

ELITIZAÇÃO DE AMENIDADES NATURAIS: CONTRADIÇÕES E PODER NO ESPAÇO URBANO DE SANTA CRUZ DO SUL – RS

ELITIZATION OF NATURAL AMENITIES: CONTRADICTIONS AND POWER IN THE URBAN AREA OF SANTA CRUZ DO SUL – RS – BRAZIL

Camila Pohl Frohlich¹

Rogério Leandro Lima da Silveira²

Márcia Estela Daltoé da Silva Krampe³

Luciano Franco Machado⁴

¹ Autora principal, formada em Engenharia Ambiental na Unisc, com mestrado em Desenvolvimento Regional e doutorado em andamento também em Desenvolvimento Regional - Unisc. Bolsista de doutorado Capes modalidade 1. Estou em fase de conclusão da minha especialização em Direito Ambiental pela Universidade Candido Mendes. Endereço: Rua Gaspar Silveira Martins, 3055, 105b, Centro, Cep: 96800-000 - Santa Cruz do Sul, RS. Telefone: (51) 999619817. E-mail: camilapf@yahoo.com.br

² Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq - 2. Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa - CICS.NOVA. Professor titular e pesquisador do Departamento de História e Geografia, e pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Integra a Rede Iberoamericana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança - REDETEG. Editor da REDES - Revista sobre o Desenvolvimento Regional, do PPGDR-UNISC. Possui experiência como pesquisador nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica, Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano e Regional atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo funcional e coesão territorial, rede urbana, redes e organização territorial. Endereço: Av. Independência, 2293/Bloco 10/sala 1023, bairro Universitário, Cep: 96815-900 – Santa Cruz do Sul, RS. Telefone: (51) 98112-9301. E-mail: rlls@unisc.br

³ Doutoranda em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul. Especialista em Produção de Gado de Corte pelas Instituições Rehagro Recursos Humanos no Agronegócio Ltda e FAZU Faculdades Estratégica de Marketing, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2014). Possui o curso de Docência pela Fundação Getúlio Vargas (2011). Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Curso Superior de Gestão de Micro e Pequenas Empresas pela UNIVATES (2007). Contratada pela DTCOM Direct to Company S/A, como Conteudista na prestação de serviços em educação a distância (atualmente). Desempenha o cargo de Technical Sales Representative (atualmente), atuando há mais de 10 anos na Área de Nutrição Animal com foco nas linhas de Bovinocultura de Leite e Corte, tendo grande experiência na área Técnico-Comercial, Relacionamento com os clientes, Recursos Humanos e Marketing. Endereço: Av Alberto Muller, 1632, Alto Parque, Cep: 95914-010 – Lajeado, RS. Telefone: (51) 99618-0883. E-mail: marciadaltoe@gmail.com

⁴ Doutorando em Desenvolvimento Regional, pela UNISC (2018). Bolsista de doutorado Capes modalidade 2. Mestre em Avaliação de Impactos Ambientais - AIA, pelo UNILASALLE (2015). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2011). Especialista em Direito Público pela Faculdade Projeção - DF (2008). Possui graduação em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (2006). cursou mestrado em Direito Ambiental (como aluno especial as seguintes disciplinas: Meio Ambiente e Relações de Consumo, e Direito Ambiental Econômico) pela

RESUMO

O trabalho se ancora em uma análise acerca da produção do espaço urbano de Santa Cruz do Sul (RS) tangenciada à sua relação com as amenidades naturais na promoção imobiliária. A cidade de Santa Cruz do Sul, nestes termos, localizada na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul, constitui-se como polo regional da região do Vale do Rio Pardo, desempenhando a condição de principal nó de comando e articulação da rede urbana regional. Como tal, tem influenciado outras cidades no processo de urbanização e produção imobiliária, com destaque à proliferação dos condomínios e loteamentos fechados de luxo. O estudo foi organizado com base na dissertação de mestrado da autora principal, cuja pesquisa foi realizada no ano de 2014, abarcando o início do processo de constituição dos modos de morar confinados, nesta cidade, como marco temporal. Os resultados desta pesquisa compreendem, assim, a totalidade dos loteamentos e condomínios fechados aprovados entre 1996 a 2012, sendo o montante do período pontuado em treze glebas. Doze destas tratam-se de produções de luxo. Ironicamente, esta totalidade se constituiu apoderada no Cinturão Verde, amenidade natural do município. Nestes termos, a investigação foi pontuada por entrevistas semiestruturadas e investigação documental, interpretadas com base na análise de conteúdo. Quando se relaciona os resultados da pesquisa com os dispositivos do Estatuto das Cidades, percebe-se que a diretriz de justa distribuição tem direcionando o bônus para interesses específicos - ao invés da coletividade. Assim, poucos sinais de mudança são percebidos com relação à função social das propriedades, prevista na Carta Magna. As demandas sociais e os aspectos tangentes da consolidação da cidadania são pormenorizadas - como se restritas ao acesso à comida e à edificação de moradia *per se*.

Palavras-chave: Amenidades. Elitização espacial. Meio ambiente urbano. Produtores imobiliários. Urbanização.

ABSTRACT

This paper is reasoned in an analysis of the urban area offering, in the city of Santa Cruz do Sul (RS) guided by its relation with the natural amenities in the real estate ascension. The city of Santa Cruz do Sul, located in the central-eastern mesoregion of Rio Grande do Sul, which is the regional hub of Vale do Rio Pardo region, playing the role of the main city in command and articulation of the urban network region. In this sense, it has influenced other cities in the process of urbanization and real estate offering, with emphasis on the proliferation of luxury walled condominiums and new urban settlements. The study was organized based on the author's master's thesis, whose research was carried out in 2014, covering the beginning of the process of constitution of the confined dwellings,

Universidade de Caxias do Sul - UCS (2009). Graduação em Administração pela Ulbra (2010) (interrompida). Professor bolsista do IFRS da disciplina de Direito do Consumidor, com foco na sustentabilidade, vendas e consumo (2014).

Endereço: Av. Inconfidência, 1357, Marechal Rondon, Cep: 92020-303 – Canoas, RS. Telefone: (51) 999834677. E-mail: advenfo@gmail.com

in this city, as a time frame. The results of this survey comprise all the subdivisions and condominiums approved between 1996 and 2012, the amount of the period being punctuated in thirteen lands. Twelve of these are luxury areas. Ironically, this totality was constructed within the Green Belt (area of permanent environmental protection), natural amenity of the municipality. In these terms, the research was punctuated by semi-structured interviews and documentary research, interpreted based on content analysis. When the results of the research are related to the provisions of the Statute of Cities, it is noticed that the fair distribution directive has directed the bonus to specific interests - rather than the collectivity. Thus, few signs of change are noticed in relation to the social function of properties, provided in the constitution. The social demands and the tangent aspects of the consolidation of citizenship are detailed - as if restricted to access to food and housing construction per se.

Keywords: Natural Amenities. Spatial elitism. Urban environment. Real estate developers. Urbanization.

INTRODUÇÃO

O modelo econômico do qual vem organizando o Estado brasileiro nas últimas décadas, conforme pondera Pontes (2006), tem primado por investimentos em pontos estratégicos do espaço geográfico com vistas a otimizar a reprodução do próprio sistema. Nestes termos, Benini & Martin (2010, p. 63) apontam que “o parcelamento do solo é um fator indutor do crescimento das cidades, permitindo a inserção de terras urbanas no mercado imobiliário”.

Deste modo, a cidade tem se caracterizado cada vez mais como um produto, em virtude das políticas públicas apresentarem-se de forma conivente à agressividade do mercado imobiliário contemporâneo, segundo a visão de Carlos (2013). Schmidt (2009, p. 140) explica que com a valoração da terra urbana passou a se observar segregação urbana, sendo esta “uma condição social que se concretiza pela separação espacial e tem como um dos indicativos a variação socioeconômica que se reflete no padrão de moradia e na utilização do solo urbano”.

Assim, o espaço urbano se produz a partir de imensas contradições onde, de um lado a riqueza extrema e de outro a pobreza extrema apontam para a gravidade das questões de ordem social que imperam nesse espaço. Tal fato é conduzido principalmente por forças de mercado e pela ação elitista e excludente do Estado, particularmente no que concerne às condições de acesso à terra urbana, aos serviços básicos e à produção da moradia.

