

# Políticas públicas metropolitanas: planejamento e controle do uso e da ocupação do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre\*

Cristina Maria dos Reis Martins\*\*

Karin Pötter\*\*\*

Economista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Unisinos,  
Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística  
Bióloga da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## Resumo

*Neste artigo, tem-se como objetivo a análise dos instrumentos de planejamento e controle do uso e da ocupação do solo, em face à dinâmica de ocupação territorial na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), a partir de meados da primeira década deste século. Dentro desse escopo, são apresentados alguns dados sobre a dinâmica de ocupação territorial na área metropolitana, e discutidos os instrumentos de planejamento e controle do uso e da ocupação do solo na RMPA, junto com a apresentação de dados sobre os processos de anuência prévia e a análise dos planos diretores municipais, nos aspectos relacionados com as questões metropolitanas.*

**Palavras-chave:** políticas públicas metropolitanas; planejamento territorial; Região Metropolitana de Porto Alegre.

## Abstract

*This study aims at analyzing planning and control tools for land use and occupancy, in light of the dynamics of territorial occupancy in the Metropolitan Area of Porto Alegre, starting in the year 2000. Within this scope, some data on the dynamics of territorial occupancy in the metropolitan area are presented, and the tools for planning and control of land use and occupancy in the Metropolitan Area of Porto Alegre are discussed. Additionally, data on processes of prior consent are introduced and municipal master plans are analyzed, especially the elements related to metropolitan issues.*

**Key words:** metropolitan public policies; territorial planning; Metropolitan Area of Porto Alegre.

---

\* Artigo recebido em 30 jul. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

\*\* E-mail: [cristina@fee.tche.br](mailto:cristina@fee.tche.br)

\*\*\* E-mail: [potter@metroplan.rs.gov.br](mailto:potter@metroplan.rs.gov.br)

# 1 Introdução

O processo de expansão urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) caracterizou-se, inicialmente, pelo extravasamento do núcleo metropolitano sobre os territórios extramunicipais, por meio do parcelamento ilegal de glebas, loteamentos irregulares e clandestinos para fins residenciais, em um crescimento urbano desordenado e com posterior regramento formal de parcelamento do solo. No século XX, os primeiros municípios na área metropolitana que estabeleceram leis de parcelamento do solo foram Porto Alegre, na década de 20<sup>1</sup>, Canoas e Viamão, nos anos 50, e Alvorada, em 1969, mesmo antes da institucionalização da Região Metropolitana (Rabeno, 2002).

Entre os anos 40 e 60, ocorreu a expansão dos loteamentos para os municípios do eixo Norte-Sul — Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Esteio e Sapucaia —, concomitantemente à duplicação da rodovia federal BR-116. Na década de 60, o processo de industrialização desenvolvido a partir desse mesmo eixo — que gerou a valorização das áreas e a exigência de legislação, com a realização dos primeiros planos diretores, que atribuíram limites ao uso industrial — fez com que a expansão dos loteamentos residenciais se deslocasse para a periferia imediata de Porto Alegre, causando o fenômeno das cidades-dormitório, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão, que, no final dos anos 70, apresentaram um novo padrão de expansão, com a implantação de conjuntos habitacionais (IPEA, 2002).

Destaca-se que a ocupação residencial evidenciada a partir dos anos 50 veio acompanhada de uma redistribuição das indústrias, inicialmente instaladas em Porto Alegre, o que ocasionou a industrialização ao longo do eixo Norte-Sul da área metropolitana, incluindo os Municípios de Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul, e a consolidação do Vale do Sinos (Novo Hamburgo e São Leopoldo). Na década de 70, o processo de industrialização passou a se desenvolver ao longo do eixo Leste-Oeste, conformando-se a partir da BR-290, onde foram instalados os distritos industriais de Cachoeirinha e de Gravataí. A expansão industrial, o adensamento e a ampliação das áreas residenciais, aliados a outros fatores, como a melhoria e a expansão da rede viária e das redes de infra-

estrutura e equipamentos, acabaram por configurar o espaço metropolitano na RMPA (IPEA, 2002).

Na década de 90, houve a ampliação e a qualificação do Setor Terciário na RMPA, sobretudo no núcleo metropolitano e nos municípios ao longo dos principais eixos viários metropolitanos, onde foram instalados e ampliados equipamentos urbanos<sup>2</sup> que provocaram uma mudança na estrutura e no funcionamento desse espaço (IPEA, 2002). Nessa mesma década, no que tange à expansão residencial, observou-se o início do crescimento dos condomínios fechados, como estratégia da produção imobiliária, em um processo de estratificação e segmentação socioespacial (Barcellos; Mammarella, 2007).

A partir de meados da primeira década deste século, a RMPA vem sofrendo alterações territoriais substanciais, com significativa expansão dos empreendimentos imobiliários, impulsionados principalmente pelo aumento do crédito e por programas voltados para a aquisição de imóveis pela população de baixa renda. Em outro aspecto, observa-se a expansão de obras públicas de infraestrutura, que, sobretudo, visam a uma modernização das cidades, em parte justificada por conta da realização de grandes eventos no País. Observa-se que esses fatores vêm transformando a área metropolitana. Nesse novo contexto de transformação do espaço metropolitano, destaca-se o papel da esfera pública no planejamento, no controle e na ordenação do território.

Nesse sentido, neste trabalho, busca-se realizar uma análise dos instrumentos de planejamento e de controle do uso e da ocupação do solo, em face à dinâmica de ocupação territorial na RMPA, especialmente marcada pelo acelerado avanço dos empreendimentos imobiliários e pela expansão de obras públicas de infraestrutura na última década. Dentro desse escopo, na segunda parte do trabalho, para uma compreensão geral das transformações que vêm ocorrendo no território da RMPA, são apresentados alguns dados sobre a dinâmica de ocupação territorial na área metropolitana, destacando-se a expansão de obras públicas de infraestrutura, em especial com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007) e a expansão dos empreendimentos imobiliários, com destaque ao Programa Minha Casa Minha

<sup>1</sup> As normas de arruamento para loteamentos, em Porto Alegre, foram estabelecidas em período anterior à legislação federal de 1937-38, que dispôs sobre os loteamentos e a venda de terrenos (IPEA, 2002).

<sup>2</sup> A NBR 9240 considera, como equipamentos urbanos, todos os bens públicos e privados de utilidade pública voltados para o funcionamento da cidade, implantados em espaços públicos ou privados. A Lei Federal 6.766/1979 considera, como equipamentos urbanos, os equipamentos públicos de abastecimento de água, de serviços de esgotos, de energia elétrica, de coletas de águas pluviais, de rede telefônica e de gás canalizado.

Vida (PMCMV) (2009). A apresentação desses dados visa descrever e caracterizar o objeto da ação governamental que é o foco deste trabalho, o qual busca analisar os elementos disponíveis pelo poder público para o enfrentamento das transformações no espaço metropolitano<sup>3</sup>. Na terceira parte, são apresentados e discutidos os instrumentos de planejamento e controle do uso e da ocupação do solo na RMPA, com a apresentação de dados sobre os processos de anuência prévia e a análise dos planos diretores municipais, nos aspectos relacionados com as questões metropolitanas. Ao final do trabalho, são realizadas algumas considerações.

## 2 Dinâmica socioeconômica e ocupação territorial na RMPA

### 2.1 Configuração territorial e subdivisões da área metropolitana

A RMPA constitui-se por uma área territorial de 10.345,4km<sup>2</sup>, que corresponde a 3,7% do território do Rio Grande do Sul, com 281.748,5km<sup>2</sup>. A área metropolitana configura-se como um conjunto de municípios territorialmente heterogêneo, muito por conta de um processo de inclusão institucional de municípios ao longo de seus anos de existência, que, em alguns casos, não correspondeu necessariamente a uma realidade metropolitana concreta, com características de conurbação e vinculação socioeconômica (Vasata, 2003).

Em 1973, quando foi criada, a RMPA contava com 14 municípios, cuja integração foi realizada, sobretudo, em função de problemas urbanos comuns que extrapolavam o âmbito municipal. Com a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, oito novos municípios foram incluídos na área metropolitana. Em 2000, a RMPA já contava com 30 municípios, chegando a 32 municípios em 2010, e alcançará 34 municípios em 2015<sup>4</sup>, com o acréscimo de 20 mu-

nicipios ao espaço metropolitano e o aumento de 4,500km<sup>2</sup> em relação à configuração original<sup>5</sup>.

