

**GRANDES PROJETOS URBANOS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT**

*Adriana Drabeski<sup>1</sup>  
Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este estudo propõe um foco jurídico sobre temas relacionados à gestão urbana. Questões populacionais, assentamentos humanos e desenvolvimento sustentável são temas que ganham progressivo espaço no plano internacional e que são especialmente tratados por dois documentos-referência: a Agenda 21 e a Agenda Habitat. Considerando que a política urbana tem utilizado como um de seus instrumentos os Grandes Projetos Urbanos - caracterizados pela intervenção física de impacto sobre a malha urbana e pela combinação do capital privado com projetos estratégicos dos governos locais, este estudo propõe-se a verificar - a partir da análise de diferentes casos envolvendo Grandes Projetos Urbanos, em especial o projeto *Linha Verde*, em curso na cidade de Curitiba - em que medida há uma integração entre os Grandes Projetos Urbanos e as prioridades ambientais e de desenvolvimento sustentável propostas pelas Agendas 21 e Habitat.

**Abstract:** This study proposes a juridical focus on themes related to the urban administration. Populations, human settlements and sustainable development are emerging themes in the international policies and Agenda 21 and the Habitat Agenda are considered the basic framework for sustainable human settlements development by the United Nations. Considering that urban mega projects - characterized by the physical intervention of impact on urban structures, and by the combination of private capital with the local governments' strategic projects - are important instruments of urban policies, this study intends to verify - by the analysis of different Brazilian cases involving urban mega projects, and especially the analysis of the Green Line project, which is being carried out by the Municipality of Curitiba - in what measure there is an integration between the mega projects and the sustainable development priorities proposed by Agenda 21 and the Habitat Agenda.

**Palavras-chave:** Grandes Projetos Urbanos – Agenda 21 – Agenda Habitat – Desenvolvimento Urbano Sustentável.

**Keywords:** Urban Mega Projects – Agenda 21 – Habitat Agenda – Urban Sustainable Development.

**Sumário:** 1. Introdução - 2. Agenda 21, Agenda Habitat e cidades sustentáveis - 3. A pesquisa: limites e análise dos projetos selecionados - 4. Conclusões - 5. Referências

---

<sup>1</sup> Bolsista PIBIC/Fundação Araucária, do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, integrante do projeto de pesquisa Desenvolvimento Sustentável, Responsabilidade Social das Empresas e Cidades. [adrianadrabeski@yahoo.com.br](mailto:adrianadrabeski@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Doutora em Direito das Relações Sociais (UFPR), Mestre em Direito Público (UFPR), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da PUC-Paraná, professora convidada do ISAE-FGV, coordenadora do projeto de pesquisa Desenvolvimento Sustentável, Responsabilidade Social das Empresas e Cidades, procuradora licenciada e ex-diretora da Escola Superior da Procuradoria da Fazenda Nacional no Paraná. [fabiane.bessa@uol.com.br](mailto:fabiane.bessa@uol.com.br)

# GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo é resultado de pesquisa desenvolvida em colaboração, entre o Projeto de Pesquisa *Grandes Projetos Urbanos* do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e o Projeto de Pesquisa *Desenvolvimento Sustentável, Responsabilidade Social das Empresas e Cidades*, do Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, contando com especial apoio, no primeiro Programa, dos professores Carlos Hardt e Clovis Ultramarini, nos temas relacionados à Arquitetura e Urbanismo, e traduz o esforço de realização de pesquisa multidisciplinar, considerando a possibilidade de integração de conhecimentos complementares e o enriquecimento que as diferentes abordagens podem trazer ao tema.

Considerando que a metodologia da pesquisa envolve estudo de um Grande Projeto Urbano em curso na cidade de Curitiba, merece destaque, também, o apoio de funcionários da Prefeitura Municipal de Curitiba e de técnicos do IPUCR responsáveis pelo projeto *Linha Verde* no oferecimento de informações quanto ao andamento, aos impactos, e a coleta de outras informações sobre aspectos de interesse.

Os Grandes Projetos Urbanos estão entre os principais instrumentos de planejamento adotados em várias cidades do mundo, as quais buscam, através da combinação do capital privado com projetos estratégicos dos governos locais, melhores índices de habitabilidade, empregabilidade, viabilidade orçamentária e sobretudo visibilidade. Resultados das mudanças paradigmáticas e das transformações político-econômicas ocorridas no fim do século passado, quando se começou a questionar a capacidade financeira, técnica e política do Estado para realizar intervenções sócio-econômicas e também da responsabilização da sociedade civil em assumir um papel relevante na elaboração, execução e fiscalização de políticas, as Grandes Intervenções Urbanas caracterizam-se pela intervenção física de impacto sobre a malha urbana e são responsáveis pela constituição de uma nova fase do urbanismo moderno. Tais intervenções contam com uma multitude de usos propostos e implementados, porém, majoritariamente, envolvem projetos voltados para o lazer, cultura, patrimônio, turismo, revitalização urbana e transporte.

No Brasil, tomando-se os anos 90 como um recorte histórico, vê-se o empreendimento de grandes projetos – que, por restrições financeiras, ocorrem por meio de intervenções menores e de menor custo, mas igualmente geradoras de impacto no meio urbano.

