



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS  
Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil  
Área de Transportes e Gestão das Infra-estruturas Urbanas

PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE PÓLOS GERADORES DE VIAGENS: O  
ESTUDO DE CASO DO RECIFE-PE

Eloisa Basto Amorim de Moraes

Orientadora: Dr. Maria Leonor Alves Maia, Ph.D Departamento de  
Engenharia Civil  
Universidade Federal de Pernambuco

Recife, Agosto 2008

**ELOISA BASTO AMORIM DE MORAES**

PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE PÓLOS GERADORES DE VIAGENS: O  
ESTUDO DE CASO DO RECIFE-PE

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO  
DOCENTE DA COORDENAÇÃO DO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA CIVIL DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM  
ENGENHARIA CIVIL.

Orientadora: Dr. Maria Leonor Alves Maia, Ph.D

Recife, Agosto de 2008

**M827p**

**Moraes, Eloisa Basto Amorim de.**

Processos de licenciamento de pólos geradores de viagens: o estudo de caso do Recife-PE / Eloisa Basto Amorim de Moraes. - Recife: O Autor, 2008.

189 folhas, il : tabs. grafs.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2008.

Inclui Bibliografia e Anexos.

1. Engenharia Civil. 2. Pólo Gerador de Viagens.  
3.Licenciamento. 4.PGT. I. Título

**624**

**UFPE  
BCTG/ 2009-056**

PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE PÓLOS GERADORES DE VIAGENS: O  
ESTUDO DE CASO DO RECIFE-PE

Eloisa Basto Amorim de Moraes

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA CIVIL DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE PERNAMBUCO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL.

Aprovada por:

---

Prof. César Cavalcanti de Oliveira, Ph.D.  
Examinador Externo – Departamento de Arquitetura e  
Urbanismo – Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto, Dr. Ing  
Examinador Interno – Departamento de Engenharia Civil –  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Enilson Medeiros dos Santos, D.Sc.  
Examinador Interno – Departamento de Engenharia Civil –  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Recife, Agosto 2008

Dedico este trabalho a meu querido pai:  
***Elmano Amorim de Moraes***, exemplo de  
amor, caridade, honestidade, retidão,  
profissionalismo, e dedicação.

Agradecimentos:

À minha mãe, Fernanda Maria Basto, pela minha vida;

A meus irmãos e cunhados Elmano Jr e Eliane, Elizabeth e Fernando, pelo apoio e incentivo de todas as horas;

Aos meus sobrinhos Elmano Neto, Eduardo e Eduarda, pelos momentos de descontração e felicidade;

À minha orientadora Nona, um agradecimento especial, que desde o início desta dissertação confiou e me incentivou mesmo em momentos difíceis;

A todos os professores que transmitiram seus conhecimentos de forma incondicional;

À Karla Leite, que dividiu comigo as angústias e compartilhou conquistas na sala de aula;

Ao vereador Jurandir Liberal que como engenheiro e representante do povo do Recife, muito contribuiu para o estudo de caso desta dissertação;

Aos profissionais da Prefeitura do Recife, da DIRCON e da URB, que disponibilizaram seu tempo de trabalho para conceder entrevistas e responder aos questionários;

Ao meu tio Elio Wanderley de Siqueira pelo espaço físico e apoio de sempre;

À minha prima Ana Carolina Wanderley de Siqueira pela revisão ortográfica,

Meu muito obrigado a todos os meus amigos, que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta dissertação e;

A Deus, por tudo.

Resumo da dissertação submetida a Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil.

## PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE PÓLOS GERADORES DE VIAGENS: O ESTUDO DE CASO DO RECIFE-PE

Eloisa Basto Amorim de Moraes

Orientadora: Professora Maria Leonor Alves Maia, Ph.D.

O objeto de estudo dessa dissertação são os processos de licenciamento de Pólos Geradores de Viagens – PGVs.. São enfocados os aspectos legais e técnicos que os analistas dispõem atualmente para emitir os pareceres técnicos na aprovação e licenciamento de empreendimentos considerados de impacto principalmente a análise visando a atração e geração de viagens. Considerado um processo administrativo, os licenciamentos de PGVs devem obedecer os princípios fundamentais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade da publicidade e da eficiência (Brasil, 1988). Este trabalho se propõe a contribuir com o processo administrativo municipal de licenciamento de PGVs diante da diversidade de empreendimentos que podem ser classificados como PGVs, da crescente demanda de processos de licenciamento nas instâncias municipais competentes e na observação direta de atividades que se instalam sem que aparentemente essas medidas mínimas sejam cumpridas. A pesquisa empírica foi baseada no estudo de caso de licenciamento de PGVs em Recife-PE. Para coleta de dados foram utilizados os instrumentos de entrevistas e questionários bem como colhidas informações em documentos oficiais, legislação aplicada e em registros de tramitação de processos de empreendimentos de impacto. Os resultados apontam que apesar da legislação ser criteriosa e detalhada a mesma não encontra respaldo técnico e organizacional por parte do órgão gestor para sua aplicação. Não há instrução de procedimentos administrativos nem rotinas pré-estabelecidas para análise do processo, sendo os mesmos adotados pelos técnicos, por experiência própria. Não foi verificado ainda o estabelecimento de prazo para tramitação de

processos de análise especial de PGV. Não existe instrumento de acompanhamento após a implantação do empreendimento.

Palavras – chaves: Pólo Gerador de Viagens, PGV,PGT,Licenciamento

Recife, Agosto 2008

Summary of the dissertation submitted to the Universidade Federal de Pernambuco as part of the necessary requirements for obtaining the grade of Master in Civil Engineer.

THE PROCESSES OF ISSUING LICENSE TO THE SITE SPECIFIC TRIP  
GENERATION: CASE STUDY OF RECIFE-PE  
Eloisa Basto Amorim de Moraes

Supervisor: Dr. Maria Leonor Alves Maia

This dissertation deals with the process of issuing licenses to site specific trip generation, known in Brazil as *Polos Geradores de Viagens* – PGVs. It focus on the legal and technical aspects used by the analysts at present time to issue their opinions for approving and issuing licenses to the enterprises considered of high impact, mainly in attracting and generating trips. Considered as an administrative process, the PGVs licenses must follow the fundamental principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency (Brazil, 1988). This work proposes to contribute with the municipal administrative process for issuing license to PGVs, considering the diversity of enterprises that can be classified as such, the increasing demand for processes of issuing licenses to the municipal level of government and the empirical observation of activities that are implemented apparently without fulfilling the minimal legal requirements.

The empirical research was based in the case study of issuing licenses of PGVs in Recife-PE. Interviews and questionnaires were used as tools for data collection, and additionally, there were information collected from official documents, related laws and records of site specific processes that are still under analysis. The results show that, although well detailed, the law does not find technical and organizational endorsement by the managing institution for its practical application. There are no administrative procedures or pre-established routines for analysis, the processes being based on technical own experience. Furthermore, there is not a deadline for the analyses to be taken and tools to monitor the following up activities after the PGV implementation were not established.

Keywords: Specific trip generation, PGV, PGT, licenses

Recife, August 2008

## SUMÁRIO

RESUMO	06
ABSTRACT	08
Lista de abreviaturas e siglas	12
Lista de ilustrações	15
<b>INTRODUÇÃO</b>	17
<b>1. CAPÍTULO I – Polos Geradores de Viagens</b>	23
1.1. Pólos Geradores de Tráfego / Viagens: conceitos e classificações	23
1.2. Bases Legais sobre Pólos Geradores de Viagens no Brasil	29
1.3. O processo de análise e licenciamento de PGVs no Brasil	34
1.4. Experiências nacionais e internacionais de procedimentos de licenciamentos de PGV	39
1.4.1. Algumas Experiências Nacionais	39
1.4.1.1. Município de São Paulo / SP	39
1.4.1.2. Município de Belo Horizonte / MG	47
1.4.1.3. Município do Rio de Janeiro / RJ	47
1.4.1.4. Município de Natal / RN	47
1.4.1.5. Município de Goiania / GO	47
1.4.2. Algumas Experiências Internacionais	48
1.4.2.1. Lisboa – Portugal	48
1.4.2.2. Área Metropolitana de Caracas – Venezuela	50
1.4.2.3. Lima – Peru	51
1.4.2.4. Córdoba – Argentina	53
1.4.2.5. Montevideo – Uruguai	55
1.5. Estatuto das Cidades	57
<b>2. CAPÍTULO II – Administração Pública e os processos administrativos</b>	60
2.1. Introdução	60
2.2. Administração Pública	60
2.2.1. Processo Administrativo	67
2.3. Administração Contemporânea	73
2.3.1. Administração de Processos	73

