

## ZONEAMENTO URBANO: REVISITANDO CONCEITOS E PRÁXIS NO BAIRRO RESIDENCIAL N. SENHORA DE LOURDES, NA CIDADE DE SANTA MARIA – RS - BRASIL

Lilian Hahn Mariano da Rocha (\*)

### INTRODUÇÃO

Este trabalho buscou, através das aulas e leituras realizadas na disciplina de Tópicos Especiais em Desenvolvimento Regional e Urbano - Segregação Espacial e Legislação Urbana, do curso de doutorado em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – PPGG) averiguar a relação Plano/Ação, no que tange a legislação urbana e a divisão do espaço da cidade.

Para tanto, dividiu-se o estudo em dois campos conhecidos na prática científica, a teoria e a prática. O tratamento dado ao tema consta de uma primeira parte denominada *Revisitando Conceitos*, na qual foram buscadas as origens do zoneamento urbano, através da (re)leitura de textos e documentos, dentre os quais se destacam: a Carta de Atenas; a Carta dos Andes; documento do Seminário do CINVA (sic) - Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento; volume seis do Manual de Planejamento Urbano, editado pela Fundação Getúlio Vargas, intitulado Administração para o Desenvolvimento; além de dissertações e teses sobre o assuntos, dentre outros.

A segunda parte, que corresponde à atividade prática, a *práxis*, tem como área de estudo o bairro Nossa Senhora de Lourdes, na cidade de Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul - Brasil. A escolha do referido bairro levou em consideração a dinâmica de ocupação que vem ocorrendo naquele espaço, em tempo relativamente curto, bem como o não cumprimento e as mudanças ocorridas na lei de uso do solo, instituída pelo Plano Diretor de Santa Maria - PDSM-1980.

Cabe ressaltar que os conceitos aqui trabalhados não representam a sua totalidade, escapar ao objetivo deste trabalho, sendo apenas apresentados aqueles mais representativos e/ou a que se teve acesso.

### REVISITANDO CONCEITOS

#### A pré-história do zoneamento

Sendo a organização um fato presente na cidade antiga, para Ferrari<sup>1</sup> um dos primeiros urbanistas foi o gênio Hipódamos de Mileto, que viveu no século V a.C. e fez, junto com seus discípulos, famosos projetos, sendo-lhe atribuídos os planos de várias cidades gregas, dentre as quais: Rodas, Selino, Cirene, Pérgamo, Alexandria, Mileto, Nicéia, e outras, todas segundo o sistema tabuleiro de xadrez, ficando conhecido como o pai deste sistema. Com a descoberta das cidades de Harapá e Moenjo-Daro, organizadas sob este sistema e em tempos anteriores, ficou constatado que não foi ele o primeiro a usar o referido sistema, fato, entretanto, que não lhe tira a grandiosidade e importância.

Na construção de suas cidades, Hipódamos observava sempre a orientação e o dimensionamento das ruas segundo a intensidade de seu uso. Procurava atingir a especialização de função das zonas urbanas, a busca de efeitos estéticos e o desenvolvimento da *ágora*<sup>2</sup> como espaço isolado e cívico. Sua cidade ideal não devia abrigar mais de 10.000 cidadãos<sup>3</sup>, e seu espaço deveria subdividir-se em três partes principais: a dos Deuses, a do Estado e a dos Indivíduos.

As cidades cretenses, das quais existem ruínas bem conservadas de alguns palácios, tinham ruas em curva de nível, eram estreitas e pavimentadas, com rede de água e esgoto. A cidade de Mileto cobria 90 ha, dos quais 52 ha eram parques e jardins. A Atenas dessa época - século V a.C. tinha 300.000 habitantes, dos quais 115.000 eram escravos<sup>4</sup>.

Ainda segundo Ferrari, a sociedade helênica era dividida em ricos e pobres, em livres e escravos. Dentre os livres, destacava-se uma classe nobre e de donos de terra (poder político), além de outra classe mercantil (poder econômico) muito ativa e rica. Esta dicotomia se refletia no espaço urbano, onde se destacava o Castelo do rei e da nobreza (acrópole) e o mercado (agora).

---

(\*) Professora, Curso de Geografia – UFSM/RGS/BRASIL

<sup>1</sup> FERRARI, Célson. Curso de Planejamento Municipal Integrado. 6. Ed. SP: Pioneira, 1988.

<sup>2</sup> FERRARI, op. cit. Nas cidades gregas *ágora* representava a praça do mercado, mais tarde passando para espaço político localizada como centro geométrico da cidade, próxima dos edifícios públicos.

<sup>3</sup> FERRARI, op. cit. cidadãos, isto é, homens livres. Incluindo as mulheres os escravos e estrangeiros, não deveria ultrapassar 100.000 habitantes.

<sup>4</sup> FERRARI, idem. p. 218

Quanto a Harapá e Moenjo-Daro (Paquistão), não se sabe quem construiu e a origem de seus habitantes, mas segundo Toynbee<sup>5</sup>, tais cidades não parecem ter crescido gradualmente, como Ur ou Paris; parecem antes deliberadamente construídas de acordo com um plano, como Washington, Nova Dehli ou Camberra. Elas eram construídas dentro do sistema tabuleiro de xadrez ou ortogonal, sendo nelas encontrados vestígios de sistema dinâmico de esgoto em suas ruas. As quadras eram edificadas segundo essa concepção ora retomada em alguns loteamentos e desmembramentos modernos: casas voltadas para o interior da quadra. Com paredes cegas, o ambiente interno ficava isolado do externo<sup>6</sup>. Moenjo-Daro possuía duas zonas distintas: a cidade alta e a baixa. O principal edifício da parte alta era o dos Grandes Banhos, com uma piscina de 11,70m de lado e 2,40m de profundidade<sup>7</sup>.

Assim também as cidades européias da época, apresentavam traços peculiares de planejamento. É o caso de Roma, que, graças seu ao grande desenvolvimento tecnológico na engenharia, conseguiu atingir, no século IV de nossa era, uma população de um milhão de habitantes.

Com a queda do Império Romano do Ocidente a Europa é envolvida por um estado de guerra permanente. Tem início a Idade Média em final do século IV e prolongando-se por quase mil anos. A urbanização medieval é, na realidade, uma grande desurbanização, porque as cidades eram alvo fácil da pilhagem dos povos bárbaros. Viena, na Áustria, por dois séculos chegou a desaparecer dos mapas europeus. Roma chegou a ter apenas 20.000 habitantes. Abandonadas, as cidades desapareceram.

Surgem pequenos burgos de traçado irregular e pestilentos. As ruas eram estreitas. O sistema de esgoto era estático. As casas não abriam janelas para as ruas, defendendo-se do mau cheiro. A igreja ou catedral é o centro da vida comunitária. Alguns mosteiros fundados por religiosos deram origem às cidades, dentre elas Wurzburg, Brandenburgo e Oldenburgo, na Alemanha.

Aparecem novamente as muralhas, que na paz romana não eram necessárias. Surgiram mais burgos e castelos fortificados na Inglaterra e baluartes na França, como defesa da população contra as invasões dos bárbaros.