Pautado nos argumentos postos, o presente trabalho se ancora em uma análise acerca da produção do espaço urbano de Santa Cruz do Sul (RS) tangenciada à sua relação com as amenidades naturais na promoção imobiliária.

Esta cidade, localizada na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul, se constitui como polo regional da região do Vale do Rio Pardo, desempenhando a condição de principal nó de comando e articulação da rede urbana regional. Como tal, tem influenciado outras cidades no processo de urbanização e produção imobiliária, com destaque à proliferação dos condomínios e loteamentos fechados de luxo.

A densidade deste fenômeno tem se destacado sobremaneira, tomando expressão cada vez maior ao transcorrer dos tempos, porém, sem que reflexões ou discussões acerca sejam fomentadas.

Ao encontro disso, os artifícios utilizados na divulgação dos novos produtos imobiliários são muito ousados e incitam um modo de vida surreal se comparados às estruturas e condições de vida e acesso à cidade que a população, de uma forma geral, desfruta. Gunn (1999) denomina este fenômeno por *boosterismo*:

concebido em termos da promoção e marketing de lugares, possui suas raízes mais conhecidas na costa oeste dos Estados Unidos, no fim do século XIX. No rastro dos processos de urbanização e industrialização intensos nesse período, houve uma evolução da divisão social do trabalho local, gerando novas atividades autônomas, incluindo atividades imobiliárias e, também, atividades de *marketing*, numa nova indústria de propaganda. GUNN (1999, p. 147-148).

Então, o presente estudo foi organizado com base na dissertação de mestrado da autora principal, cuja pesquisa foi realizada no ano de 2014, abarcando o início do processo de constituição dos modos de morar confinados, nesta cidade, como marco temporal. Os resultados da pesquisa compreendem, assim, a totalidade dos loteamentos e condomínios fechados aprovados entre 1996 e 2012, sendo o montante do período pontuado em treze glebas. Doze destas tratam-se de produções de luxo. Ironicamente, esta totalidade se constituiu ao contorno do Cinturão Verde, amenidade natural do município.

Além de se apoderar do Cinturão Verde, utilizando-o no *marketing* para elevar o valor da terra, os produtores imobiliários ainda o privatizam do acesso público ao emoldurarem, utilizando como áreas verdes para um lazer de luxo em promoção da qualidade de vida para a elite.

Nos termos mencionados supra, a análise da dinâmica de constituição dos loteamentos e condomínios fechados, inserida no processo de urbanização de Santa Cruz do Sul, foi apoiada em uma pesquisa bibliográfica e documental, através de mapas, leis, publicações e trabalhos já

realizados pelo Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (Gepeur-Unisc).

Para a compreensão quanto aos aspectos mais específicos deste processo, no que se refere às estratégias e mecanismos de ação utilizados pelos principais agentes de produção do espaço urbano, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas. Os sujeitos foram selecionados de acordo com o que orienta Gaskell (2002, p. 70), em que “o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista”. Quivy & Campenhoudt (1998, p. 163) acrescentam que, “o critério de seleção dessas pessoas é geralmente a diversidade máxima dos perfis relativamente ao problema estudado”. De tal maneira, o Quadro 1 qualifica os entrevistados.

Quadro 1: Composição dos estratos das representações amostradas

Identificação do entrevistado	Sujeito / Representação
Entrevistados 1, 2 e 3	Legislativo Municipal
Entrevistados 4 e 5	Executivo Municipal
Entrevistado 6	Executivo Estadual

Fonte: Elaborado pela autora

Dados os esclarecimentos iniciais, o trabalho segue estruturado em mais três capítulos, além das considerações finais. Assim, busca-se contextualizar, primeiramente, a forma como o planejamento urbano de Santa Cruz do Sul vem se constituindo no decorrer dos anos. Então, é realizado um sumário resgate histórico acerca do modo como a pressão sobre o uso do solo tem propiciado a progressiva expansão de sua área territorial urbana e fomentado novas formas de produção imobiliária.

Na sequência, compartilha-se os aspectos subjetivos que embasaram a construção normativa do planejamento urbano deste município, proporcionando a elitização da mais relevante amenidade natural, denominada de Cinturão Verde.

Junto ao terceiro capítulo, apresenta-se mais alguns resultados das entrevistas semiestruturadas que compuseram a metodologia do estudo, denotando muito além da apropriação de uma fração de relevância ambiental, mas, o jogo de poderes e os artifícios utilizados para proporcionar facilidades neste processo de urbanização para a alta sociedade.

Ademais, juntamente às considerações finais, buscou-se articular algumas ponderações acerca do bárbaro processo de urbanização de Santa Cruz do Sul.

1 PLANEJAMENTO URBANO E A DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO EM SANTA CRUZ DO SUL

Desde 1877, quando, através da Lei nº 1079, a “freguesia de São João de Santa Cruz” elevou-se à “categoria de Villa”, com aproximadamente 0,6 km², dezessete Leis/Actos⁵ foram promulgados com vista a ampliar a área urbana de Santa Cruz do Sul. Atualmente com 156,96 km², segundo dados da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (2018), a histórica e contínua pressão sobre o uso do solo urbano, tem propiciado a progressiva expansão de sua área territorial.

O 1º Acto ampliando os limites urbanos de que se tem registro nesta cidade, justificava:

considerando que vem se extendendo aos subúrbios as construções de prédios, o que demanda maiores cuidados por parte da administração para as novas ruas que vão se abrindo; considerando que esse facto importa novos ônus para o cofre municipal; resolvo decretar: Art. 1º - Os novos limites urbanos da cidade de Santa Cruz (ACTO N. 275, 1924).

Os novos papéis e funções desempenhadas pelas cidades médias revelam a necessidade de expansão das suas fronteiras urbanas, com vistas a dar suporte às novas demandas residenciais, empresariais e industriais, materializando-se pelo fracionamento das terras e individualização dos lotes que, em muitos casos, compreendiam antigas glebas rurais -inseridas na área urbana através da expansão dos limites urbanos.

A possibilidade de fracionar as enormes glebas em frações menores oportunizou uma forma mais voraz de acumulação do capital para os proprietários de terras e um novo mercado para os promotores de venda e incorporadores imobiliários. Maia (2006) menciona que a transformação do solo em mercadoria principiou com a Lei de Terras, em 1850, embasada na Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, consagrando paulatinamente a expansão das cidades a partir de loteamentos.

Martin (1999) explica que a valoração da terra na colônia de Santa Cruz foi instituída com a Lei nº 304, de 30 de novembro de 1854, estabelecendo a venda das terras, que até então eram doadas aos imigrantes alemães como incentivo para ocupação de terras devolutas. Neste mesmo período, as primeiras ruas foram abertas e, foram estabelecidas as primeiras quadras.

Décadas mais tarde, como reflexo das mudanças que afluíam neste país, revisões ocorreram na forma de disposição dos termos jurídicos, resultando na transição da Constituição de 1824 para a Constituição da República Federativa do Brasil, do ano de 1988. Este marco refletiu na

⁵ Acto n. 275, de 18 de novembro de 1924; Acto n. 691, de 30 de maio de 1938; Lei n. 753, de 19 de agosto de 1960; Lei n. 1.370, de 13 de outubro de 1970; Decreto n. 1.447, de 16 de outubro de 1970; Lei n. 1.663, de 29 de dezembro de 1977; Lei n. 1.737, de 12 de setembro de 1979; Lei n. 1.807, de 29 de abril de 1981; Lei n. 1.838, de 30 de março de 1982; Lei n. 1.952, de 04 de dezembro de 1984; Lei n. 1.999, de 04 de junho de 1986; Lei n. 2.078, de 15 de setembro de 1987; Lei n. 2.612, de 08 de junho de 1994; Lei n. 2.696, de 21 de dezembro de 1994; Lei n. 2.927, de 08 de outubro de 1996; Lei n. 2.950, de 03 de dezembro de 1996; Lei n. 4.563, de 29 de junho de 2005.

acepção de uma nova forma de apropriação da terra. A este respeito, Dias (2005, p. 138) esclarece que

essa transformação de paradigmas faz da propriedade, direito individual, objeto de uso e direito do proprietário, que deve cumprir certas obrigações que permitam a utilização do instituto para o homem em função do meio social. Esta nova perspectiva não implica exclusão de um direito individual. A função social da propriedade não aniquila o direito subjetivo imanente a ela. Somente o exercício do direito de prioridade encontra-se condicionado ao bem-estar social, limitado pelo interesse coletivo. Como consequência, o direito da propriedade é garantido dentro dos limites jurídicos dispostos no texto constitucional.