Carrion (2012), na busca de novas interpretações sobre os processos econômicos e sociais na RMPA e a forma como esses repercutem na ocupação do espaço metropolitano, com intuito de abranger toda a configuração da Região, propôs uma divisão da área, adotada para fins deste estudo, em seis grupos, conforme critérios de localização geográfica e de mobilidade urbana — proximidade e acessibilidade — em relação aos grandes eixos rodoviários, federais, estaduais e municipais da RMPA<sup>6</sup>.

O Grupo 1 (G1), localizado no sentido norte-sul, tem como referência a BR-116 e é polarizado pelo Município de Porto Alegre. O Grupo 2 (G2), ao sudeste, e o Grupo 3 (G3), ao sudoeste, têm como referência a BR-290 e também são polarizados por Porto Alegre. O Grupo 4 (G4), no centro-oeste, tem como referência a BR-386 e Canoas como município central. O Grupo 5 (G5), ao noroeste, tem polaridade no Município de São Leopoldo e, como referência, a RS-122, que liga a RMPA à Região Metropolitana da Serra Gaúcha<sup>7</sup>. O Grupo 6 (G6), no nordeste, está polarizado pelo Município de Novo Hamburgo, e tem como referências a RS-239 e a RS-115 (Figura 1).

---

mente a RMPA a partir de 2015. Para fins deste estudo, já foram considerados os 34 municípios.

<sup>5</sup> Ver Vasata (2003).

<sup>6</sup> Carrion considerou os 32 municípios da RMPA. Neste estudo, Igrejinha e São Sebastião do Caí foram incluídos nos Grupos 5 e 6 respectivamente.

<sup>7</sup> A Região Metropolitana da Serra Gaúcha foi instituída em 2013 (Lei Complementar nº 14.293), e corresponde à antiga Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune), criada em 1994.

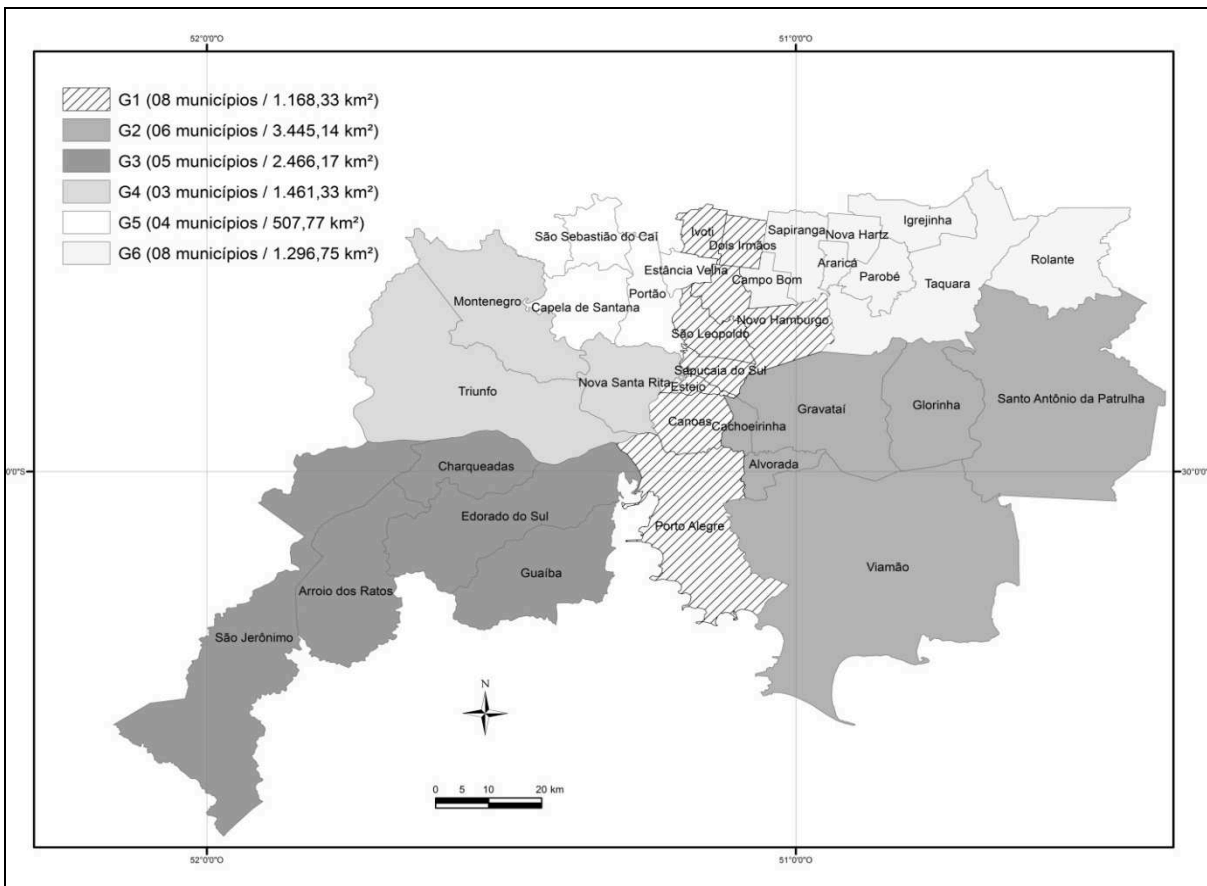
---

<sup>3</sup> Ressalva-se que este trabalho não objetiva um debate aprofundado ou exaustivo sobre a problemática socioespacial na RMPA.

<sup>4</sup> Os Municípios de Igrejinha e São Sebastião do Caí, com leis de inclusão aprovadas em 2011 e 2012, integrarão operacional-

Figura 1

Subdivisão da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2012



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Carrion (2012).

## 2.2 Distribuição da população no recorte metropolitano

A RMPA, com 4,03 milhões de habitantes, concentrava 37,7% da população do Estado do Rio Grande do Sul em 2010. Em relação à distribuição da população no recorte metropolitano, considerando as subdivisões para a RMPA, observa-se que o G1, que inclui Porto Alegre, com 1,4 milhão de habitantes e quatro municípios com população acima de 100.000 habitantes, em 2010 concentrava 60,6% da população metropolitana e 62,3% dos domicílios, em uma área territorial de apenas 1.168,33km<sup>2</sup>, o que faz com que esse grupo alcance uma densidade demográfica bastante superior às encontradas nos demais grupos (Tabelas 1 e 2).

O G2, também com quatro municípios com população acima de 100.000 habitantes, concentrava 21,2% da população e 20,1% dos domicílios da RMPA. No entanto, esse grupo apresenta uma baixa

densidade demográfica média (231 hab./km<sup>2</sup>), por conta da presença dos Municípios de Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão, que, além de extensas áreas territoriais, ainda possuem áreas com perfil rural. Em 2010, Glorinha apresentava o menor grau de urbanização da RMPA, de apenas 30%, e a menor densidade demográfica, 21hab./km<sup>2</sup>. Por outro lado, os Municípios de Cachoeirinha (2.703 hab./km<sup>2</sup>) e Alvorada (2.763 hab./km<sup>2</sup>) apresentavam uma densidade demográfica acima da densidade média do G1 (2.093 hab./km<sup>2</sup>) e próxima à densidade de Porto Alegre (2.837 hab./km<sup>2</sup>).

Dessa maneira, considerando-se as exceções no G2, observa-se que mais de 80% da população metropolitana está concentrada em uma área territorial (4.613,47Km<sup>2</sup>), ao longo do eixo Norte-Sul, que corresponde a menos da metade da área territorial total da RMPA.

Os 18% restantes da população estão distribuídos no G3, no G4 e no G6, que reúnem municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, e

no G5, com municípios com população abaixo de 50.000 habitantes.

Destaca-se que dois municípios metropolitanos, Araricá (G6) e Glorinha (G2), registraram população abaixo de 10.000 habitantes em 2010.