Somente em fins da Idade Média a urbanização é retomada, sendo a cidade desse período nitidamente burguesa. Conforme Choay<sup>8</sup>, *todo plano era uma projeção direta dos objetivos dos clérigos, dos senhores feudais ou dos mercadores*. Qualitativamente, a cidade medieval é superior à cidade antiga porque é mais humanizada: possuía hospital, estalagem para forasteiros e asilo de inválidos e pobres, mas não possui jardim públicos, apenas particular, doméstico, íntimo.

O fim da Idade Média é caracterizado pela formação das monarquias e pela expansão do mercantilismo. Tem início a cidade dos tempos modernos, a qual pode ser analisada por três períodos: Renascentista, Barroco e Industrial.

As cidades clássicas ( Renascença) continuavam a aumentar sua importância através do mercantilismo e da descoberta de metais preciosos na América. As ruas passam a irradiar de uma praça central de onde canhões defendem, estrategicamente, as entradas da cidade<sup>9</sup>. Na organização espacial da cidade nesse período, a arquitetura e a arte urbana se confundem com o planejamento. A Igreja ou Catedral passa a ter destaque especial em grandes praças ajardinadas. Fontes esculturais, estátuas, colunas e obeliscos decoram as praças.

Conforme Ferrari, *desde o declínio do mundo clássico helênico, apenas na Renascença uma teoria urbanística é reformulada ... . Sob o aspecto doutrinal, as leis da perspectiva são regras de construção das vias e praças, edificadas dentro de princípios da mais rígida simetria e proporção. As construções, de caráter monumental, eram salientadas pela perspectiva de ruas largas, confluindo para elas*<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> TOYNBEE apud FERRARI. De Leste para Oeste. Ibrasa. SP:1959. p. 213.

<sup>6</sup> FERRARI. Idem. p. 213.

<sup>7</sup> Sobre Moenjo-Daro ver revista da Unesco - CORREIO, fevereiro/1974, ano 2, n. 2. Apud FERRARI.

<sup>8</sup> CHOAY. The Modern City: Plannig in 19th Century. Apud FERRARI.p. 224.

<sup>9</sup> FERRARI. op. cit. p. 224

<sup>10</sup> FERRARI. Idem p. 225.

Em termos de estética informacional, a cidade Barroca apresenta um repertório mais rico e detalhado que o estético renascentista. Contudo, o traçado de tais cidades em nada difere daqueles das cidades clássicas, a não ser na arquitetura, que ganhou mais riqueza de detalhes e movimento. Continua a existir o monumentalismo clássico das praças e jardins e dos traçados rádio-concêntricos. A escala humana continua esquecida também no traçado urbano deste período. Para Ferrari, *sob o aspecto arquitetônico a cidade barroca tende para a aristocracia, enquanto é burguesa em seu aspecto sócio-econômico*<sup>11</sup>.

Pode-se, através da descrição dos espaços urbanos nesses períodos, concluir que quer tenham surgido naturalmente, quer de forma planejada, as cidades sempre se apresentam incorporando técnicas e desenvolvimento da sociedade em que se encontram. Entretanto, ainda que seja possível encontrar antecedentes de controle formal do uso da terra nas antigas civilizações egípcias, assírias e greco-romanas, e nas épocas medieval, renascentista e barroca de nossa civilização ocidental, o zoneamento, tal como o entendemos atualmente, ou seja, como instrumento de planejamento e intervenção com vistas a divisão espacial funcional ou formal, não é aqui observado. Também não há preocupação com o elemento humano. A grande preocupação dos urbanistas reside no *embelezar* as cidades; portanto, uma urbanização de cunho *estético*.

### A origem do zoneamento moderno

Os estudiosos da história econômica situam a Revolução Industrial entre os anos 1760 e 1830, quando ainda predomina a arquitetura neoclássica, renascentista, que representava um rompimento da arte com a tecnologia, e quando, a prática construtiva se desloca da arquitetura para a engenharia, a técnica sobrepõe-se à arte.

Metzbaum<sup>12</sup> atribui o começo da zonificação moderna à época de Napoleão I, que promulgou, em 1810, a primeira restrição ao uso da propriedade privada da terra em áreas de bem público. Não era ainda um zoneamento urbano com características organizacionais e funcionais, mas dava origem ao *pensar urbanisticamente* a cidade. Outras teorias contribuem para este fato, dentre elas as de: Arriero Soria y Mata - cidade linear (1882); Camilo Sitte - preocupado com a estética urbana (1889); Ebenezer Howard - criador da cidade jardim (1898); Tony Garnier - cidade industrial (1901); Patric Geddes - e suas originais concepções teóricas (1915).

Em fins do século XVIII e início do XIX, surge a Idade da Máquina, caracterizada por descobertas importantes: máquina a vapor (1765); tear mecânico (1770); locomotiva a vapor (1784); pilha elétrica (1800); eletroímã (1825); cimento (1828); turbina hidráulica (1831); motor a explosão (1860); motor a gasolina (1865); central térmica (1882). Estas e outras invenções e descobertas nos campos da engenharia mecânica e da elétrica favorecem o aparecimento do industrialismo e do capitalismo<sup>13</sup>.

As cidades começam a crescer explosivamente, e são o local da produção e comércio, dividindo-se em diferentes zonas concêntricas por atividades funcionais predominantes. A dicotomia produção-consumo dá origem na cidade a dois grupos antagônicos: *trabalhadores* residindo em cortiços, favelas centrais e periféricas, e *proprietários dos meios de produção* (burgueses) em bairros residenciais.

De 1830 a 1900, Londres passou de dois milhões para quatro milhões de habitantes. Paris, no mesmo período, também dobra sua população (de um milhão para dois milhões de habitantes). Do início do século XIX até 1890, Berlim teve sua população aumentada de cento e cinquenta mil para trezentos mil. Com todo esse incremento populacional, as cidades passam a ser atingidas por epidemias, passando o saneamento básico a ser preocupação constante dos governos<sup>14</sup>.

Com a Revolução Industrial e das Máquinas, surge o urbanismo moderno. Conforme Pereira<sup>15</sup>, a história do zoneamento, como o entendemos hoje, começa com o período industrial. É o início do zoneamento como meio de ação, em função da necessidade de organizar a cidade. *É um zoneamento operacional, intervencionista, isto é: nem uma teoria que desenhe uma cidade ideal, nem uma teoria que explique um tipo de organização característica da cidade industrial, por exemplo, como fez Burgess.*

---

<sup>11</sup> FERRARI. Idem. p. 226.

<sup>12</sup> METZEMBAUM. The law of zoning. New York, Baker, 1955. 3vol. Apud VALENZUELA, J & POSADA, R. Reglamentos de zonificación y subdivision de áreas residenciales en América Latina. Seminario do CINVA, Bogotá, 1968. p. 4

<sup>13</sup> FERRARI, idem, p.229.

<sup>14</sup> FERRARI, ibidem, p.232.