2.3.2. Processo de Negócios	79
2.4. Processo de Licenciamento de PGVs como um processo de negócios	83
<b>3. CAPÍTULO III – Licenciamento de PGVs no município do Recife</b>	<b>88</b>
3.1. Introdução	88
3.2. Caracterização e exigências legais para licenciamento de PGVs	88
3.3. Instâncias de Aprovação de Projetos	96
3.4. PGVs e a revisão do Plano Diretor do Recife	107
<b>4. CAPÍTULO IV – Metodologia</b>	<b>111</b>
4.1. Introdução	111
4.2. Obtenção da Documentação Indireta	112
4.3. Obtenção da Documentação Direta	114
4.4. Métodos de coleta de informações direta	115
4.5. Limitações Inerentes ao Trabalho	118
<b>5. CAPÍTULO V – Resultados</b>	<b>121</b>
5.1. Introdução	121
5.2. Uma perspectiva de análise do processo de licenciamento de PGV no Recife	121
5.2.1. Perfil dos Recursos Humanos do órgão gestor responsável	121
5.3. Papéis e Responsabilidades	125
5.4. Estrutura Organizacional e o Processo Administrativo	131
5.5. Políticas e Regras	134
5.5.1. Legislação e parâmetros utilizados para análise e licenciamento de PGVs	134
5.5.2. Tramitação do Processo de Licenciamento de PGV	145
5.5.3. Prazos para licenciamento de PGVs	154
5.5.4. O papel da CCU e do CDU no licenciamento de empreendimentos de impacto	156
5.5.5. Ações Mitigadoras	158
5.5.6. Acompanhamento e monitoramento	161
5.6. Comentários Gerais	163

<b>6. CAPÍTULO VI – conclusões</b>	166
6.1 Introdução	166
6.2 Uma proposta de Gestão por Processos	169
6.2.1 Recursos Humanos	169
6.2.2 Papeis e Responsabilidades	170
6.2.3 Políticas e regras	171
6.2.4 Tecnologia da Informação e da Comunicação	172
6.2.5 Facilidades	173
6.2.6 Conhecimento	174
6.3 Conclusão Final	174
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	178
<b>ANEXO 01</b>	186
<b>ANEXO 02</b>	188

## Lista de Abreviaturas e Siglas

AET	AUTORIZAÇÃO EXSPECIAL DE TRÂNSITO
AMC	Área Metropolitana de Caracas
ANPET	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES
ANTP	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS
ART	ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA
ARU	ÁREA DE REESTRUTURAÇÃO URBANA
BPD	<i>business process design</i>
BPD	<i>business process design</i>
BPI	<i>business process improvement</i>
BPM	<i>business process management.</i>
BPR	<i>business process reengineering</i>
CAIEPS	Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo
CBT	CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO
CCU	COMISSÃO DE CONTROLE URBANO
CDU	CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO
CEAP	Comissão Especial de Acompanhamento do Plano
CELPE	COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DE PERNAMBUCO
CESP	CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CET/SP	COMPANHIA
CLATPU	CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE TRANSPORTE PÚBLICO E URBANO
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COMPESA	COMPANHIA PERNAMBUCANA DE SANEAMENTO
CONAMA	CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo
CONFEA	CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA
CONPRESP	CONSELHO MUNICIPAL DE PRESERVAÇÃO DO

	PATRIMONIO MUNICIPAL DE SÃO PAULO
CPRH	Companhia Pernambucana de Recursos Hidricos
CREA	CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA
CTTU	Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos
CTU	Companhia de Transporte Urbano
DAM	DOCUMENTO DE ARRECADAÇÃO MUNICIPAL
DENATRAN	DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSITO
DETRAN	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO
DEV	DIVISÃO DE ESTUDOS VIÁRIOS
DIRCON	DIRETORIA DE CONTROLE URBANO
DIRMAM	Diretoria de Meio Ambiente
DIRURB	Diretoria Urbanística
DSV	Departamento de Operações do Sistema Viário
EI	EMPREENDIMENTO DE IMPACTO
EIA	ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
EIV	ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
EMLURB	EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FEA/USP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
GOPV	Gerência Operacional de Projetos Viários
Há	HECTARES
IAB	INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL
IES	INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR
IPTU	IMPOSTO TERRITORIAL URBANO
ITE	INSTITUTE OF TRANSPORTATION ENGINEERS
LUOS	LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
MBC	Movimento Brasil Competitivo
OD	ORIGEM / DESTINO
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

PAC	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PCR	PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
PD	PLANO DIRETOR
PGT	POLO GERADOR DE TRÁFEGO
PGV	POLO GERADOR DE VIAGEM
PlanMob	PLANO NACIONAL DE MOBILIDADE
RGI	REGISTRO GERAL DE IMOVEIS
RIV	RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
RPA	REGIÃO POLITICO ADMINISTRATIVA
SEHAB	SECRETARIA DE HABITAÇÃO
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental
SMT	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES
SMT	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES
SPPODUA	Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
TRAD	Termo de Recebimento e Aceitação Definitivo
UFPE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
URB - RECIFE	EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE
ZEC	ZONA ESPECIAL DE CENTRO
ZEPH	Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico - Cultural
ZUP	ZONA DE URBANIZAÇÃO PERMANENTE

## Lista de Ilustrações

- Figura 1.1 Metodologia de avaliação de impactos de um PGT no tráfego
- Figura 2.1 Fases da administração de processos proposto por Oliveira (2007)
- Figura 2.2 Exemplos de problemas, conseqüências e ações possíveis na administração pública
- Figura 2.3 Gestão de Recursos
- Figura 2.4 Gestão por processo de negócio
- Figura 3.1 Organograma funcional da SPPODUA, Prefeitura do Recife
- Figura 3.2 Zonas de atuação das Gerências Regionais da DIRCON, Recife-PE
- Figura 3.3 Fluxograma de tramitação de processos de empreendimentos de impacto – Resolução No. 03/96
- Figura 5.1 Fluxo de procedimentos real.
- Gráfico 5.1 Formação Profissional dos técnicos analistas pesquisados
- Gráfico 5.2 Perfil profissional dos técnicos analistas pesquisados
- Gráfico 5.3 Legislação considerada para análise de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.4 Atribuição de valor para o parâmetro Área Construída para análise de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.5 Atribuição de valor para o parâmetro Estacionamento para análise de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.6 Atribuição de valor para o parâmetro Uso da Edificação para análise de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.7 Atribuição de valor para o parâmetro Vias de Acesso para análise de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.8 Atribuição de valor para o parâmetro Localização para análise de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.9 Grau de dificuldade quanto aos órgãos envolvidos com o licenciamento de PGVs, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.10 Grau de dificuldade quanto a Tramitação dos processos de licenciamento de PGVs, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.11 Grau de dificuldade quanto a Interferência Política nos

- processos de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.12 Grau de dificuldade quanto as Normas Rigorosas para o licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas.
- Gráfico 5.13 Grau de dificuldade quanto ao Conhecimento Técnico para licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.14 Grau de interferência quanto a Importância Econômica no processo de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.15 Grau de interferência quanto a Legislação Urbana no processo de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.16 Grau de interferência quanto ao Aspecto Político no processo de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas
- Gráfico 5.17 Importância do Monitoramento das ações mitigadoras em empreendimentos tipo PGV
- Gráfico 5.18 Após quantos anos deveria ser feito o acompanhamento
- Gráfico 6.01 Representação gráfica da proposta de Gestão por Processos
- Quadro 1.1 Edificações sujeitas à apresentação de RIV, Município de São Paulo
- Quadro 2.1 Exemplos de problemas, conseqüências e ações possíveis na administração pública
- Quadro 3.1 Composição do CDU
- Tabela 1.1 Limites da área ou capacidade
- Tabela 1.2 Critérios para áreas comerciais
- Tabela 3.1 Estacionamento

## INTRODUÇÃO

Essa dissertação de mestrado tem como objeto de estudo os processos de licenciamento de Pólos Geradores de Viagens – PGVs.. São enfocados os aspectos legais e técnicos que os analistas dispõem atualmente para emitir os pareceres técnicos na aprovação e licenciamento de empreendimentos considerados de impacto principalmente a análise visando a atração e geração de viagens. Este trabalho se propõe a contribuir com o processo administrativo municipal de licenciamento de PGVs diante da diversidade de empreendimentos que podem ser classificados como pólos geradores de viagens, da crescente demanda de processos de licenciamento nas instâncias municipais competentes e na observação direta de atividades que se instalam sem que aparentemente as medidas mínimas sejam cumpridas.

O estudo empírico analisou os processos de licenciamento na cidade do Recife, Pernambuco. Procurou-se descrever e mostrar a importância dos diversos fatores que o poder público municipal avalia para que então se possa deliberar pela licença de construção e posterior licença de funcionamento destes empreendimentos. Este estudo foi baseado na leitura de processos considerados como Empreendimentos de Impacto, incluídos, principalmente, nesta categoria os empreendimentos de impacto viário, levando-se em consideração os pareceres técnicos, os laudos apresentados, a fundamentação dos votos nas comissões e nos conselhos, em entrevistas com os analistas técnicos e no fluxo de tramitação de um processo de licenciamento dos empreendimentos considerados Pólos Geradores de Viagens – PGV. Nota-se que não há referência explícita ao termo Pólo Gerador de Viagem, porém os empreendimentos analisados como de impacto se enquadram nas diversas definições teóricas de PGV.