Tabela 1

População e número de domicílios, por grupos de municípios, e sua participação percentual no total da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

DISCRIMI- NAÇÃO	POPULAÇÃO		DOMICÍLIOS	
	Número	Participa- ção %	Número	Participa- ção %
<b>RMPA</b> .....	4.032.062	100,0	1.362.454	100,0
G1 - Norte-Sul .....	2.445.363	60,6	849.199	62,3
G2 - Sudeste .....	855.571	21,2	273.160	20,1
G3 - Sudoeste .....	200.607	5,0	64.277	4,7
G4 - Centro-Oes- te .....	107.924	2,7	35.777	2,6
G5 - Noroeste .....	107.038	2,7	35.351	2,6
G6 - Nordeste .....	315.559	7,8	104.690	7,7

FONTES: IBGE (2010).

NOTA: Para efeitos de comparação, foi considerada, para os anos 2000 e 2010, a população dos municípios da configuração da RMPA com 34 municípios.

No período 2000-10, a RMPA apresentou uma taxa de crescimento populacional ao ano de 0,6%, menos da metade da taxa observada no período 1991-2000 (1,6%), e acumulou um crescimento populacional de 6,6%, em torno de um terço do crescimento registrado entre 1991 e 2000. Nesse mesmo período, todos os grupos apresentaram taxas acumuladas inferiores às observadas no período 1991-2000. O G4, o G5 e o G6 foram aqueles com as maiores taxas de crescimento populacional acumuladas no período (Tabela 2).

A densidade demográfica no período 2000-10 seguiu a mesma tendência observada no crescimen-

to, em que as maiores variações foram encontradas no G4, no G5 e no G6. No G4, o Município de Nova Santa Rita, com 44,4% de variação, passou de 72 hab./km<sup>2</sup> em 2000 para 104 hab./km<sup>2</sup> em 2010. A menor variação de densidade foi em Esteio (0,9%), que também registrou a menor taxa de crescimento acumulado (0,9%). Observa-se que esse município possui uma área de apenas 27,54km<sup>2</sup> e a maior densidade demográfica da RMPA, 2.932 hab./km<sup>2</sup>.

Destaca-se que o G1 e o G2 agregam 10 municípios da primeira configuração institucional da RMPA (1973), incluindo Porto Alegre, o núcleo metropolitano, que concentra em torno de 35% da população metropolitana. Os demais grupos correspondem, na maioria — com exceção dos Municípios de Guaíba, Estância Velha, Sapiranga e Campo Bom, que pertencem à primeira configuração —, aos municípios integrados à RMPA a partir de 1989, que, de modo geral, se caracterizam por extensas áreas territoriais e menor concentração populacional. Assim, o G1 corresponde à área da RMPA cujo processo de urbanização já se encontra consolidado, em que as taxas de urbanização se situam em torno de 99%. Entre os demais grupos, o G2, salvo as exceções citadas, apresenta taxas de urbanização acima de 90%, com destaque para Cachoeirinha e Alvorada, que têm urbanização consolidada, com taxas de 100%. O G4, que, em 2010, possuía um grau de urbanização pouco acima de 80%, foi o de maior variação, com acréscimo de 4,2 p.p., enquanto o G5 e o G6 mantiveram praticamente o mesmo nível de áreas urbanizadas observado em 2000.

Dessa maneira, pode-se considerar, de modo geral, que a RMPA se constitui por uma área com urbanização consolidada, formada pelo G1 e parte do G2, e por uma área em processo de urbanização que inclui os demais grupos.

Tabela 2

Densidade demográfica, crescimento populacional e grau de urbanização, por grupos de municípios, da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 1991-2000 e 2000-10

DISCRIMINAÇÃO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab./km <sup>2</sup> )			CRESCIMENTO POPULACIONAL (%)				GRAU DE URBANIZAÇÃO (%)		
	2000	2010	Variação %	1991-2000		2000-10		2000	2010	Variação (p.p.)
				Ano	Período	Ano	Período			
<b>RMPA</b> .....	366	390	6,6	1,6	15,3	0,6	6,6	95,5	97,0	1,5
G1 - Norte-Sul .....	2.000	2.093	4,6	1,1	9,9	0,5	4,6	98,0	99,7	1,7
G2 - Sudeste .....	231	248	7,7	2,7	27,0	0,7	7,7	93,1	95,0	1,9
G3 - Sudoeste .....	75	81	8,3	1,3	12,2	0,8	8,3	90,9	93,9	3,0
G4 - Centro-Oeste	63	74	16,5	3,7	38,2	1,5	16,5	79,1	83,4	4,2
G5 - Noroeste .....	176	211	19,6	2,5	24,4	1,8	19,6	85,4	85,3	-0,1
G6 - Nordeste .....	219	243	19,6	2,6	26,5	1,0	10,9	92,8	92,7	-0,1

FONTES: IBGE (2010).

NOTA: Para efeitos de comparação, foi considerada, para os anos 2000 e 2010, a população dos municípios da configuração da RMPA com 34 municípios.

## 2.2.1 Condições nos domicílios

Em 2010, na RMPA, foram encontrados 169 aglomerados subnormais, com 70.383 domicílios, sendo que 94,1% desses domicílios estavam no G1. Esse grupo também apresentava os maiores números de déficit habitacional da região, com 59,2% do déficit

total e 58,3% do total de habitações precárias. O G2, apesar de concentrar apenas 2,6% dos domicílios em aglomerados subnormais, respondia, em 2010, por 24% do déficit habitacional da RMPA. O G6, onde não eram encontrados aglomerados subnormais<sup>8</sup>, registrava 6,6% do déficit habitacional na Região e 7,7% das habitações precárias (Tabela 3).

Tabela 3

Aglomerados subnormais e déficit habitacional, por grupos de municípios, na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

DISCRIMINAÇÃO	RMPA	G1 NORTE-SUL	G2 SUDESTE	G3 SUDOESTE	G4 CENTRO- -OESTE	G5 NOROESTE	G6 NORDESTE
<b>Aglomerados subnormais</b>							
Número de aglomerados .....	169	150	8	5	3	3	-
Número de domicílios em aglomerados	70.373	66.204	1.802	1.316	483	568	-
Participação na RMPA (%) .....	100,0	94,1	2,6	1,9	0,7	0,8	-
<b>Déficit habitacional</b>							
Unidades (total) .....	74.852	44.309	18.007	4.156	1.868	1.555	4.957
Participação na RMPA (%) .....	100,0	59,2	24,0	5,6	2,5	2,1	6,6
Habitação precária .....	32.604	18.993	7.747	1.783	880	681	2.520
Participação na RMPA (%) .....	100,0	58,3	23,7	5,5	2,7	2,1	7,7

FONTE: IBGE (2010).

NOTA: Para efeitos de comparação, foi considerada a população dos municípios da configuração da RMPA com 34 municípios.

## 2.3 Empreendimentos na RMPA

A partir de meados da primeira década deste século, a RMPA vem sofrendo alterações territoriais substanciais, com significativa expansão nos empreendimentos imobiliários e nas obras públicas de infraestrutura, em que se destacam os programas governamentais: Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa Minha Vida.

Esse incremento nos empreendimentos imobiliários está relacionado ao aumento significativo do crédito imobiliário no País, que passou de 1,45% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2004 para 5,9% do PIB em 2012 (Meirelles, [201-]). Contudo essa alavancagem no setor imobiliário pode ser atribuída a vários condicionantes, que garantiram a disponibilidade de crédito e levaram a um aumento da produção imobiliária. Dentre eles, destacam-se a estabilidade de preços, a queda da taxa básica de juros, a ampliação do crédito direcionado, a expectativa de valorização futura dos imóveis e, especialmente, as mudanças na legislação, com a instituição da alienação fiduciária do

bem imóvel em 2004. Em 2008, frente à crise financeira mundial, a expansão do crédito imobiliário, que era liderada pelos bancos privados, passou a ser impulsionada pela esfera governamental, com a intensificação das políticas específicas de aquisição de imóveis, sobretudo para população de baixa renda (Mendonça, 2013).