<sup>15</sup> PEREIRA, Elson Manuel. Histoire d'un outil d'aménagement: le zonage. L'exemple d'une ville brésilienne. Tese de doutorado. França, 1999. p. 37.

Para Pereira, é Mancuso<sup>16</sup> quem melhor explica a origem do zoneamento no sentido organizacional: *sua tese é que o zoneamento não é o resultado de uma elaboração disciplinada autônoma, nem a simples tradução de uma técnica, de uma hipótese arquitetônica ou urbanística correspondente a uma idéia determinada de cidade. Mas é, em sua origem, um instrumento fundamentalmente ideológico, extremamente funcional, que permite alcançar um objetivo econômico e social, e então, rico em componentes de natureza eminentemente não-disciplinar*. O zoneamento aparece como o instrumento a mais adaptado para racionalizar as modificações que resultam da revolução Industrial entre os valores urbanos, que conferem à cidade uma estrutura lógica previsível.

É Mancuso também que estuda a *invenção* do zoneamento na Alemanha e sua introdução nos Estados Unidos. Na Alemanha, já em 1845 é promulgado o denominado Código Prussiano, com regulamentos que controlam o uso da propriedade. Mais tarde, com o tratado *Der Städtebau* difundem-se mais amplamente a adoção de disposições sobre construção e uso da terra, sendo que em torno de 1900 a maioria das cidades alemãs contavam com regulamentos de uso da terra<sup>17</sup>. Mas é em 1868 que é editada na Alemanha a primeira legislação urbanística, no Grande Ducado de Baden, que dava ela à autoridade municipal competência para fixar o alinhamento das edificações e a divisão da rua e dos lotes para edificações<sup>18</sup>. Contudo, é somente em fins do século XIX que surgiriam as primeiras ordenações sobre usos do solo na Alemanha.

Ainda conforme Mancuso, apud Pereira, o primeiro plano de zoneamento urbano verdadeiro, completo e acabado, e que abrange todo o território municipal e protege toda a atividade construída, é elaborado em 1891, para a cidade de Frankfurt. Ele divide a cidade em zonas dispostas em círculos concêntricos e fixa, para cada um, uma norma diferenciada para atividade construtiva. É composto de um regulamento de edificação que contém normas para diversas porções do território municipal - *Zonen*, e de um mapa que define sobre o solo municipal estas zonas - *Bauzonen-plan*. Os regulamentos protegem a densidade definida pelos parâmetros de altura dos edifícios, pelo número de andares e pela superfície coberta de cada lote edificável, sendo que a natureza do solo fica dividida em: industrial, residencial e de atividades mistas<sup>19</sup>.

Este plano passa a apresentar problemas relativos a articulação limitada entre as zonas; a amplitude do *monouso* e de zonas de uma tipologia única de edifícios e a pobreza da variedade de edifícios, dentre outros, que resultam no seu abandono trazendo aos novos planos duas grandes inovações: a primeira concernente a destinação do uso, ainda em número de três (misto, industrial e residencial), mas com zonas muito mais fracionadas; a segunda inovação se refere a diferenças nas características construtivas da residência (altura, número de andares, superfície construída do lote)<sup>20</sup>.

Alguns anos mais tarde, o movimento de zoneamento iniciado na Alemanha toma força na Inglaterra (1909); na França (1919); e entre os anos 1920 e 1930 acontece uma grande difusão do zoneamento na Europa, dando origem ao primeiro documento de instrumentalização disciplinado - *L'International Cities and Town Planning Exhibitio* (Gothenbourg, 1923)<sup>21</sup>.

Nos Estados Unidos, o primeiro zoneamento completo sobre uso do solo, assim como sobre altura e área das construções, foi implantado na cidade de Nova Iorque, promulgado em 1916, preparado por Baset, ainda que existissem no país alguns antecedentes, como os distritos de incêndio em várias cidades, que regulamentavam o uso de alguns materiais de construção nas edificações. Também na cidade de Los Angeles tinham sido estabelecidos distritos onde certos usos da terra eram proibidos, bem como regulamentos de alturas nas construções em Boston.

Mas é o regulamento feito para Nova Iorque que teve significativa influencia nos regulamentos de zoneamento preparados posteriormente, nos Estados Unidos e na América Latina, em particular no Brasil<sup>22</sup>.

Há que se salientar ainda que o modelo de referência para o zoneamento americano é a experiência alemã. Conforme Pereira, o livro de Mash - *Introduction to City Planning*, contém a tradução de uma parte do livro de Joseph Stubben - *Der Städtebau*, sobre o caso da cidade de Frankfurt<sup>23</sup>.

O zoneamento passa a apresentar realmente uma hegemonia a partir do quarto Congresso dos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), realizado em 1928, que dá origem à *Déclaration de*

<sup>16</sup> MANCUSO, F. Le vicende dello zoning. Milan: Il saggiatore, 1978. Apud. PEREIRA. p. 38.

<sup>17</sup> VALENZUELA & POSADA. op. cit. p. 4

<sup>18</sup> FERRARI. op. cit. p. 262.

<sup>19</sup> MANCUSO. Apud PEREIRA p. 39.

<sup>20</sup> MANCUSO op. cit. p. 48.

<sup>21</sup> MANCUSO idem. P. 60.

<sup>22</sup> VALENZUELA & POSADA. op. cit. p. 4.

<sup>23</sup> PEREIRA. op. cit. p. 52.

La Sarraz, afirmando que o urbanismo em primeiro lugar é a classificação de funções: a- habitar; b- trabalhar; c- recrear; em que os meios para executar tais funções são: a- o zoneamento; b- a disciplina do trânsito; c- a legislação<sup>24</sup>.

Estas afirmações são confirmadas pela Carta de Atenas de 1933, elaborada por Le Corbusier, que enumera como funções fundamentais, aquelas cujo equilíbrio coube ao urbanismo realizar: a- habitar; b- trabalhar; c- recrear; d- circular. O primeiro conceito enunciado na Carta diz o seguinte: *a cidade é parte de um conjunto econômico, social e político, que constitui a região. Não se pode abordar um problema de urbanismo sem referência constante aos elementos constitutivos da região*<sup>25</sup>.

### O zoneamento na América Latina e no Brasil

O documento do CINVA (sic) (Seminário Interamericano de Vivienda y Planeamiento), realizado em Bogotá (1968) resume os principais regulamentos de zoneamento e divisão de algumas cidades latinoamericanas: Bogotá, Buenos Aires, La Paz, Lima, Manágua, México, Montevidéu, Porto Rico, Quito, Rio de Janeiro, Recife e San José<sup>26</sup>.

O referido Seminário traz como antecedente do controle da terra urbana na América Latina a Lei das Índias, promulgada no século XVI, pelo Rei Felipe II da Espanha, regulamentando a fundação das novas cidades na América e que contém informações sobre a localização em terrenos salubres dos novos povoados; sobre orientação das ruas com respeito ao sol; dimensões das casas e sobrados; e indicação dos principais edifícios, incluindo também informações sobre a localização de determinadas atividades nocivas, como os matadouros<sup>27</sup>.