Os Grandes Projetos Urbanos – que passaremos a designar por GPUs – são quase sempre estigmatizados como projetos de interesse de uma minoria capaz de apropriar-se de seus resultados financeiros e acabam por ter seus aspectos positivos relegados a uma questão menor na discussão urbana atual. Seus estudos são pontuais, raramente compondo uma discussão mais ampla da cidade, aí incluindo sua virtual capacidade de alavancar mudanças maiores que aquelas observadas nas suas reconhecidas áreas de impacto imediato.

**ADRIANA DRABESKI**  
**FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA**

De outra parte, e especialmente a partir da década de 1990<sup>3</sup>, são progressivos os esforços da comunidade internacional e igualmente da sociedade brasileira, na discussão e proposição de soluções para os chamados “novos temas globais” - entre os quais as questões populacionais e o desenvolvimento sustentável -, que vêm sendo objetos de uma série de conferências mundiais onde se destacam a Conferência do Rio (Eco/92) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)<sup>4</sup> - que levaram à elaboração da Agenda 21 e da Agenda Habitat - também conhecidas como Agenda Verde e Agenda Marrom.

Primeiro núcleo de “pertencimento” político e social, em torno do qual orbitam a atividade industrial, comercial, financeira e de prestação de serviços<sup>5</sup>, a cidade “é, ou potencialmente pode vir a ser, o espaço de assentamento humano com as maiores chances de contribuir para a sustentabilidade ambiental”<sup>6</sup>.

Assim, a pesquisa aqui relatada volta-se ao tema comum à Agenda 21 e à Agenda Habitat: a incorporação do desenvolvimento sustentável às questões urbanas e o crescente reconhecimento da importância da sustentabilidade das cidades.

Embora conte com um arcabouço teórico que oferece suporte à análise desenvolvida, o estudo não tem seu foco em discussões doutrinárias. Por partir do pressuposto de que o Direito precisa incorporar discussões envolvendo políticas públicas e aproximar a reflexão jurídica da realidade objeto de regulação, optou-se por analisar se os Grandes Projetos Urbanos selecionados, com especial destaque para aquele em execução na cidade de Curitiba (*Linha Verde*) seguem premissas das Agendas 21 e Habitat, e em que medida se compromete com sua implementação.

## **2. AGENDA 21, AGENDA HABITAT E CIDADES SUSTENTÁVEIS.**

O atual modelo de crescimento econômico gerou enormes desequilíbrios, pois os meios para atingir as metas desenvolvimentistas nele baseadas entraram em conflito com a equidade social e a preservação ambiental. Diante desta constatação, surge a idéia do desenvolvimento sustentável, cujo conceito se consolidou no chamado relatório Brundtland<sup>7</sup> e se difundiu nas Agendas 21 e Habitat. Segundo o relatório “Desenvolvimento

---

<sup>3</sup> ALVES, J.A. Lindgren. *Os Direitos Humanos Como Tema Global*. São Paulo : Editora Perspectiva, 1994, p. 2.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=25&catid=1>

<sup>5</sup> BESSA, Fabiane L. B. N. *Sustentabilidade das cidades, regulação jurídica e função social da empresa*. Disponível em: < [www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT11/gt11\\_fabiane.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/gt11_fabiane.pdf)>.

<sup>6</sup> ULTRAMARI, Clovis. *O fim das utopias urbanas*. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

<sup>7</sup> O relatório ficou assim conhecido pois a tarefa da definição do conceito de desenvolvimento ficou a cargo da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento liderada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que produziu em 1987 o relatório chamado *Nosso futuro comum*.

## GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT

sustentável é aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”<sup>8</sup>.

Deste modo, consolida-se entre os estudiosos do desenvolvimento urbano e regional a compreensão de que “a sustentabilidade urbana passa a incluir, ao lado das questões essencialmente ambientais, o desenvolvimento econômico local, a promoção da equidade e da justiça social, a gestão urbana democrática e participativa”<sup>9</sup>.

A Agenda 21 é um documento coletivo, um pacto social, que expressa o desejo de 179 países, entre eles o Brasil, de mudança do modelo de desenvolvimento para este século XXI, refletindo um consenso mundial e o comprometimento e compromisso político de deter e reverter a constante degradação dos ecossistemas vitais para a manutenção da vida, bem como alterar as políticas que resultaram em brutais desigualdades entre os países e, no seio das sociedades nacionais, entre as diferentes classes sociais.

Discutida e aprovada após um processo de 20 anos de iniciativas e ações de âmbito local, regional e internacional, a Agenda 21 está estruturada por áreas de programas apresentadas em quatro seções (1) dimensões sociais e econômicas, (2) conservação e gerenciamento dos recursos para desenvolvimento, (3) fortalecimento do papel dos grupos principais e (4) meios de implementação – e é caracterizada pelo seu dinamismo, ou seja, ela respeita as diferentes situações, capacidades e prioridades dos países e regiões, sempre levando em consideração todos os princípios estabelecidos na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>10</sup>.

A partir de 1997, com base na Agenda 21 Global, começa a constituição da Agenda 21 Brasileira. Entre os seis eixos temáticos<sup>11</sup> por ela contemplados destacamos **idades sustentáveis** – voltado ao desenvolvimento e ao fortalecimento de instâncias locais.

Nesse sentido, a Agenda 21, no tocante ao desenvolvimento sustentável das cidades consagra alguns objetivos: oferecer a todos habitação adequada; aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental (água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de resíduos sólidos); promover sistemas sustentáveis de energia e de transporte nos assentamentos humanos; promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; promover o desenvolvimento dos recursos humanos e a capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc).

