duas ou mais habitações permanentes por lote.

Mista - habitação, comércio e ou serviços permanentes por lote.

II - COMERCIAL

Cotidiano - aquele destinado a satisfazer as necessidades básicas da população.

Ocasional - aquele de artigos de consumo eventual ou raro.

Especial - aquele de artigos que exigem instalações especiais, seja pela necessidade de área de estocagem ampla, seja pela geração de fluxos intensos de pessoas e veículos, ou por questões de segurança..

Atacadista - aquele destinado ao abastecimento do comércio varejista.

Atacadista I - aquele que pode adequar-se aos mesmos padrões de uso residencial, no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental.

Atacadista II - aquele cujo funcionamento pode ocasionar ruídos, trepidações, emissão de poeiras, fuligens, exalação de mau cheiro, problemas esses passíveis de controle por equipamentos minimizantes ou ainda problemas de tráfego.

Atacadista III - aquele cujo funcionamento, independente de seu porte ou número de empregados, pode causar prejuízos à saúde, à segurança e ao bem estar público e à integridade da flora e da fauna. Incluem-se nesta classificação os depósitos de armazenagem de produtos perigosos, como álcool, carvão, combustíveis, gás engarrafado, inseticidas, lubrificantes e graxas, papéis, pneus, produtos químicos, resinas e gomas, tintas e vernizes.

III - SERVIÇOS

Locais - estabelecimentos destinados à prestação de serviços à população, que podem adequar-se aos mesmos padrões de uso residencial no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibrações e de poluição ambiental.

Diversificados ou Gerais - estabelecimentos destinados à prestação de serviços à população, que impliquem na fixação de padrões específicos, referentes às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego e de serviços urbanos.

Especiais - estabelecimentos destinados à prestação de serviços à população, que impliquem na fixação de padrões específicos referentes às

características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibrações e de poluição ambiental.

IV - INSTITUCIONAL

Institucional I - espaços, estabelecimentos ou instalações públicas e privadas destinadas à educação, saúde, lazer, cultura, assistência social, culto religioso, etc., que tenham ligação direta, funcional ou especial, com o uso residencial e que não causem

danos, ruídos, odores, luminosidade, geração de tráfego e de outros efeitos além dos níveis comuns às áreas residenciais em geral.

Institucional II - espaços, estabelecimentos ou instalações públicas ou privadas destinadas à educação, saúde, lazer, cultura, assistência social, culto religioso, etc. que, por suas características funcionais, impliquem grande concentração de pessoas ou veículos, níveis altos de ruídos ou padrões viários especiais, exigindo localização específica por conflitarem com outros usos.

V - INDUSTRIAL

Inofensivo - aquele que pode adequar-se aos mesmos padrões de uso residencial, no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localizações de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental.

Incômodo - aquele cujo funcionamento pode ocasionar ruídos, trepidações, produção de poeiras, gases, fuligens, exalação de mau cheiro, detritos, resíduos e problemas de tráfego.

Nocivo - aquele cujo funcionamento pode causar prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar público e à integridade da flora e fauna. Incluem-se nesta classificação as indústrias de celulose, usinas de açúcar e álcool, prensadores de madeira (placas), matadouros, frigoríficos, refinarias de petróleo, curtumes, têxteis, galvanoplastia, metais ferrosos e não ferrosos, mineração, produtos alimentícios e indústrias químicas.

Art. 8º - A instalação e localização dos estabelecimentos atacadistas tipos II e III e dos estabelecimentos industriais tipo incômodo e nocivo, dependerão de consulta prévia ao Conselho Municipal de Urbanismo.

§ Único - Para a viabilidade de abrandamento do grau de nocividade ou incomodidade de uma indústria, pela prevenção ou correção dos efeitos poluidores, de forma que a mesma possa vir a ser implantada, o Executivo Municipal estabelecerá condições e prazo para essa adequação, e articulação com os órgãos estaduais com atribuições nas áreas de saúde e proteção ambiental.

Art. 9º - O uso proibido poderá ser tolerado a título precário, desde que sua existência regular, anterior à data de publicação desta Lei, seja comprovada mediante documento expedido por órgão competente do Município, obedecidas as seguintes disposições:

I - Não será admitida a substituição do uso proibido por qualquer outro uso de mesma natureza.

II- Não serão admitidas quaisquer ampliações na ocupação ou no aproveitamento do solo, permitindo-se apenas as reformas essenciais à segurança e à higiene das edificações, instalações e equipamentos;

III- O uso deverá adequar-se aos níveis de ruído e de poluição ambiental exigíveis para a zona em que esteja localizado, bem como obedecer aos horários de funcionamento disciplinados pela legislação pertinente;

IV - Sejam liquidados todos os débitos fiscais, eventualmente em atraso incidentes sobre o imóvel e a atividade objeto da tolerância.

Art. 10º - A localização de novas indústrias e a realocação das indústrias que tenham condições limitadas de expansão ou de uso incompatível com a zona de uso na qual se encontram, serão auxiliadas pelo município através de redução ou isenção temporária do imposto predial urbano para as edificações de caráter permanente, bem como redução das taxas relativas aos serviços públicos municipais, quanto às indústrias que se instalarem nas zonas industriais.