O documento revela ainda que os regulamentos atuais do zoneamento latino americano se derivam mais diretamente dos exemplos europeus e norteamericanos. Uma parte pela influência do zoneamento de Nova Iorque, de caráter realista e minucioso; outra parte pela influência exercida a partir dos anos trinta pela Carta de Atenas, de caráter mais geral e idealista. Tais conceitos tiveram grande receptividade no pensamento urbano na América Latina, especialmente porque nessa época existia grande necessidade de conceitos progressistas, claros e simplificados ao extremo. Contudo, além dos problemas *intrínsecos* contidos em tais documentos como a busca de uma cidade ideal, sendo esta uma visão estática que desconhece que a cidade está em contínuo desenvolvimento e que os ganhos urbanísticos são graduais, também há problemas trazidos pela *transposição* dos conceitos de zoneamento neles elaborados, para cidades desenvolvidas e que sofrem as influências negativas do desenvolvimento industrial sobre o equilíbrio ambiental. Quando trazidos para as cidades em desenvolvimento, onde a economia urbana está iniciando e, portanto, ainda não conta com os recursos para implantar qualquer legislação sobre uso da terra, cria problemas sérios tanto para os habitantes, quanto para os órgãos administrativos.

Essas medidas, utilizadas para a América Latina, pretendiam ser um preventivo para quando o fenômeno de desenvolvimento econômico urbano e da industrialização aqui chegasse. Como consequência, atualmente se conhecem os problemas, em termos espaciais e econômicos: falta de verbas nos serviços e órgãos públicos; crescimento desordenado das periferias urbanas; falta de saneamento básico; problemas habitacionais; crescimento da criminalidade e dos *territórios* exclusivos (de traficantes, bandidos, prostituição); segregações; dentre outros.

Neste sentido, é bom (re)lembrar que o zoneamento, aplicado como foi na América Latina, o zoneamento feito a partir de planejamento *transposto e imposto*, resulta *quase sempre* [em] *medidas de controle* [que] *se convertem em barreira ao desenvolvimento econômico, [e não] em elemento promotor dele*<sup>28</sup>.

O Seminário do CINVA, sobre regulamentos de zoneamento e divisão de áreas residenciais, seleciona, a partir dos regulamentos oficiais de cada cidade estudada, os elementos mais significativos para o zoneamento no planejamento na América Latina:

#### Zoneamento:

- a) *Definição genérica das zonas residenciais (estritamente residencial, residencial transformada, residencial trabalhadora etc.);*
- b) *Tipos de moradia permitida em cada zona (unifamiliar isolada, bifamiliar continua, multifamiliar etc.);*

<sup>24</sup> MANCUSO apud PEREIRA op. cit. p. 63.

<sup>25</sup> LE CORBUSIER. A Carta de Atenas. SP:Edusp.

<sup>26</sup> VALENZUELA & POSADA. op. cit.

<sup>27</sup> RAMOS, D. G. Iniciación al urbanismo. México, UNAM, 1961. Apud VALENZUELA & POSADA

<sup>28</sup> VALENZUELA & POSADA. op. cit. p.4.

- c) Usos não residenciais da terra permitidos nestas zonas, seja com norma geral ou com licença especial (pequenas fábricas e estúdios em residências, escolas, centros de saúde etc.);

Subdivisão:

- a) Área total mínima do lote permitida em cada zona;
- b) Recuos mínimos de frente, de fundo e laterais, para a localização da área construída dentro dos lotes;
- c) Alturas máximas de edifícios;
- d) Áreas máximas permitidas de ocupação e construção, expressadas em termos proporcionais da área total do lote (índice de ocupação, índice de construção)<sup>29</sup>.
- e)

Em documento anterior, o CINVA elaborou ainda, no ano de 1958, durante o Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, os princípios para o processo de planejamento na América Latina, conhecido como Carta dos Andes<sup>30</sup>. Este documento traz os preceitos orientadores da ação ordenadora do planejamento territorial, descrevendo e alertando para os problemas existentes nestas áreas: crescimento exagerado da população urbana; especulação de terras; falta de habitação para famílias de poucos recursos, dentre outros. Trata-se de um verdadeiro manual ou instrumento de orientação aos planejadores e governantes envolvidos no processo de ordenamento funcional das cidades latino-americanas. Aborda desde os aspectos administrativos e executivos de um planejamento, até os aspectos humanos e necessidades básicas do homem. Define os instrumentos necessários para a execução do Plano Geral Urbano, dentre eles: zoneamento; controle de divisão de terras; mapa de vias públicas e áreas das cidades; programas de recuperação urbana; programas de obras públicas, e educação e persuasão do público.

Para Pereira<sup>31</sup>, *não encontramos na história do planejamento urbano no Brasil diretrizes de caráter nacional aplicadas a todas as cidades*. Segundo este autor, embora exista uma política nacional de organização de áreas metropolitanas desde os anos 60, ou mesmo normas explícitas como a Constituição Federal de 1988, exigindo leis regulamentares do espaço urbano, na prática são as cidades que decidem e escolhem organizar seus espaços.

No Brasil, o zoneamento não apresenta uma diretiva nacional para o conjunto de cidades, uma vez que *as políticas nacionais determinam a importância de leis municipais para o espaço urbano, mas não se referem ao conteúdo destas leis, que ficam à responsabilidade dos dirigentes*<sup>32</sup>.

A exemplo das cidades latino-americanas, já no fim do século XIX as condições de habitação nas cidades brasileiras, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, eram bastante graves. É a própria classe trabalhadora que busca solução para os problemas habitacionais que enfrentam. No início do século XX, através da implantação de rede de esgoto em certas cidades do litoral (Rio de Janeiro e Santos), é estimulado o desenvolvimento no Brasil do urbanismo higienista, evitando a propagação de epidemias em outras cidades<sup>33</sup>.

Ainda conforme Pereira<sup>34</sup>, somente nos anos 50 as administrações municipais passam a usar o planejamento governamental, embora este, como instrumento de orientação, fosse uma prática antiga na administração brasileira no âmbito federal. Como ferramentas utilizadas pelo poder público municipal para controle dos agentes de construção, têm-se o Código de Obras e o Código de Loteamentos. Contudo, a implantação de tais leis raramente acontece. É mais um discurso político. Esta discordância se institui, resultando uma cidade real e uma cidade legal<sup>35</sup>.

A análise das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, além de Belém, Salvador, Recife, Brasília, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre, feita por Pereira, para realizar um levantamento do tipo de planejamento municipal nas cidades brasileiras, conclui que no Brasil, os planos municipais apresentam, em maior ou menor grau, influência de Donnat-Alfred Agache, urbanista francês que exerce grande influência no período do início do século XX até a 2. Grande Guerra; de Le Cobusier, também urbanista francês, cujos discípulos no Brasil são muitos, dentre eles Lúcio Costa e Oscar Niemayer; e do plano de zoneamento americano, que foi implantado na cidade de São Paulo e depois copiado por outras cidades.

<sup>29</sup> VALENZUELA & POSADA op. cit. p.25.