Como metodologia, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico referente a dois aspectos tratados nessa dissertação: um diz respeito aos conceitos e caracterização de empreendimentos do tipo PGV, os seus diversos enquadramentos de atividades e uso do solo, o estado da arte da classificação de atividades como potenciais pólos geradores de viagens bem como as experiências nacionais e internacionais de classificação e de licenciamento

desses empreendimentos; o outro refere-se aos procedimentos legais no qual, à luz da legislação atual disponível nas instâncias federal, estadual e municipal e do direito público, procurou-se analisar o trâmite do processo de licenciamento no município do Recife, no âmbito da administração pública municipal que de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil deve obedecer os princípios fundamentais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, para fundamentar as análises técnicas e dar respaldo jurídico ao parecer final elaborado pelo analista.

Após a delimitação do referencial teórico foi estruturada a coleta e análise dos dados empíricos. A abordagem metodológica utilizada foi o estudo de caso. Para os dados primários utilizou-se do instrumento de questionários e de entrevistas semi-estruturadas com os técnicos e dirigentes das 6 Coordenadorias Regionais da Prefeitura do Recife que são responsáveis pela análise e licenciamento dos empreendimentos de impacto na cidade. Para os dados secundários foram coletadas informações documentais sobre a legislação que dá suporte aos processos de licenciamento, sobre os procedimentos adotados para análise e aprovação dos processos e sobre registros de decisões municipais dos empreendimentos de impacto que estão e não estão previstos na legislação. Observou-se que as implicações políticas e econômicas e as medidas mitigadoras que são propostas apresentam um peso considerável nas decisões finais de aprovação ou não de um empreendimento considerado de impacto pelas análises técnicas.

A caracterização do que é um PGV depende das especificidades locais e deve ser estabelecida por cada municipalidade com força de lei, regulamentada pelo poder público municipal. Em geral, o Plano Diretor Municipal tece as diretrizes e ações estratégicas para o desenvolvimento da cidade estabelecendo as relações entre o uso e ocupação do solo e as infra-estruturas urbanas. As leis que derivam do Plano Diretor, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Código de Obras e Código de Posturas, devem especificamente regular os PGVs, e são instrumentos legais pelos quais a municipalidade orienta e regula as demandas de utilização do espaço. Para a eficácia no processo de implantação dessas leis são necessários não somente a sustentação legal, mas ainda

instrumentos institucionais, políticos, sociais e técnicos de suporte ao processo decisório.

A análise de um projeto considerado PGM baseada na retirada dos veículos da malha viária, considerando apenas exigências de estacionamento dentro da área do empreendimento, cumpre o parâmetro mínimo das variáveis a serem consideradas pelas Leis Municipais. Outros parâmetros de análise também devem ser considerados na medida em que esses empreendimentos variam de natureza e portanto possuem dinâmicas específicas de funcionamento, bem como podem se instalar em diversas zonas do município que apresentam especificidades na sua estruturação urbana.

A literatura disponível é ainda rarefeita ao tratar dos processos de licenciamento de Pólos Geradores de Viagens e também de pequenos empreendimentos que geram grande alteração no tráfego e nos hábitos de deslocamento. A ênfase maior encontrada é na caracterização de empreendimentos considerados PGMs (principalmente shopping centers) e nos impactos por eles causados no sistema de circulação.

Diante da diversidade de empreendimentos que podem ser classificados como Pólos Geradores de Viagens, da crescente demanda de processos de licenciamento nas instâncias municipais competentes e na observação direta de atividades que se instalam sem que aparentemente as medidas mínimas sejam cumpridas, essa dissertação de mestrado tem como objeto de estudo os processos de licenciamento de PGMs. O estudo empírico analisará os processos de licenciamento na cidade do Recife, Pernambuco.

Observando alguns processos de licenciamento de PGMs apresentados no Recife para análise e compreendendo de que forma ocorreu a aprovação dos mesmos, nota-se que a diversidade dos projetos apresentados na cidade coloca em questão a adequação do normativo e do gerenciamento dos processos para o licenciamento pelo órgão responsável, através dos seus técnicos analistas.

- A imobilidade urbana refletida nos constantes congestionamentos, no caos do trânsito e no tempo gasto em viagens consideradas curtas, nos leva a uma reflexão e conseqüentes apontamentos de causas destas condições adversas

de mobilidade, considerando que esta problemática é observada na prática e no cotidiano das cidades mesmo com a implantação de projetos aprovados e licenciados pelo poder público local à luz de uma legislação que supostamente seria utilizada para minimizar seus efeitos. Dessa forma, nesta pesquisa, foi investigada de que forma são analisados e aprovados os licenciamentos de empreendimentos considerados PGVs pela legislação municipal buscando responder as seguintes questões:

- Quais fluxos ocorrem em um licenciamento de PGVs e quem são os agentes envolvidos? Que papéis e responsabilidades desempenham esses agentes?
- Qual o aparato legal utilizado pela municipalidade para licenciamento de PGVs?
- Quais os parâmetros de análise são utilizados nos processos de licenciamento e em que medida eles são suficientes para caracterizar um empreendimento como tal?
- Como ocorre a gestão desses processos e qual o seu grau de transparência?

Como objetivo geral busca-se compreender os trâmites de um processo de licenciamento de PGVs de forma a contribuir para melhorar a eficiência e transparência dos procedimentos de análise e aprovação dos mesmos.

Como objetivos específicos têm-se:

- propor formas e meios de integração entre os órgãos envolvidos no processo de licenciamento de PGVs;
- apresentar subsídios sobre os processos de licenciamento de PGVs para a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife e ainda ampliar a base de referência sobre PGVs da Rede Iberoamericana de Pólos Geradores de Viagens contribuindo para o debate sobre mobilidade nas cidades.

A dissertação está estruturada iniciando com esta introdução seguida de 6 (seis) capítulos. No primeiro apresentam-se os conceitos e classificações de Pólos Geradores de Tráfego / Viagens, o marco legal atual, o processo de licenciamento, os procedimentos adotados para licenciamento de PGVs, a estrutura organizacional do Município do Recife, algumas experiências nacionais e internacionais de procedimentos de licenciamentos de PGV e como é tratado o assunto a luz do Estatuto das Cidades.

No segundo capítulo procurou-se traçar os perfis da administração pública e a administração contemporânea de empresas procurando enfocar os processos administrativos através dos princípios da administração pública, dos princípios modernos de administração por processos, da caracterização de processo administrativo com exemplos de Controle e Acompanhamento e uma abordagem das falhas no processo público.

O terceiro capítulo trata do estudo de caso, ou seja, licenciamento de PGVs no município do Recife/PE, no qual se apresentam o quadro atual da legislação e os procedimentos adotados formalmente para a tramitação dos processos considerados de impacto para o município. Apresenta-se também os atores envolvidos no processo, os órgãos responsáveis bem como o papel dos conselhos consultivos nas etapas do processo administrativo e o fluxo de informações até a decisão final de licenciamento de empreendimentos considerados de impacto no município do Recife pela legislação municipal através do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

No quarto capítulo descreve-se a metodologia adotada com a obtenção da documentação direta e indireta, as entrevistas e os questionários aplicados. Neste capítulo também está descrito as facilidades e dificuldades encontradas para a obtenção dos dados e também os erros cometidos ao longo do processo de construção desta dissertação.

No quinto capítulo são apresentados os resultados das pesquisa empírica, com a radiografia do processo de licenciamento tal qual ocorre na prática no município do Recife. Para o entendimento do organograma funcional procurou-se traçar um perfil

dos recursos humanos disponíveis do órgão gestor responsável pelo processo de licenciamento. Em seguida, realizou-se um levantamento sobre os papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos atribuídos em Lei, para então montar a estrutura organizacional e o processo administrativo. Por tratar-se de um processo da administração pública, este está sujeito a políticas e regras e neste capítulo faz-se um levantamento da legislação do município identificando os parâmetros utilizados para análise e licenciamento de PGVs. Logo em seguida mostra-se a tramitação do processo de licenciamento tal qual ocorre na prática com os prazos médios de tramitação para enfim, comentar o papel central da Comissão de Controle Urbano – CCU e do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU onde são sugeridas as ações mitigadoras ou compensatórias relativas aos empreendimentos de impacto. Apresenta-se ainda neste capítulo um resultado geral demonstrando as facilidades, falhas, retrabalhos, burocracia, empecilhos e sobretudo a demora para emissão de parecer final sobre a licença de instalação do empreendimento.