Cabe realçar uma ressalva, mais adiante trabalhada de forma mais detalhada. A Constituição de 1988 trouxe um inegável avanço ao pontuar a função social da propriedade. Todavia, por se tratar de um elemento subjetivo, perceber-se-á no decorrer desta pesquisa que, passados 30 anos da promulgação desta nova Constituição, na prática, os avanços ainda são invisíveis.

Retomando, as mudanças advindas com a urbanização afluíam um novo tipo de regulamentação, tendo em vista a obsolescência da Lei de Terras, que se limitava em dispor sobre a propriedade agrária. Então, antes mesmo da transição de paradigmas se materializar nos termos da Constituição de 1988, foi sancionado o Decreto Lei nº 271/1967 e, posteriormente, a Lei Federal nº 6.766/1979, dispondo, respectivamente, sobre loteamento urbano e parcelamento do solo urbano.

Em vigor até os dias atuais, o Decreto Lei já não acompanha em sua totalidade as demandas da atualidade, apresentando-se paulatinamente em desuso apesar de sua vigência. Também em vigor, a lei de parcelamento do solo traz fundamentos mais completos para a ordenação dos espaços urbanos a serem edificados, ressaltando que algumas atualizações foram incorporadas no ano de 1999, através da Lei Federal nº 9.785. A lei traz formas de possibilitar a divisão das glebas.

Assim, a Lei Federal nº 6.766/1979, possibilita, de forma sumária, duas formas de parcelamento do solo, sendo o desmembramento e o loteamento. Em seu artigo segundo esclarece que, nos casos em que seja necessária a abertura de ruas e a construção dos equipamentos urbanos básicos, configura-se como loteamento, devendo respeitar as diretrizes estabelecidas para esta definição; no caso da gleba já contar com ruas e equipamentos de saneamento, energia elétrica e iluminação pública, há a possibilidade de uma maneira mais simplificada de fracionamento da gleba, caracterizando o desmembramento.

No mesmo ano de publicação do respectivo Decreto Lei, a Lei Federal nº 4.591/1964 também trouxe uma regulação ousada para a época ao dispor sobre os condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, legalizando e difundindo a verticalização das cidades. Apresenta-se

como uma ferramenta de ordenação do espaço urbano muito utilizada, adaptando-se às demandas a partir das inúmeras atualizações realizadas desde a sua publicação. Ao contrário da lei de parcelamento do solo que trabalha com o fracionamento de lotes em porções menores, individuais, a lei de condomínios edilícios trabalha com propriedades isoladas entre si, porém, dependentes de um todo maior, compartilhado, desta maneira, de áreas comuns.

O fracionamento de terras, desta maneira, permite a multiplicação do valor da terra para o proprietário e o incremento anual da arrecadação municipal de imposto, em termos de IPTU. Ainda, grande parte da produção imobiliária depende do financiamento da dívida, incluindo, também, as instituições bancárias como atores de impacto neste processo. É por conta da participação destes que as abordagens urbanísticas devem ser trabalhadas com certo cuidado. Há muitos interesses envolvidos, com forças dominantes sobre o processo; o que coloca em dúvida a função social da propriedade no processo de urbanização das cidades.

Neste contexto e de modo a amparar o incremento demográfico e à refuncionalização da cidade de Santa Cruz do Sul por conta do novo contexto de organização territorial que se estabelecia no período, a oferta de lotes urbanos passou a ser cada vez mais notória.

As novas e progressivas atividades impostas ao solo urbano demandaram do poder público a elaboração de regras para o planejamento, ordenamento e usos do solo urbano, visto que a maior concentração da população e complexificação das suas funções também elevam a intensidade dos problemas de ordem urbano. Silva (2012, p. 80) destaca que

a qualificação do solo como *urbano* é função dos planos e normas urbanísticos, que lhe fixam o *destino urbanístico* a que fica vinculado o proprietário. O solo passa a ter qualificação urbana quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a *edificabilidade* e a *vialidade* (de viário) – que não são, por natureza, qualidades do solo.

Uma vez qualificado e delimitado, o solo urbano deve passar por um processo de ordenação jurídica, a fim de tipificar o uso e ocupação do solo. No caso de Santa Cruz do Sul, a sua primeira forma de ordenação essencialmente urbanística deu-se em 1977, através da Lei nº 1.664 que instituía a primeira versão do Plano Diretor Municipal⁶. Silva (2012, p. 97-98) explica que:

a função urbanística, em sua atuação mais concreta e eficaz, é exercida no nível municipal. Foi aí que nasceram os planos de desenvolvimento urbano, em forma de planos diretores, que estabeleciam regras para o

⁶ 1ª versão do Plano Diretor Municipal sancionada no ano de 1977, através da Lei nº 1.664/1977; 2ª versão do Plano Diretor Municipal sancionada no ano de 1996, através da Lei nº 2.976/1996; 3ª versão Plano Diretor Municipal sancionada no ano de 2007, através da Lei Complementar nº 335/2007; e 4ª versão Plano Diretor Municipal em processo de atualização e apreciação em 2018.

desenvolvimento físico das cidades, vilas e outros núcleos urbanos do município. A concepção do plano diretor evoluiu, passando pelas etapas seguintes: (1) Inicialmente, preocupava-se com o desenho da cidade; sua elaboração significava a aprovação de um traçado das ruas e o estabelecimento dos lugares onde os edifícios públicos deveriam decorar a cidade; o valor fundamental a realizar e a preservar era o da estética urbana. (2) Depois, dedicava-se a estabelecer a distribuição das edificações no território, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas. (3) Mais tarde desenvolveu-se a concepção do plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento do processo de planejamento municipal destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo. (4) Atualmente, com a Constituição de 1988, assume o plano diretor a função de instrumento básico da política urbana do município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local (art. 182). Passou-se, assim, de uma concepção estática para uma concepção dinâmica, deixando de ser a “sistematização do que já existe” para transformar-se na “sistematização do desenvolvimento futuro”.

Nestes termos, o primeiro ordenamento urbano de Santa Cruz do Sul se focava na delimitação física dos espaços, nas disposições gerais para o uso do solo e edificação dos espaços, e também evidenciava a preocupação com os impactos das atividades industriais no estado de saúde da população. As disposições sobre a preservação ambiental, entretanto, se resumiam em apenas um artigo. Revisado quase vinte anos depois, o plano diretor urbano passou a contemplar um novo paradigma fortemente observado ao longo do seu texto jurídico: a função social da cidade como um todo. Nesta filosofia, trouxe os primeiros regramentos sobre o Cinturão Verde. Trata-se não somente de uma área de inestimável valor ecológico, mas também, remete a uma área de solo instável, impróprio para sustentar uma urbanização. Assim, sua preservação vai além dos interesses ambientais e climáticos, mas visa a segurança da população.

Então, o atual plano diretor, vigente desde 2007 e atualmente (2018) em processo de revisão e atualização, passou a permitir algumas facilidades para os produtores imobiliários. Assim, ainda que seu objetivo maior fosse o desenvolvimento social e urbano, suas diretrizes gerais marcam sobremaneira uma nova forma de ordenação, que pouco favorece, de fato, este desenvolvimento.

Em linhas gerais, as características marcantes a serem observadas na evolução do primeiro plano diretor para as atuais regulamentações podem ser descrita por quatro fatores. O primeiro a ser ressaltado é o favorecimento à densificação urbana da população, marcado pela redução do tamanho dos lotes. Na intenção de otimizar o espaço da habitação, as áreas livres, como jardins, gramados e pátios residenciais se diluem.