SEÇÃO II

Dos Índices Urbanísticos

Art. 11 - A intensidade de ocupação, através da edificação para atividades permitidas, em cada zona de uso, é regulada pelos seguintes índices urbanísticos:

I - Índice de Aproveitamento (IA)

II-Taxa de Ocupação (TO)

§ 1- ÍNDICE DE APROVEITAMENTO ou de utilização é o quociente entre a área real global máxima da edificação (AR) e a área total do lote de terreno (AL), sobre o qual se edificar ($IA = AR/AL$).

§ 2 - TAXA DE OCUPAÇÃO é a relação entre a projeção no plano horizontal da área ocupada por edificação (AP) e a área total do lote de terreno (AL), ($TO = AP/AL$).

Art. 12 - Nos prédios que apresentarem, ao mesmo tempo, Uso Conforme e Uso Permissível, vigorarão os índices correspondentes ao Uso Permissível.

§ Único- Para que os prédios mistos possam ser enquadrados como Uso Conforme, deverão obrigatoriamente ter uma área real global mínima de 20% (vinte por cento) da área real global do prédio, caracterizada como de uso conforme localizada na parte frontal do prédio.

Art. 13 - NA ZONA COMERCIAL (ZC), a intensidade de ocupação obedecerá aos seguintes índices urbanísticos:

I - Edificação para atividades classificadas como USO CONFORME, em glebas ou lotes de terreno:

IA = 5,0 vezes
TO = 75 %

II - Edificação para atividades classificadas como USO PERMISSÍVEL, em glebas ou lotes de terrenos:

A = 4,0 vezes
TO = 60 %

Art. 14 - NA ZONA RESIDENCIAL 1 (ZR1), a intensidade de ocupação obedecerá aos seguintes índices urbanísticos:

I - Edificação para atividades classificadas como USO CONFORME:

IA = 3,0 vezes
TO = 60 %

II- Edificações para atividades classificadas como USO PERMISSÍVEL:

IA= 2,0 vezes
TO= 50%

Art. 15 - NA ZONA RESIDENCIAL 2 (ZR2) a intensidade de ocupação obedecerá aos seguintes índices urbanísticos:

I - Edificação para atividades classificadas como USO CONFORME:

IA= 2,0 vezes
TO = 60 %

II- Edificação para atividades classificadas como USO PERMISSÍVEL:

IA = 1,5 vezes
TO = 50%

Art.16 - Na ZONA INDUSTRIAL (ZI) a intensidade de ocupação obedecerá os seguintes índices urbanísticos:

I- Edificação para atividades classificadas como USO CONFORME:

IA= 5,0 vezes
TO= 60%

II- Edificação para atividades classificadas como USO PERMISSÍVEL:

IA= 3,0 vezes
TO= 50%

Art. 17 - Na ZONA ESPECIAL DE SERVIÇOS (ZES) a intensidade de ocupação obedecerá aos seguintes índices urbanísticos:

I - Edificação para atividades classificadas como USO CONFORME:

IA = 3,0 vezes
TO = 60 %

II- Edificação para atividades classificadas como USO PERMISSÍVEL:

IA = 2,0 vezes
TO = 50 %

Art. 18 - Não serão computados como área de construção, para aplicação do índice de aproveitamento (IA), os espaços (áreas reais) correspondentes a:

- a) - Reservatórios de água, inferior e/ou superior;
- b) - Câmaras de transformadores;
- c) - Áreas condominiais de recreação ou esportes, abertas, nos edifícios de apartamentos, mesmo quando já edificadas, em pilotis ou em terraços descobertos;
- d) - Garagens e abrigos de automóveis nos prédios residenciais, comerciais ou mistos. Excluindo para os prédios de uso específico em garagens ou estacionamentos que deverão obedecer as diretrizes do uso na zona de sua localização:

e) - Estacionamento no sub-solo;

f) - Terraços, marquises e sacadas, estas quando abertas em seus três lados e com balanço de, no máximo 1,50 m (um metro e cinquenta centímetros);

g) - Escadas principais, fechadas, abertas protegidas e enclausuradas, respeitando-se as normas vigentes;

h) - Casa de bombas;

i) - Espaço destinado à coleta de lixo;

j) - Casa de máquinas dos elevadores.

Art. 19 - Não serão computados como projeção no plano horizontal da área ocupada por edificação, para aplicação da Taxa de Ocupação (TO), as áreas correspondentes a:

a) - projeções de coberturas e abrigos para automóveis, desde que situados fora da projeção do prédio principal e abertas, podendo ser fechadas somente nas divisas do lote.

b) - projeções de sacadas.

CAPÍTULO II

Das Edificações

SEÇÃO I

Disposições Gerais

Art. 20 - A edificação de qualquer natureza, por iniciativa pública ou particular, que implique uso do solo ou pressuponha o seu parcelamento, a ampliação das edificações já construídas ou as obras de reforma substancial das mesmas, ficam sujeitas à prévia aprovação municipal.