<sup>9</sup> SANTOS, Cleon R.; ULTRAMARI, Clóvis; DUTRA, Cláudia M. Meio Ambiente Urbano. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; OLIVEIRA, J.A. (orgs.). **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-rio-92**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

<sup>11</sup> Redução das desigualdades sociais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

**ADRIANA DRABESKI**  
**FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA**

O Estado do Paraná, por sua vez, insere-se nesta programação planetária, em 16 de maio de 2001, por meio de debates que levaram a elaboração do documento *Seminários Macrorregionais da Agenda 21 Paraná – Os Desafios por uma Cidadania Planetária*<sup>12</sup>. Nesses debates, cientes das preocupantes condições socioambientais das cidades paranaenses, foram indicadas as principais necessidades para o Estado do Paraná e apontadas algumas ações consideradas prioritárias no que se refere à habitação social, áreas verdes, saneamento básico, controle da poluição, valorização de patrimônios culturais e naturais, transporte coletivo, entre outras.

A Agenda Habitat é um plano de ação global, que tem por objetivo promover ambiental e socialmente o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos dentro de um contexto em que o mundo avança aceleradamente para a urbanização. Aprovada por consenso pelos países participantes da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996, a Agenda Habitat<sup>13</sup> não trata da questão habitacional isoladamente, mas de toda a questão urbana incluindo moradia, pobreza, emprego, educação, saúde, entre outras questões. Segundo Santos, Ultramar e Dutra<sup>14</sup> o próprio conceito de cidade ficou mais amplo com a realização da Conferência, incluindo entre os assentamentos humanos as formas mais variadas de ocupação do território pela população. Assim como a Agenda 21 a palavra *agenda* significa aqui uma plataforma de princípios que devem se traduzir em práticas.

Dos objetivos definidos pela Declaração de Istambul e pela Agenda Habitat, devem ser destacados os que se referem ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, em um mundo em processo de urbanização, e à moradia adequada para todos, sob a visão de que o combate à pobreza é indispensável para a sustentabilidade dos assentamentos humanos e de que o desenvolvimento sustentável desses assentamentos deve sempre considerar as necessidades e as condições para se alcançar o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ao meio ambiente.

Tanto a Agenda 21 como a Agenda Habitat são fortemente marcadas pela premissa de que qualquer esforço voltado à preservação ambiental e efetivação da justiça econômica e social só poderá ser bem sucedido se conjugar as “vontades” de três setores – Sociedade, Mercado e Estado, ou seja, os principais desafios, tanto da Agenda 21 quanto da Agenda Habitat, só serão vencidos se houver um planejamento voltado para uma ação compartilhada, pois alcançar as mudanças necessárias para o sucesso das Agendas

---

<sup>12</sup> A estratégia adotada foi a da realização de quatro seminários macrorregionais, nas cidades de Foz do Iguaçu, Maringá, Londrina e Curitiba, que contaram com representantes do Ministério do Meio Ambiente, Governo Estadual e representantes de municípios paranaenses.

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=25&catid=1>.

<sup>14</sup> SANTOS, Cleon R.; ULTRAMARI, Clóvis; DUTRA, Cláudia M. Meio Ambiente Urbano. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; OLIVEIRA, J.A. (orgs.). **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-rio-92**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

## **GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT**

demanda uma cooperação mútua.

Decorre disso uma crescente ênfase em se estabelecerem novas formas de participação e compartilhamento de responsabilidades entre o Estado o mercado e a sociedade de modo a otimizar as forças e potencialidades de cada esfera, maximizando os benefícios proporcionados pela informação e pelo conhecimento na solução dos problemas econômicos, sociais e ambientais.

Assim, considerando que é da essência dos GPUs a ação conjunta do Estado e do mercado, este estudo propõe-se a verificar, nos projetos selecionados, a existência de interfaces entre as finalidades e as intervenções de toda natureza efetivadas a partir dos GPUs, e os mecanismos e premissas propostos pelas Agenda 21 e Habitat para, a partir destes parâmetros, verificar em que medida há uma integração entre os GPUs e as prioridades ambientais e de desenvolvimento propostas pelas referidas Agendas, às quais os Estados se comprometeram a dar execução.

### **3. A PESQUISA: LIMITES E ANÁLISE DOS PROJETOS SELECIONADOS**

Conforme mencionado anteriormente, a pesquisa se estrutura a partir de casos concretos. Os projetos urbanos são desenvolvidos por profissionais cuja formação volta-se à gestão urbana e não ao Direito, e cujos referenciais teóricos diferem dos jurídicos. Isso implica, naturalmente, em limites à sua análise por profissionais do direito. E como em nenhum dos GPUs consta que qualquer das duas Agendas tenha servido como referencial para a sua elaboração, o que se conseguiu fazer foi pinçar entre os objetivos e ações propostas, aquelas que iam ao encontro das premissas das Agendas.

A partir desta perspectiva genérica passa-se a analisar mais detidamente as demais limitações identificadas, lembrando que o processo de construção do conhecimento não se dá somente a partir dos resultados positivos alcançados, mas também das dificuldades e das respostas que não se concretizaram, de modo a subsidiar estudos futuros, que eventualmente superem tais dificuldades.