No sexto e último capítulo, com a intenção de buscar a excelência no atendimento ao cidadão por parte da administração pública municipal e ainda para contribuir com a melhoria contínua do ambiente de trabalho do qual esta mestranda faz parte, como funcionária da Empresa de Urbanização do Recife – URB desde 1986, apresenta-se então as conclusões, observações e proposição para a busca de uma melhoria na eficiência dos processos de licenciamento de empreendimentos de impacto especificamente de Pólo Gerador de Viagem para o município do Recife, utilizando técnicas de administração de empresas sob o olhar da coisa pública, com todas as interferências políticas que é inerente ao contexto.

## **1. CAPÍTULO I – Pólos Geradores De Viagens**

### **1.1. Pólos Geradores de Tráfego / Viagens: conceitos e classificações**

Neste capítulo procura-se sintetizar as diversas abordagens e conceitos elaborados ao longo do tempo para caracterizar os empreendimentos como pólos geradores de tráfego ou de viagens. A evolução parte do conceito de empreendimentos geradores de tráfego de veículos interferindo na via para empreendimentos que geram viagens de diversos modos interferindo na estrutura urbana das cidades.

Os Pólos Geradores de Tráfego – PGT, tratados recentemente pela literatura como Pólos Geradores de Viagens – PGV, são locais ou instalações de distintas naturezas que têm em comum o desenvolvimento de atividades em um porte e escala capazes de exercer grande atratividade sobre a população, produzir um contingente significativo de viagens, necessitar de grandes espaços para estacionamento, carga e descarga de bens e embarque e desembarque de pessoas, promovendo, conseqüentemente, potenciais impactos na estrutura urbana e na circulação de pessoas, bens e serviços. Os shopping centers, hipermercados, hospitais, universidades, estádios, terminais de carga, estações de transportes público e mesmo áreas protegidas do tráfego de passagem com múltiplas instalações produtoras de viagens são exemplos de alguns tipos de PGV. Nessa dissertação será utilizada a terminologia PGV, exceto quando mencionado na literatura como PGT.

Segundo Portugal (2003), a evolução dos Pólos Geradores de Viagens – PGV está intimamente ligada ao desenvolvimento das construções, pois elas – muitas vezes fascinantes e desafiadoras, além de atrair para si uma enorme atenção, favorável ou desfavoravelmente – têm normalmente como característica concentrar em espaços restritos um grande contingente de atividades, produzindo viagens que refletem numa escala significativa necessidades de infra-estrutura viária e sistemas de transporte.

As primeiras definições encontradas na literatura brasileira, em particular entre meados da década de 1980 e início da década de 2000, sobre PGV, denominados

então como Pólos Geradores de Tráfego (PGT), são bastante semelhantes como pode ser observado abaixo.

A Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo - CET-SP (1983) foi pioneira na definição e classificação de empreendimentos de impacto. Para a Companhia, Pólos Geradores de Tráfego (PGT) foram definidos como empreendimentos de grande porte, que atraem ou produzem grande número de viagens, causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato e em certos casos, prejudicando a acessibilidade de toda uma região, ou agravando as condições de segurança de veículos e pedestres. Conforme o Decreto Municipal nº 15.980/79, São Paulo, artigo 19, parágrafo 1º :

*“Consideram-se pólos geradores de tráfego as edificações ou instalações que exerçam grande atratividade sobre a população, mediante a oferta de bens ou serviços, gerando elevado número de viagens, com substanciais interferências no tráfego do entorno e a necessidade de grandes espaços para estacionamento ou carga e descarga”.*

Grando (1986) apresenta uma definição de PGT semelhante a da CET-SP. Para a autora, PGT são aqueles empreendimentos que, mediante a oferta de bens e/ou serviço, geram ou atraem um grande número de viagens e, conseqüentemente, causam reflexos na circulação de tráfego no entorno, tanto em termos de acessibilidade e fluidez do tráfego, muitas vezes com repercussões em toda uma região, quanto em termos de segurança de veículos e pedestres.

O Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN (2001) também define PGT de forma similar ao CET-SP, ou seja, como empreendimentos de grande porte que atraem ou produzem grande número de viagens, causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato e, em alguns casos, prejudicando a acessibilidade da região, além de agravar as condições de segurança de veículos e pedestres.

O Código Brasileiro de Trânsito (1997) não apresenta nenhuma definição nem caracterização de PGT ou PGV. Contudo, em seu Cap. VIII, do qual trata da engenharia de tráfego, da operação, da fiscalização e do policiamento ostensivo de

trânsito, determina a condição de aprovação de projetos de edificação para pólo atrativo de trânsito, como se segue:

*“Art. 93. Nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em pólo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas.”( art.93 – Lei n 9.503 de 23/09/1997)*

Morales (2007:175), por sua vez, define Polos Geradores de Tráfego como:

*“... construções urbanas que atraem grande quantidade de deslocamentos de pessoas e cargas, como shopping centers, hipermercados, escolas e conjuntos de escritório, provocando a instalação de empreendimentos deste tipo, impactos indesejáveis sobre o transporte e o trânsito da sua área de influência”.*

O autor (ibid) afirma ainda que:

*“o aumento do número de viagens, geradas com a inserção de um PGT em uma região, provoca o aumento do fluxo de veículos nas vias da sua área de influência. Isto causa congestionamentos, dificuldades de acesso ao próprio pólo, aumento do número de acidentes, com a diminuição da segurança de veículos e pedestres, alterando os níveis de serviço das vias, diminuindo a velocidade de percurso, aumentando assim, os níveis de poluição sonora e atmosférica”.*

No Distrito Federal, a Administração Regional de Brasília define, com base no Decreto N.º 19.915/98, que são considerados Pólos Geradores de Tráfego (PGT) os empreendimentos constituídos por edificação ou edificações cujo porte e oferta de bens ou serviços geram interferências no tráfego do entorno e grande demanda por vagas em estacionamentos ou garagens.

É importante ressaltar, contudo, que, do ponto de vista econômico, os empreendimentos de impacto são geralmente importantes para a cidade: as vantagens e os benefícios que a chegada de um grande empreendimento traz para uma região é, sem dúvida, um ganho. Porém, junto com os ganhos normalmente vem a reboque uma série de riscos e problemas que nem sempre recebem a devida atenção das empresas, em caso de empreendimentos privados, e do poder público, no caso de equipamentos privados e públicos.

Segundo Portugal (2003), os PGTs podem ser classificados de acordo com a natureza e a intensidade das atividades neles desenvolvidas:

- Quanto à natureza os PGTs, abrangem: shopping centers e lojas de departamentos; hipermercados e supermercados;

estabelecimentos de ensino; hospitais, prontos-socorros, maternidades e clínicas médicas; ginásios esportivos, autódromos, hipódromos e academias; hotéis e motéis; restaurantes, cinemas, teatros, templos, igrejas e auditórios; indústrias e oficinas; conjuntos residenciais; prédios de escritórios; pavilhões para feiras e exposições; parques e zoológicos; entrepostos e terminais atacadistas; aeroportos, portos, rodoviárias e garagens.

- Quanto à intensidade, considera-se a magnitude do provável impacto causado no sistema viário. A CET-SP (1983), com base em estudos por ela realizados, apresenta uma classificação preliminar dos PGTs segundo duas categorias:
  - (i) micropolos, para impactos isolados e pequenos, mas quando agrupados podem se tornar bastante significativos; e
  - (ii) macropolos, construção individualizada, cujos impactos causados são maiores e expressivos, merecendo, conseqüentemente, uma atenção especial dos fluxos veiculares, isto é: baixo (menos que 500 viagens veiculares na hora de pico), moderado (de 500 a 1000 viagens na hora de pico) e alto (mais de 1000 viagens na hora de pico) (CET-SP/ITE , 1983).

A CET-SP (ibid) estabelece, combinando estes dois fatores – natureza e intensidade – para cada tipo de instalação, o porte a partir do qual o empreendimento passa a ser considerado como PGT. Ela refina ainda esses valores ampliando e detalhando as atividades e estabelecendo, além do limite que caracteriza o empreendimento como PGT, um outro que define o “grande” PGT, que são aquelas edificações que ultrapassem 80.000 m<sup>2</sup> de área mínima computável para uso habitacional e 60.000 m<sup>2</sup> para uso comercial.

A partir da década de 2000 os estudos passam a enfatizar a geração de viagens pela instalação de determinados empreendimentos e não necessariamente o tráfego. Assim, o termo Pólos Geradores de Tráfego passou a ser substituído por Pólos Geradores de Viagem. Segundo Portugal e Goldner (2003), Pólos Geradores de Viagens – PGV são locais ou instalações de distintas naturezas, que

desenvolvem atividades de porte e escala capazes de produzir um contingente significativo de viagens.