O segundo fator a ser destacado remete à incorporação de diretrizes que abordam de forma mais sólida a questão ambiental a partir de 1996, com destaque às disposições específicas para o uso e ocupação do solo no Cinturão Verde. Esta área, que passou a ser mencionada pela sua importância ambiental e paisagística, em 1977, teve suas primeiras regulamentações somente com o Plano Diretor Municipal de 1996, que instituiu uma faixa de proteção direcionada à ocupação urbana. Assim, a delimitação de um anel de proteção, passou de 100 metros em 1996, para 200 metros, em 2007. As diretrizes para este local passaram a ter maior presença a cada atualização do plano diretor.

O favorecimento à ampliação das áreas urbanas impermeabilizadas é o terceiro fator a ser citado. A taxa de permeabilidade, neste sentido, é vista por Souza (2010, p. 222) como um índice muito importante sob o ângulo ambiental, uma vez que a impermeabilização excessiva dos terrenos de uma parte da cidade tende a contribuir para a formação de ilhas de calor, acarretando grande desconforto térmico.

Por conseguinte, menciona-se a incorporação de uma nova forma de urbanização a partir de 2007: os loteamentos e condomínios fechados. Contemplados no atual plano diretor, passaram, em 2008, a ser regulamentados por uma lei específica: a Lei Municipal Complementar nº 390/2008. Essa lei municipal regula a implantação de loteamentos fechados em Santa Cruz do Sul e foi elaborada a partir de uma demanda que vinha se materializando há aproximadamente uma década sem o amparo de uma lei específica para este tipo de urbanização.

Assim, os agentes sociais que produzem e consomem o espaço urbano a partir de ações que derivam da dinâmica de acumulação do capital, levam a um processo de reorganização espacial. Esta reorganização é, em grande parte, reflexo das regulações elitistas impostas pelo Estado.

2 A ELITIZAÇÃO ESPACIAL DE AMENIDADES NATURAIS: A APROPRIAÇÃO DO CINTURÃO VERDE

As discussões deste capítulo estão pautadas na abordagem anterior, quando se pontuou os marcos ratificados na evolução dos Planos Diretores Municipais de Santa Cruz do Sul. Assim, resgataremos dois dos quatro aspectos destacados, sendo a ampliação da pseudo-valorização ambiental dada ao Cinturão Verde e à nova forma de urbanização -através dos modos de morar confinados.

A relação entre estas duas variáveis tem sua explicação na promoção subjetiva da utilização de uma amenidade natural –o Cinturão Verde- como forma de valorização do solo urbano e

fomento à acumulação capitalista dos produtores e promotores imobiliários. Portanto, dos 13 (treze) loteamentos fechados aprovados entre 1996 e 2012 - delimitação temporal da pesquisa, doze destes tratam-se de produções de luxo. Ironicamente, esta totalidade se constituiu ao entorno do Cinturão Verde, amenidade natural do município em estudo.

O entrevistado 1 (representante do executivo municipal) explica que quando surgiu a ideia da elaboração de uma lei para regulamentar os loteamentos fechados na cidade de Santa Cruz do Sul:

a intenção era criar uma política para as encostas do Cinturão Verde antes que fossem invadidas e virassem tipo uma favela da Rocinha ou Vidigal (RJ), como forma de proteger o meio ambiente. Por isso que a legislação no entorno do Cinturão é cheia de critérios. Quando realizadas as alterações na lei, muitas pessoas vieram perguntar: Mas esta política é só para condomínio de ricos (por causa das restrições impostas). E eu disse: é! Condomínio para pobre tem no Rio (de Janeiro).

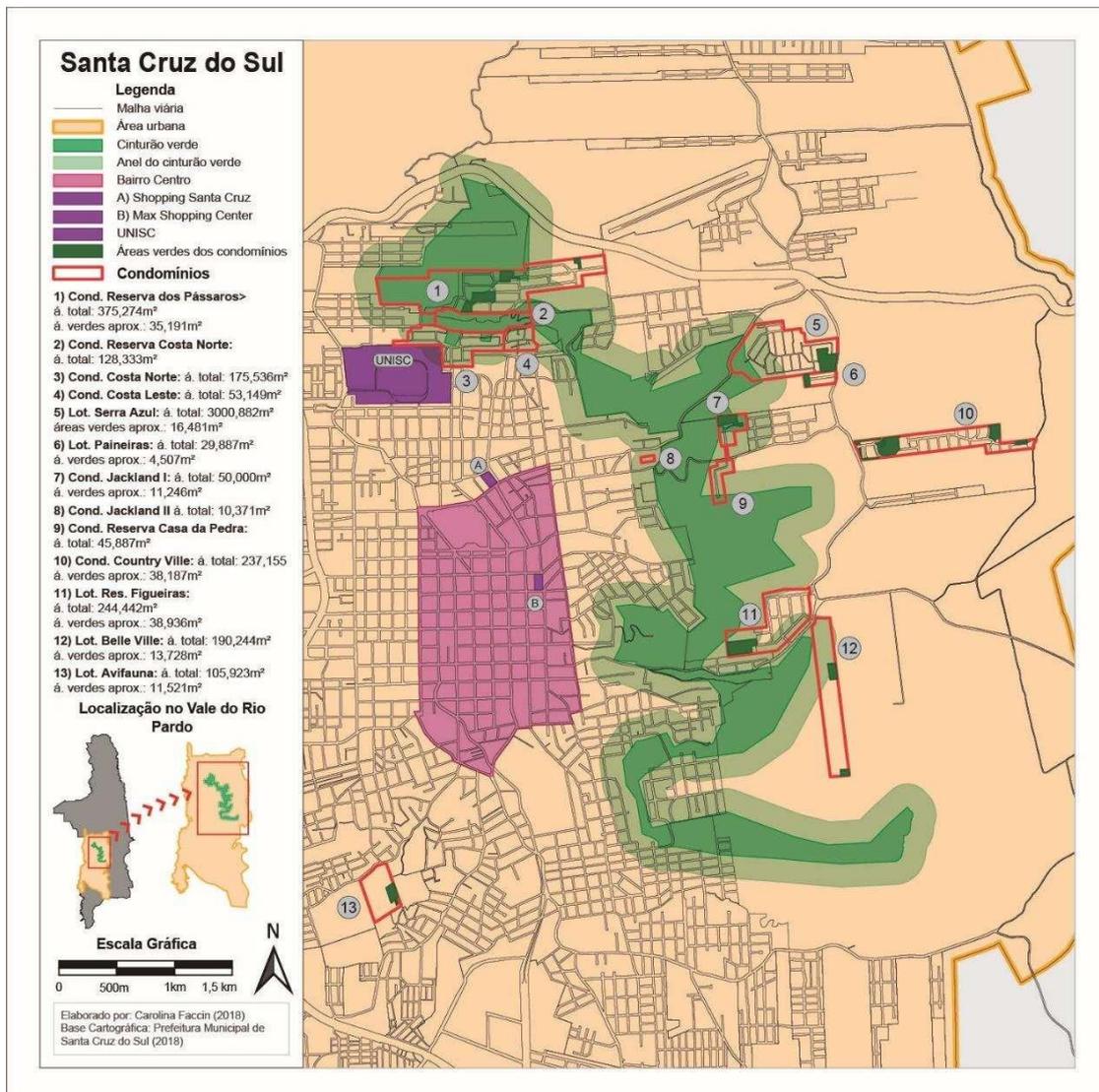
O discurso deste entrevistado demonstra que o poder público não está preocupado com o desenvolvimento de favelas propriamente ditas, mas sim, que sua materialização não ocorra em um lugar específico da cidade, o Cinturão Verde.

Nesta perspectiva, a ocupação do solo por empreendimentos de alto padrão, em Santa Cruz do Sul, tem ocorrido de forma similar aos relatos de Corrêa (1989), no que se refere à expropriação da população de baixa renda para oportunizar bons negócios ao setor imobiliário, em locais estratégicos.

O rígido regramento de ocupação das áreas do Cinturão Verde e de seu anel de proteção a que o entrevistado 1 se refere foi imposto através do Plano Diretor Municipal de 2007. No decorrer da pesquisa, se percebeu o discurso unânime dos atores entrevistados como relativo à importância da preservação ambiental neste espaço. Entretanto, ficou evidente o uso do poder regulador do Estado para o direcionamento prioritário à urbanização de luxo.