Entre as políticas para aquisição de imóveis pela população de menor renda, encontra-se o PMCMV, que foi lançado pelo Governo Federal em 2009. Esse programa, com abrangência nacional, visa subsidiar a produção de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00. A distribuição dos recursos para financiamento dos imóveis, fundamentalmente, é realizada com base em duas faixas de renda. Para famílias com renda bruta de até R\$ 1.600, cujos subsídios são maiores, são disponibilizados recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para empreendimentos sob a responsabilidade de empresas, e recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para empreendimentos sob a responsabilidade de entidades, como cooperativas habitacionais. Para famílias com renda bruta de até R\$ 5.000, são disponibilizados recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Dentre as obras públicas que, sobretudo, visam a uma modernização das cidades, em parte justifica-

<sup>8</sup> A metodologia empregada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os aglomerados subnormais não considera os grupos de moradias inadequadas, encontrados de forma difusa, principalmente nos municípios com menor concentração populacional.

da pela realização de grandes eventos no País,<sup>9</sup> destaca-se o PAC. O Programa, criado em 2007, tem como foco a execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no País, em uma perspectiva estratégica de retomada do planejamento e de investimentos públicos em setores estruturantes, por meio de parcerias entre a União, os Estados-membros e os municípios.

O critério de distribuição dos recursos do PAC para investimentos de infraestrutura urbana e social<sup>10</sup> compreende a separação dos municípios em três grupos, de acordo com o tamanho da população e as macrorregiões brasileiras. O primeiro grupo abrange 11 regiões metropolitanas, incluindo a RMPA. O segundo e o terceiro grupos englobam municípios médios, com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, e pequenos, com população abaixo de 50.000 habitantes.<sup>11</sup> Cada grupo apresenta critérios específicos para apresentação de propostas, em que os municípios são os proponentes.

### 2.3.1 Empreendimentos imobiliários na RMPA

De acordo com dados do Censo Imobiliário do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon-RS), em Porto Alegre, os empreendimentos imobiliários privados somaram 6.573 unidades em 2011 e alcançaram o valor total de mais de R\$ 2 bilhões. Quanto à finalidade de uso, em 2011, 94,9% eram

destinados ao uso residencial, e apenas 5,1% para o uso comercial (IPEA, 2013).

Em relação ao PMCMV, apenas 21 dos 34 municípios metropolitanos receberam empreendimentos do Programa em 2013. Na RMPA, 44.336 unidades foram contratadas, com investimentos totais de R\$ 2,99 bilhões, com 79,1% dos financiamentos na modalidade Carta de Crédito FGTS (CCFGTS). As unidades com financiamento FAR, voltadas especificamente para população de baixa renda, eram apenas 12.460, com valor total de R\$ 627,3 milhões, em torno de um quarto do total de investimentos.

Quanto à distribuição dos empreendimentos no recorte metropolitano, quase a totalidade das unidades contratadas (42.410) e dos recursos disponibilizados (96,1%) estava nos grupos G1 e G2, que concentravam 82% das habitações precárias em 2010, o que justificaria a concentração dos empreendimentos nessa área. No entanto, a maioria dos empreendimentos (31.876) era na modalidade CCFGTS, que, no G2, correspondia a em torno de 95% dos valores investidos. Inversamente, no G4, no G5 e no G6, a maioria das unidades contratadas era com financiamento FAR. Porém esses grupos somavam somente 1.634 unidades contratadas, sendo 1.275 dessas unidades na modalidade FAR, mas que correspondiam apenas a 27,7% dos valores investidos. O G3, que registrava 5,5% das habitações precárias da RMPA em 2010, contou com empreendimentos apenas no Município de Eldorado do Sul, porém com nenhuma unidade contratada com financiamento FAR (Tabela 4).

Tabela 4

Unidades contratadas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nas modalidades de financiamento Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou Carta de Crédito Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) e valor médio por unidade contratada na Região Metropolitana de Porto Alegre e subdivisões — 2013

DISCRIMINAÇÃO	UNIDADES CONTRATADAS					VALOR MÉDIO POR UNIDADE CONTRATADA (R\$)	
	Total	FAR	Total Financiado (R\$ 1.000)	Modalidade de Financiamento		FAR	CCFGTS
				FAR (%)	CCFGTS (%)		
<b>RMPA</b> .....	44.336	12.460	2.998.512,16	20,9	79,1	50.339,18	74.390,95
G1 - Norte-Sul .....	31.805	10.445	2.097.468,59	25,3	74,7	50.742,62	73.383,05
G2 - Sudeste .....	10.605	740	785.269,56	4,2	95,8	44.671,09	76.250,68
G3 - Sudoeste .....	292	-	26.987,00	-	100,0	-	92.421,23
G4 - Centro-Oeste .....	189	160	10.330,00	68,6	31,4	44.300,00	111.793,10
G5 - Noroeste .....	677	485	34.693,40	69,6	30,4	49.779,38	54.950,00
G6 - Nordeste .....	768	630	43.763,61	75,2	24,8	52.272,87	78.490,57

FONTES: IPEA (2013).

NOTA: No G3, constam empreendimentos apenas no Município de Eldorado do Sul; no G4, apenas em Montenegro; no G5, apenas em Portão e São Sebastião do Cai; no G6, exceto empreendimentos em Parobé, Rolante e Araricá.

<sup>9</sup> Como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro.

<sup>10</sup> Urbana: saneamento, infraestrutura viária, equipamentos para estradas vicinais, urbanização. Social: educação, saúde, espaços culturais e esportivos.

<sup>11</sup> Ver <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/54dcccfe62f2f1eb5567789d6ffaca63.pdf>>.

### 2.3.2 Empreendimentos em obras públicas de infraestrutura urbana

Os investimentos do PAC na RMPA, em 2012, somavam R\$ 4,53 bilhões, com 59,7% dos investimentos em energia, 4,6% em infraestrutura de transportes, 28,5% em saneamento e 7,2% em uso do solo.

Os empreendimentos relacionados a **urbanização e equipamentos urbanos** somavam 283, mais da metade do total de empreendimentos do Programa na RMPA (456), sendo: 80 creches e pré-escolas, 13 praças de esportes e da cultura, 52 quadras esportivas em escolas, 78 Unidades Básicas de Saúde (UBS), 14 Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e 46 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários, que totalizavam R\$ 293,8 milhões.

Cabe destacar-se que, em 2012, 186 empreendimentos ainda estavam na fase de ação preparatória, 25 em licitação, dois em execução de planos e estudos, 50 em obras e apenas 20 empreendimentos estavam concluídos. A maioria dos empreendimentos concluídos ou em fase de execução era referente à **urbanização de assentamentos precários**<sup>12</sup>, que somavam 46 itens, com 18 já concluídos, 20 em execução e oito em fase preparatória. A execução desses empreendimentos estava sob a responsabilidade dos municípios, excetuando-se as quadras esportivas, com 24 unidades sob a responsabilidade do Estado, e uma unidade de urbanização, em fase de execução da obra, no Município de Portão, encontrava-se sob a responsabilidade de uma cooperativa habitacional.

Na distribuição dos empreendimentos em **urbanização de assentamentos precários**, na área metropolitana, a maior parte localizava-se no G1, que somou 69,5% do total dos investimentos em urbanização do PAC na RMPA, com 14 empreendimentos no valor de R\$ 204,1 milhões (Tabela 5). Observa-se que mais da metade da população da RMPA está concentrada nessa área, que é aquela que apresentava os maiores problemas de moradia em 2010. São Leopoldo, com 2,7% do total de aglomerados subnormais e 6,6% das habitações precárias em 2010, foi o município com o maior número de empreendi-

mentos, com quatro unidades e investimentos de R\$ 81 milhões.

No G2, que contemplou sete empreendimentos, no valor de R\$ 61,4 milhões, mais da metade do montante investido referiu-se ao Município de Gravataí.<sup>13</sup> O G3 foi o com menor número de empreendimentos do PAC em urbanização, três no total, que somaram apenas R\$ 171.000. O G6 teve oito empreendimentos, no valor de R\$ 24,9 milhões. Somente um município desse grupo não recebeu empreendimentos, e a maior obra ocorreu em Parobé, que recebeu um empreendimento no valor de R\$ 13,5 milhões, metade do total de empreendimentos no grupo. Os municípios do G5 receberam quatro empreendimentos, no valor de R\$ 3,2 milhões, e os municípios do G4 não receberam nenhum empreendimento. Observa-se que o G4 e o G5 são áreas com menor concentração populacional e com grau de urbanização ainda abaixo de 90%.