§ Único - Na aprovação, serão observadas as diretrizes gerais de uso e parcelamento do solo, e as demais normas urbanísticas estabelecidas pela presente Lei, bem como as normas atinentes às edificações em geral constantes de legislação específica.

Art. 21 - Sempre que for solicitada a Licença para construção, poderá a Prefeitura Municipal providenciar na locação do alinhamento da mesma de acordo com os afastamentos previstos nesta Lei.

§ Único - Nas edificações já existentes que não obedeçam esses alinhamentos, serão permitidas apenas obras de manutenção do prédio, sendo vedadas ampliações ou reformas sobre a área não edificável.

Art. 22 - Nas Zonas de Eventos, Educacional e áreas da Administração Pública, somente serão permitidas edificações inerentes à finalidade de sua destinação, ouvidos a respeito os órgãos municipais competentes.

Art. 23 - As edificações executadas em desacordo com este Plano, ficam sujeitas a embargos administrativos e demolições, sem qualquer indenização por parte do Município.

SEÇÃO II

Dos Recuos Urbanísticos

Art. 24 - A localização das edificações, no seu sítio de implantação, relativamente à situação, área, entorno urbano, ocorrência de elementos naturais e paisagísticos e condição topográfica dos lote do terreno sobre os quais assentarem, será determinada pelos recuos urbanísticos.

Art. 25 - Os recuos Urbanísticos classificam-se em:

- Recuos para Ajardinamento
- Recuos Laterais
- Recuos de Fundos

Art. 26 - Os Recuos para Ajardinamento, destinados a valorizar a paisagem urbana, terão dimensões mínimas de 4,0 m (quatro metros), no pavimento térreo, em todas as zonas residenciais e também nas zonas comerciais e de serviços, quando se tratarem de prédio de uso exclusivamente residencial.

§ 1º - Será permitido o balanço frontal dos prédios em geral, de 1/3 (um terço) do recuo para ajardinamento a partir do segundo pavimento, incluindo-se nesta medida as sacadas, quando houverem.

§ 2º - Os prédios de uso comercial, de serviços ou mistos, poderão ser construídos no alinhamento, desde que obedeçam os demais recuos (laterais e de fundos) previstos nesta seção.

§ 3º - A área do recuo para ajardinamento poderá ter no máximo 50 % (Cinquenta por cento) de área pavimentada, sendo o restante obrigatoriamente destinada para área verde.

Art. 27 - Nos lotes de terrenos de esquina com duas frentes, será obrigatório o recuo para ajardinamento de 4,0 m (quatro metros) em uma das frentes de 2,0 m (dois metros) na outra, para prédios destinados ao uso exclusivamente residencial. Neste caso, a edificação ficará dispensada de um dos recuos laterais ou de fundos, desde que não hajam vãos de iluminação e ou ventilação para esta divisa.

Art. 28 - Fica vedada a construção em áreas de recuo para ajardinamento, excetuados:

I - Muros de arrimo decorrentes dos desníveis do terreno;

II - Vedações nos alinhamentos ou nas divisas laterais desde que utilizados elementos construtivos onde predominam os espaços vazios.

III- Escadarias ou rampas de acesso, quando necessárias, pela conformação natural do terreno.

Art. 29 - No recuo para ajardinamento é permitida a construção de sub-solo destinado a estacionamento de automóveis ou depósitos, desde que 50% no mínimo, da área de recuo e sobre o subsolo, seja destinada a área verde.

Art. 30 - Em terrenos fortemente acidentados, é permitido a construção de garagens para automóveis particulares, no alinhamento da via pública, ocupando parcialmente a área de recuo para ajardinamento, uma vez satisfeitas as seguintes condições:

I - O terreno deve apresentar, em toda a extensão da testada, um declive em relação a via pública com um desnível de 2,0 m (dois metros) no mínimo, medidos na linha correspondente a profundidade de 4,0 m (quatro metro) em relação ao nível do passeio;

II - A cobertura da garagem deverá ser constituída por terraço plano para aproveitamento de jardim, área de recreação ou esportes e estacionamento complementar descoberto , respeitando o percentual mínimo de área verde (50 %).

Art. 31 - Os Recuos Laterais, destinados a criar melhores condições de insolação e aeração entre as edificações vizinhas, terão as seguintes dimensões mínimas:

I -Em todas as edificações,o primeiro (térreo) e o segundo pavimentos ficarão isentos de recuos laterais, sendo que a partir do piso do terceiro pavimento será obrigatório o recuo mínimo de 1,50m (um metros e cinqüenta centímetros), em ambas as divisas laterais , qualquer que seja a testada do lote.Estes recuos poderão ser mantidos fixos até o quarto pavimento. A partir do piso do quinto pavimento, os recuos deverão obedecer o inciso III deste artigo.

a)- Neste caso, a sobre-loja, quando houver, não será contada como pavimento quando enquadrado em Uso Conforme.

II -Nas edificações de até quatro pavimentos, será permitida a existência de recuo em apenas uma das laterais do prédio sendo, neste caso, obrigatório o recuo mínimo de 3,0 m (três metros) desde o piso do primeiro pavimento (térreo), qualquer que seja a dimensão da testada do lote. Estas edificações deverão também atender às exigências do inciso III deste artigo.