Isso porque o Cinturão Verde também qualifica-se como uma centralidade, cuja localização proporciona estrategicamente um fácil acesso à espaços privilegiados da cidade, tais como os serviços educacionais, comerciais, de saúde e de lazer, demonstrado através da Figura 1. Sposito (2006) afirma o mencionado explicando que na busca por novas centralidades nos espaços urbanos periféricos ou periurbanos, os loteamentos fechados estarão próximos ou mesmo na área urbana, sendo beneficiados de áreas que atendam às demandas dos futuros moradores.

Figura 1: Localização dos loteamentos fechados com as principais centralidades urbanas



Fonte: Adaptado de Silveira, 2012, p. 30.

Frente ao quadro de reestruturação das cidades no que se refere aos modos de utilização do capital imobiliário, Brandão (2007, p. 81) afirma:

o desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades, “campos de forças”, desigualmente distribuídas no espaço, centralidades, ou seja, estruturas de dominação fundadas na assimetria e na irreversibilidade, que ainda reforçadas pela inércia dos investimentos em capital fixo concentrados naquela área central, marcada por forças aglomerativas e apropriando-se de economias de escala, de proximidade e de meios de consumo coletivo presentes nos espaços construídos nos núcleos urbanos centrais do processo de desenvolvimento. Apesar de contemplar a necessária interdependência entre distintas áreas, essa atração pelos pontos nodais se funda na heterogeneidade, na hierarquia e no exercício unilateral do poder e da potência do “centro” sobre algum tipo de “periferia”. Centros posicionados

em hierarquias superiores terão tendência a serem dotados de estruturas complexas de serviços, infraestruturas, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder público e cultural. Assim, suas forças concentradoras têm potência difícil de ser revertida ou contrabalançada.

A ideia de centralidade, para Vasconcellos (2011) também pode remeter à dispersão, visto que a forma com que a urbanização contemporânea tem se manifestado, designa a fragmentação e dispersão da rede urbana. A autora explica que a pulverização da ocupação no território advém das intenções do capital imobiliário em ocupar sítios localizados fora do tecido urbano consolidado, em área muitas vezes de características rurais.

Neste sentido, os atributos das terras da periferia e de sua circunvizinhança é que vão diferenciar as estratégias dos atores na produção do espaço, ou seja, na sua utilização para habitações de *status* ou para habitações populares. Os espaços agraciados por atributos físicos, como lagoas e espaços arborizados, elevarão o valor da terra, sendo então preferenciais para habitações de alto padrão econômico. Resta-se, assim, os terrenos mal localizados e desprovidos de amenidades para a classe popular, caracterizando o início de um processo de segregação socioespacial (CORRÊA,1989).

Dialeticamente, percebemos uma urbanização periférica, porém central; donde Campos et al. (2014, p. 111) explicam que:

os principais limites geográficos e espaciais da área urbana de Santa Cruz do Sul são: a leste o Cinturão Verde, a norte a RS 287, a oeste uma vasta área e terras alagadiças e sujeitas a inundações e ao Sul o Distrito Industrial. Independente dessas delimitações físicas, a expansão da área urbana tem estas barreiras se estendendo em direção ao norte e ao leste para além do Cinturão Verde com imóveis voltados para classes mais altas. Da mesma forma, as áreas alagadiças, a oeste da malha, também passaram a ser utilizadas para moradia das classes de renda inferior.

Portanto, se ao leste e ao norte as classes mais altas constituem seu território e ao sul nos deparamos com o Distrito Industrial; cabe as áreas alagadiças do oeste para a produção imobiliária das classes mais baixas. Jacobs (2000) salienta que por trás do uso do dinheiro no mercado da construção civil existe uma preocupação legítima, com lucros legítimos. Assim, os espaços urbanos são cada vez mais tratados como mercadorias, de modo que a fetichização destes espaços vem crescendo.

Observa-se que as bases da transformação e recriação permanente do espaço urbano de Santa Cruz do Sul têm ocasionado um acesso individualizado à uma porção da cidade, onde, para Lavinias e Ribeiro (1997), este aspecto explica por que os movimentos sociais urbanos no Brasil são

historicamente espaços de construção da cidadania, notadamente para aqueles grupos sociais mais discriminados, excluídos ou marginalizados deste mesmo processo.

Então, enquanto uma parte da sociedade arca com altos custos para frequentar ou residir em espaços privativos, que aos olhos do marketing proporcionam um novo tipo de identidade nestes territórios; outra parte da sociedade se depara com a escassez de espaços que lhe proporcionem algum tipo de representação. Carlos (2013, p. 12) nos faz refletir a este respeito, questionando sobre “Como se constitui o sujeito no processo de humanização de humanidade? Como pensar para além das formas e aparências?”. Carlos (2013, p. 13) define que “na esteira das formas, coisifica-se o homem e suas relações”.

Para Souza (2008), a violência e marginalização apresentam-se então como decorrência deste círculo de exclusão, ou, em outros termos, do conjunto de privações do acesso à cidade a que estão expostos estes grupos vulneráveis. Rattner (2009, p.8), ao trabalhar as questões ligadas à violência e marginalidade nas cidades contemporâneas, faz a seguinte indagação:

o que faz os indivíduos se tornarem inimigos uns dos outros, ou agressivos contra a sociedade? Os cientistas sociais apontam a perda de identidade do sentido de pertencer a algum grupo, da solidariedade social e a solidão existencial dos rejeitados e marginalizados.

Na busca por uma identidade, as classes sociais se fragmentam entre os que podem pagar pelo acesso aos espaços que proporcionam algum tipo de simbolização, a partir do qual os indivíduos consigam se reconhecer. Assim, a essência do espaço citadino está cada vez mais mediado pelo capital.

3 RETOMADA ACERCA DE ASPECTOS CENTRAIS DO PLANEJAMENTO URBANO DE SANTA CRUZ DO SUL

Ao abordar, no primeiro capítulo, acerca da forma como a pressão sobre o uso do solo vem sendo trabalhada no planejamento urbano de Santa Cruz do Sul, destacamos na oportunidade quatro aspectos relevantes que foram observados da evolução do primeiro plano diretor para as atuais regulamentações. Retomando, qualificam-se pela inserção de uma nova figura urbanística - os loteamentos e condomínios fechados- e à delimitação de regramentos mais severos para a ocupação das áreas no entorno do Cinturão Verde, ambas relacionadas no capítulo segundo. As demais prescrições remetem ao favorecimento à densificação urbana e à impermeabilização do solo urbano. Mas qual a relação que os quatro aspectos têm entre si?

Primeiramente, que os produtores imobiliários se utilizam das belezas naturais do Cinturão Verde para agregar valor em seus produtos. Uma vez que os clientes da elite não se permitem residir em espaços pequenos, as glebas precisam ser maiores. Ou seja, não é viável desmembrar, por exemplo, um terreno com testada de 30 metros em seis lotes com testada de 5 metros cada, quando se pretende comercializá-lo para a alta classe. Ao invés de multiplicar sua renda com desmembramentos, o produtor imobiliário busca formas alternativas de valorizá-lo, geralmente apoderando-se de amenidades naturais.

Enquanto o planejamento urbano se ocupa em resguardar índices menos intensos para as áreas extraoficialmente estabelecidas para a urbanização de luxo, resta às áreas desprovidas de qualidades naturais o incentivo à densificação como forma de multiplicação do valor da terra.

A urbanização aglomerativa remete, automaticamente, à maior impermeabilização do solo e estes dois fatores juntos, refletem na perturbação do micro clima e na degradação da qualidade ambiental da cidade. Então, retornamos ao discurso emblemático da importância em gozarmos de regras rígidas para ocupação no entorno do Cinturão Verde.

Trata-se de uma falácia cujo discurso está calcado em cifrões. Percebe-se que a intenção normativa está muito longe da ideia disseminada cujos loteamentos de luxo no entorno daquela amenidade visam sua preservação e conservação. Isso porque, até o ano de 2012, mais de dois milhões de metros quadrados haviam sido desmatados para implantação de loteamentos de luxo.