<sup>30</sup> MELLO. A carta dos Andes. CINVA, trad. Gustavo Neves da Rocha Filho. SP:1960.

<sup>31</sup> PEREIRA. op. cit. p.1 83-227.

<sup>32</sup> PEREIRA. idem.

<sup>33</sup> PEREIRA. ibidem.

<sup>34</sup> PEREIRA. ibidem.

<sup>35</sup> PEREIRA. ibidem.

O primeiro documento sobre zoneamento urbano editado no Brasil é publicado pela *Sociedade Amigos da Cidade*, em 1936<sup>36</sup>. Embora contendo apenas seis páginas, consegue transmitir os problemas por que vêm passando as cidades brasileiras, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, e que, para o autor, são verdadeiros *atentados*: construções irregulares, arranha-céus ao lado de palacetes; fábricas em áreas residenciais; edifícios altos em ruas estreitas, dentre outros. Neste sentido, manifesta sua perplexidade e irritabilidade diante da inexistência do zoneamento legal e da demora na sua implantação. Para reforçar a necessidade de implantação de um plano geral urbanístico, cita exemplos de países onde já existe legislação específica: Alemanha, França, Inglaterra, Estados Unidos, sendo que é neste último que concentra sua afirmação, passando a emitir conceitos que regulam o uso do seu solo, tais como: *zoning, neighborhood-unit, areas unrestricted, police power, boards of appeals*.

Na década de 60, uma série de oito volumes sobre Administração Municipal, é editada pela Fundação Getúlio Vargas, com o título *Administração para o Desenvolvimento*, tradução literal da obra inglesa *Local Plannig Administration* (Chicago, 1948). O volume seis<sup>37</sup> dessa série trata do Planejamento Urbano e é dirigida aos responsáveis pelo desenvolvimento e administração de programas de planejamento. Já no Prefácio diz *não ter a pretensão de ser um manual em que a autoridade municipal possa encontrar soluções já prontas para seus problemas de planejamento, mas apenas expõe os princípios básicos do planejamento adequado à comunidade*. Na realidade, é um manual detalhado sobre como deve ser o planejamento local, orientando: bases legislativas; organização e administração; estudos básicos necessários; sistema viário; serviços de utilidade pública; sistema de transporte, recreação e espaços livres; edifícios públicos e estética urbana; planejamento das zonas residenciais, comerciais e industriais; zoneamento; normas de loteamento; plano financeiro de longo prazo; além dos *apêndices* que trazem os modelos de leis, tipos de mapas e gráficos úteis, requisito dos anteprojetos e projetos definitivos, dentre outros.

Em 1981, ainda sob o regime militar, é apresentado na II Reunião Técnica sobre Sistemas de Planejamento em Nível Municipal, realizado pela então subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior, o documento intitulado *Sistema de Planejamento a Nível Municipal*, cuja finalidade é reunir os conceitos básicos que definem um sistema de planejamento no âmbito municipal. Seu conteúdo é organizado de modo a apresentar, em linhas gerais, os elementos que consubstanciam as atividades e os processos necessários à implantação do sistema proposto, e visa *oferecer uma referência conceitual aos trabalhos de planejamento de apoio técnico às municipalidades brasileiras*.

A linha de trabalho metodológico proposto em tal plano objetiva, em primeiro lugar, utilizar a Sistemática de Condicionantes - Deficiências - Potencialidades (CDP) com a finalidade de instituir o importante elo entre a informação setorial e a formação de uma política local a ser submetida à aprovação da comunidade e de seus representantes políticos, e aos demais *agentes técnicos e financeiros de outras esferas governamentais*. Pode-se dizer que é um *velho plano*, com *nova roupagem*, uma vez que sua aprovação passa a depender ainda de esferas superiores, mas que já apresenta algumas melhorias, como a consulta à comunidade.

---

<sup>36</sup> MAIA, F. P. O zoneamento urbano. Ed. Soc. Amigos da Cidade. SP:1936.

<sup>37</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Vol. 6 - Planejamento Urbano. Trad. Maria de Lourdes Lima Modiano. RJ: FGV, 1965.

Para Gaudin<sup>38</sup>, o zoneamento torna-se ao mesmo tempo expressão de um urbanismo evolutivo e a metáfora de uma sociedade onde a diversidade deve ser contrabalanceada por certa solidariedade.

## A PRÁXIS

- Os planos diretores de desenvolvimento urbano - PDDU e o plano diretor de Santa Maria - PDSM

Os Planos Diretores são planos de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar o uso do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em lei, geradas por uma visão integral de construção da cidade desejada. Compõem-se, em geral, de três volumes, sendo o primeiro intitulado Diagnóstico/Prognóstico; o segundo são as Diretrizes de Ação e o terceiro a Instrumentação, que visa regulamentar a ação nos seus aspectos territoriais.

A participação de todos os atores da cidade com condições de atuar, influenciar, promover, dirigir e modificar o andamento da sua construção é essencial para o sucesso de um plano, mas não é o que na realidade acontece, especialmente no caso brasileiro.

Até o golpe militar de 1964, com a política vigente na época, existia um sistema mais aberto e descentralizado na elaboração dos Planos Diretores, mas cujo conteúdo trazia características comuns como o tratamento do espaço, variável autônoma e isolada; e desenvolvimento da segregação do espaço urbano, privilegiando a burguesia que se firmava como classe dominante. No pós-64, as práticas passam a centralizar-se nas mãos do Governo Federal. Cria-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, e o Banco Nacional da Habitação - BNH (Lei n. 4.80, de 21 de agosto de 1964)<sup>39</sup>. Sobre esta nova política, seria um engano pensar na sua neutralidade e interesse da participação popular e outros atores sociais.

Os municípios tiveram sua autonomia esvaziada, passando a depender das possibilidades financeiras do governo central. O SERFHAU ficou apenas na edição de normas de controle urbanístico, não chegando nunca a coordenar os investimentos federais dos municípios. Seu papel se resumiu à elaboração de planos de desenvolvimento integrado às prefeituras.

Para Serra<sup>40</sup>, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU foi introduzida pelo Governo Federal no contexto de um centralismo autoritário. Financiou casas a longo prazo e juros baixos, mas as favelas continuavam a crescer. Seus planos, desvinculados da realidade local, não contemplavam a proximidade física Governo/População, nas questões cotidianas do cidadão, no dia-a-dia da administração. Dessa forma, os governos locais não seguiram os planos no ajustamento de suas diretrizes às iniciativas do Governo. Conseqüentemente, houve o abandono dos planos e o desprestígio do SERFHAU e sua extinção em 1974. Mas, de certa forma, como coloca Serra, tal planejamento serviu para que se obtivessem alguns dados e informações sobre determinadas cidades, como mapas dos municípios e áreas urbanas, o primeiro para a maioria das cidades.