Kneib (2004) destaca que conceitos de PGV, de uma maneira geral, terminam por focar na análise operacional dos empreendimentos, a curto prazo, assim como os impactos decorrentes nos sistemas de transporte e na circulação. A autora sugere então o termo Empreendimentos Geradores de Viagens que procura contemplar não apenas os impactos causados pelo empreendimento no sistema viário e na circulação, mas também na estrutura urbana, a médio e longo prazos.

Para o Ministério das Cidades, (Brasil, MC: 2006) os PGVs são empreendimentos que têm como característica atrair grande quantidade de pessoas e cargas. Como esses elementos em muitos momentos necessitam de um veículo para circular, tais construções geram tráfegos intensos ao seu redor e nas suas áreas de influência. Os principais problemas relacionados a esses pólos são:

- Inserção inadequada do empreendimento na malha viária existente;
- Perturbação indevida no tráfego de passagem;
- Falta de vagas de estacionamento e;
- Falta de segurança na travessia de pedestres.

O que se observa é que a terminologia pouco importa, ou seja, se é pólo gerador de viagem ou empreendimento gerador de viagem: o ponto focal nessa discussão está na forma de abordagem sobre o empreendimento e os efeitos que se deseja estudar, seja na estrutura urbana de forma mais ampla ou especificamente no sistema viário e de circulação a curto, médio ou longo prazo.

É importante ressaltar que a discussão sobre os empreendimentos de impacto torna-se cada vez mais presente e importante no debate sobre a mobilidade urbana, principalmente nas grandes cidades, uma vez que eles, pela sua natureza, localização e características de funcionamento, demandam estudos de gerenciamento da demanda. Como enfatiza Portugal (2003:04):

*“com o processo de urbanização ocorrido ao longo dos tempos e o conseqüente adensamento de atividades, por um lado, e incremento da taxa de propriedade e do uso de veículos motorizados, por outro, tornaram-se cada vez mais explícitas as limitações e a escassez de espaços nas cidades, o que potencializa, em*

*decorrência, possíveis impactos de instalações de maior porte nas infra-estruturas disponíveis, particularmente a viária e a de transportes”.*

Artigo publicado no Jornal do Comércio, Recife, em 26/06/2003, afirma que o desenvolvimento é refém da mobilidade, pois a capacidade de deslocar pessoas e bens condiciona a produção de riqueza e bem-estar. Prover condições de mobilidade agrega valores econômicos, sociais e culturais às sociedades e as rodovias mais importantes não são apenas ligações físicas entre locais. Elas têm vida própria e geram riqueza pela atratividade que podem exercer.

Os Pólos Geradores de Viagens, como todo grande projeto, causam impactos econômicos, sociais e ambientais, e não apenas interferem no tráfego de veículos, daí a tendência de analisar os impactos viários como parte integrante dos diversos impactos gerados pelos grandes investimentos públicos ou privados. É importante que os gestores públicos ou privados saibam, entretanto, que existem ferramentas adequadas para planejar, avaliar e monitorar as conseqüências desses investimentos, minimizando os impactos negativos e potencializando os positivos.

Em artigo publicado na Coluna 21, Guimarães (2008) exemplifica esta questão, quando menciona a chegada de uma grande indústria ou a instalação de um projeto turístico de relevância em uma determinada cidade. Naturalmente, um grande contingente de pessoas será atraído para o local em busca de emprego ou de alguma forma de renda. Se este impacto não for devidamente avaliado, é muito provável que ocorra um fenômeno comum: pressão urbana em torno do empreendimento, com uma grande massa de trabalhadores à espera de uma oportunidade, gerada pelo aumento da demanda de moradia, educação, saúde, saneamento e segurança. Algumas empresas já entenderam que o custo de planejar é bem menor do que o de consertar os problemas gerados pela falta de planejamento. Ao planejar é preciso também pensar em soluções para que a chegada de novos investimentos não venha agravar ainda mais os problemas já existentes e sim contribuir de forma positiva para toda a comunidade. Com uma análise adequada, é possível mapear e quantificar esses impactos – sociais, econômicos e/ou ambientais -, para mitigar os seus efeitos negativos e potencializar os positivos. Para o autor, um estudo de análise de impactos começa com um diagnóstico preciso de todo o ambiente socioeconômico no qual o

empreendimento irá se instalar. Esta radiografia permite que se encontrem respostas para algumas perguntas essenciais, tais como: quais os impactos desse investimento em termos de geração de empregos, demanda por serviços complementares, compra de insumos, terceirização de serviços ou receita tributária? Avaliar os impactos desse investimento em suas múltiplas dimensões permite à empresa investir com racionalidade e ter melhor foco em suas ações. Ao minimizar os efeitos negativos e se relacionar de forma positiva com o ambiente e a comunidade, a empresa adota uma postura socialmente responsável, uma exigência para quem quer se tornar ou se manter competitivo no cenário atual.

A literatura na área de transportes tem apontado que os Pólos Geradores de Viagem podem afetar negativa ou positivamente as condições de mobilidade nas cidades, dependendo da localização, da demanda por infra-estrutura, da disponibilidade de espaço, dentre outros fatores. Nesse sentido, compreender e analisar o processo de licenciamento e aprovação, pelo órgão público competente, de empreendimentos com características de um pólo gerador de viagem é estratégico para análise da mobilidade urbana.

Apesar do crescente interesse sobre o tema e da literatura disponível, poucos são os estudos que analisam os processos de licenciamento de empreendimentos caracterizados como PGVs. Estudos mais aprofundados são relativos principalmente aos impactos desses empreendimentos no sistema de circulação, sugerindo medidas adequadas de minimização desses impactos; alguns outros já discutem os impactos na valorização imobiliária da área de influência imediata e na qualidade ambiental do entorno. Os estudos também são focados em tipos específicos de PGVs como, por exemplo, shopping centers, instituições de ensino superior e supermercados.

## **1.2. Bases Legais sobre Pólos Geradores de Viagens no Brasil**

Esse item procura mapear as bases legais tanto na caracterização como nas exigências para o licenciamento de Pólos Geradores de Viagens, nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, define como competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Incluiu também um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia no âmbito do município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana nos seus artigos 182 e 183. O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, deve ser exercida conforme diretrizes gerais fixadas em Lei e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes.

A legislação específica, elaborada para que pudessem ser implementados os princípios e instrumentos previstos na Constituição, só foi aprovada em Julho de 2001 e ficou conhecida como Estatuto das Cidades. A partir desta data, o capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto das Cidades e o texto da Medida Provisória Nº 2.220/01<sup>1</sup>, passou a dar as diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal.

No seu artigo 36, o Estatuto das Cidades (Lei No 10.257/01) estabelece que uma lei municipal conterá critérios que definirão quais os empreendimentos que dependerão de um estudo prévio de impacto de vizinhança como condição para a sua aprovação. Esses critérios poderão variar conforme as características urbanas e da infra-estrutura do município, e poderão se basear, entre outros, no impacto de tráfego que gera. Conforme o artigo 37 da mesma Lei, o Estudo de Impacto de

---

<sup>1</sup> Medida Provisória n 2220/01, institui Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, que possui, entre outras atribuições, as seguintes: propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano; acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano; emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano; e promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

Vizinhança “será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento”. Deverá incluir, no mínimo, a análise dos impactos do empreendimento ou atividade quanto ao adensamento populacional, aos equipamentos urbanos e comunitários, ao uso e ocupação do solo, à valorização imobiliária, à **geração de tráfego, à demanda por transporte público** (grifo nosso), à paisagem urbana, ao patrimônio natural e cultural.

As conclusões do Estudo de Impacto de Vizinhança poderão culminar na aprovação do empreendimento ou atividade, estabelecendo condições ou contrapartidas para seu funcionamento, ou poderão impedir sua realização. A contrapartida a ser oferecida pelo empreendimento a fim de manter a possibilidade de sua realização, pode ser de várias ordens relacionando-se à sobrecarga que ele provocará. No caso de empreendimentos que sobrecarreguem a infra-estrutura viária, poderão ser exigidos investimentos em melhoria de acessos, semaforização, investimentos em transportes coletivos, entre outros (Estatuto das Cidades, Art.36 da Lei 10.257/01)

O Estudo de Impacto de Vizinhança poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como: diminuição da área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam **para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento do número de vagas de estacionamento** (grifo nosso), recuos ou alterações de fachada, etc (ibid).

O alerta que o guia para utilização do Estatuto das Cidades (Brasil, 2002) faz é que a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança implica em muitos riscos e deve ser feita de forma criteriosa. O impacto de vizinhança, mais usualmente tratado, é o impacto sobre o sistema viário e a semaforização, investimentos que em última instância, beneficiam ou valorizam – ou até mesmo viabilizam alguns dos grandes empreendimentos. Assim, devem ser levados em conta impactos que ultrapassem aqueles sobre o sistema viário: impactos de ordem ambiental (impermeabilização excessiva do terreno, aumento da temperatura), paisagística (impacto sobre paisagens de morros, dunas, vales), econômica (impactos sobre o comércio local), e social (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos).