A ocupação de um ambiente natural, no processo de urbanização, geralmente ocorre com a remoção da cobertura vegetal. O desmatamento, quando feito de forma inadequada, resulta em vários impactos ambientais, tais como: modificações climáticas; danos à flora e à fauna; descobrimento do solo causando o incremento da erosão; remoção da camada fértil do solo, empobrecendo-o; assoreamento dos recursos hídricos; aumento do escoamento superficial da água e redução da infiltração; inundações (MOTA, 1999, p.53).

Neste contexto, o entrevistado 2 (representante do executivo municipal) explica que geralmente o empreendedor tem a necessidade de realizar o corte de exemplares da vegetação existente na área do futuro empreendimento. Para tal, deve protocolar junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade, um pedido de licença florestal.

O licenciamento florestal é o processo pelo qual a intervenção na vegetação é realizada com base nas leis ambientais vigentes, atendendo entre outros, critérios de preservação das espécies imunes ao corte, de exploração sustentável e de reposição ou compensação florestal⁷.

⁷ A reposição florestal remete ao plantio de 15 mudas de árvores para cada exemplar cortado, podendo esta reposição ocorrer em outro local, dando prioridade para a sua localização na mesma bacia hidrográfica. A

Para evitar os altos custos envolvidos no processo de licenciamento florestal⁸, o entrevistado 5 (representante do legislativo municipal) explica que alguns proprietários de imobiliárias aproveitaram para desmatar as áreas de terras enquanto ainda eram rurais e não possuíam visibilidade da população. Segundo o entrevistado, atualmente alguns destes atores “encontram-se equipados de máquinas de cominuição de madeira para melhor esconder os fragmentos das árvores derrubadas e, por consequência, não deixar visível a intervenção realizada”.

Em seu discurso, o entrevistado 5 ainda relata que as áreas de terras de alguns condomínios e loteamentos fechados, foram adquiridas há vários anos por proprietários de imobiliárias da cidade. Estas terras foram arrendadas no princípio, para que terceiros as utilizassem no cultivo agrícola e, com esta finalidade, desmatassem as florestas existentes na gleba. Bencke & Soares (1998, p. 39) citam que

no interior da mata (do Cinturão Verde), existem sinais evidentes de que alguns trechos da área foram utilizados para a agricultura no passado. Atualmente, a floresta remanescente vem sendo paulatinamente alterada e fragmentada em função do crescimento das zonas urbanizadas em seu entorno. Como consequência, a vegetação que compõe o Cinturão Verde ainda constitui, em seu conjunto, uma importante área de floresta a ser preservada.

Na realidade, percebe-se que os usos dados à agricultura no passado, em muitos casos, tratavam-se de artifícios da especulação. Além de aguardar a transição das áreas rurais para os limites urbanos, objetivava ainda evitar custos na aquisição de novas áreas para a realização da compensação ou reposição florestal.

Para os casos em que os empreendedores realizaram formalmente o licenciamento florestal, o entrevistado 4 (representante do legislativo municipal) explica a forma com que o plantio compensatório tem se materializado:

o que acontece quando é necessário fazer a compensação florestal 15:1? A vegetação é retirada de um lugar que é próximo ao Cinturão Verde onde existe uma área enorme, uma área que vale um milhão de reais, ou seja, áreas nobres com um valor agregado muito alto em função do que já existe na volta (Cinturão Verde) e em função do empreendimento novo. Aí o que os empreendedores fazem? Vão na última rua da Linha João Alves, vão lá na Linha Sete de Setembro e adquirem 3 hectares de área de campo que valem

compensação florestal corresponde à averbação de outra área, equivalente à desmatada, como medida legal para mitigação (DECRETO ESTADUAL Nº 38.355/1998).

⁸ Pagamento dos técnicos para elaboração dos projetos, taxas ambientais, aquisição de mudas de árvores, aquisição de terras para reposição ou compensação florestal entre outros.

30 mil reais, ou, 10 mil reais o hectare. Então os empreendedores fazem esse plantio de mudas nestes lugares desvalorizados. Entretanto, hoje não se tem fiscalização, se libera a licença para supressão, mas não se vai atrás para fiscalizar.

Neste contexto, o entrevistado 3 explica que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade passou a fiscalizar estes reflorestamentos há alguns anos. Todavia, percebeu-se que nenhum dos empreendedores havia realizado os plantios. A atitude tomada por parte da fiscalização municipal foi apenas a notificação dos empreendedores, alertando para o cumprimento dos compromissos ambientais, sendo que esta negligência já era passível de multa equivalente a centenas de milhares de reais, conforme o caso, segundo a Política Municipal de Meio Ambiente (2001). Satterthwaite (2004, p. 190) explicam que:

na atualidade, a construção das cidades se constitui no principal mecanismo de apropriação da natureza. Todavia, esse mecanismo, embora não possua um comportamento mecanicista e determinista, não pode ser considerado caótico. Ocorre que a forma usual como ele se apresenta aos cidadãos é a de uma demanda exclusiva do mercado, cujas ações impactantes ao meio são sempre considerados inevitáveis. É o interesse do mercado que dá racionalidade, mais propriamente irracionalidade à forma como tem se organizado as cidades. Mas os mecanismos de apropriação da natureza pela cidade são necessários, também, para a manutenção da vida dos cidadãos e, portanto, por decisão desses, podem sofrer importantes mudanças, de sorte a diminuir eventuais ações impactantes à própria cidade e aos ecossistemas que a sustentam.

Deste modo, se observa que a expansão urbana através dos novos produtos imobiliários de alto padrão, tem priorizado cada vez mais as áreas no entorno do Cinturão Verde. A partir da necessidade de retirada da vegetação para implantação dos loteamentos fechados nestas áreas nobres, a compensação ambiental em Santa Cruz do Sul não possui critérios no que se refere às áreas de reposição. Assim, a cidade fica cada vez mais refém dos efeitos adversos das mudanças climáticas.

O contexto que permeia a supressão da vegetação nesta área específica da cidade é ainda mais delicado quando se coloca em voga as riquezas ecológicas do bioma Mata Atlântica que são abrigadas pelo Cinturão Verde.

Bencke & Soares (1998, p. 39) explicam que o Cinturão Verde é caracterizado por uma “formação de floresta estacional decidual”, característica do Bioma Mata Atlântica. De acordo com o capítulo 4º do artigo 225 da Constituição Federal (1988), este bioma é qualificado como patrimônio nacional, enfatizando que a sua utilização far-se-á “dentro de condições que assegurem

a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. Para Varjabedian (2010, p. 147) trata-se, inequivocamente, de um bioma brasileiro ameaçado de extinção e que está entre os biomas mais importantes e ameaçados do mundo. Por estes motivos tantas restrições são impostas no sentido de fomentar a conservações destes espaços.

No ano de 1993 foi sancionado o Decreto Federal nº 750 trazendo dispositivos legais para proteção do bioma Mata Atlântica⁹. Apesar de encontrar-se revogado, cabe compartilhar algumas considerações, tendo em vista que 100% dos loteamentos e condomínios fechados dentro da delimitação temporal desta pesquisa encontravam-se regidos por esta diretriz. Deste modo, era disposto o seguinte:

ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.
Parágrafo único. Excepcionalmente, a supressão da vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica poderá ser autorizada, mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), informando-se ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante aprovação de estudo e relatório de impacto ambiental (ART. 1º, DECRETO FEDERAL Nº 750, 1993).

Em termos gerais, o Decreto deixa claro que não é permitida a retirada da vegetação do bioma Mata Atlântica quando esta se apresentar como primária ou, nos estágios médio e avançado de regeneração. Segundo a Resolução CONAMA nº 28/94, a vegetação primária é aquela que sofreu reduzida ou nenhuma interferência antrópica; e a vegetação em regeneração, é assim caracterizada conforme o seu estágio sucessional. De forma sumária, o estágio avançado corresponde às florestas mais densas, com vegetação arbórea de maior porte, sendo assim reduzidas as proporções conforme o estágio médio e inicial, respectivamente.

Nesta perspectiva, Bencke & Soares (1998), ao realizar um estudo em 81 hectares do Cinturão Verde, caracterizaram-no como floresta secundária em avançado estágio de desenvolvimento. Ou seja, somente quando se tratar de utilidade pública ou interesse social a intervenção florestal no local poderia ser autorizada. Todavia, a implantação de loteamentos fechados, ao atender a população de média e alta renda, estria longe de receber esta caracterização.