III - As edificações deverão satisfazer as exigências de recuos laterais a seguir:

a)- As áreas de recuos laterais poderão ser utilizadas como espaço coberto para estacionamento de veículos ou passagem coberta de pedestres.

b)- A soma dos recuos laterais não poderá ser inferior 1/4(um quarto) da altura máxima da edificação que se pretenda construir, qualquer que seja a dimensão da testada do lote, excetuando-se os recuos laterais do terceiro e quarto pavimentos das edificações do inciso I.

b1) Para efeito de cálculo da altura máxima prevista no item supra, desconsidera-se os pavimentos que forem destinadas ao uso coletivo (em pilotis), estacionamento privativo e a cobertura, quando esta for composta de “duplex”, desde que a sua área coberta não seja superior a 50% da área global da parte inferior do duplex.

c)- As áreas de reentrâncias situadas nos recuos laterais deverão atender as exigências dos artigos do Código de Obras do Município.

Art. 32 - O Recuo de Fundos, também destinados a criar melhores condições de insolação e aeração entre as edificações vizinhas, terá dimensões de 1/10 (um décimo) da média da profundidade do terreno em toda sua extensão dos fundos e em todas as zonas..

§ 1º - Poderão ser construídas, na área de recuo de fundos, determinada na forma do caput deste artigo, construções térreas destinadas à garagens e outras dependências caracterizadas como de serviços, desde que não ultrapassem a altura máxima equivalente a 01 pavimento.

§ 2º - O recuo de fundos poderá ser reduzido em até 1/20 (um vigésimo) da média da profundidade do terreno, em toda a sua extensão dos fundos, em todas as zonas, desde que esta medida subtraída, seja somada à medida do recuo de ajardinamento (art.26), destinando-se no mínimo 50 % (cinquenta por cento) da área somada para área verde.

SEÇÃO III

Das Marquises

Art. 33 - Nas edificações para fins comerciais, quando no alinhamento, será obrigatoriamente exigido o uso de marquises sobre os passeios públicos, em conformidade ao que dispõe o Código de Obras do Município.

SEÇÃO IV

Das Garagens

Art. 34 - Nos prédios destinados ao uso residencial ou misto, será exigida a construção de garagens, guardando-se a proporção mínima de uma garagem para cada unidade residencial, devendo ser preservadas as áreas de manobra.

§ Único - As garagens poderão ser substituídas por número equivalentes de vagas para estacionamento, em área coberta ou descoberta, no próprio terreno, reservando as áreas de manobra.

Art. 35 - Na Zona Industrial, será exigida reserva de espaço comprovadamente suficiente para que as manobras de cargas e descargas se efetuem dentro dos lotes.

SEÇÃO V

Do Número de Construções em um lote

Art. 36 - Para que um lote de terreno possa receber isoladamente a construção de um prédio, é necessário que possua as dimensões mínimas estabelecidas na Lei do Parcelamento do Solo.

Art. 37 - Os prédios existentes construídos sobre lotes de terreno que não se enquadrem no artigo anterior, não poderão sofrer obras de reforma ou ampliação que possibilitem o aumento do número de economias ou habitações:

Art. 38 - Um mesmo lote de terreno poderá receber a construção de mais de um prédio de frente em condomínio, sempre que corresponda a cada prédio a área mínima do terreno exigida.

§ Único - Entre duas construções no mesmo lote, deverá ser mantido o afastamento a que estiverem sujeitos os prédios face às disposições estabelecidas para as áreas, recuos, reentrâncias e poços de ventilação estabelecidas no Código de Obras.

Art. 39 - Em todo o lote de terreno será permitida a construção de um segundo prédio de fundos em condomínio desde que :

I - Fique assegurado aos prédios testada e área mínima de terreno exigido.

II - Fique assegurado aos prédios dos fundos, área proporcional de terreno não inferior à mínima e um acesso privativo ao logradouro público de 3,00 m (três metros), no mínimo, e que permita uma passagem livre de altura não inferior a 3,50 m (três metros e cinquenta centímetros).

III - Quando o prédio dos fundos possuir duas ou mais habitações ou economias, o acesso deve ser adaptado à entrada de veículos, com pavimentação adequada e rampa com inclinação máxima de 10 % (dez por cento).

CAPITULO III

Do Sistema Viário

Art. 40 - O Sistema Viário é constituído pelo sistema hierarquizado das vias de circulação urbana, em correspondência com os objetivos visados pelas diretrizes gerais de uso do solo urbano, destinado a ordenar os deslocamentos de pessoas e cargas na área urbana com vistas a :

I - Criar condições ótimas de acessibilidade e rapidez dos deslocamentos entre habitação e trabalho, comércio e serviços, bem como de acessibilidade à Zona Rural e aos Municípios limítrofes;

II - Criar uma estrutura de circulação urbana flexível, com alternativa de acesso aos pólos de atividades urbanas;

III - Utilizar as vias de circulação urbana como indutores de ocupação do solo urbano, bem como de contenção do crescimento urbano, além da RS-344;

IV - Estabelecer vias de integração entre os setores Norte/Sul e Leste/Oeste da área urbana.