Tabela 5

Número de empreendimentos e valor investido através do Programa de Aceleração do Crescimento, por grupos de municípios, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2012

DISCRIMINAÇÃO	NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS	INVESTIMENTOS (R\$ 1.000)	PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS (%)
<b>RMPA</b> .....	36	293.786,22	100,0
G1 - Norte-Sul .....	14	204.152,58	69,5
G2 - Sudeste .....	07	61.393,55	20,9
G3 - Sudoeste .....	03	171,12	0,1
G4 - Centro-Oeste .....	-	-	-
G5 - Noroeste .....	04	3.153,89	1,0
G6 - Nordeste .....	08	24.915,08	8,5

FONTE: IPEA (2013).

Destaca-se que, entre 2011 e 2012, foram iniciadas, em Porto Alegre, as obras para Copa do Mundo de 2014, que, em especial, abrangiam melhorias no sistema viário, e somavam investimentos de R\$ 865 milhões. Essas obras tiveram impacto na habitação, repercutindo em vários processos de desapropriações que somavam R\$ 79,9 milhões em 2012.

Por conta da esfera estadual, nesse mesmo período, foram realizadas algumas obras referentes à instalação de equipamentos de segurança pública e saúde nos Municípios de Porto Alegre e Canoas, que

<sup>12</sup> As obras de urbanização em assentamentos precários, em centros urbanos, visam à melhoria das condições de habitação e mobilidade, por meio da instalação de infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública e drenagem entre outras.

<sup>13</sup> Obra de urbanização do arroio Barnabé, com investimentos de R\$ 38 milhões.



somaram investimentos em torno de R\$ 10 milhões.<sup>14</sup> Em relação à promoção do desenvolvimento industrial, dentro do Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial (Proedi), o Estado colocou à disposição terrenos em três áreas industriais na RMPA, para a venda a empresas interessadas, a preços subsidiados: no Distrito Industrial de Alvorada-Viamão (258,78ha), na área industrial de Guaíba (932,78ha) e no Distrito Industrial de Montenegro-Triunfo (718,58ha).

Conforme as informações apresentadas, observa-se que a RMPA vem recebendo um razoável número de empreendimentos em obras públicas de infraestrutura, assim como há uma expansão nos empreendimentos imobiliários. Estes últimos estão concentrados no G1 e no G2, que constituem a área com maior grau de urbanização. Entre as ações do PAC, apenas o G4 não recebeu nenhum empreendimento em urbanização, enquanto os do PMCMV foram observados em todos os grupos, em pelo menos um município.

### 3 Planejamento e controle do uso e da ocupação do solo na RMPA

A regulamentação formal do parcelamento do solo diz respeito à ação do poder público no planejamento e no controle do processo de crescimento urbano, no sentido de proporcionar um desenvolvimento do território de forma equilibrada.

A RMPA, desde a sua instituição, teve aumento de quase 50% de sua área territorial e mais que dobrou o número de municípios integrantes. A fase inicial de conformação do espaço metropolitano foi marcada por um processo de crescimento urbano impulsionado pela expansão de loteamentos residenciais, em função do desenvolvimento industrial — em grande parte, responsável pela aglomeração populacional —, que foi acompanhado por empreendimentos em infraestrutura, em um processo de valorização da área metropolitana. Nesse contexto, surgiu a necessidade de uma ação governamental, no sentido de ordenar e impor limites a esse processo, quando foram realizados os primeiros planos diretores.

A década de 90 foi marcada pela ampliação do território metropolitano, muito por conta das inclusões municipais. Nesse período, os investimentos em infraestrutura contribuíram para a ampliação e a qualificação do Setor Terciário, e a expansão residencial passou a ser caracterizada por um novo padrão de produção imobiliária: os condomínios fechados.

Na última década, observou-se o avanço dos empreendimentos imobiliários, em parte impulsionados por investimentos públicos, e dos empreendimentos em obras públicas de infraestrutura, que vêm transformando e valorizando o espaço metropolitano. Nesse sentido, analisam-se quais são os instrumentos disponíveis pelo poder público para o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo, para fazer frente a essas transformações no espaço metropolitano.

A Lei Complementar Federal nº 14/1973, que instituiu oito regiões metropolitanas, dentre elas a de Porto Alegre, define o uso do solo metropolitano como um dos serviços comuns a serem executados de forma unificada pelos municípios nessas regiões. A lei também frisa que os municípios participantes da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais.

A Lei Federal nº 6.766/1979 estabelece regras e requisitos técnicos mínimos para as formas de parcelamento do solo, com a inclusão de requisitos essenciais de infraestrutura básica, dimensões de acordo com os parâmetros determinados pela legislação municipal e com a definição quanto às responsabilidades dos proprietários, permitindo a comercialização somente após a aprovação e o registro imobiliário dos empreendimentos. A mesma lei também atribui à autoridade metropolitana o exame e a anuência prévia para aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano localizados em área de municípios integrantes das regiões metropolitanas, para os casos de empreendimentos com superfície acima de 100ha, com áreas limítrofes de municípios, ou em áreas de interesse especial, como mananciais, patrimônio histórico, cultural, paisagístico, arqueológico, definidas em lei (Ugalde, 2001).<sup>15</sup>

Com base nessa lei, em 1989, a Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul determinou a obrigatoriedade da realização da análise e da emissão do Termo de Anuência Prévia, pelo

<sup>14</sup> Academia Civil da Segurança Pública (Acisp), nova sede do Comando do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, UPA da Zona Norte, em Porto Alegre e Central de Polícia de Canoas.

<sup>15</sup> Em 1994, a Política Estadual do Desenvolvimento Urbano, no Rio Grande do Sul, estabeleceu as diretrizes e as normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, e, em certos aspectos, ratificou a lei nº 6.766/1979.

órgão gestor metropolitano, aos parcelamentos do solo na RMPA.<sup>16</sup>

Destaca-se que, desde a sua origem, o marco regulatório para a estruturação e a ocupação do território metropolitano se caracterizou pela contraposição entre o interesse metropolitano e a autonomia municipal, e a gestão metropolitana até mesmo foi interpretada no âmbito municipal como restrição à autonomia e às competências municipais. Contudo a legislação federal não estabeleceu elementos suficientes para equacionar as atribuições municipais e operacionalizar os objetivos regionais, o que acarretou dificuldades institucionais para consolidação do planejamento e da gestão metropolitana (IPEA, 2002).

### 3.1 Controle público do parcelamento do uso do solo na RMPA

Conforme a legislação brasileira, o parcelamento do uso do solo apresenta três formas distintas: os loteamentos, que correspondem à delimitação de lotes individuais, com abertura ou prolongamento de vias e logradouros públicos; os desmembramentos, onde há aproveitamento de um sistema viário existente; e os condomínios por unidades autônomas, que, pela legislação, são equiparados às outras duas formas, porém com o parcelamento da gleba em unidades privadas, com uso exclusivo dos proprietários, onde cada condômino é detentor de uma fração ideal, ou seja, uma proporção não localizada dentro da gleba (Lei Federal nº 6766/1979).

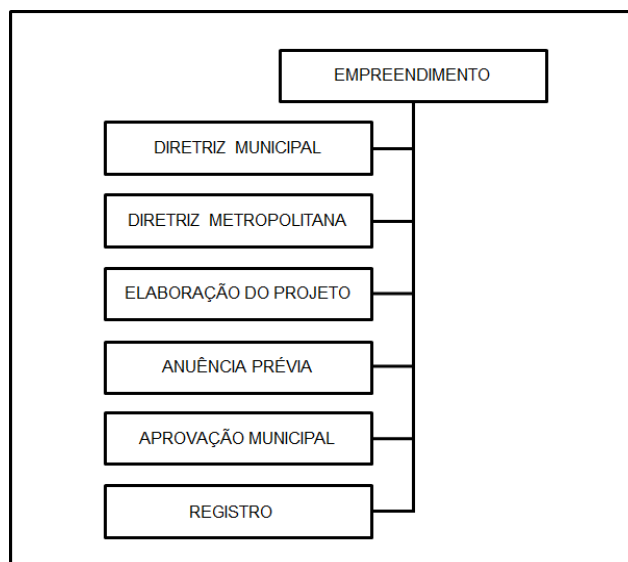
A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) acompanha o processo formal de parcelamento do solo nos municípios integrantes da RMPA, por meio da análise de projetos de loteamentos, desmembramentos e condomínios e pelo assessoramento na elaboração e na revisão dos planos diretores e dos regramentos urbanísticos municipais. Para fins de registro imobiliário dos empreendimentos, há a obrigatoriedade da análise e da emissão do Termo de Anuência Prévia pela Metroplan, que é o documento que atesta a conformidade dos projetos para empreendimentos com a legislação,

permitindo a sua viabilização. Existe, ainda, a modalidade de solicitação de diretrizes, que consiste na realização de uma avaliação das diretrizes e dos condicionantes que incidem sobre a gleba.