Assim, o PNDU desenvolveu diretrizes, conforme as categorias espaciais, com programas para centros urbanos na ordem de sua atuação e dimensão, como os metropolitanos, os de porte médio, de pequeno porte e núcleos de apoio. A política urbana do PNDU para as capitais e cidades de porte médio, porém permitiu que prevalecesse à vontade das economias privadas em se instalar nessas localidades constituindo-se em pólos de atração de migrantes. Por questões agrárias, como a concentração fundiária ou até mesmo a alta produtividade agrícola, o migrante é expropriado dos meios de produção, buscando a cidade para melhorar de vida.

O Plano Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio - PNCCPM destacou seu programa, principalmente para as cidades das regiões do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste do país, como centros de função de dinamização que pretendiam orientar o processo de interiorização do desenvolvimento<sup>41</sup>. As cidades de porte médio foram escolhidas obedecendo a critérios especiais e intra-urbanos. Menos de 5% das cidades brasileiras foram beneficiadas, provavelmente utilizando-se o critério *tamanho da população*. Assim, entre outras do Brasil, Santa Maria e Rio Grande no Estado do Rio Grande do Sul - Região Sul, foram contempladas com o projeto Comunidade Urbana para Renovação Acelerada - CURA<sup>42</sup>. Era um plano feito em gabinete, sem conhecer as reais e mais urgentes

<sup>38</sup> GAUDIN, J-P. Le zoning ou la nuit transfigurée. In: Culture Technique: C.R.C.T. França. 2. Trimestre, 1986.

<sup>39</sup> SANTOS, A. C. e BARATA, T. C. O plano diretor e o governo dos municípios. RJ:IBAN, 37(194), jan./mar., 1990. Apud. BOLFE, S. A. Expansão urbana de Santa Maria - RS: uma avaliação da adequabilidade do uso do solo. SP:USP, PPGGH. 1997. Dissertação de mestrado.

<sup>40</sup> SERRA, G. Urbanização e centralismo autoritário. SP:Nobel/Edusp, 1991.

<sup>41</sup> SERRA. op. cit. p.84.

<sup>42</sup> SERRA. Idem. p. 94.



necessidades das cidades. As autoridades tratavam de fazer seu PD adaptado ao Plano de Governo. Dessa forma, a cidade não era vista como síntese do processo de desenvolvimento local, mas sim como *somatário de partes* separadas sobre as quais as propostas de intervenção eram isoladas e, muitas vezes, contraditórias à realidade da cidade.

O Plano Diretor de Santa Maria - PDSM, segundo Serra<sup>43</sup>, foi elaborado dentro do contexto do centralismo autoritário. Mesmo com a resistência do poder público local, as autoridades ficaram na dependência de empréstimos para executar o plano. É neste sentido que entra a Superintendência para o Desenvolvimento do Sul - SUDESUL, *gerenciando* cada etapa do plano. Simultaneamente preparava-se o projeto CURA/SINUELO que, juntamente com a SUDESUL, passava as imposições do modelo do Banco Nacional de Habitação - BNH para o PDSM.

O projeto CURA/SINUELO traduzia-se em uma linha de crédito, segundo diretrizes do Ministério do Interior, para a área de desenvolvimento urbano, contando com a colaboração do BNH, órgão financiador do projeto e, tendo como agente financiador a Caixa Econômica Estadual. O valor do projeto era previsto em mais ou menos um bilhão de cruzeiros, num prazo de vinte anos, com juros de 6% ao ano, pagos mensalmente<sup>44</sup>.

O projeto contemplava especialmente a infra-estrutura da área e buscava orientar a ocupação, visando o adensamento de acordo com os índices urbanísticos estabelecidos pelo PDSM. A área do CURA/SINUELO concentrou-se na parte leste da cidade tendo como principal referência o traçado na Avenida Itaimbé, e na parte sul, delimitada pelas ruas Gaspar Martins, Duque de Caxias, BR-158 e Avenida Nossa Senhora da Dores, compreendendo os bairros: Nossa Senhora de Lourdes e Nossa Senhora das Dores, e as vilas: Rolim, Nonoai, Medianeira, Belém, São Luiz, Roemer, Ana Maria, Operária e Leste.

Trazendo verbas que auxiliaram na implantação de propostas do Plano Diretor e incrementando-o com novos projetos e objetivos, O CURA/SINUELO é implantado paralelamente ao PDSM. Que foi, segundo Serra, um dos poucos planos daquele período discutido junto com a população. Mas, apesar da luta contra o centralismo autoritário e a ingerência federal, às vezes a ordem local torna-se impotente, sendo levado ao descrédito o planejamento urbano como instrumento de ordenação do espaço. A legislação básica foi aprovada, com os seguintes textos legais: Lei que institui o Plano Diretor; Lei que institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento; Lei de Loteamentos; Lei de Uso do Solo; Código de Posturas Municipais; alterações do Código Tributário e Lei do Código de Obras.

Com relação à noção de zoneamento urbano - Lei de Uso do Solo e Loteamentos, instituída pelo PD, tem-se que este deve centralizar dois princípios fundamentais que definem o território: os direitos e as garantias urbanas, assegurando um padrão mínimo de qualidade urbana de vida, e a regulamentação social do uso do solo. A aplicação desses princípios promove as devidas condições de vida urbana e habitabilidade, juntamente com a preservação do meio ambiente. Portanto, todo e qualquer PDDU deve evidenciar a ampla necessidade de uma política de ordenamento do uso do solo, vinculado à política de tributação, orçamento, transportes coletivos, proteção ambiental e preservação do patrimônio, dentre outros.

#### **- A área de estudo**

A área de estudo localiza-se na sede do Município de Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul - Brasil. É uma cidade de porte médio (230.000 habitante), localizada no centro geográfico do Estado, e conhecida na literatura como sendo simultaneamente centro militar<sup>45</sup>, entroncamento ferroviário, centro regional de comércio e serviços, cidade universitária e local de residência de proprietários rurais absenteístas<sup>46</sup>.

A natureza do sítio urbano tem sua explicação a partir do início do século XIX, quando é instalado um acampamento com função geopolítica e militar no sul do território, evoluindo para aglomerado urbano com projeção regional e mesmo nacional. O crescimento da sede está relacionado ao fenômeno migratório intra e inter municipal que se deu a partir da década de 60, entre outras razões, pela modernização da agricultura e pela instalação da Universidade Federal, pioneira nacional na interiorização do ensino superior.

---

<sup>43</sup> -SERRA. Ibidem. p. 137 -139. Salienta-se aqui que foi Geraldo Serra que orientou a equipe do PDSM-1980 e da mesma forma coordenou o projeto CURA/SINUELO .

<sup>44</sup> - dados fornecidos pela PMSM - Secr. De Planejamento.

<sup>45</sup> segundo maior contingente militar do país; o primeiro é a cidade do Rio de Janeiro.

<sup>46</sup> ROCHA, L. H. M. O papel de Santa Maria como centro da drenagem da renda fundiária. UFSC/PPGG - dissertação de mestrado. 1993.

A superfície do Município é de 1.693 km<sup>2</sup>, constituída por nove distritos: Sede (cidade); São Valentin, Pains, Arroio Grande; Arroio do Sol; Passo do Verde; Boca do Monte; Palma e Santa Flora.