Art. 41 - As vias classificam-se em :

I - Avenidas

II- Ruas Principais

III-Ruas Secundárias

IV- Travessas

V- Passagem para Pedestre

§ 1º- As Avenidas tem por função coletar o tráfego regional, conduzindo-o racionalmente, aos diversos setores da malha urbana, com gabarito mínimo de 30,00 m

(trinta metros), reservando ao passeio 4,00 m (quatro metros) em cada lateral e o canteiro central 5,00 m (cinco metros).Vide anexo 03.

§ 2º- As ruas principais tem por função coletar o trânsito local, conduzindo-o às vias estruturais, tendo também a função de interligar setores urbanos que possuem menor densidade de tráfego, com faixa mínima de 20,00 metros(vinte metros), reservando ao passeio de 4,00 metros em cada lateral. Vide anexo 03.

§ 3º- As ruas secundárias tem por função viabilizar o acesso aos lotes dos setores urbanos de sua localização, com faixa mínima de 16,00 m (dezesesseis metros), reservando ao passeio 3,00 metros(três metros) em cada lateral.Vide anexo 03.

§ 4º- As travessas com extensão máxima de 80,00 m(oitenta metros), implantadas somente em loteamentos populares, caracterizam-se pela pouca densidade de tráfego, com faixa mínima de 12,00 metros, reservando ao passeio 2,00 m(dois metro) em cada lateral, tendo obrigatoriamente mão única. Vide anexo 03.

§ 5º - A Passagem para Pedestres, com faixa mínima de 8,00 metros, reservando ao Passeio Lateral 1,50 metros de cada lado, tem a função de proporcionar maior e melhor acessibilidade ao interior do Loteamento.

Art.42 - As características geométricas, infra-estruturais e paisagísticas das vias integrantes do Sistema Viário de Santo Ângelo, em consonância com as suas funções , obedecerão aos elementos constantes do Quadro de Características (anexo 03) das Vias de Circulação Urbana.

CAPITULO IV

Da Proteção Paisagística e Histórica

Art.43- O Município instituirá, com base no artigo 21 da Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, áreas de locais de interesse público, na forma da regulamentação estabelecida pelo Executivo Municipal.

Art.44 - As atividades governamentais de proteção paisagística e histórica serão consubstanciadas em planos e programas atinentes a:

I - Padronização dos equipamentos das redes elétricas e telefônicas e zoneamento para as redes subterrâneas e posteamento.

II- Arborização das vias e logradouros públicos;

III- Planos de comunicação visual, onde fiquem estabelecidas normas para a sinalização, nomenclatura e implantação de elementos de divulgação nos logradouros públicos;

IV- Padronização da forma e estabelecimento de normas para a localização dos equipamentos de atendimento ao público, tais como postos de venda de jornais, revistas, flores, postos telefônicos e de correio, trailers e congêneres;

V- Pavimento de passeios públicos com padrões diferenciados de acordo com zoneamento a ser estabelecido;

VI-Estabelecimento de normas para a utilização das fachadas frontais e dos terraços das edificações em pontos que interfiram negativamente na paisagem urbana;

VII-Limitação ou proibição da implantação de cartazes, painéis ou similares em locais que, de alguma forma, interfiram na paisagem;

VIII- Preservação de prédios de valor histórico e cultural.

Art.45- Qualquer árvore poderá ser declarada imune de corte por ato de Executivo Municipal, na forma do artigo 7, do Código Florestal, instituído pela Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-semente.

TITULO III

Disposições Finais e Transitórias

Art.46- Todos os planos e projetos de obras públicas e privadas executadas na área urbana de jurisdição do Plano Diretor ficam sujeitas a esta Lei a partir da data de sua publicação.

§ Único- Não serão atingidos por esta Lei, os projetos que tiverem sido aprovados antes da data de sua publicação..

Art.47- A localização e construção de cemitérios serão deferidos através de Lei especial.

§ Único- As capelas mortuárias terão sua localização integrada aos cemitérios e templos religiosos.

Art.48- A localização e construção de hospitais e congêneres deverão ser previamente analisadas pelo Conselho Municipal de Urbanismo.

Art.49- Em torno dos hospitais, num raio de 250,00 m (duzentos e cinquenta metros), contados do centro do quarteirão nos quais se localizam os ditos estabelecimentos de saúde, somente será permitida a localização de atividades afins ou os que não ocasionem níveis de ruídos, de vibração, de tráfego ou poluição ambiental prejudiciais.

Art.50- Os Projetos Especiais, de interesse social e os casos omissos nesta Lei, serão decididos pelo Poder Executivo, ouvido o Conselho Municipal de Urbanismo.

Art. 51 - O Poder Executivo Municipal poderá, ouvido o Conselho Municipal de Urbanismo, encaminhar Projeto de Lei Complementar ao presente Plano Diretor, estabelecendo critérios para regularização de obras edificadas em desacordo com a presente Lei, desde que observadas as seguintes condições:

I - que as obras tenham sido edificadas antes da vigência da presente Lei;

II - a regularização não prejudique o interesse de terceiros, nem fira legislação superior.