#### **3.1. LIMITES ENCONTRADOS PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA**

Quanto à coleta de dados, as limitações da pesquisa devem-se ao fato de que a maioria dos projetos ainda carece de estudos sobre o seu real impacto nas cidades, aspecto pontuado no projeto de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana que serviu como matriz deste – sendo poucos aqueles que apresentam estudo dos impactos e raros aqueles que apresentam estudo sobre seus propósitos, o que dificultou igualmente a análise da existência de interfaces entre estes e as Agendas.

Outra limitação importante foi a dificuldade em encontrar material sobre a Agenda

**ADRIANA DRABESKI**  
**FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA**

Habitat - apenas um documento<sup>15</sup> - e também sobre as Agendas 21 estadual e municipal (Paraná e Curitiba).

A falta de informações mais precisas no sítio da Internet da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, assim como a falta de referência às Agendas nas grandes linhas constantes nos GPUs, dificultaram a identificação de dados que façam a interface entre GPUs e Agendas – de modo que restringiu-se o foco deste aspecto ao projeto *Linha Verde*.

Por fim, os aspectos conceituais relativos aos GPUs – no que consistem e as peculiaridades apresentadas por alguns casos concretos - basearam-se em dados secundários, traduzindo, portanto, o enfoque da produção científica já realizada, ou seja, a pesquisa ateu-se ao entendimento exposto em estudos de profissionais da área arquitetura e urbanismo na análise dos referidos projetos.

Deve-se mencionar, ainda, as limitações parciais na análise dos GPUs, considerando que a formação das duas autoras deste trabalho não é na área de planejamento urbano e regional. A própria concepção da pesquisa, com a análise de outros casos concretos brasileiros além daquele em desenvolvimento na cidade de Curitiba, levou em conta este fator limitante, uma vez que o exame de vários projetos permitiu um melhor dimensionamento do seu sentido no planejamento urbano. Assim, além do *Linha Verde*, foram objeto de estudo os projetos *Reabilitação integrada do bairro Lagoinha* (Belo Horizonte), *Obras na Orla de Belém do Pará*, *Eixo Tamanduatehy* (Santo André) e *Projeto Urbano para os Jogos Pan-Americanos Rio 2007*, cuja análise é brevemente relatada no próximo tópico.

Com relação ao Projeto *Linha Verde*, em fase de execução em Curitiba, a dificuldade encontrada foi de obtenção de material. Os primeiros dados foram retirados do projeto *Eixo Metropolitano de Transporte* que veio a se transformar no projeto *Linha Verde*. Entretanto, nos contatos e visitas aos órgãos responsáveis<sup>16</sup> percebeu-se a falta de centralização de informações. Também a página da Prefeitura de Curitiba conta com poucas informações sobre a obra, restringindo-se a breves notícias. Posteriormente manteve-se contato com a UTAG - Unidade Técnico-Administrativa de Gerenciamento, responsável pelo projeto, que disponibilizou outras informações sobre sua implementação e sobre o andamento das obras.

### **3.2 OS GRANDES PROJETOS URBANOS SELECIONADOS**

Os projetos ora analisados foram assim escolhidos por apresentarem alguma característica relevante para o estudo: o projeto *Reabilitação integrada do bairro*

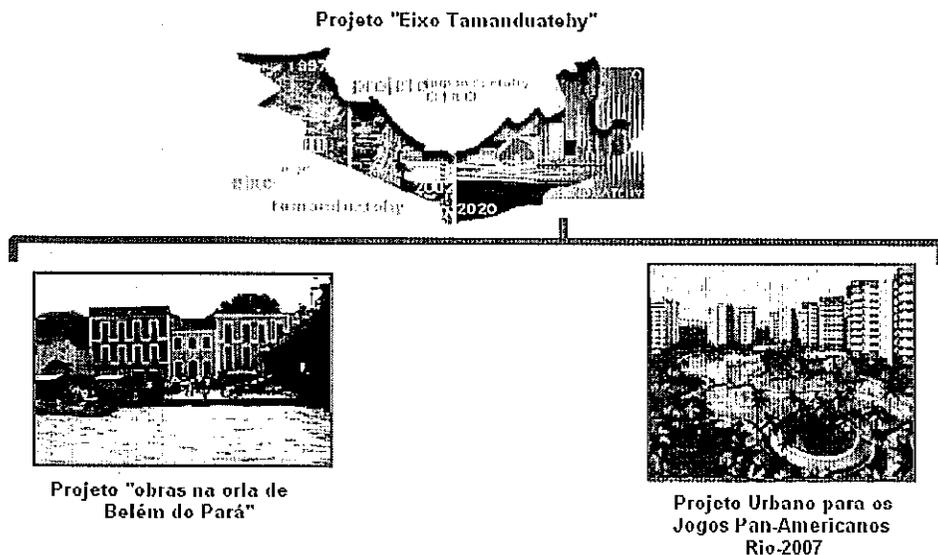
---

<sup>15</sup> Trata-se de documento desenvolvido pelo IBAM e denominado "Agenda Habitat para Municípios": <http://www.ibam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=96&inford=458>

<sup>16</sup> O projeto é ação conjunta da Prefeitura, Secretaria do Meio Ambiente e IPPUC.

## GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT

Lagoinha (Belo Horizonte) e o projeto *Obras na Orla de Belém do Pará* porque já haviam sido objeto de análise do professor Clovis Ultramari do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana; o projeto *Eixo Tamanduatehy* (Santo André), por apresentar grande quantidade de dados disponíveis, inclusive pela Prefeitura da cidade onde se deu sua implantação, o *Projeto Urbano para os Jogos Pan-Americanos Rio 2007* pela sua atualidade e, finalmente, o Projeto *Linha Verde*, por ser um projeto em execução na cidade de residência das pesquisadoras.



*Figura 1 - Projetos Analisados*

### 3.2.1 – PROJETO REABILITAÇÃO INTEGRADA DO BAIRRO LAGOINHA - BELO HORIZONTE<sup>17</sup>.

Na proposta do projeto, o bairro Lagoinha teria recuperação de imóveis isolados, quarteirões, vias públicas e áreas públicas, programas de revitalização econômica estimulando a permanência de atividades empresariais no mesmo local, programa de revitalização cultural e participação comunitária, traduzidos em quatro grandes programas: (1) *requalificação ambiental*, com recuperação de imóveis privados e áreas públicas; (2) *requalificação econômica* para estimular a permanência dos moradores originais e

<sup>17</sup> O estudo desse projeto se deu pela análise do trabalho do professor Clóvis, que por sua vez embasou-se no estudo "As dinâmicas da reabilitação urbana: impactos do projeto Lagoinha", de Fernanda Borges de Moraes e Maurício Guimarães Goulard.

**ADRIANA DRABESKI**  
**FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA**

diversificar atividades; (3) *revitalização cultural*, fortalecendo e resgatando práticas locais; e (4) *envolvimento urbano e social*, com incentivo à participação da comunidade na discussão daquilo que é de seu interesse.

Na análise da efetivação desses propósitos do projeto original, alguns problemas foram apontados, dentre eles: limitação espacial dessa iniciativa de recuperação, com reflexos no padrão e na conservação do patrimônio arquitetônico, a não implantação de todas as obras previstas, o fracasso dos programas de desenvolvimento econômico, a descontinuidade das ações governamentais, a vinculação do projeto a cronogramas de interesse político-eleitoral, as desarticulações das ações. Nesse sentido, os pesquisadores lembram que o projeto não alcançou as metas previstas.

### **3.2.2 – PROJETO OBRAS NA ORLA DE BELÉM DO PARÁ<sup>18</sup>**

O projeto trata de uma série de obras realizadas para valorização da orla da cidade de Belém, de iniciativa não integrada dos governos estadual e municipal, e constitui um conjunto de obras que persegue um constante ideário de valorização da água para a cidade, que se deu através da criação de novos espaços públicos, geração de empregos e do resgate da cara ribeirinha da cidade.

Para este estudo evidenciamos um aspecto que, segundo Ultramar<sup>19</sup>, nem sempre é discutido a respeito de Grandes Projetos Urbanos: a geração de empregos – no projeto Ver-o-Rio e Praça do Pescador há uma tentativa de promoção da economia solidária, incentivando cooperativas de trabalhadores e pequenos empreendedores. Segundo Saint-Clair, na concepção deste projeto havia a idéia de inclusão, onde os ambulantes fizeram parte do planejamento e todos os grupos sociais estariam se apropriando mais do espaço. Já no Projeto das Estação das Docas, a prioridade deu-se em relação a grupos de empreendedores que já demonstram um bom desempenho econômico, mais aptos a responder aos interesses de um consumidor seletivo, o que evidencia a apropriação de espaços públicos feita de forma particular, pois o acesso a eles se dá pelo dinheiro.

Assim, sem desconsiderar os avanços que tais projetos proporcionam Saint-Clair lembra que se o discurso oficial que acompanha esses projetos é o de resgate da relação cidade-rio, na prática, eles se concretizam apenas como uma vitrine com a imagem que se quer mostrar da cidade. Vê-se que, embora em alguns aspectos o projeto ofereça uma possibilidade de mudança e de geração de empregos, destaca-se a importância dada à criação de um cenário urbano que favoreça o marketing da cidade e grupos seletivos ou grandes setores da cidade relacionados a interesses de governo.

<sup>18</sup> O estudo desse projeto se deu pela análise do trabalho do professor Clóvis, que por sua vez embasou-se no texto *Cidade e Cultura na Amazônia Brasileira*, de Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior e também por dados obtidos através de site de notícias, estas referentes à pesquisa desenvolvida pelo geógrafo Saint-Clair (<http://www.ufpa.br/beiradorio/arquivo/beira16/noticias/noticia4.html>).

<sup>19</sup> ULTRAMARI, Clóvis. **Grandes projetos urbanos: conceito, contextualização e discussão de três casos**. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo3.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo3.pdf)>

## GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT

### 3.2.3 – PROJETO: EIXO TAMANDUATEHY – SANTO ANDRÉ<sup>20</sup>

Segundo Campos e Somekh<sup>21</sup> trata-se de um grande projeto de renovação urbana para os terrenos industriais e ferroviários situados ao longo do Rio Tamanduateí, em uma faixa de 8 km entre o rio e a estrada de ferro. Essa enorme extensão de áreas aproveitáveis, hoje um panorama desolador de armazéns e fábricas decadentes ou em ruínas, constitui uma oportunidade inestimável para a renovação urbana na maior metrópole brasileira.