A Lei do Estudo de Impacto de Vizinhança prevista no art.36 do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), que estabelece que uma Lei Municipal conterá critérios que definirão quais os empreendimentos que dependerão de um estudo prévio de Impacto de Vizinhança como condição para sua aprovação, sendo um instrumento independente do Plano Diretor, oferece um marco legal para que os municípios possam dialogar em pé de igualdade com os empreendedores. No Recife, por exemplo, a Lei complementar 171 de 29/05/2007, em seu art.95, obriga que a liberação para instalação das atividades geradoras de alto grau de incomodidade urbana, em macro-projetos ou não, será condicionada à elaboração preliminar de instrumentos técnicos dentre outros o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e o Estudo de Impacto de Trânsito. Porém, mesmo na ausência da Lei do Estudo de Impacto de Vizinhança, o princípio do impacto de vizinhança já foi aplicado por vários municípios brasileiros para uma série de empreendimentos. A exigência de modificações nos projetos ou de contrapartidas foi feita baseando-se em instrumentos já vigentes, como a regulamentação de Pólos Geradores de Tráfegos, o Estudo de Impacto Ambiental ou mesmo a pressão direta de moradores das redondezas de futuros empreendimentos, como, por exemplo, nas cidades de São Paulo, Mauá, Porto Alegre, Natal e Belo Horizonte, que aplicou o princípio para diversos empreendimentos nestas cidades.

No Brasil, as normas de licenciamento para pólos geradores de viagens no âmbito federal são: a norma que trata do licenciamento com base nas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (1997), que regula o licenciamento especificando o tipo de empreendimento e as atividades sujeitas a ele e obriga aos órgãos ambientais a definir critérios para o licenciamento com base no Estudo de Impacto Ambiental – EIA, o Código Brasileiro de Trânsito e as normas do DENATRAN; e, no âmbito municipal, os planos diretores e suas leis derivadas, como as legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo municipal e/ou lei de estudo de vizinhança que tratam o licenciamento a partir das características arquitetônicas, urbanísticas e viárias de empreendimentos considerados de impacto, cujo enquadramento como tal varia entre municípios.

É importante ressaltar que as Leis de zoneamento e de uso e ocupação do solo derivam do Plano Diretor e definem a localização das funções urbanas

(habitacional, serviços, industrial, agrícola, institucional e de lazer) e também o adensamento do espaço. Tais leis são importantes para o planejamento de transportes por definir o tipo de espaço que o sistema viário irá compatibilizar. Dessa forma, cabe às leis de uso e ocupação do solo (ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos, 1997):

- Controlar as tendências de construção excessiva em áreas disputadas;
- Impor restrições ao uso do solo a atividades incompatíveis;
- Estabelecer o equilíbrio entre a distribuição espacial da população, das atividades e da capacidade de infra-estrutura (inclusive o sistema viário e de transporte coletivo), restringindo o coeficiente de aproveitamento dos lotes, a taxa de ocupação e dos usos compatíveis em cada zona.

A análise de um projeto considerado PGV baseada na retirada dos veículos da malha viária, considerando apenas exigências de estacionamento dentro da área do empreendimento, cumpre o parâmetro mínimo das variáveis a serem consideradas pelas Leis Municipais. Outros parâmetros de análise também devem ser considerados, na medida em que esses empreendimentos variam de natureza e, portanto, possuem dinâmicas específicas de funcionamento, bem como podem se instalar em diversas zonas do município que apresentam especificidades na sua estruturação urbana. (PlanMob – Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana Ministério das Cidades / 2007).

O ITE – *Institute of Transportation Engineers* (1987a) indica que a necessidade de estudo de impactos e de acessos ao tráfego é determinada quando se instala uma ou mais das seguintes condições:

- O número adicional de viagens geradas na hora de pico é superior a um dado limite;
- O número adicional de viagens geradas ao longo do dia é maior que um valor especificado;
- O empreendimento ultrapassa um certo tamanho, em termos de superfície ou unidades;
- A realocação de usos do empreendimento supera um determinado porte;

- A área é sensível aos potenciais impactos e sofre congestionamentos;
- Julgamento e critérios da equipe do órgão público.

Baseados nestas condições, os municípios definem em legislação própria os parâmetros norteadores para o licenciamento de cada empreendimento para a sua cidade (ibid)

Para a Rede Ibero-Americana de Estudos de Pólos Geradores de Viagens ([www.redpgv.coppe.ufrj.br](http://www.redpgv.coppe.ufrj.br); sítio acessado em abril de 2008):

*“os processos de análise e aprovação de implantação de PGVs quanto aos aspectos de engenharia de tráfego, deverão ser do órgão responsável pela gestão do sistema viário, havendo a participação e a inter-relação, durante a análise dos projetos, com os outros órgãos envolvidos. A análise do projeto de PGV, bem como as exigências e adequações que se façam necessárias, deverá ocorrer no momento que antecede a aprovação final do projeto executivo. É conveniente o estabelecimento da figura da ‘consulta prévia’ nas fases iniciais de aprovação do projeto, como forma de um contato entre o empreendedor e o órgão responsável pelo sistema viário.”*

### **1.3. O processo de análise e licenciamento de PGVs no Brasil**

Estabelecido o marco legal para a instalação de um empreendimento de impacto, faz-se necessário investigar como se dá o processo de licenciamento destes investimentos no âmbito municipal.

A análise dos pólos geradores de tráfego deve ser feita em duas etapas interligadas: (i) análise do projeto arquitetônico e (ii) estudo de impacto sobre o sistema viário de acesso e área de entorno (Brasil, 2006). Na análise do projeto arquitetônico, de acordo com as recomendações do Ministério das Cidades (ibid), devem ser levados em consideração os seguintes aspectos:

- Características geométricas e localização dos acessos;
- Disposição e dimensionamento de vagas;
- Vias internas de circulação, raios horizontais e declividades transversais em rampas e acessos.

E na análise dos impactos sobre o sistema viário de acesso e área de entorno:

- Geração de pontos críticos de circulação e segurança para veículos e pedestres;
- Congestionamento das vias de acesso pelo esgotamento de sua capacidade;
- Geração de demanda de vagas de estacionamento superior à oferta;
- Geração de impactos ambientais (poluição atmosférica e sonora)
- Alteração no uso e ocupação do solo do entorno.

Para controle dos PGVs o Ministério das Cidades (ibid) sugere a seguinte seqüência de atividades:

- Estudar leis existentes (código de edificações e leis de zoneamento);
- Definir as áreas da cidade para as quais se deseja estabelecer controles mais rígidos;
- Estabelecer padrões aceitáveis em função das condições urbanas, de trânsito e transportes;
- Definir instrumentos legais e técnicos para estabelecer exigências aos empreendedores e;
- Cuidar para que as exigências sejam adaptadas às condições específicas do empreendimento e do transporte e trânsito de cada região.

Os parâmetros estabelecidos para a aprovação de PGVs, através de leis municipais, deverão ser aplicados tanto para projetos de implantação ou de expansão quanto para projetos de transformação de uso de parte ou da totalidade das áreas.

Deverão ainda ser feitas maiores exigências na aprovação de “modificação de uso”, havendo dispositivos de controle quanto a mudanças de uso do solo através de exigências vinculadas a parâmetros relacionados à fluidez de tráfego, tendo em vista as novas necessidades. É importante a formalização e instituição da figura do “Ônus do Empreendedor”, necessária para o atendimento das exigências de obras e intervenções no sistema viário. O empreendedor se torna responsável pela

implantação de medidas mitigadoras, para minimizar os impactos previstos no entorno, quando da implantação do seu empreendimento. Tal exigência deverá estar vinculada à aprovação da obra (habite-se), devendo as intervenções necessárias estar concluídas antes desta. Outra medida passível de adoção por parte do poder público é a cobrança da “Taxa de Estudos para Fixação de Diretrizes”, requerida para a análise do projeto em estudo (Cidades, 2006).

É importante destacar que as concentrações de atividades podem promover também ganhos comparativos e competitivos, fruto das economias de escala, que podem favorecer os clientes nelas interessados e os seus empreendedores. Entretanto, quando essas concentrações são excessivas ou instaladas em locais incompatíveis, podem provocar a saturação das infra-estruturas coletivas e as disfunções sociais.

Devido a esta dualidade de impactos positivos e negativos, é fundamental que a implementação de um PGV seja apreciada através da realização de estudos apropriados, devidamente respaldados tecnicamente, para prever e tratar os impactos, minimizando os de natureza negativa a níveis aceitáveis e maximizando os de caráter positivo. Os estudos devem estar em sintonia com as diretrizes de desenvolvimento socioeconômico defendidas pelo Plano Diretor, servindo de referência e critérios na escolha adequada de localização e de projetos de PGV.