Art. 52 - Ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente, as Leis nº 706 de 05 de agosto de 1982 , Lei nº 758 de 20 de junho de 1983 e Lei nº 1.155 de 30 de maio de 1989.

Art. 53 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Registre-se, Publique-se e Cumpre-se.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO, em 12 de novembro de 1997.

JOSÉ LIMA GONÇALVES,
Prefeito Municipal.

ANEXO 01

**Plano Diretor
de
Santo Ângelo**

**CLASSIFICAÇÃO DAS CATEGORIAS DE USO DO SOLO
PARA FINS DE ZONEAMENTO**

ANEXO 01

**Plano Diretor
de
Santo Ângelo**

**CLASSIFICAÇÃO DAS CATEGORIAS DE USO DO SOLO
PARA FINS DE ZONEAMENTO**

1 - RESIDENCIAL

1.1 - Unifamiliar

1.2 - Multifamiliar

2 - COMÉRCIO

2.1- COTIDIANO

2.1.1- Açougue

2.1.2- Feiras, mercados, fruteiras, hortomercados e armazéns.

2.1.3- Padaria, mercearia e fiambreteria

2.2 - OCASIONAL

2.2.1- Bar, café, lancheria, restaurante e churrascaria.

2.2.2 - Confeitaria e bomboniere.

2.2.3 - Drogaria, perfumaria, e farmácia.

2.2.4 - Tabacaria, revistas e artigos lotéricos.

2.2.5 - Papel, impressos e artigos de escritório.

2.2.6 - Livraria.

2.2.7 - Bazar, artigos de plásticos, presentes, artesanato, souvenirs, brinquedos, bijuterias, discos e fitas.

2.2.8 - Ópticas, joalherias, relojoarias, artigos fotográficos e cinematográficos.

2.2.9 - Calçados, artefatos de couro, tecidos e artefatos de tecidos, artigos de vestuários e armarinhos.

2.2.10-Supermercados.

2.3 - ESPECIAL

2.3.1. Ferragens, louças, produtos metalúrgicos, artigos sanitários, material de construção, vidraçaria e material elétrico.

2.3.2- Móveis, tapeçaria e outros artigos de decoração..

2.3.3- Máquinas, aparelhos, eletrodomésticos, equipamentos de som e outros.

2.3.4 - Instrumentos médico-hospitalares, material odontológico, aparelhos ortopédicos e auditivos e equipamentos científicos e de laboratório.

2.3.5 - Artigos de plástico e borracha.

2.3.6 - Artigos desportivos.

2.3.7 - Comércio e corretagem de imóveis e de valores imobiliários, seguros e capitalização..

2.3.8 - Funerária e artigos religiosos.

2.3.9 - Floristas e floricultura.

2.3.10- Produtos agropecuários e extrativos.

2.3.11- Veículos e acessórios.

2.3.12- Combustíveis e lubrificantes.

2.3.13- Máquinas e implementos agrícolas.

2.4 - ATACADISTA(vide Art. 7º, item II)

2.4.1 - Atacadista I

2.4.2 - Atacadista II

2.4.3 - Atacadista III

3 - SERVIÇOS

3.1-LOCAIS

3.1.1- Alfaiatarias e costureiras.

3.1.2- Lavanderias e tinturarias.

3.1.3- Engraxatarias.

- 3.1.4- Barbearias e salões de beleza.
- 3.1.5 - Estúdios fotográficos e similares.
- 3.1.6- Oficinas de conserto de jóias e relógios.
- 3.1.7- Oficinas de conserto de eletrodomésticos.
- 3.1.8- Oficinas de conserto de artigos de couro.

3.2 - DIVERSIFICAÇÃO OU GERAIS

- 3.2.1- Consultórios médicos e odontológicos, clínicas médicas e policlínicas e odontológicas, laboratórios de análises clínicas, radiologia, óptica e prótese.
- 3.2.2. - Hotéis e pensões..
- 3.2.3 - Profissionais liberais.
- 3.2.4 - Estúdio de pintura, desenho e escultura.
- 3.2.5 - Agências de emprego, serviços de seleção, treinamento e admissão de pessoal e locação de mão-de-obra.
- 3.2.6 - Agências de viagem e turismo.
- 3.2.7 - Locadoras de veículos.
- 3.2.8- Escritórios de representações, comissões, cobranças, contabilidade, auditoria, despachante, procuradoria, assessoria e projetos econômicos.
- 3.2.9 - Processamento de dados e locação de equipamentos afins.
- 3.2.10- Bancos, caixas econômicas e outras instituições de crédito.
- 3.2.11- Rádio e Televisão..
- 3.2.12- Clínicas veterinárias.