Comparecem portanto os elementos característicos desse modelo: o destaque para os empreendimentos culturais, as áreas livres e de lazer; a busca do aproveitamento da dinâmica imobiliária e a valorização do espaço público e da qualidade espacial urbana. Foram colocados como objetivos específicos a criação de uma nova centralidade metropolitana, revertendo a posição de “fundos” das zonas industriais e do ABC, a costura entre as duas metades de Santo André, historicamente divididas pelo eixo, e a afirmação de uma nova identidade para a cidade e para a região como um todo.

Entretanto, até o momento, a implementação do projeto esbarra em dificuldades oriundas da carência de recursos, da propriedade privada dos terrenos e da previsão de alguns empreendimentos já aprovados para implantação no local.

Adiantando-se à intervenção pública, o mercado já havia se dado conta do potencial da área e definido projetos para shopping centers, um centro empresarial e uma universidade. O resultado é que as realizações efetivas se concentraram até agora na obtenção de algumas contrapartidas por parte desses empreendedores, no sentido de promover melhorias no espaço público (melhoramentos viários, recuperação paisagística, calçadões cobertos, criação de áreas verdes).

### 3.2.4 – PROJETO URBANO PARA OS JOGOS PAN-AMERICANOS RIO 2007<sup>22</sup>.

De acordo com Cruz, Gutenman e Martins<sup>23</sup> as principais justificativas do projeto em sua retórica oficial dizem respeito: retorno econômico em diversas esferas, oportunidade de renovação da imagem do Rio no exterior, reinserção geopolítica do Rio e do Brasil no continente, atuação destacada na área social, com a formação e capacitação profissional, abertura de novas oportunidades de trabalho, assim como no envolvimento da sociedade em programas de voluntariado.

<sup>20</sup> A análise desse projeto foi feita através de informações disponíveis no site da prefeitura da cidade e de estudos sobre o caso (<http://www.santoandre.sp.gov.br>).

<sup>21</sup> CAMPOS, Cláudio Malta e SOMEKH, Nadia. *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. Disponível em: < [www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg059/arg059\\_01.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg059/arg059_01.asp) >

<sup>22</sup> A análise deste projeto foi feita principalmente em cima de dados obtidos em projeto apresentado no XVI Seminário de Iniciação Científica Vasconcellos Torres. (<http://br.share.geocities.com/comitesocial/ImpactosSociaisGPDU.pdf>)

<sup>23</sup> GUTERMAN, Bruna; MARTINS, Talitha e CRUZ, Marcus C. *Os impactos sociais do Pan 2007*. Disponível em: <[br.share.geocities.com/comitesocial/ImpactosSociaisGPDU.pdf](http://br.share.geocities.com/comitesocial/ImpactosSociaisGPDU.pdf)>.

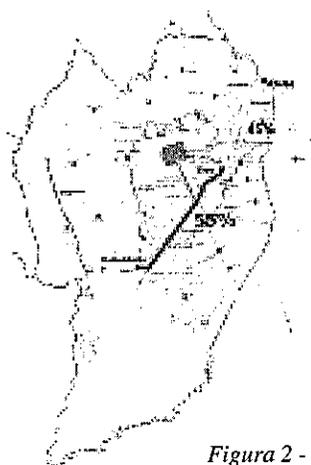
**ADRIANA DRABESKI**  
**FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA**

Na análise do projeto verificou-se que a construção, feita através de parcerias público-privadas, não beneficia a população em geral, mas apenas pequena parcela de classe média-alta. Com financiamento do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) a obra, calculada em cerca de R\$ 209 milhões, terá os 1480 apartamentos vendidos para a classe média-alta, ao passo que a população residente em favelas é de mais de 1 milhão de pessoas. As obras de infra-estrutura no entorno da Vila Olímpica foram feitas apenas para atender ao empreendimento, retirando comunidades que viviam no entorno com a finalidade de especulação imobiliária, sem atendimento da legislação local.

### **3.3 – O Projeto Linha Verde**

O projeto tem por objetivo a transformação da rodovia BR-476 (antiga BR-116) em avenida da cidade de Curitiba, com a implantação de infra-estrutura viária e de transporte de alta capacidade, tendo um papel preponderante com relação ao meio ambiente, em função da adoção de um modal adequado – adequação da obra à sustentabilidade ambiental, de uma hierarquia viária, de parâmetros urbanísticos de ocupação do solo e de tratamento paisagístico.

Dentro desse contexto, o projeto se compõe dos seguintes itens: restauração da infra-estrutura existente, adaptação das vias centrais à sua nova função, implantação de vias marginais, readequação das transposições para veículos, implantação de passarelas para pedestres, criação de parques lineares ao longo da avenida (estes parques abrigarão áreas de lazer, comércio e serviços, além de equipamentos urbanos de interesse da comunidade), melhorias na sinalização horizontal e vertical, implantação de sinalização indicativa informando acessos e saídas da Cidade, implantação de iluminação pública, implantação de portais, adequação do zoneamento e uso do solo e criação de um sistema operacional para a Avenida.



*Figura 2 - Mapa de Curitiba*



*Figura 3 - Projeto Linha Verde*

## GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT

crescimento desordenado das cidades produziu um déficit habitacional que resulta na ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, ou seja, além de acelerada essa ocupação vem ocorrendo sem nenhum planejamento.

