



**INSTITUTO DE
ARQUITETOS
DO BRASIL
DEPARTAMENTO DO
RIO GRANDE DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

**Assunto: PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ
(PDDUA)**

Porto Alegre, 13 de janeiro de 2023.



APRESENTAÇÃO

O presente Relatório Técnico foi realizado pela equipe integrante da Comissão Cidades IAB RS, com o objetivo de analisar a proposta de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Xangri-Lá (PDDUA).

Este documento contém os seguintes itens, além desta apresentação: a caracterização do objeto de análise e seu contexto regional; uma análise da proposta de lei; e o parecer.

Porto Alegre, 13 de janeiro de 2023.
Conselho Diretor IAB RS (2023-2025).

1. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE E SEU CONTEXTO REGIONAL

O município de Xangri-lá localiza-se no Aglomerado Urbano do Litoral Norte do Rio Grande do Sul e integra a região contemplada pelo Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro do Litoral Norte do Rio Grande do Sul – ZEEC-LN (2022), que é composto por 18 municípios. A ocupação humana desta região possui características e dinâmicas particulares no território gaúcho, principalmente devido a seus condicionantes ambientais destacados no ZEEC-LN. Destacam-se principalmente por três ambientes que acompanham a linha de orla:

- **Ambiente litorâneo praial – ALP** (Zona 2): abrange uma estreita extensão de terra, contínua à linha de costa marítima, desde o município de Balneário Pinhal até Torres, sendo que Xangri-la localiza-se entre Capão da Canoa a norte e Imbé ao sul. Este ambiente corresponde a área com maior densidade de ocupação e conurbação, onde estão localizados os balneários, sendo o principal atrator turístico é a paisagem da orla marítima e seus entornos. Dentre as diretrizes apontadas pelo ZEE-LN para os municípios da região, destacam-se as seguintes:

2.4 **Estabelecer Planos de Manejo de Conflitos entre a Urbanização, Campos Arenosos e Dunas** para manutenção e recuperação das dunas.

2.5 **Identificar e preservar os corredores de alimentação eólica** dos campos de dunas.

2.6 Identificar, preservar e recuperar campos de dunas interiores remanescentes, garantindo a dinâmica dos processos geomorfológicos naturais.

(...)

2.9 Realizar **avaliação ambiental estratégica (AAE)** para o licenciamento de polos e atividades de alta complexidade, considerando a sinergia com outras atividades e assegurando sua viabilidade ambiental.

2.10 Não permitir a disposição de efluentes sanitários e industriais brutos ou tratados na faixa de praia.

2.11 **Adequar a disposição final de efluentes sanitários e industriais tratados ao disposto nos Planos de Bacia** e aos estudos ambientais e hidrológicos associados a avaliações ambientais integradas.

2.12 **Controlar e adequar a captação de água subterrânea**, a fim de evitar a salinização e contaminação do aquífero freático, das lagoas e corpos hídricos superficiais.

2.13 **Manter a distância mínima de 60 metros entre novas edificações e a base continental** (sotavento) do cordão de dunas frontais:

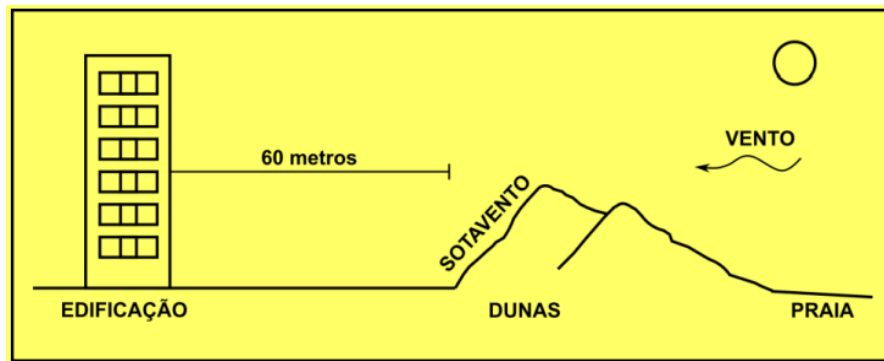


**INSTITUTO DE
ARQUITETOS
DO BRASIL
DEPARTAMENTO DO
RIO GRANDE DO SUL**

2.13.1 em áreas urbanizadas, quando a testada da gleba, ou do conjunto de lotes não edificados exceder 100 metros de largura, em linha paralela à costa,

2.13.2 em novos parcelamentos do solo,

2.13.3 poderão ser instalados cercamentos vazados, mobiliário urbano, guaritas de segurança e/ou equipamentos esportivos descobertos que não caracterizam edificação.