Situa-se entre as coordenadas geográficas 53°35' e 54°08' de longitude, e 29°33' e 34°00' de latitude sul<sup>47</sup>. O centro geográfico encontra-se no sexto distrito, Passo do Verde, entre a BR-392 e a estrada municipal Januário Chagas Franco.

A área da sede municipal possui hoje 120km<sup>2</sup>, tendo o perímetro urbano uma divisão administrativa formada por vinte e três bairros. A área de estudo abrange o bairro Nossa Senhora de Lourdes, localizado a Sudeste da cidade, fazendo parte do conjunto de sete bairros que circundam o centro, quais sejam: Nossa Senhora Medianeira, Patronato, Passo D'Areia, Nossa Senhora do Rosário, Itararé, Nossa Senhora das Dores e Nossa Senhora de Lourdes.

Possui uma área aproximada de 272 hectares, conforme o PDSM<sup>48</sup>. Apresenta topografia relativamente plana (100 - 150 m), caracterizado por uma microbacia, cujo curso principal, Arroio Cadena, atravessa o centro do bairro, na direção aproximada de NE - SW.

Os limites do bairro foram fixados pela Lei Municipal n. 2.770/86 de 02.06.86, cujo artigo quarto estabelece como áreas limítrofes do bairro a área que tem início no cruzamento das ruas Duque de Caxias com a Avenida Nossa Senhora Medianeira, seguindo por esta até a Rua General Neto, onde passa a chamar-se Avenida Nossa Senhora das Dores. O limite continua até o entroncamento com a Avenida Osvaldo Cruz, seguindo pelas ruas Padre Kentnich, após pela BR-158 até a Rua Duque de Caxias, seguindo por esta até encontrar a Avenida Nossa Senhora Medianeira.

#### **- Zoneamento Urbano: o Bairro Nossa Senhora de Lourdes**

*- a proposta*

O PDSM aprovado pela Lei Municipal n. 2096/80 institui o uso do solo do município e dá outras providências. Considera uso do solo a localização de certas atividades em determinado espaço físico. Por predominância de uso, foram definidas sete zonas – A, B, C, D, E, F e G, para as quais são propostas também as densidades residenciais brutas. Além das sete zonas, foram determinadas também as Áreas de Expansão Urbana - AEU; Áreas do Distrito Industrial - DI, e as Áreas Especiais - EE.

Na área em estudo (bairro Nossa Senhora de Lourdes), o uso solo urbano compreende três tipos de zonas: D, E e EE. O volume 1(um) Diagnóstico/Prognóstico do PDSM relativamente ao capítulo de zoneamento, define as características de tais espaços:

Zona D - predominantemente comercial atacadista. Nessa área, onde hoje se situa parte do comércio atacadista da cidade, é francamente estimulado esse uso, sendo os demais desencorajados através de índices de ocupação pouco satisfatórios;

Zona E - predominantemente residencial unifamiliar com densidade residencial bruta de 50 hab/ha; está no Plano Complementar Urbano (CURA/SINUÉLO), ora sendo executado. Caracteriza-se, atualmente, pelo uso residencial de padrão mais elevado em contraposição às enormes áreas desocupadas. O plano estimula aqui a predominância desse uso residencial, através de índices de ocupação e lote mínimo compatíveis;

Áreas especiais - EE - espaços, estabelecimentos ou instalações sujeitas a preservação ou controle específico, tais como: monumentos históricos, mananciais de água, área de valor estratégico para segurança pública e área de valor paisagístico especial. No caso do bairro N.S. Lourdes, a área especial é a marginal ao Arroio Cadena.

Como diretrizes complementares para o uso do solo e para a implementação de equipamentos, o plano considera para uso residencial, dentre outras especificações, com relação ao bairro:

-desestimular a ocupação intensa da Zona E, onde os valores são altos e existem áreas com vegetação nativa a ser preservada;

-evitar especulação imobiliária através de impostos progressivos, principalmente em futuras Áreas CURAs.

A evolução do espaço urbano no bairro, compreendida através de loteamentos realizados na área, para cada período de dez anos nos mostra que os loteamentos efetuados entre os períodos da década 40-49 e

<sup>47</sup> PMSM - Lei n. 4.120/97.

<sup>48</sup> PDSM - 1980. Instituído pela Lei Municipal n. 2096/80 - de 10.01.1980

50-59 são aqueles preexistentes à formação do bairro propriamente dito, que se deu após 1960, com o loteamento da chácara N.S. Lourdes. Assim, quando comparados com a situação sócio-econômica mapeada no PDSM, essas áreas correspondem às de renda mais baixa da população residente do bairro, qual seja, entre três e cinco salários mínimos (Vila Nonoai), e menos de três salários mínimos (demais áreas deste período).

Já os loteamentos que ocorrem nos períodos pós 1960 são aqueles em que o poder aquisitivo dos moradores é mais elevado, fixando-se nas faixas de dez a quinze salários mínimos, e mais de quinze salários. Esta categoria se estende também ao longo da Avenida Fernando Ferrari e Avenida Nossa Senhora das Dores.

Pode-se relacionar também com a situação das vias públicas. À época da elaboração do PDSM eram pavimentadas com concreto asfáltico apenas as vias que circundam o bairro: Avenida Nossa Senhora Medianeira e Nossa Senhora das Dores, além da BR-158. Já na Avenida Fernando Ferrari, principal artéria de movimentação para entrada e saída no bairro, apenas a parte central desta possuía calçamento com paralelepípedos. O restante da Avenida e as demais vias secundárias dos loteamentos de alta renda (instalados após 1960), eram pavimentado com pedra irregular. As outras vias, ou seja, aquelas localizadas nos loteamentos realizados no período 40-59, não apresentavam pavimentação.

Esta situação passa a refletir-se também no preço dos lotes, apresentando maiores valores mais elevados aqueles localizados em loteamentos realizados após 1960, ao longo a Avenida Fernando Ferrari, das vias que circundam o bairro, incluindo a BR-158 e do hoje loteamento Cidade Jardim. Embora se deva ressaltar que o preço dos lotes com construção, especialmente aqueles situados na Avenida Fernando Ferrari e em vias secundárias próximas dali, tem seu valor diminuído, em função da *descaracterização* pela qual o bairro vem passando.

#### **- as alterações de leis e usos**

Em 1982 já se tem a primeira lei municipal sancionada, a Lei n. 2455/82, de 22-12-82, modificando as tabelas de diretrizes da lei de zoneamento. Assim, a zona D tem modificados os afastamentos, passando para quatro metros de frente; na zona E, passa a ser tolerado o uso *indústria inofensiva* e são também alterados afastamentos de lado e fundos; na Área Especial - EE, passa a ser permitido o uso de habitação do tipo *conjunto residencial* e o afastamento lateral deixa de existir.

Já em 1984, a Lei n. 2642/84<sup>49</sup> passa a considerar como *especiais* determinados bairros da cidade, dentre eles o Nossa Senhora de Lourdes, alterando os usos permitidos, que até então liberavam para zona E apenas habitação uni e bifamiliar. Com a nova lei, passam a ser permitidas construções uni e multifamiliares *desde que não ultrapassem a altura de 7,00(sete) metros*<sup>50</sup>.