As propostas apontadas pelas Agendas se dão no sentido implementar políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional mediante o combate à produção irregular e ilegal de lotes, parcerias com o setor empresarial privado e com a população, linhas de financiamento para locação social e recuperação de áreas centrais para ampliar o acesso à moradia, o que fica evidente, por exemplo, no projeto *Eixo Tamanduatehy*, onde se pretende uma renovação urbana numa extensão de terras que se encontram sub-utilizadas e que contam com enormes vazios urbanos em diversas partes do município – o que deve acontecer através do aproveitamento da dinâmica imobiliária, por exemplo. Também no projeto *Linha Verde*, a adequação do zoneamento e uso do solo são prioridades.

A habitação adequada, entretanto, não é apenas um teto sobre a cabeça das pessoas. De acordo com a Agenda Habitat também depende do conjunto de infra-estrutura ambiental, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, e sistemas sustentáveis de energia e transporte. Problemas como a má qualidade do ar (causada em grande parte pelas emissões provenientes dos meios de transporte), a falta de tratamento dos esgotos sanitários (causando danos irreparáveis às reservas de água potável - entre eles a própria escassez de água) e a poluição do solo, ar e águas subterrâneas pela instalação dos “lixões” são freqüentemente observados no âmbito da cidade, trazendo impactos também à saúde da população.

No capítulo 7 da Agenda Global um dos objetivos é assegurar a existência de instalações adequadas de infra-estrutura ambiental em todos os assentamentos humanos até o ano de 2025. Assim, as ações no âmbito nacional apontam para mudanças de padrões de produção e de consumo da cidade<sup>26</sup>: reduzindo as perdas crônicas no sistema de saneamento e modernizando a política tarifária, garantindo água mais barata e de melhor qualidade (e melhorando, dessa forma, os indicadores de saúde), evitando ou reduzindo a geração de resíduos, de despejos e a emissão de poluentes, nas áreas urbanas e do entorno, por parte das indústrias, reduzindo a queima de combustíveis fósseis e promovendo a eficiência energética (contribuindo para a mudança da matriz energética e para o combate ao ‘efeito estufa’), elaborando planos e projetos urbanísticos integrados com as ações de transporte e trânsito (priorizando sistemas de transportes coletivos, associados a redes integradas), ampliando as áreas verdes e as áreas públicas das cidades, conservando o patrimônio ambiental urbano, tanto o construído como o natural e paisagístico. No projeto do bairro Lagoinha em Belo Horizonte estes aspectos são objetos do programa *Requalificação Ambiental*, e nas obras da orla de Belém do Pará a valorização da cidade através da valorização da água.

<sup>26</sup> As mudanças dos padrões de produção e consumo se dão pela redução de custos e desperdícios e fomento de práticas sociais e tecnologias urbanas sustentáveis.

**ADRIANA DRABESKI**  
**FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA**

Também inserida na temática da sustentabilidade urbana está a questão do emprego. De acordo com Santos, Ultramari e Dutra<sup>27</sup> a exclusão e desigualdade social são as raízes dos problemas socioambientais enfrentados pelas cidades brasileiras, portanto, gerar empregos e renda, contribuindo para diminuir as desigualdades existentes utilizando mecanismos que combinem sustentabilidade econômica e social pode ser enquadrado como objetivo das duas Agendas. Destacamos aqui as obras na orla do rio Belém, que propiciaram a geração de empregos a partir da adoção de uma economia solidária, incentivando cooperativas de trabalhadores e pequenos empreendedores e também o Projeto Urbano para os Jogos Pan-Americanos Rio 2007, que propiciou a abertura de novas oportunidades de trabalho.

Por fim como elemento integrante desse processo de desenvolvimento sustentável há necessidade de uma gestão urbana direcionada ao atendimento das metas a que as Agendas se propõem, assim como a própria criação das Agendas locais e talvez aí esteja um dos maiores problemas até então verificado nesta análise.

Assim, como ficou evidente nos resultados da pesquisa, se por um lado parece haver realmente uma sintonia entre os projetos e a efetivação das Agendas (mesmo que não haja expressa referência a elas nos projetos), por outro lado o que se evidencia é que as propostas muitas vezes não são implementadas na prática, ou seja, nos casos analisados o que se vê é a falta de integração entre as idéias dos projetos e sua efetivação.

A falta de correspondência entre as ações propostas pelos projetos e sua real verificação pode ser observada na maioria dos projetos e em muitos de seus pontos: muitas vezes esses projetos são abandonados, não alcançado as metas previstas, como se percebe no projeto de reabilitação do bairro Lagoinha, outras vezes se dá mais importância ao marketing da cidade, favorecendo grupos seletos, como em Belém do Pará, problemas como a falta de recursos para dar continuidade às obras podem ser apontando no *Eixo Tamanduatehy*, ou ainda, os muitos problemas apontados no projeto *Rio-Pan*.

O projeto *Linha Verde* está em fase de implantação. Observamos nele vários pontos de convergência com os objetivos das Agendas, conforme evidenciado no item 3.3.1. Entretanto, por encontrar-se em fase de implantação seus impactos na vida da população e no meio ambiente urbano ainda não são passíveis de análise.

#### 4. CONCLUSÕES

Pesquisas sobre GPUs ainda são incipientes, e não foi localizada nenhuma pesquisa associando os mesmos e as Agendas 21 e Habitat, o que além de dificultar a análise por falta de referências especializadas, sinaliza a falta de atenção a tema tão

---

<sup>27</sup> SANTOS, Cleon R.; ULTRAMARI, Clóvis; DUTRA, Cláudia M. Meio Ambiente Urbano. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; OLIVEIRA, J.A. (orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

## GRANDES PROJETOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT

importante que é a incorporação da idéia de cidades sustentáveis aos projetos concretamente realizados.