Tal referência permite compreender o frágil ecossistema da região, que necessita de atenção e cuidados permanentes, inclusive com cuidados sobre estabelecer localização e distância adequadas para as ocupações pela urbanização, bem como sobre restringir o acesso, a permanência e a circulação de veículos automotores nas praias e dunas.

Em Xangri-Lá o AIP corresponde os quarteirões entre a av. Beira Mar e a Rodovia do Mar, onde se encontra um parcelamento do solo consolidado e um sistema de espaços públicos abertos com um padrão reticular de tecido urbano.

b) Ambiente litorâneo interno de transição - ALIT (Zona 3) - Compreende uma estreita porção de terra, a partir do município de Xangri-lá até Torres, onde se alternam campos secos arenosos com áreas úmidas, formando uma paisagem típica da planície costeira. Corresponde a uma faixa de transição entre o ambiente praiado arenoso e o sistema de lagoas interligadas. As principais diretrizes para este ambiente são as seguintes:

3.1 Identificar e proteger os banhados, as áreas úmidas e as drenagens naturais remanescentes.

3.2 Controlar a supressão de vegetação nativa.

3.3 Identificar e preservar as dunas de importância paisagística e biológica, garantindo a dinâmica dos processos geomorfológicos naturais.

3.4 **Controlar o parcelamento do solo rural e a expansão urbana e industrial através do incremento da fiscalização**, assegurando o cumprimento da legislação vigente.



3.5 Incentivar o uso de práticas conservacionistas nas atividades agropecuárias.

3.6 Realizar **avaliação ambiental estratégica (AAE) para o licenciamento de polos e atividades de alta complexidade**, considerando a sinergia com outras atividades e assegurando sua viabilidade ambiental.

3.7 **Adequar a disposição final de efluentes sanitários e industriais** tratados ao disposto nos Planos de Bacia e aos estudos ambientais e hidrológicos associadas a avaliações ambientais integradas (Anexo A).

3.8 **Controlar e adequar a captação de água subterrânea**, a fim de evitar a salinização e contaminação do aquífero freático, das lagoas e corpos hídricos superficiais.

Com população estimada pelo IBGE (2021) de 17.126 habitantes, possui uma densidade demográfica de 204,88 hab/km, Xangri-Lá foi um dos municípios pioneiros do LN na aprovação e comercialização de condomínios horizontais fechados em meados dos anos 1990, o que se intensificou a partir dos anos 2000. Embora de baixa densidade, tais condomínios repercutem na permeabilidade dos sistemas de espaços públicos.

2. A PROPOSTA DE LEI

A proposta de lei de revisão do PDDUA de Xangri-Lá é bastante densa (123 páginas, cinco partes e 378 artigos) e complexa (incorpora instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 para espaços de alta densidade construtiva, o que não parece ser necessário no caso de uma cidade pequena como Xangri-Lá), porém utilizados principalmente em grandes cidades e metrópoles. Sua estrutura de conteúdos é coerente e bem organizada. Há uma atenção muito presente em todas as partes no desenvolvimento econômico, através de dois componentes mais valorizados: as atividades turísticas, vinculadas às dinâmicas de praia; e investimentos imobiliários, principalmente na construção de novos empreendimentos.

Apesar de haver menções ao ZEE-LN (2022), falta clareza sobre sua operacionalização: quais os mecanismos de controle das condições ambientais tanto nos AIP como nos ALIT, instrumentos urbanísticos, fontes de recursos e espaços de planejamento e gestão da vulnerabilidade que permeia todo o município, em graus diferentes, segundo as zonas em que se encontram. Conforme aponta o ZEE (2022), a vulnerabilidade de solo e ecossistemas naturais, sendo composto o território de Xangri-la de 47% de lagoas, 32% de campos e 21% de balneários. Neste sentido, o PD deveria esclarecer de forma mais evidente os mecanismos, instrumentos e procedimentos de controle de espaços vulneráveis ambientalmente, como a área residual de dunas na beira mar e o acesso às lagoas. Lacunas na lei



podem deixar espaço para interpretações que atuem contrariamente ao controle da atuação humana sobre a vulnerabilidade ambiental e social do município.