Para a emissão do Termo de Anuência Prévia, são observadas as legislações federal, estadual e municipal, em que são considerados os aspectos ambientais e urbanísticos, como também as diretrizes municipais e metropolitanas. As diretrizes urbanas caracterizam-se como orientações fornecidas para a elaboração de projetos urbanísticos, de modo mais específico e abrangente no território, indicando a melhor forma de uso e ocupação do solo urbano. Ressalta-se que a análise dos projetos, pela Metroplan, deve ser realizada antes da aprovação na esfera municipal. A Figura 2 apresenta as etapas do processo de parcelamento do solo na RMPA.

Figura 2

Etapas no processo de parcelamento do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2013



FONTE: IPEA (2013).

A Metroplan emite, em média, 15 Termos de Anuência Prévia ao mês, em sua maioria referentes a empreendimentos residenciais, e, em alguns casos, a loteamentos industriais. O projeto que não estiver em conformidade com a legislação de parcelamento do solo, ou que não se adequar a ela, terá seu pedido de anuência indeferido pelo órgão metropolitano.

No período entre 2009 e 2012, o ano de 2009 foi aquele com o maior número de solicitações de Anuência Prévia (166 no total), mas com o menor percentual de termos emitidos, 65,7%. No mesmo período, foi observada uma redução no número de

<sup>16</sup> Além da emissão do Termo de Anuência Prévia, entre as atribuições do órgão metropolitano, encontra-se a função de assessorar os municípios na elaboração das diretrizes gerais de ocupação do território e dos seus planos diretores, bem como prestar assistência técnica na implantação de diretrizes, projetos e obras.

pedidos, que passou de 166 em 2009 para 129 em 2012. Contudo, em 2010, houve um aumento significativo de emissões aprovadas, que chegaram a 83% do total de solicitações (Tabela 6).

Tabela 6

Pedidos de Anuência Prévia abertos e emitidos e percentual de termos emitidos pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2009-12

PEDIDOS	2009	2010	2011	2012
Abertos .....	166	159	138	129
Emitidos .....	109	132	108	96
Percentual de emitidos	65,7	83,0	78,3	74,4

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Metroplan (2014).

Em relação à distribuição dos projetos de parcelamento no recorte metropolitano, sendo consideradas as subdivisões por grupos, o G1, o G4 e o G6 foram os com o maior número, registrando 81,5% dos projetos entre 2009 e 2012 (Tabela 7).

Tabela 7

Pedidos de Anuência Prévia, por grupos de municípios, na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2009-12

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	PERÍODO 2009-12 (%)
<b>RMPA</b> .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
G1 - Norte-Sul .....	24,5	29,3	30,4	32,8	29,2
G2 - Sudeste .....	8,4	10,2	3,6	11,7	8,5
G3 - Sudoeste .....	2,8	0,6	0,7	0,0	1,1
G4 - Centro-Oeste .....	30,8	36,9	18,8	14,1	25,8
G5 - Noroeste .....	9,8	7,6	10,9	7,8	9,0
G6 - Nordeste .....	23,8	15,3	35,5	33,6	26,5

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Metroplan (2014).

Observando-se a quantidade de projetos por municípios no período 2009-12, mais da metade desses ficou concentrada nos Municípios de Porto Alegre e Novo Hamburgo, no G1, que somaram 17,1% do total. Campo Bom e Sapiranga, no G6, tiveram 16,8% do total, e Montenegro (G4) concentrou 20,14% do total de projetos no período, mais que o dobro observado em Porto Alegre. Ressalva-se que o Município de Montenegro apresenta uma superfície territorial de 420,02km<sup>2</sup> — quase o mesmo tamanho da área de Porto Alegre —, porém com uma taxa de urbanização de 90,26% e densidade demográfica de apenas 130 hab./km<sup>2</sup> em 2010. No G2, o destaque foi Gravataí, que concentrou mais da metade do total de projetos no grupo.

O ano de 2010 foi o que apresentou o maior número de projetos, sendo que 29,94% desses eram do

Município de Montenegro (G4). Outro município em destaque foi Campo Bom (G6), que, com uma superfície territorial de 61,41km<sup>2</sup>, 95,5% de taxa de urbanização e densidade demográfica de 880 hab./km<sup>2</sup>, apresentou 51 projetos no período 2009-12, apenas dois a menos que o Município de Porto Alegre (G1).

Entre 2009 e 2012, os projetos de parcelamentos totalizaram uma área de superfície de 3.816,9ha, sendo 66,5% da área referentes aos loteamentos, que somaram 2.538,9ha no período. Em relação ao número de projetos, observa-se um maior número de projetos de desmembramentos, mas que, em termos de superfície, totalizaram nesse mesmo período 1.198,4ha, 31,4% de área parcelada.

No ano de 2010, a maior parte dos projetos referiu-se aos desmembramentos, com 84 projetos. Porém, em relação à superfície parcelada, os loteamentos alcançaram 633,4ha, 74,9% do total de área parcelada. Nesse mesmo ano, também se observou uma significativa área parcelada para condomínios, 44,9ha em nove projetos (Tabela 8).

No período 2009-12, foram apresentados quatro projetos de parcelamentos com área acima de 100ha, com destaque para o ano de 2010, com dois projetos. Observa-se uma redução do tamanho médio da gleba no período, passando de 9,7ha em 2009 para 7,5ha em 2012.

Entre os projetos de loteamento, observa-se, para o período 2009-12, um aumento expressivo dos loteamentos residenciais, que passaram de seis projetos e 14,4% das áreas loteadas em 2009 para 67,7% da área parcelada em 2012 (Tabela 9).

Entretanto os loteamentos residenciais para habitação de interesse social, que, em 2009, representavam 95,7% das áreas loteadas para fins residenciais e 13,8% do total das áreas loteadas, tiveram uma redução em termos de área parcelada ao longo do período, apresentando, em 2012, o mesmo número de projetos que em 2009, porém para uma superfície 60% menor e passando a representar apenas 8,9% do total de áreas residenciais loteadas<sup>17</sup>.

Cabe destacar-se que, a fim de dar mais autonomia aos municípios, a Metroplan realiza convênios com aqueles que preenchem os requisitos necessários para análise dos processos. A realização desses convênios requer vários estudos, pois as condições variam de acordo com cada município.<sup>18</sup> Até 2014,

<sup>17</sup> Na documentação exigida pela Caixa Econômica Federal para parcelamentos do PMCMV, está relacionada a obrigatoriedade do Termo de Anuência Prévia.

<sup>18</sup> O convênio básico consta da realização da análise, pelo município, para desmembramentos até 5.000m<sup>2</sup>.

foram realizados 11 convênios, a saber: Campo Bom, Capela de Santana, Charqueadas, Gravataí, Novo

Hamburgo, Portão, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Triunfo.

Tabela 8

Projetos de loteamentos, desmembramentos e condomínios na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2009-12

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	PERÍODO 2009-12
<b>Total de parcelamentos</b>					
Número de projetos .....	127	143	119	109	498
Área (ha) .....	1.279,1	845,7	819,5	872,6	3.816,9
Área (% de loteamentos) .....	61,7	74,9	58,9	72,6	66,5
Área (% de desmembramentos) .....	38,1	19,8	40,1	24,8	31,4
Área (% de condomínios) .....	0,2	5,3	1,0	2,7	2,1
Tamanho médio de gleba (ha) .....	9,7	7,4	6,5	7,5	7,8
<b>Loteamentos</b>					
Número de projetos .....	54	50	53	48	205
Área (ha) .....	789,4	633,4	482,7	633,3	2.538,80
Loteamentos com mais de 100ha .....	1	2	-	1	4
<b>Desmembramentos</b>					
Número de projetos .....	71	84	60	52	267
Área (ha) .....	486,7	167,4	328,3	216,0	1.198,4
<b>Condomínios</b>					
Número de projetos .....	2	9	6	9	26
Área (ha) .....	3	44,9	8,5	23,3	79,7

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Metroplan (2014).