3.3 - ESPECIAIS

- 3.3.1 - Garagens em geral e estacionamento para veículos, excetuados os de carga e coletivos.
- 3.3.2 - Postos de abastecimento, lavagens e lubrificação de veículos.
- 3.3.3 - Reparação e manutenção de veículos de passeio, coletivos, de carga e motocicletas.
- 3.3.4 - Reparação, manutenção e conservação de tratores, máquinas agrícolas e de terraplenagem e pequenas embarcações..
- 3.3.5 - Retífica de motores.
- 3.3.6 - Transportadoras, terminais de transportes, despachos e encomendas de cargas, prensagem, embalagem e acondicionamento de mercadorias.
- 3.3.7 - Empresas de táxi, locação e mudanças..
- 3.3.8- Motéis

4 - INSTITUCIONAL I e II (vide Art. 7º, item IV)

4.1 - EDUCACIONAIS

- 4.1.1- Escolas pré-primárias.
- 4.1.2 - Escolas de 1º grau
- 4.1.3 - Escolas de 2º grau
- 4.1.4- Escolas de grau superior

4.2 - SOCIAIS

- 4.2.1- Creches
- 4.2.2- Dispensário de proteção maternal e infantil.
- 4.2.3- Centro Social Urbano.
- 4.2.4- Casa de retiro para velhos.
- 4.2.5- Lar para velhos.
- 4.2.6- Alojamento para velhos.
- 4.2.7- Dispensário de higiene mental.
- 4.2.8- Dispensário antituberculose.

- 4.2.9- Clínica de recuperação..
- 4.2.10-Centro médico
- 4.2.11-Maternidade.
- 4.2.12- Institutos de previdência e assistência social.
- 4.2.13- Entidades de classe e sindicais.
- 4.2.14- Hospital público ou privado geral.
- 4.2.15- Hospital público ou privado especializado.
- 4.2.16 - Pronto Socorro.
- 4.2.17- Ambulatórios.
- 4.2.18- Bancos de sangue .
- 4.2.19- Instituições para menores.
- 4.2.20- Escolas para excepcionais.

4.3 - CULTURAIS

- 4.3.1- Centro cultural.
- 4.3.2 - Biblioteca pública.
- 4.3.3 - Pinacotecas.
- 4.3.4 - Museus.
- 4.3.5 - Instituições científicas e tecnológicas.

4.4 - CULTUAIS

- 4.4.1- Templos e locais de cultos em geral.

4.5 - RECREACIONAIS

- 4.5.1- Jardins públicos arborizados.
- 4.5.2- Parques.
- 4.5.3- Estádios desportivos.
- 4.5.4- Clubes e associações recreativas e esportivas.
- 4.5.5- Cinemas.
- 4.5.6- Teatros.
- 4.5.7- Parques de diversão e área para circos.
- 4.5.8- Casas de espetáculos e diversão para adultos.

5 - INDUSTRIAL

5.1 - INOFENSIVO

- 5.1.1- Padarias e confeitarias.
- 5.1.2- Vulcanizadoras
- 5.1.3- Serralheiras e funilarias.
- 5.1.4- Carpintarias e marcenarias.

5.2 - INCOMODO

5.3 – NOCIVO

**Plano Diretor
de
Santo Ângelo**

QUADRO DE USOS E REGIMES

ANEXO 02

**Plano Diretor
de
Santo Ângelo**

QUADRO DE USOS E REGIMES

USO CONFORME	E	REGIME URBANÍSTICO
--------------	---	--------------------

ZONA COMERCIAL - ZC		
----------------------------	--	--

2- COMÉRCIO

2.1 - Cotidiano

(todos)

2.2 - Ocasional

(todos)

3- SERVIÇOS

3.1 - Locais

(todos)

3.2 - Diversificados ou Gerais

(todos)

4- INSTITUCIONAL

4.1 - Educacionais

(todos)

- 4.2 - Sociais (somente 4.2.12 - 4.2.16 - 4.2.17 - 4.2.18)
 4.3 - Culturais (todos)
 4.5 - Recreacionais (exceto 4.5.3 - 5.5.4 - 4.5.7 - 4.5.8)

I. Aprov.		5 vezes
T. Ocup.		75 %

USO PERMISSÍVEL E REGIME URBANÍSTICO

ZONA COMERCIAL - ZC

- 1 - RESIDENCIAL
 1.1 - Unifamiliar
 1.2 - Multifamiliar
- 2 - COMÉRCIO
 2.3 - Especial (exceto 2.3.10 - 2.3.13)
 2.4 - Atacadista (somente 2.4.1)
- 3 - SERVIÇOS
 3.3 - Especiais (somente 3.3.1 - 3.3.2 - 3.3.3)
- 4 - INSTITUCIONAL
 4.2 - Sociais (exceto 4.2.3 - 4.2.4 - 4.2.5 - 4.2.7 - 4.2.8 - 4.2.14 - 4.2.15)
 4.4 - Culturais
 4.5 - Recreacionais (exceto 4.5.3)
- 5 - INDUSTRIAL
 5.1 - Inofensivo (somente 5.1.1)

I. Aprov.		4 vezes
T. Ocup.		60 %

USO CONFORME E URBANÍSTICO

ZONA RESIDENCIAL 1 - ZR1

- 1 - RESIDENCIAL
 1.1 - Unifamiliar
 1.2 - Multifamiliar
- 2 - COMÉRCIO
 2.1 - Cotidiano (todos)
 2.2 - Ocasional (todos)
- 3 - SERVIÇOS
 3.1 - Locais (todos)
- 4 - INSTITUCIONAL
 4.1 - Educacionais (todos)
 4.3 - Culturais (todos)