Portugal e Flórez (2005) apontam pelo menos três condições que precisam ser construídas e preservadas para lidar com licenciamento de PGVs, quais sejam:

- *“Quanto ao planejamento - a realização de Planos Diretores como processos efetivos e sintonizados com o interesse público e a melhoria da qualidade de vida. Por terem um papel estruturador do território e estabelecerem as diretrizes de ocupação do solo, devem servir de critério para a escolha do local e o tipo de PGV que pode ser implementado e usado para promover o desenvolvimento sustentado. Servir também de referência para o planejamento de transportes e de sua infra-estrutura de forma integrada, hierarquizada e com uma configuração que forneça padrões de acessibilidade de acordo com a proposta de desenvolvimento. E que também defina as classes de via nas quais os PGVs podem ser construídos.*
- *Quanto ao suporte institucional - é necessário que sejam especificados os órgãos responsáveis pelo processo de licenciamento de PGVs e suas atribuições, bem como que os mesmos disponham de estrutura, recursos e equipes preparadas para desempenhar suas atividades para apreciar os pleitos de construção ou ampliação*

*submetidos pelos empreendedores. Este processo deve contar com o respaldo legal, no qual devem ser definidos objetivamente, e no âmbito de cada município, o tipo e o porte de equipamentos urbanos que se constituem em PGV. Também as exigências de construção – como número mínimo de vagas de estacionamento e configuração geométrica dos acessos - a serem observadas no projeto de cada tipo de PGV.*

- *Quanto ao conhecimento - , é fundamental que o processo de licitação seja sistematizado e concebido segundo um ambiente de transparência e de estímulo a participação qualificada dos distintos atores envolvidos, como os empreendedores, a administração pública e a comunidade. Deve ser elaborado e fornecido um guia, contendo as etapas, os critérios e as técnicas a serem empregadas na realização do Estudo de Impactos. Devem ainda ser valorizadas e apoiadas as Universidades e Entidades comprometidas com a geração e disponibilização de conhecimento atual e compatível com a realidade local, em termos de desenvolvimento de taxas de geração de viagens, modelos, métodos, procedimentos e ferramentas de análise, cursos e sistemas de informação.”*

O órgão municipal gestor deverá contar com uma estrutura organizacional onde os processos para implantação de Pólos Geradores de Viagens serão analisados de acordo com as diretrizes regulamentadas pelas leis urbanísticas de cada município, bem como as resoluções e decretos regulamentadores para sua aprovação (Brasil, 2006). O projeto será analisado previamente na zona onde será inserido, definida pelo Plano Diretor do município, para verificar a viabilidade do empreendimento no local pretendido.

Na análise dos memoriais de impacto viário, Bersoling (1999) sugere uma proposição simplificada composta por 4 fases para que os técnicos possam avaliar esse tipo de impacto:

Fase 1: obtenção do projeto básico, da proposta funcional e da localização do empreendimento;

Fase 2: estimativa da situação futura do tráfego sem a implantação do PGT;

Fase 3: estimativa do tráfego adicional gerado pelo PGT;

Fase 4: identificação e análise de alternativas que atenuem o impacto do PGT.

A figura 1.1 ilustra essas fases:

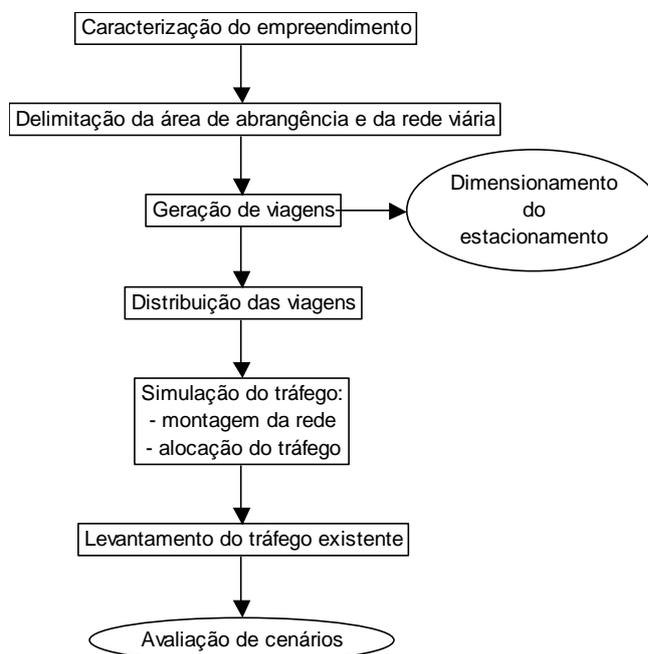


Figura 1.1 - Metodologia de avaliação de impactos de um PGT no tráfego (Bersoling-1999)

A delimitação da área de abrangência é um importante fator a considerar, pois contempla a área de influência e a área de contribuição do empreendimento. Segundo Bersolin (ibid), o poder de atração de um empreendimento é função inversa do tempo necessário para acessá-lo. A área de abrangência representa a delimitação física do alcance do atendimento da maior parte da clientela do empreendimento.

Após a verificação de localização do empreendimento, o projeto arquitetônico elaborado pelo empreendedor para aquele lote é submetido à apreciação dos técnicos urbanistas analistas do órgão municipal responsável, para verificação das exigências das legislações urbanísticas. Se o empreendimento for considerado de impacto sua tramitação sofrerá uma série de exigências especiais para que o município libere a sua implantação, podendo chegar a exigir ações mitigadoras para sua liberação.

Na estrutura organizacional do município deverão constar os agentes jurídicos que emitirão os pareceres de regulamentação do imóvel preterido. O município deve

dispor de pessoal técnico capacitado e em número suficiente para analisar e emitir os pareceres necessários ao cumprimento dos dispostos nas leis e resoluções, no que diz respeito à regulamentação da implantação de Pólos Geradores de Viagens no Município. Para complementar a análise realizada pelos órgãos municipais competentes, estudos complementares poderão ser solicitados, de acordo com o Manual de Procedimentos para Tratamento de Pólos Geradores de Tráfego do DENATRAN (2001) para minimizar os impactos negativos sobre as vias de acesso e adjacentes ao empreendimento em função das prováveis ocorrências de congestionamentos e de pontos críticos de circulação e segurança viárias (Brasil, 2006)

#### **1.4. Experiências nacionais e internacionais de procedimentos de licenciamentos de PGV**

No território Nacional podemos destacar alguns municípios que prevêem, na sua legislação, a análise de empreendimentos considerados Pólos Geradores de Viagens. O município de São Paulo talvez seja o que melhor torna acessível e apresenta detalhadamente os procedimentos de análise e licenciamento de PGVs como pode ser observado abaixo.

##### **1.4.1. Algumas Experiências Nacionais**

###### **1.4.1.1. Município de São Paulo / SP**

No Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (Lei 13.430/2002), por exemplo, o impacto no tráfego é regulamentado através do relatório de Impacto Ambiental e de Vizinhança que é exigido, segundo o Artigo 256, para localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades, utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental. O Estudo de Impacto de Vizinhança, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente

na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, das seguintes questões:

- adensamento populacional;
- equipamentos urbanos e comunitários;
- uso e ocupação do solo;
- valorização imobiliária;
- geração de tráfego e demanda por transporte público;
- ventilação e iluminação;
- paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; e
- definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

O poder Executivo do município de São Paulo, com base na análise dos estudos ambientais apresentados, poderá exigir do empreendedor, a execução, às suas expensas, das medidas atenuadoras e compensatórias relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade ([www.capital.sp.gov.br](http://www.capital.sp.gov.br), sítio acessado em agosto de 2008)

As edificações sujeitas à apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV na cidade de São Paulo estão mencionadas no quadro 1.1 abaixo:

Quadro 1.1: Edificações sujeitas à apresentação de RIV, Município de São Paulo

<b>ATIVIDADE</b>	<b>ÁREA MÍNIMA COMPUTÁVEL (m<sup>2</sup>)</b>
Uso Habitacional	80.000
Prestação de Serviços	60.000
Comércio	60.000
Indústria	20.000
Usos institucionais	40.000

Fonte: [www.capital.sp.gov.br](http://www.capital.sp.gov.br), sítio acessado em agosto/08

O Relatório de Impacto de Vizinhança deverá conter, no mínimo, as seguintes informações (ibid):

- Dados necessários à análise da adequação do empreendimento às condições do local e do entorno:
- Localização e acessos gerais;
- Atividades previstas;
- Áreas, dimensões e volumetria;
- Levantamento planialtimétrico do imóvel;
- Mapeamento das redes de água pluvial, água, esgoto, luz e telefone no perímetro do empreendimento;
- Capacidade do atendimento pelos concessionários das redes de água pluvial, água, esgoto, luz e telefone para a implantação do empreendimento;
- Levantamento dos usos e volumetria de todos os imóveis e construções existentes, localizados nas quadras limítrofes à quadra ou quadras onde o imóvel está localizado;
- Indicação das zonas de uso constantes da legislação de uso e ocupação do solo das quadras limítrofes à quadra ou quadras onde o imóvel está localizado;
- Indicação dos bens tombados pelo Conselho Municipal de Preservação Do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo - CONPRESP ou pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo - CONDEPHAAT, no raio de 300 (trezentos) metros, contados do perímetro do imóvel ou dos imóveis onde o empreendimento está localizado.