Tabela 9

Projetos de parcelamento do solo, loteamentos residenciais e de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2009-12

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	TOTAL
<b>Total de loteamentos</b>					
Número de projetos .....	54	50	53	48	205
Área (ha) .....	789,4	633,4	482,7	633,3	2.538,80
Área (% de loteamentos residenciais) .....	14,4	79,2	66,8	67,7	53,8
Área (% de loteamentos habitação de interesse social) .....	13,8	9,9	8,6	6,0	9,9
<b>Loteamentos residenciais</b>					
Número de projetos .....	6	31	32	32	101
Área (ha) .....	113,7	501,8	322,6	428,5	1.366,60
Área (% de loteamentos habitação de interesse social) .....	95,7	12,4	12,9	8,9	18,4
<b>Loteamentos de habitação interesse social</b>					
Número de projetos .....	6	15	20	6	47
Área (ha) .....	108,8	62,4	41,7	38,1	251

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Metroplan (2014).

## 3.2 Instrumentos de planejamento e gestão

### 3.2.1 Plano diretor metropolitano

A RMPA não conta com um plano de ordenamento territorial metropolitano desde a realização do

Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) em 1973, que, entre outros aspectos, definiu as diretrizes para o uso e a ocupação do solo. Ressalta-se que muitas das diretrizes do PDM foram cumpridas ao longo dos anos de conformação do espaço metropolitano. Na época, o Plano identificou as áreas de conflito e de compatibilidade no uso do solo e já considerava as questões ambientais, assim como os interesses globais, em nível regional, com o estabeleci-

mento de normas e regras específicas que harmonizassem o interesse individual e o coletivo, a fim de fornecer subsídios para as políticas públicas.<sup>19</sup>

Nesse sentido, dadas a diversidade e a intensidade dos problemas conjuntos entre os municípios, o planejamento do uso do solo não era visto apenas como a formulação e a aplicação de técnicas, mas como um processo que implicava conflitos de competência entre os níveis de governo. Dessa forma, em um esforço de integração e uma tentativa de ordenação do uso do solo, alguns municípios metropolitanos buscaram realizar e compatibilizar os planos locais com o PDM. Essa medida contemplou quase todos os municípios metropolitanos na época — Porto Alegre, Esteio, Canoas, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, Campo Bom, Sapiranga, Gravataí e Alvorada. O PDM apontava também a necessidade de revisão periódica de seus objetivos e dos planos municipais a cada cinco anos, o que acabou não ocorrendo, pois o PDM, por nunca ter sido transformado em lei, não criou obrigações legais aos municípios.

Destaca-se que a Metroplan realizou diversos estudos técnicos e projetos referentes às normas urbanísticas, critérios e diretrizes para o parcelamento do solo, assim como acompanha o crescimento dos municípios da RMPA, propondo soluções para os problemas urbanos. A elaboração de um novo Plano Diretor Metropolitano e de um Plano Estratégico da RMPA encontra-se em pauta no Conselho Deliberativo Metropolitano, criado em 2011.

### 3.2.2 Planos diretores municipais

A **Constituição Federal de 1988**, nas disposições sobre política de desenvolvimento urbano no Brasil, outorgou aos municípios uma maior autonomia em relação ao uso do solo urbano. Os planos diretores foram considerados instrumentos básicos da política de desenvolvimento e de expansão urbana, por meio dos quais deve ser garantida a função social da propriedade urbana,<sup>20</sup> e passaram a ser obrigatórios para os municípios com mais de 20.000 habitantes e para todos os pertencentes às regiões metropolitanas. Os planos deveriam contemplar os aspectos de

interesse local, compatibilizados com as diretrizes do planejamento regional.

Com considerações à legislação, Ugalde (2001) adverte que os municípios da RMPA, em geral, apresentam leis urbanísticas semelhantes. Contudo isso não é resultado de uma visão conjunta da área metropolitana, mas fruto da adaptação de modelos de leis preexistentes, dada a urgência de se obterem instrumentos legais para o enfrentamento da dinâmica de ocupação do território, o que dificulta as interpretações e prejudica a efetiva aplicabilidade dos planos. Destaca, também, que os planos são aplicáveis quanto ao parcelamento para fins urbanos na zona urbana legal, porém, como essas normas apresentam poucas variações de uma zona para outra, criam a possibilidade de legalização de empreendimentos em áreas que não possuem características urbanas, mediante a ampliação do perímetro urbano, via alterações na legislação.<sup>21</sup>

Em 2013, na RMPA, em cumprimento à exigência legal, todos os municípios possuíam planos diretores revisados. No que tange à perspectiva metropolitana, a maior parte dos municípios dispôs em algum aspecto quanto à necessidade de integração do território metropolitano. Na análise dos planos diretores dos municípios integrantes da RMPA, observa-se que vários temas de interesse comum foram relacionados com a questão metropolitana: transportes, desenvolvimento regional, turismo, habitação e meio ambiente, entre outros.

A preocupação quanto à integração e à compatibilidade do plano diretor municipal com as diretrizes metropolitanas e com o planejamento nos níveis regional, estadual e municipal é observada nos Municípios de Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Porto Alegre, São Leopoldo, Taquara, Triunfo e Viamão.

No Programa de Integração Metropolitana de Canoas, estão definidas as diretrizes para projetos articulados com a RMPA, envolvendo ações conjuntas entre municípios metropolitanos, voltadas para o transporte, o uso do solo e o saneamento. Um dos objetivos do plano foi a consolidação de Canoas como polo da RMPA e sede de atividades produtivas geradoras de emprego e renda. O Plano Diretor de

<sup>19</sup> Na época, as áreas foram divididas nas destinadas ao Setor Primário, em áreas de contenção urbana, áreas de contenção contra cheias, áreas destinadas ao lazer e recreação.

<sup>20</sup> Em 2001, o Estatuto da Cidade estabeleceu normas, a fim de garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, versando sobre as formas de uso e ocupação do solo.

<sup>21</sup> Nos municípios, o uso do solo pode ser orientado por um conjunto de leis — lei orgânica, lei do perímetro urbano, lei do plano diretor, lei de zoneamento, lei de parcelamento do solo, código de obras —, sendo, em geral, o plano diretor a legislação que apresenta as diretrizes para o zoneamento e o parcelamento do solo (Ugalde, 2001).

Charqueadas, além da integração com a RMPA, também menciona, como objetivo, a integração e a articulação regional entre os municípios da Região Carbonífera, para funções públicas de gestão comum e promoção das atividades econômicas.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) em Eldorado do Sul, como estratégia de desenvolvimento, prevê a transformação do município em um polo logístico para a RMPA. O Plano Diretor de Esteio, no Programa de Integração Metropolitana, estabelece diretrizes para promoção do planejamento e de políticas urbanas integradas. O de Nova Hartz menciona a integração com as políticas habitacionais dos demais municípios da RMPA e a articulação do desenvolvimento no contexto regional e metropolitano.

No Plano Diretor de Nova Santa Rita, entre os eixos estratégicos para o desenvolvimento sustentável, está prevista a integração territorial metropolitana, voltada para mobilidade urbana, visando à potencialização dos modais de transporte e à ampliação das conexões metropolitanas.

O PDDUA de Porto Alegre institui o Programa de Integração Metropolitana, com prioridades nas políticas públicas de mobilidade urbana, uso do solo, e saneamento, com ênfase nas áreas limítrofes norte e leste do município. Na estratégia de promoção econômica, um dos objetivos das políticas é a revalorização da Capital como polo metropolitano.

O Plano Diretor de São Leopoldo prevê a integração com a RMPA, tendo como referência para o planejamento a Região Hidrográfica do Lago Guaíba e a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, de forma a articular o desenvolvimento econômico à proteção ambiental e ao desenvolvimento territorial, visando à ampliação da qualidade de vida da população. O Plano também define diretrizes para política de desenvolvimento integrado ao turismo, articulado com a RMPA e com seus demais polos turísticos, e diretrizes para mobilidade urbana, com prioridade para integração entre os municípios da RMPA.<sup>22</sup>

No Plano Diretor de Taquara está prevista a integração das ações do Município, por meio de parcerias com outros municípios e níveis de governo, para a promoção de ações de interesse comum referentes a sistema viário, saneamento, meio ambiente, resíduos sólidos, implantação industrial, energia, telecomunicações, parcelamento e uso do solo e políticas de saúde.