Apresenta-se um exemplo. A proposta de criação da Zona Comercial 3 concentram e dos PIP de Interesse Turístico na faixa de orla tendem a verticalizar, inicialmente de forma pontual numa altura de aproximadamente 15 andares a faixa próxima à orla. No entanto, não estão claros vários aspectos: quais os limites e parâmetros que devem ser considerados na instituição e abertura de editais; quais setores da prefeitura e do Governo do Estado (por se tratar de área inserida no ZEE-LN); quais os parâmetros e procedimentos específicos na aprovação de projetos e monitoramento dos empreendimentos realizados.

Observa-se também a ausência de uma questão fundamental em Xangri-lá, a exemplo de outras cidades do LN: a forte presença e os impactos socioespaciais gerados na cidade pelos condomínios fechados. O projeto de lei parece não tratar da permeabilidade viária que se confronta com os grandes condomínios já existentes. Suas grandes extensões e conformações acabam limitando a permeabilidade entre a orla e a hinterlândia do município, dificultando o acesso e a mobilidade da população urbana. Os limites entre a área consolidada e a rarefeita não possui qualquer tratamento ou orientação sobre área verde de espaços considerados consolidados pela lei.

O Modelo Espacial de Referência Territorial (Parte II, Título I) apresenta uma ideia de cidade que parece reforçar a dualidade atualmente existente, inclusive com comprometimento da área: A ocupação das quadras voltadas (ou próximas) ao mar x os enclaves espaciais voltados ao interior do município. Segundo o ZEE do Litoral Costeiro Norte do RS (2022), utilizado como referência e parâmetro de alinhamento legal, há uma faixa de expansão urbana localizada entre o ambiente das massas d'água (Zona 1), composto pelas lagunas e várzeas, e o ambiente litorâneo praiado (Zona 2), onde se concentram a maior do parcelamento do solo e os condomínios fechados.

A flexibilização da lei para construção de novos empreendimentos e decisões a partir dos interesses de mercado aparece de forma mais clara na proposta de criação dos Polígonos de Intervenção Prioritária, ou seja, as áreas com “atributos de centralidade, oferta de espaços livres e potencial para abrigar comércio e serviços próximos às áreas residenciais consolidadas e em vias de consolidação” (Artigo 58º). Questiona-se:

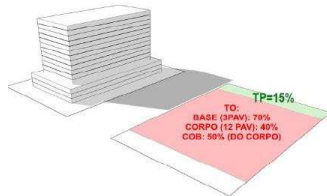
- Qual a participação e acompanhamento que diferentes representações da população moradora neste processo?

Com a flexibilização da lei que aponta para maior acesso do mercado ao solo urbano, há uma possibilidade de verticalização – e talvez gentrificação – nas quadras da orla em que são sugeridos os PIP de Interesse Turístico, onde também é verificável a presença da ZC-3. Parece não haver uma



INSTITUTO DE
ARQUITETOS
DO BRASIL
DEPARTAMENTO DO
RIO GRANDE DO SUL

proposta clara de estruturação urbana. Destaca-se que deve-se atentar para outras políticas setoriais que deverão atuar nestes espaços, tais como saneamento, mobilidade, rede elétrica, lógica, etc., em razão da concentração de pessoas, mercadorias e informações.



Ressalta-se que dois dos PIP de Interesse Turístico estão parte sobre o mar: se a proposta for um píer, é preciso esclarecer melhor a proposta, infraestrutura e materiais a serem utilizados/permitidos na sua construção, em razão da presença de dunas, observando os cuidados paisagísticos referidos na proposta de lei. Por exemplo, a preservação das dunas não está clara no projeto.

Sugere-se que sejam definidos procedimentos de criação dos PIP compostos por estudos socioambientais e serem permanentemente monitorados em um sistema de gestão ambiental específico, dadas as condições ambientais do município e seu entorno. Os sistemas de gestão que vão acompanhar a aprovação e implementação dos PIP devem ser melhor explicitados na parte III. Assim, é importante esclarecer no âmbito da lei como serão organizados os limites dos PIPs e sua relação com o entorno, considerando o potencial de influência na verticalização de seu entorno.