⁹ Atualmente, a Lei Federal 11.428/2006, dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, sendo regulamentada pelo Decreto Federal 6.660/2008, que veio a substituir o Decreto Federal nº 750/1993.

O artigo primeiro do Decreto Federal nº 750/1993, ainda mencionava que o corte da vegetação para os casos de interesse social ou utilidade pública deveria ter a anuência do IBAMA, cuja aprovação pelo órgão responsável deveria contemplar o embasamento técnico e jurídico de sua decisão e; a comunidade deveria aprovar através de audiências públicas.

No caso dos loteamentos e condomínios fechados, nenhuma destas condicionantes foi contemplada. Apesar de tais diretrizes não remeterem diretamente aos loteamentos fechados por não se caracterizam como de utilidade pública tampouco de interesse social, se pretende ressaltar, através deste exemplo, a forma leviana que é trabalhado um assunto de tamanha relevância.

Ainda que não fosse necessária a retirada de nenhum tipo de vegetação da floresta que compõe o Cinturão Verde,

Art. 5º [...] nos casos de vegetação secundária nos estágios médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, o parcelamento do solo ou qualquer edificação para fins urbanos só serão admitidos quando de conformidade com o plano-diretor do Município e demais legislações de proteção ambiental, mediante prévia autorização dos órgãos estaduais competentes e desde que a vegetação não apresente qualquer das seguintes características: I - ser abrigo de espécies da flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção; II - exercer função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; III - ter excepcional valor paisagístico (DECRETO FEDERAL Nº 750, 1993).

A restrição imposta pelo artigo quinto visa efetivar a preservação das espécies da fauna e flora, que porventura pode ser afetada pelas atividades antrópicas, assim como também prevenir a ocorrência de possíveis acidentes ambientais –como, por exemplo, os escorregamentos de solo, a poluição dos corpos hídricos e a ocorrência de enchentes- e garantir a harmonia paisagística.

No que se refere à característica de abrigar espécies da flora e fauna silvestres, estudos vêm registrando a presença de espécies da fauna e flora endêmicas, raras e ameaçadas em extinção no perímetro do Cinturão Verde, a citar aqueles realizados por Bencke & Soares (1998), Putzke (2005), Hermes & Köhler (2004), Abreu Jr et. al (2007) e Costa (2013). Quanto à função da vegetação na prevenção e controle de erosão, a poligonal que delimita o Cinturão Verde condiz com o mapeamento das zonas de escorregamento de Santa Cruz do Sul, inicialmente apontadas Grehs (1976) e atualizadas por Alves (2004) e Noronha (2010). O excepcional valor paisagístico, por sua vez, passou a ser exaltado em 1977, através da Lei Municipal nº 1659/1977 e posteriormente tem sido foco de outras leis municipais, a citar o Plano Diretor Municipal (1996 e 2007) e, reiterado por pesquisadores de distintas áreas do conhecimento.

Pelas prerrogativas embasadas acima, mesmo que a implantação dos loteamentos fechados não demandasse a retirada da vegetação do local, ainda assim, não encontraria amparos jurídicos para tal.

Mas as irregularidades vão além. O entrevistado 6 (representante do executivo estadual) explica que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Sustentabilidade não possuía habilitação junto da Secretaria Estadual do Meio Ambiente para autorizar corte de vegetação quando a intenção do empreendedor é a implantação de loteamentos com área superior a 5 (cinco) hectares.

Segundo a Resolução CONAMA nº 237/1997, o município poderia realizar somente as atividades de licenciamento florestal que fossem autorizadas pelo Órgão Estadual de Meio Ambiente. Para tal, na época, um convênio foi firmado entre as partes, materializando as atribuições florestais do órgão municipal de meio ambiente através do Convênio nº 13/2014¹⁰. O plano de trabalho era bem claro ao mencionar que em áreas do bioma Mata Atlântica, o município poderia licenciar o manejo da vegetação para a implantação de loteamentos com porte de até cinco hectares. Nestes termos apenas seis dos dezesseis loteamentos fechados desta cidade possuíam esta limitação. Os demais estariam aquém da habilitação municipal ratificada por este Convênio.

Percebe-se claramente a contradição existente no processo de planejamento urbano de Santa Cruz do Sul. Ao mesmo tempo em que são permitidos maiores índices de impermeabilização e densificação -que reduzem a qualidade ambiental da cidade-, pretende-se recuperar estes impactos unicamente através de um discurso acerca da preservação e conservação do Cinturão Verde (por uma produção imobiliária que, cujos usos restritivos, erroneamente corroborariam com este cenário).

Entretanto, se a preocupação fosse, *in fact*, legítima, se pensaria em formas de estender esta qualidade ambiental para todo o território através de uma melhor qualificação do solo urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura de fixação aos lugares, incorporadas pelos colonizadores, juntamente com as formas capitalistas de organização espacial da cidade, refletiram na valoração das terras, passando

¹⁰ Assinado em 17/03/2014, sob número de processo 0494.0500.14.3 e publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) em 20/03/2014. Este Convênio foi renovado no ano de 2014, não tendo conseguido acesso ao Termo de Convênio anterior. Entretanto, segundo explicações do entrevistado 12, não houveram alterações nas atribuições dadas de um Convênio ao outro, apenas a atualização dos dados cadastrais entre as partes.

estas a congregar ao extenso grupo de mercadorias regidas pela lei de ofertas e demandas do mercado, transformando sobremaneira o espaço geográfico.

Imbricada neste processo, a tendência cada vez mais acentuada à urbanização das cidades, ao pressionar a mercantilização da terra, amplifica a diferenciação entre os lugares da cidade - conforme as amenidades existentes- em favor dos promotores imobiliários.

Os argumentos de Harvey (2005) sobre a acumulação via espoliação vão ao encontro do processo apresentado nesta pesquisa, desencadeando uma reestruturação urbana que não se deseja em termos sociais, ambientais e espaciais. Para o autor, trata-se de uma nova e mais agressiva forma de acumulação do capital, uma forma aprimorada da acumulação primitiva trabalhada por Marx. Nessa perspectiva, os ousados modos de apropriação da terra urbana facultam na privatização de espaços e na segregação social, quando da produção de seus novos produtos imobiliários.

A crise das cidades, expressas nas deformações provocadas pelo planejamento urbano, reflete em retrocessos às conquistas de anos de lutas sociais para o direito à cidade. Em meio a esta adversidade, um novo fator é inserido quando se fala em espaços urbanos, sendo ele, a preocupação com a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico. Todavia, esse discurso tem sido utilizado como justificativa para ações intencionadas dos atores dominantes.

De forma complementar, a pesquisa demonstrou que para além da carência por uma visão integrada das variáveis socioespaciais e ambientais, o planejamento urbano não tem acompanhado as rápidas transformações urbanas materializadas em Santa Cruz do Sul. Nestes termos, Souza (2010, p. 46) explica que

planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, (...) tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas (...). O planejamento é a preparação para a gestão futura (...); e a gestão é a efetivação (...) das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir.

O que se observa nessa cidade, entretanto, é a utilização das regulações como ferramenta de acompanhamento das demandas latentes. Neste sentido, as diretrizes estabelecidas através dos seus Planos Diretores, mesmo que elaboradas com base em um prognóstico, têm se apresentado insuficientes.

Dentre as lacunas apresentadas no planejamento urbano, o mercado imobiliário se beneficia e a função social da cidade fica em esquecimento. Nestes termos, durante todo o transcurso das entrevistas, ficou muito clara a subordinação de todos os atores urbanos entrevistados às

prioridades de grupos dominantes, de atores centrais do processo: os produtores e incorporadores imobiliários.

Por fim, quando se relaciona os resultados da pesquisa com os dispositivos do Estatuto das Cidades, percebe-se que a diretriz de justa distribuição tem direcionando o bônus para interesses específicos - ao invés da coletividade. Assim, poucos sinais de mudança são percebidos com relação à função social das propriedades, prevista na Carta Magna. As demandas sociais e os aspectos tangentes da consolidação da cidadania são pomenorizadas - como se restritas ao acesso à comida e à edificação de moradia *per se*. Depreende-se uma retomada de consciência da importância da representação dos espaços, da heterogeneidade socioespacial e do acesso igualitário à cidade para humanização de nossas cidades.