4.4 - Culturais

4.5 - Recreacionais (exceto 4.5.3 - 4.5.4 - 4.5.7 - 4.5.8)

I . Aprov. | 3 vezes

T. Ocup. | 60 %

USO PERMISSÍVEL E REGIME URBANÍSTICO

ZONA RESIDENCIAL 1 - ZR1

2 - COMÉRCIO

2.3 - Especial (exceto 2.3.10 - 2.3.12 - 2.3.13)

2.4 - Atacadista (somente 2.4.1)

3 - SERVIÇOS

3.2 - Diversificados ou Gerais (todos)

3.3 - Especiais (exceto 3.3.4 - 3.3.6 - 3.3.8)

4 - INSTITUCIONAL

4.2 - Sociais (exceto 4.2.8 - 4.2.14 - 4.2.15)

5 - INDUSTRIAL

5.1 - Inofensivo (somente 5.1.1)

I. Aprov. | 2 vezes

T. Ocup. | 50 %

USO CONFORME E REGIME URBANÍSTICO

ZONA RESIDENCIAL 2 - ZR2

1 - RESIDENCIAL

1.1 - Unifamiliar

2 - COMÉRCIO

2.1 - Cotidiano (todos)

2.2 - Ocasional (todos)

3 - SERVIÇOS

3.1 - Locais (todos)

4- INSTITUCIONAL

4.1 - Educacionais (todos)

4.3 - Culturais (todos)

4.4 - Culturais (todos)

4.5 - Recreacionais

I. Aprov. | 2,0 vezes

T. Ocup. | 60 %

USO PERMISSÍVEL E REGIME URBANÍSTICO

ZONA RESIDENCIAL 2 - ZR2

1 - RESIDENCIAL

1.2 - Multifamiliar

2 - COMÉRCIO

2.3 - Especial

2.4 - Atacadista (somente 2.4.1)

3 - SERVIÇOS

3.2 - Diversificados ou Gerais (todos)

3.3 - Especiais (somente 3.3.1 - 3.3.2 - 3.3.3 - 3.3.5 e 3.3.7)

5 - INDUSTRIAL

5.1 - Inofensivo

I. Aprov. | 1,5 vezes

T. Ocup. | 50 %

USO CONFORME E REGIME URBANÍSTICO

ZONA INDUSTRIAL - ZI

5 - INDUSTRIAL

5.1- Inofensivo

5.2 - Incômodo

5.3 - Nocivo

I. Aprov. | 5 vezes

T. Ocup. | 60 %

USO PERMISSÍVEL E REGIME URBANÍSTICO

ZONA INDUSTRIAL - ZI

2- COMÉRCIO

2.4 - Atacadista (todos)

3- SERVIÇOS

3.2 - Diversificados ou Gerais

3.3 - Especiais

I. Aprov. | 3 vezes

T. Ocup. | 50 %

USO CONFORME E REGIME URBANÍSTICO

ZONA ESPECIAL DE SERVIÇOS - ZES

2 - COMÉRCIO

2.3 - Especial (todos)

3 - SERVIÇOS

3.1 - Locais (todos)

3.2 - Diversificados ou Gerais (todos)

3.3 - Especiais (todos)

I. Aprov. | 3,0 vezes

T. Ocup. | 60 %

USO PERMISSÍVEL E REGIME URBANÍSTICO

ZONA ESPECIAL DE SERVIÇOS- ZES

1 - RESIDENCIAL

1.1 - Unifamiliar (somente como parte do uso conforme)

2 - COMÉRCIO

2.4 - Atacadista (todos)

2.2 - Ocasional (somente 2.2.1 como parte do uso conforme)

4- INSTITUCIONAL

4.5 - Recreacionais (exceto 4.5.5 - 4.5.6 - 4.5.7)

5- INDUSTRIAL

5.1 - Inofensivo (todos)

5.2 - Incômodo

Aprov. | 2 vezes

T. Ocup. | 50 %

ANEXO 03

**Plano Diretor
de
Santo Ângelo**

**QUADRO DE CARACTERÍSTICAS DAS
VIAS DE CIRCULAÇÃO URBANA**

- 39 -

ANEXO 03

QUADRO DE CARACTERÍSTICAS DAS VIAS DE CIRCULAÇÃO URBANA

CLASIFICAÇÃO DAS VIAS	LARGURA	DECLIVIDADE		RAIO CURVATURA MINIMA	DE LARGURA PASSEIOS DOS
UNIDADES	METROS	MAXIM	MINIM	METROS	METROS
AVENIDAS	30,00	26	0,50	100,00	5,00 CENTRAL
					4,00 LATERAIS
RUAS PRINCIPAIS	20,00	10	0,50	80,00	4,00
RUAS SECUNDÁRIAS	16,00	12	0,50	30,00	3,00
TRAVESSAS	12,00	12	0,50	30,00	2,00
PASSAGEM P/PEDESTRES	8,00	12	0,50	30,00	1,50

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](#)