Em Triunfo, como apoio ao desenvolvimento local, está prevista a articulação regional das atividades econômicas. Nas diretrizes para políticas de habitação e saúde, prevê-se a integração das ações municipais com as demais políticas de desenvolvimento urbano, metropolitanas, estaduais e federais. No Plano Diretor de Viamão, a articulação com planos e programas da RMPA é mencionada, e as diretrizes da política de habitação e de mobilidade urbana têm em vista a redução dos deslocamentos e a integração regional e municipal dos transportes e do sistema viário.

As considerações metropolitanas, de forma mais específica quanto à política de uso do solo e ao estabelecimento de zonas com caráter metropolitano, voltadas para o interesse comum, são observadas nos Planos Diretores de Canoas, Capela de Santana, Montenegro, Novo Hamburgo, Portão e Porto Alegre.

Em Canoas, duas áreas são consideradas como de interesse metropolitano: a Macrozona 01, de polarização metropolitana, estratégica para grandes empreendimentos, com integração de equipamentos, como a plataforma logística do Estado, e a Macrozona 03, voltada para implantação das novas articulações metropolitanas. Em Montenegro, foi delimitada a Macrozona de Expansão Industrial Metropolitana, uma área com potencial logístico, para suprir a demanda metropolitana de complexos industriais.

Em Porto Alegre, a Macrozona 02 do município foi definida como Corredor de Desenvolvimento, sendo uma área estratégica para investimentos autossustentáveis de grande porte e polarização metropolitana. Na Macrozona 07, na Zona Sul da Capital, foi prevista a implantação do Parque Industrial da Restinga, ligado à RMPA através do corredor de produção.

No Plano Diretor de Portão, estão previstas áreas de interesses sociais destinadas à implantação de estações de tratamento de esgoto, subsidiadas pelo Programa Técnico para o Gerenciamento da Região Metropolitana de Porto Alegre (Proteger). O Plano Diretor de Novo Hamburgo reitera a exigência de anuência prévia do órgão estadual metropolitano nos processos de parcelamento do solo e abre a possibilidade da realização de convênios entre o Município e o órgão metropolitano para efetivação dos processos.

Capela de Santana prevê, no seu Plano Diretor, o fomento das políticas de integração regional, com desenvolvimento equilibrado entre os municípios, ênfase na participação popular e conservação dos potenciais naturais da região.

Para efetivação das políticas metropolitanas, os Planos Diretores de Canoas, Triunfo e Viamão mencionam como instrumentos o uso de parcerias, con-

<sup>22</sup> O Município também desenvolveu o **Atlas Socioambiental** (Zelter; Letti; Zanini, 2012).

vênios ou consórcios entre municípios e demais níveis governamentais.

## 4 Considerações

Em relação à ocupação territorial na RMPA, observa-se que o território metropolitano está basicamente constituído por uma área com urbanização consolidada, que concentra mais de 80% da população e corresponde a um pouco menos que a metade do território metropolitano e a uma área em processo de urbanização. A RMPA como um todo, mesmo considerando-se as subdivisões, apresenta uma desaceleração nas taxas de crescimento populacional, e as áreas que tendem ao maior crescimento populacional são aquelas em processo de urbanização. O aumento na população metropolitana, em pelo menos um milhão de habitantes, deve-se às inclusões municipais ocorridas a partir de 1989, assim como o aumento da área territorial.

Observa-se uma significativa expansão dos empreendimentos imobiliários e dos empreendimentos em obras públicas de infraestrutura, em grande parte impulsionadas por recursos federais, por conta dos programas PAC e PMCMV. Esses empreendimentos vêm transformando o espaço metropolitano. No entanto, dois aspectos merecem ser destacados: observa-se que, apesar de os empreendimentos do PMCMV se concentrarem, em maior número, nas áreas de maiores problemas habitacionais, os investimentos voltados especificamente para baixa renda representam um quarto do total de investimentos; e os empreendimentos do PAC estão relacionados às proposições municipais que vêm definindo e executando as obras, sem necessariamente se considerar um ordenamento territorial metropolitano.

Quanto ao papel da esfera pública no planejamento, no controle e na ordenação do território metropolitano, observa-se que a gestão e o planejamento vêm sendo realizados pela esfera municipal, com algumas perspectivas de integração com o âmbito metropolitano. A maioria dos planos diretores municipais menciona a perspectiva de integração do território metropolitano, porém as prerrogativas de integração metropolitana não abrangem uma visão conjunta dos municípios sobre as questões metropolitanas. A inclusão dos municípios à região metropolitana confere direitos e obrigações a estes. No entanto, inclusões sem observância aos critérios técnicos, por conta de interesses políticos, fazem com que os municípios não tenham uma visão da região como um todo, o

que pode explicar, em parte, o fato de alguns municípios não mencionarem aspectos metropolitanos em seus planos diretores.

O processo formal de parcelamento do solo nos municípios integrantes da RMPA tem como instrumento de controle o Termo de Anuência Prévia emitido pela Metroplan, mas não há propriamente um planejamento integrado em nível metropolitano. A RMPA não conta com um plano de ordenamento territorial metropolitano desde a realização do PDM em 1973. Ao longo do período, o órgão metropolitano realizou diversos estudos voltados para normatização do parcelamento do solo, assim como vem acompanhando o crescimento dos municípios da RMPA e propondo soluções para os problemas urbanos. A elaboração de um novo Plano Diretor Metropolitano ainda se encontra em fase de discussão no Conselho Deliberativo Metropolitano.

Entretanto, para que os efeitos da intensificação nos empreendimentos não repercutam em um crescimento desordenado, faz-se necessária uma retomada efetiva da ordenação territorial em termos metropolitanos, que defina áreas metropolitanas prioritárias de interesse comum dos municípios e as diretrizes para desenvolvimento regional integrado. Contudo esse planejamento deve ser institucionalizado de forma legal, indo além das diretrizes técnicas, com o estabelecimento de elementos — direitos e obrigações — que equacionem o interesse metropolitano e a autonomia municipal.

## Referências

- BARCELLOS, T.; MAMMARELLA, R. **O significado dos condomínios fechados no processo de segregação espacial na metrópole**. Porto Alegre: FEE, 2007. (Textos para discussão FEE n. 19). Disponível em: <<http://cdn.fee.tcche.br/tds/019.pdf>>. Acesso em: maio 2014.
- CARRION, E. F. S. **Região Metropolitana de Porto Alegre: Valor Adicionado Bruto Setorial por Grupo de Municípios**. Porto Alegre: Metroplan, 2012.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL (METROPLAN). **Coordenação de Planejamento Urbano e Regional. Dados e documentos internos de controle das Anuências Prévias**. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jun. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Gestão do uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Porto Alegre. Brasília, DF: IPEA, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Projeto Governança Metropolitana no Brasil**: Componente I, Subcomponente I.II. [S.l.]: IPEA, 2013.

MEIRELLES, A. de M. **Discurso do Diretor Anthero na Expansão do Crédito no Brasil**: como criar oportunidades de forma segura. [201-]. Disponível em: <[www.bcb.gov.br/?TEXTO634878926079](http://www.bcb.gov.br/?TEXTO634878926079)>. Acesso em: jul. 2014.

MENDONÇA, M. J. C. O Crédito Imobiliário no Brasil e sua Relação com a Política Monetária. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 457–495, 2013. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbe/v67n4/05.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbe/v67n4/05.pdf)>. Acesso em: jul. 2014.

RABENO, R. (Org.). **Horizonte metropolitano**: a gestão territorial na região metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: METROPLAN, 2002.

UGALDE, C. M. O parcelamento do solo no contexto metropolitano: o caso da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., Belo Horizonte, 2001. **Anais...** Recife: Anpur, 2001. Disponível em: <[www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/articulo/.../2114/2073](http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/articulo/.../2114/2073)>. Acesso em: maio 2014.

VASATA, M. **Inclusão de Municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre**. 2003. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/upload/inclusao\\_de\\_municipios.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/upload/inclusao_de_municipios.pdf)>. Acesso em: maio 2014.

ZELTER, F.; LETTI, M.S.; ZANINI, D. (Org.). **Atlas Socioambiental de São Leopoldo**. São Leopoldo: Oikos, 2012.