É necessário que a população entenda o que se quer ao criar os PIP, e como a sociedade pode participar deste projeto de cidade, sem que isso passe apenas pela decisão dos agentes privados, conforme cita o Art. 59º e atendendo ao que propõe o Estatuto da Cidade: o Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município e a gestão democrática participativa deve ser respeitada e estimulada.

Outras imprecisões necessitam de esclarecimentos, por exemplo no **Art.60º**:



Os Polígonos de Intervenção Prioritária PIP deverão promover **formas de ocupação intensiva qualificada e inclusiva do espaço urbano** que promovam o desenvolvimento econômico, otimizem o uso das redes de infraestrutura e **contribuam para a preservação dos sistemas ambientais**.

O que é uma forma de ocupação intensiva qualificada e inclusiva do espaço urbano? Não fica claro como a construção de PIP irá contribuir para a preservação dos sistemas ambientais.

Faltam esclarecimentos quanto aos conteúdos do Art. 61: 1) definir e diferenciar o uso de Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas; 2) os parâmetros urbanísticos específicos para cada PIP devem respeitar e estar ajustados ao regime geral estabelecido no Plano Regulador. Além disso, todos os tipos de PIP deveriam ter seus regimes urbanísticos aprovados por lei, e não por decreto. Tal flexibilização da lei será discutida mais adiante.

No Art. 65º: No PIP de Densificação e Qualificação, como será controlado o aumento de intensidade de ocupação demográfica? Como pode afirmar no §2º Não deverá haver desequilíbrios na qualidade do espaço público entre os PIP de Densificação e Qualificação e suas vizinhanças imediatas. A proposta de lei aponta para parâmetros de desempenho que são muito abrangentes. Sugere-se também inserir indicadores vinculados à produção de Habitação de Interesse Social e a regularização fundiária de população de baixa renda.

Do ponto de vista da gestão democrática, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, observa-se um sistema de planejamento e gestão apoiado principalmente no seu corpo técnico, sendo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de caráter consultivo, sem esclarecimentos sobre a diversidade de representações da sociedade civil que devem integrá-lo. Neste sentido e, vislumbrando as mudanças que devem ocorrer por ocasião dos recém (re)criados os Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente e da Igualdade Racial, sugere-se uma revisão do funcionamento do CMDU e de sua composição, com participação de diferentes representações sociais.

Há uma troca de atribuições e competências entre o Sistema Municipal de Gestão e Planejamento - SMGP (Art. 84) e o CMDU (Art. 88), sendo atribuição do primeiro aplica a legislação municipal, e não do segundo. Sugere-se corrigir.

A imprecisão de prazos sobre a regulamentação e conteúdos dos instrumentos pode implicar na inexistência de definições importantes, como por exemplo, no Art.282º: “Os Parâmetros de Incomodidade deverão ser regulamentados por Decreto do Executivo fundamentado em estudos específicos elaborados por órgão competente ou por equipe externa qualificada mediante a emissão,



pelo órgão público, de Termo de Referência”. Quando serão regulamentados os parâmetros de incomodidade?

Igualmente, a falta de clareza sobre conteúdos relevantes ao padrão urbanístico deixa espaços para dúvidas: por exemplo:

- Ao referir-se aos Parâmetros e Indicadores de Desempenho específicos que deverão ser utilizados na análise de Projetos Especiais, é preciso esclarecer quais são e como serão avaliados.

- No Art. 288º, “VI. Que cedam o recuo frontal de 4 metros, definido pela Lei atual, para criação ou alargamento do espaço público como área de calçada”. É preciso lembrar que, na medida que as condições de insegurança vão mudando estes pseudo-espaços públicos (que, na verdade, serão ocupados privadamente) passam a ser fechados por grades.

- No §4º O potencial construtivo do Plano Conjunto é o somatório do Potencial Construtivo Básico dos terrenos mais o Potencial Construtivo Adicional adquirido através da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Qual o potencial adicional a ser vendido? Até quanto? Valor máximo?

- Art.298º Os PEIU, mediante a apresentação de EVU, poderão utilizar, considerando a localização e a escala do empreendimento: Qual o procedimento de análise e aprovação?

3. PARECER

Sugere-se complementar e esclarecer as imprecisões e lacunas mencionadas, além de repensar o SMGP e o CMDU, tornando-os mais acessíveis à população de Xangri-lá e reconhecendo a diversidade existente. Além disso, sugere-se atenção e aprofundamento nas decisões que impactarão no meio ambiente e no patrimônio cultural e socioambiental da região.