REFERÊNCIAS

- ABREU JR., E. F. et al. Comunicação científica ocorrência de Mazama nana Hensel, 1872, no Cinturão Verde de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. In: *Caderno de Pesquisa*, série Biologia, v. 19, n. 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, p. 82-85, 2007.
- ALVES, E. L. *O uso do SIG em estudo de susceptibilidade e risco a movimento de massa e inundações na Zona Urbana de Santa Cruz do Sul – RS*. 2004. 129f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Geografia - Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Porto Alegre, 2004.
- BENCKE, C. S. C; SOARES, J. Estudo fitossociológico da vegetação arbórea de uma área de floresta estacional em Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. *Caderno de Pesquisa*, série Botânica. v. 10, n. ½, jan/jun 1998. Santa Cruz do Sul: Edunisc, p. 37-57, 1998.
- BENINI, S. M.; MARTIN, E. S. Decifrando as áreas verdes públicas. *Revista Formação*, n.17, v.2, p. 63-80, 2010.
- BRANDÃO, Carlos. *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. Da UNICAMP, 2007.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- _____. Decreto Federal nº 6660/2008. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6660.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.
- _____. Decreto Federal nº 750/1993. Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d750.htm>. Acesso em: 17 mai. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 17 mai. 2014.

_____. Lei Federal nº 9785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm>. Acesso em: 12 de jul. 2014.

_____. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964: dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 21 de jun. 2014.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979: dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em 04 jul. 2013.

CAMPOS, H. A. et al. Análise tipológica dos novos produtos imobiliários nas cidades de Lajeado e Santa Cruz do Sul. In: CAMPOS, H.A.; SILVEIRA, R. L. L. *Valorização do Solo e Reestruturação Urbana: os novos produtos imobiliários na Região dos Vales-RS*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. p. 101-128

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Morgana. *Taxonomia e fitossociologia das Pteridófitas na poligonal potencial demarcação do Cinturão Verde de Santa Cruz do Sul, RS, Brasil*. 2013. Trabalho de conclusão de curso. Curso de Ciências Biológicas da Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: 2013.

DIAS, Daniella S. *Desenvolvimento Urbano: princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2005.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 64-89, 2002.

GREHS, Sandor A. Mapeamento geológico preliminar de Santa Cruz do Sul visando obter informação básica ao planejamento integrado. *Acta geológica Leopoldensia*, v.1, n. 1. São Leopoldo, p. 121-176, 1976.

GUNN, Philip. A mídia na guerra dos lugares: a experiência tucana no Ceará. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 145-168, 1999.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HERMES, Marcel G.; KÖHLER, Andreas. Chave ilustrada para as espécies de Vespidae (Insecta, Hymenoptera) ocorrentes no Cinturão Verde de Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. In: *Caderno de Pesquisa, série Biologia*, v. 16, n. 2, jul./dez. 2004. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 65-115.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de cidades grandes*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAVINAS, Lena e RIBEIRO, Luiz César de Q. Imagens e representações sobre a mulher na construção da modernidade de Copacabana. In: SOUZA, Célia Ferraz de & PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Imagens Urbanas: os diversos olhares na formação do imaginário urbano*. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS: 1997.

MAIA, Doralice Sátyro. Lotes e ruas: componentes para análise da produção dos loteamentos fechados. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, p. 155-173, 2006.

MARTIN, Hardy Elmiro. *Recortes do passado de Santa Cruz*. Organizado e atualizado por: VOGT, Olgário Paulo; WUNSCH, Ana Claudia. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/8051>>. Acesso em 14 jul. 2014.

MOTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: ABES, 1999.

NORONHA, Fabio de Lima. *Mapeamento geológico-geotécnico da área urbana de Santa Cruz do Sul (RS, Brasil), visando à avaliação da suscetibilidade à deflagração de movimentos de massa*. 2010. 107f. Dissertação (Mestrado em Geociências) - Instituto de Geociências - Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto alegre, 2010.

PONTES, Beatriz Maria Soares. As mudanças no processo produtivo capitalista e suas repercussões nas cidades médias nordestinas. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, p. 327-346, 2006.

PUTZKE, Jair. *Biodiversidade e educação ambiental no Vale do Rio Pardo*. Relatório de Pesquisa. UNISC: Santa Cruz do Sul, 2005.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

RATTNER, Henrique. Prefácio. In: ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 7-18.

RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. Regulamenta o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Código Estadual do Meio Ambiente*. Lei nº 11.520/2000. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

SANTA CRUZ DO SUL. Acto nº 275, de 18 de novembro de 1924. Modifica, ampliando os limites urbanos de Santa Cruz. Santa Cruz do Sul, 1924.

_____. Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2008. *Dispõe sobre a instalação de condomínios urbanísticos e fechamento de loteamentos no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Lei Municipal Complementar Nº 505, de 22 de março de 2011. Altera a redação do inciso III, do Art.17, da Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2008, que “Dispõe sobre a instalação de Condomínios Urbanísticos e fechamento de Loteamentos no Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Lei Municipal Nº 1.659, de 14 de dezembro de 1977, institui a lei de loteamento. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 16 nov. 2014.

_____. Lei Municipal nº 1.664 de 29 de dezembro de 1977, Institui o Plano Diretor urbano de Santa Cruz do Sul. . Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 22 mai. 2014.

_____. Lei Municipal nº Lei nº. 1.702, de 20 de outubro de 1978, Altera os artigos 12, 13, E 14 da lei nº. 1.664 - Plano Diretor Urbano. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. Lei Municipal nº. 2.976, de 23 de dezembro de 1996, Institui o Plano Diretor de desenvolvimento social e urbano do município e estabelece diretrizes para as leis complementares. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. Lei Municipal Complementar nº 335, de 03 de janeiro de 2007, Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em:<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 11 abr. 2014.

_____. Projeto de lei nº 02/L/93, de 04 de fevereiro de 1993. Considera o Cinturão Verde como área de proteção ambiental e dá outras providências.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. *Listagem dos Loteamentos Fechados e Condomínios Urbanísticos*. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

SATTERTHWAITE, David. Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável. In: MENEGAT, R.; ALMEIDA, G.; SATTERTHWAITE, D. [et al] (Orgs). *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 129-169, 2004.

SCHMIDT, Pezzi. Revisitando o conceito: a segregação urbana e suas abordagens. In: VESTENA, L. R. et al. (Orgs). *Saberes geográficos: Teorias e aplicações*. Guarapuava: Unicentro, p. 127-144, 2009.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico brasileiro*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2012.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da Silveira. Relatório Parcial do Projeto de pesquisa *Valorização do Solo e Reestruturação Urbana*: estudo de novos produtos imobiliários na região dos Vales do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: UNISC/FAPERGS, 2012.

SOUZA, Célia Ferraz de. Construindo o espaço da representação: ou o urbanismo de representação. In: SOUZA, C. F.; PESAVENTO, S. J. (Org.). *Imagens Urbanas*: os diversos olhares na formação do imaginário urbano. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, p. 107-126, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópolis*: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). *Cidades médias*: produção do espaço urbano e regional. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, p. 175-197, 2006.

VARJABEDIAN, Roberto. Lei da Mata Atlântica: retrocesso ambiental. In: _____. *Estudos avançados*. v. 24, n. 68. São Paulo: 2010. p. 147-160. Disponível em: <http://www2.ib.usp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=739:lei-da-mata-atlantica-retrocesso-ambiental&catid=42:admin&Itemid=75>. Acesso em 28 jun 2014.

VASCONCELLOS, Lélia Mendes de. Mutações urbanas: construindo e reconstruindo centralidades: um olhar sobre a cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, L. A. de; SILVA, G. P. A. e; ROSSETTO, A. M. (Orgs.) *Arquitetura da cidade contemporânea*: centralidade, estrutura e políticas públicas. Itajaí: Univali, p. 47-69, 2011.

Trabalho enviado em 31 de janeiro de 2019

Aceito em 20 de abril de 2020