A própria inexistência de menção expressa às Agendas nos projetos denota seu desconhecimento ou a pouca importância dada a elas pelos gestores urbanos e pelos responsáveis pela elaboração dos GPUs.

A falta de dados específicos sobre os projetos não permite fazer uma análise global sobre o tema, pois além de pouca informação o fato de que cada GPU prioriza uma área de atuação limita a análise a um tema específico fazendo com que a pesquisa fique restrita – o que revela a necessidade de o Poder Público Municipal disponibilizar informações mais precisas sobre suas ações – o que hoje é possível devido ao avanço das tecnologias de informação e comunicação.

Os temas que foram especialmente tratados são aqueles que tiveram relação mais estreita com os projetos, como a questão do transporte, da moradia, do emprego e do uso e ocupação do solo, o que torna evidente as delimitações da pesquisa.

Não obstante, aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável das cidades foram contemplado nos Grandes Projetos Urbanos, nos pontos em que foram analisados, fazendo crer que os GPUs podem assumir um papel importante na implementação das políticas públicas propostas pelas Agendas, embora nem sempre o que se intenciona é aquilo que se põe em prática.

Segundo Alfredo Sirkis<sup>28</sup>, “atingir o objetivo de uma cidade sustentável não é uma meta utópica, ela depende de uma série de ações perfeitamente alcançáveis” e dentro deste contexto os GPUs são elementos importantes e podem ser mais efetivos na promoção do desenvolvimento urbano sustentável se incorporarem a participação social na identificação das necessidades a serem atendidas e no controle social ao longo do processo e se incorporarem de forma mais incisiva e clara as premissas propostas pelas Agendas 21 e Habitat.

---

<sup>28</sup> SIRKIS, Alfredo. *O Desafio Ecológico das Cidades*. Disponível em: <http://www2.sirkis.com.br/noticia.kmf?noticia=3913162&canal=264&total=26&indice=10>. Acesso em 20 out.2007.

ADRIANA DRABESKI  
FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA

5. REFERÊNCIAS

- AGENDA 21 BRASILEIRA – **Ações Prioritárias**. Disponível em <[www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=915](http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=915)>. Acesso em: 18 jul. 2007.
- AGENDA 21 BRASILEIRA. **Bases para discussão**. Disponível em: <[www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=920](http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=920)>. Acesso em: 18 jul. 2007.
- AGENDA 21 PARANÁ. **Seminários macrorregionais da Agenda 21 Paraná – Os desafios por uma cidadania planetária**. Disponível em: <[www.pr.gov.br/meioambiente/agenda\\_xxi/pdf/agenda\\_21\\_macro.pdf](http://www.pr.gov.br/meioambiente/agenda_xxi/pdf/agenda_21_macro.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2007.
- ALVES, J.A. Lindgren. **Os Direitos Humanos Como Tema Global**. São Paulo : Editora Perspectiva, 1994.
- BESSA, Fabiane L. B. N. **Sustentabilidade das cidades, regulação jurídica e função social da empresa**. Disponível em: < [www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT11/gt11\\_fabiane.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/gt11_fabiane.pdf)> Acesso em: 18 jul. 2007.
- CAMPOS, Cláudio Malta e SOMEKH, Nadia. **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. Disponível em: < [www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059\\_01.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_01.asp)> Acesso em: 14 jul. 2007.
- CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; OLIVEIRA, J.A. (orgs.). **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-rio-92**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- CAVALCANTI, Clóvis (org). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
- PENNA, Rejane; TOALDO, Ana M. M.; SABEDOT, Sydney (org.). **Conhecimento, sustentabilidade e desenvolvimento regional**. Canoas: Unilasalle, 2006. 144p.
- GUTERMAN, Bruna; MARTINS, Talitha e CRUZ, Marcus C. **Os impactos sociais do Pan 2007**. Disponível em: <[br.share.geocities.com/comitesocial/ImpactosSociaisGPDU.pdf](http://br.share.geocities.com/comitesocial/ImpactosSociaisGPDU.pdf)> Acesso em: 14 jul. 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. **Agenda Habitat para Municípios**. Disponível em <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=96&inford=458>> Acesso em 20 out. 2007.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA E INSTITUTO DE PESQUISAS E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Eixo metropolitano de transporte**. Curitiba, 1999.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA E INSTITUTO DE PESQUISAS E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **BR-Cidade: a nova avenida de Curitiba**. Curitiba, 1999.
- SANTOS, Cleon R.; ULTRAMARI, Clóvis; DUTRA, Cláudia M. Meio Ambiente Urbano. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; OLIVEIRA, J.A. (orgs.). **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-rio-92**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto

**GRANDES PROJETOS URBANOS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 21 E DA AGENDA HABITAT**

Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

Silva, Marina. **O que é a Agenda 21**. Disponível em <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 18 jul. 2007.

SIRKIS, Alfredo. **O Desafio Ecológico das Cidades**. Disponível em: <http://www2.sirkis.com.br/noticia.kmf?noticia=3913162&canal=264&total=26&indice=10>. Acesso em 20 out. 2007.

ULTRAMARI, Clóvis. **Grandes projetos urbanos: conceito, contextualização e discussão de três casos**. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo3.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo3.pdf)> Acesso em: 18 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.