Mas é no ano de 1989, através da Lei n. 3198/89, de 18/12/1989, no seu Artigo 2., que definitivamente as características propostas pelo plano são totalmente disvirtuadas, pois excluída pequena área que contorna (e inclui) a atual estação rodoviária intermunicipal e interestadual nas demais áreas do bairro fica permitida a construção de edifícios *com qualquer número de andares*. Diz a lei *os terrenos que se situarem fora do perímetro (...), ficam excluídos dos efeitos da Lei n. 2694/85*. Em 1994 esta lei ganha nova redação, através da Lei n. 3801/94, de 08/07/1994, em função de interpretação ambígua da Lei n. 3198/85. Mas a essência da *conhecida lei dos sete menos* continua a mesma, apesar do protesto de moradores.

A partir deste momento tem início a construção de uma série de edifícios residenciais e conjuntos habitacionais, e os já construídos passam a ser legalizados.

---

<sup>49</sup> Em 1985 esta lei é substituída pela Lei 2694/85, de 15/10/1985, apenas para ser incluída mais uma área - loteamento Kozoroski.

<sup>50</sup> Na realidade, esta altura, sete metros, não é obedecida, e construções mais altas já são aí edificadas.

Os fatores acima descritos e outros *ferem* os princípios de zoneamento instituídos pelo PDSM, uma vez que *não promovem*, como objetiva o plano, a melhoria da qualidade de vida da população aí residente, da habitabilidade e preservação do meio ambiente. O referido plano *não assegurou aos cidadãos seus direitos*, uma vez que, ao investirem, comprando um lote e construindo sua residência em *zona dita residencial*, hoje encontram-se sem seus direitos e sem ter a quem recorrer, pois o poder público, mudando o uso do solo, mudou completamente o zoneamento previsto em lei, sem que a população fosse consultada ou mesmo comunicada para poder decidir sobre seu destino.

#### **- a situação hoje**

O solo urbano encontra-se praticamente todo loteado, e pode-se assegurar, também edificado.

Constata-se também que dos três usos do solo previstos pelo zoneamento no PDSM - 1980 para o bairro, em menos de dez anos os três sofreram alterações substanciais, que passam a descaracterizar seu uso, e também modificações nos usos não previstas ou não autorizadas.

A zona D tem modificados os afastamentos de frente e de uso preferencialmente para comércio atacadista, que para o plano deveria ser incentivado. Encontramos hoje comércio varejista e mais um shopping sendo construído. Também loteamentos residenciais foram aprovados e hoje encontram-se aí instalados.

Na zona E várias foram as alterações de lei, encontrando-se hoje o espaço *sem leis*, uma vez que a chamada lei dos sete metros permite construções de alturas e número de andares diversos. Convivem os moradores lado a lado com edifícios, perdendo o direito ao sol e iluminação, e até a sua privacidade. Além disto, tem sido permitida a instalação de comércio e serviços que alteram a dinâmica do bairro, sem realização prévia de Relatório de Impacto Ambientais - RIMA, ou mesmo que os moradores fossem consultados e alertados para a situação.

A Área Especial - EE corresponde à área de preservação permanente por força de lei federal e pelo zoneamento previsto no PDSM, uma vez que se trata de margens de rios e floresta em extinção. Além das alterações de afastamento, hoje encontram-se totalmente ocupadas por loteamentos. Além de que, próximo das suas margens na confluência destas com a Avenida Fernando Ferrari, três tipos de comércio de alto impacto aí se instalaram: supermercado e shopping center, fast-food, e posto de abastecimento de combustível. A área não loteada foi completamente desmatada, sendo conhecida como *paisagem lunar*, pois o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA, somente conseguiu a intervenção e interdição do processo de instalação de outro shopping center quando a incorporadora já havia realizado a terraplenagem da área (restaram alguns eucaliptos, mas não a vegetação nativa).

Ainda com relação às áreas verdes, instituídas pelo zoneamento como obrigatórias e necessárias a cada loteamento, observa-se que poucos foram os loteamentos que cumpriram a legislação. Além das poucas existentes, a área verde do Parque Residencial Jardim Tamandaí, encontra-se invadida por *sem-tetos*<sup>51</sup>.

Neste bairro encontram-se instalados ainda o Presídio Municipal, em área próxima à vila Medianeira, e uma unidade da FEBEM (Fundação de Bem estar do Menor), localizada no Loteamento Cidade Jardim. Também está aí o Fórum Municipal, instalado no Parque residencial Bela Vista.

#### **CONSIDERAÇÕES**

Este trabalho teve como objetivo apresentar uma relação teoria/práxis, em planos diretores urbanos, em especial no que tange ao uso do solo ou zoneamento urbano.

No caso específico analisado, fica claro o pouco (ou nenhum) cumprimento do que foi estabelecido no plano. Sabe-se também que a organização espacial das cidades apresenta caráter dinâmico e, portanto, apresenta mudanças ao longo do tempo, impostas pelos novos atores sociais e pela própria dinâmica econômica. Contudo, cabe ressaltar, e até alertar, que as mudanças que dependem da aprovação do poder público (que tem gerência sobre o espaço), devam ser vistas, analisadas e trabalhadas de modo a não trazer prejuízo ao meio ambiente, ao cidadão e à cidade na sua totalidade. Não é possível tirar conclusões analisando a questão apenas sob um ângulo, e por isso o cidadão *consciente* de seus direitos, deve também entender seus deveres, entre os quais está a sua participação efetiva na comunidade que integra, não apenas cumprindo, mas buscando *fazer cumprir as leis*.

---

<sup>51</sup> - Aliás, a cidade é conhecida também como "cidade das invasões", pois em geral invadem áreas, e o poder público acaba por legalizá-las.

Num plano mais geral, acredita-se que se deva rever o processo de planejamento, pois mudanças radicais ocorreram na sociedade e na política do país, e devem ser acompanhadas por revisão das normas e estatutos. É preciso que se revejam questões e sobretudo que se as questionem. Não cabe mais o poder local depender de autorizações e *ajuda* federal para resolver seus problemas locais. É preciso que o poder local tenha sua política para o desenvolvimento urbano. É preciso buscar novas formas, soluções e instrumentos que viabilizem e assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida.

Concorda-se também com o que Serra diz a respeito dos planos diretores: embora incipientes e desacreditados, os planos diretores serviram para que se obtivessem alguns dados e informações sobre determinadas cidades, embora não fosse este o seu objetivo.

Precisamos incrementar esses planos, mas conscientes de que nossas ações não se traduzam em perdas irreparáveis ao meio ambiente e às sociedades. Talvez um dos indicadores seja a sugestão de Lopes<sup>59</sup>, já implantada na cidade do Rio de Janeiro e em outras: associar aos planos diretores um planejamento estratégico, que regule a ação nos seus aspectos territoriais.

---

<sup>59</sup> LOPES, R. A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidade. RJ: Mauad, 1998.