Os dados necessários à análise das condições viárias da região devem considerar:

- Entradas, saídas, geração de viagens e distribuição no sistema viário;
- Sistema viário e de transportes coletivos do entorno;
- Demarcação de melhoramentos públicos em execução ou aprovados por lei, na vizinhança;
- Compatibilidade do sistema viário com o empreendimento;

- Certidão de Diretrizes fornecida pela Secretaria Municipal de Transportes - SMT;

E os dados necessários à análise de condições ambientais específica do local e de seu entorno são:

- Produção e nível de ruído;
- Produção e volume de partículas em suspensão e de fumaça;
- Destino final do material resultante do movimento de terra;
- Destino final do entulho da obra;
- Existência de recobrimento vegetal de grande porte no terreno.

Para a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de São Paulo (Lei no. 13.430/2002) recorre, dentre outros, ao aspecto da circulação viária, de pólos geradores de tráfego e de estacionamentos ([www.capital.sp.gov.br](http://www.capital.sp.gov.br) / sítio acessado em junho 2008).

Os empreendimentos com potencial gerador de tráfego são classificados no artigo 160 dessa Lei como pólos geradores de tráfego - PGT, e sua instalação está sujeita a fixação de diretrizes nos termos da legislação específica, relativas a:

- I. (i) características e localização dos dispositivos de acesso de veículos e de pedestres, com respectivas áreas de acomodação e acumulação; (ii) características e dimensionamento das áreas de embarque e desembarque de veículos e passageiros, pátio de carga e descarga; (iii) dimensionamento de vagas para estacionamento de veículos; e (iv) medidas mitigadoras para reduzir o impacto do empreendimento no sistema viário;
- II. Os empreendimentos que pelo seu porte ou natureza possam causar impacto ou alteração no seu entorno ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura, classificados como geradores de impacto de vizinhança estão sujeitos à fixação prévia de diretrizes nos termos da legislação específica, e terão seus projetos analisados pela Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo - CAIEPS.

Obras de grande porte estão sujeitas a outras exigências e os projetos, por serem mais complexos, merecem um tratamento especial. Nestes casos pode ser necessária a aprovação prévia de outros órgãos ou a apresentação de documentação complementar, sendo conveniente, antes da elaboração do projeto definitivo, solicitar a análise do estudo preliminar através de Diretrizes de Projeto. Nas Diretrizes de Projeto são verificadas as condições de implantação do empreendimento, o movimento de terra necessário, a volumetria, aeração, índices urbanísticos e as áreas construídas da edificação a ser projetada, e ainda os acessos e previsão de vagas de estacionamento.

Para a tramitação de processo de aprovação de projetos na Prefeitura de São Paulo, é definida como Pólo Gerador de Tráfego, a edificação permanente ou transitória que, pela concentração da oferta de bens ou serviços, gere grande afluxo de população, com substancial interferência no tráfego do entorno, necessitando de grandes espaços para estacionamento, carga e descarga, ou movimentação de embarque e desembarque.

No município de São Paulo classificam-se como Pólo Gerador de Tráfego ([www.capital.sp.gov.br](http://www.capital.sp.gov.br), sítio acessado em junho de 2008):

- I. as edificações não residenciais que prevejam a oferta de vagas de estacionamento em número igual ou superior a:
  - a) 200 (duzentas) em qualquer região do município;
  - b) 80 (oitenta) quando localizadas nas AET, definidas pela Lei N.º 10.334, de 13 de julho de 1987;
- II. as edificações que ultrapassem os limites de área ou capacidade estabelecidas pela tabela 1.1 abaixo:

Tabela 1.1: Limites da área ou capacidade

<b>Atividade</b>	<b>Área Computável (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Capacidade</b>
Habitação	-	500 veículos
Prestação de Serviço de Saúde	7.500	-
Prestação de Serviço de Educação	2.500	-
Locais de Reunião, Atividades e Serviços Públicos de Caráter Especial Atividades Temporárias	-	500 pessoas
Prática de Exercício Físico ou Esporte	2.500	-

Fonte: [www.capital.sp.gov.br](http://www.capital.sp.gov.br), sítio acessado em agosto/08

No município de São Paulo o órgão responsável pela análise dos empreendimentos classificados como PGT é a CET – Companhia de Engenharia de Tráfego da Secretaria Municipal de Transportes. Essa análise é realizada com o objetivo de diminuir o impacto que os empreendimentos de grande porte causam sobre o tráfego das vias que lhes dão acesso. Esta atribuição é estabelecida por legislação, como decorrência do aumento sistemático da frota de veículos, do surgimento de novas atividades e do crescimento e adensamento verificado em toda a cidade.

A análise do impacto de Pólos Geradores pela CET/SP tem por objetivo ([www.cetsp.com.br](http://www.cetsp.com.br), sítio acessado em junho 2008):

- garantir melhor inserção do empreendimento na malha viária existente;
- diminuir a perturbação gerada pelo empreendimento ao tráfego de passagem;
- viabilizar a absorção, internamente à edificação, de toda a demanda por estacionamento gerado pelo empreendimento;
- assegurar que as operações de carga e descarga ocorram nas áreas internas da edificação;
- reservar espaços seguros para circulação e travessia de pedestres; e
- garantir vagas especiais de estacionamento para deficientes físicos e motocicletas.

A análise, por parte da CET/SP, é feita em duas fases (ibid):

Na Fase 1 - a CET elabora estudos para quantificar a atração/geração de viagens do pólo e identificar seu impacto no sistema viário de acesso; analisa as condições de segurança dos pedestres; avalia as condições das áreas de estacionamentos, embarque e desembarque e pátios de carga e descarga; e aprecia a suficiência de vagas propostas. Em alguns casos, tais estudos determinam modificação do projeto do empreendimento.

Para facilitar o acesso dos usuários ao empreendimento e, ao mesmo tempo, mitigar possíveis danos ao fluxo de veículos e pedestres nas vias, são fixadas melhorias viárias a serem executadas e custeadas pelo empreendedor.

Após estes estudos, a CET encaminha relatório técnico para SMT que emite a Certidão de Diretrizes - CD<sup>2</sup>, em que constam parâmetros a serem seguidos no projeto do empreendimento e as melhorias viárias necessárias. Certidão de Diretrizes por sua vez, é documento exigido para a aprovação do projeto do empreendimento na SEHAB (Secretaria de Habitação). O interessado pela aprovação, reforma, mudança de uso ou regularização de um Pólo Gerador de Tráfego deverá protocolar processos distintos, na SEHAB (Secretaria de Habitação) e na SMT (Secretaria Municipal de Transportes).

Na Fase 2, a CET supervisiona tecnicamente o cumprimento da Certidão de Diretrizes quanto às melhorias viárias nela fixadas; acompanha as etapas de elaboração e aprovação dos projetos executivos, de execução de obras civis, de fornecimento de equipamentos, e de implantação dos dispositivos de sinalização viária.

---

<sup>2</sup> Para a emissão da certidão de diretrizes, os projetos de Pólos Geradores de Tráfego são analisados pela CET observando-se dois aspectos: o projeto arquitetônico da edificação no que diz respeito às características geométricas e localização dos acessos, disposição e dimensionamento de vagas, vias internas de circulação, raios horizontais e declividades transversais em rampas e acessos, dimensionamento de pátios de carga e descarga etc; e o sistema viário de acesso em função do impacto sobre a circulação e segurança dos veículos e pedestres, da possibilidade de ocorrência de congestionamento e acidentes nas vias de acesso e da oferta de vagas de estacionamento.

Após a constatação e verificação in loco do cumprimento das melhorias viárias fixadas, a CET encaminha relatório técnico para o Departamento de Operações do Sistema Viário - DSV que emite o Termo de Recebimento e Aceitação Definitivo - TRAD. O TRAD é documento exigido para que o empreendimento obtenha o Certificado de Conclusão do Imóvel (HABITE-SE).

A análise pela SMT/CET dos Pólos Geradores de Tráfego é realizada utilizando-se a seguinte metodologia ([www.cetsp.com.br](http://www.cetsp.com.br) - Prefeitura de São Paulo, sítio acessado em junho de 2008):

1. Projeto arquitetônico da edificação: além de observar as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, a análise do projeto arquitetônico é efetuada com base no Código de Edificações que estipula os parâmetros geométricos mínimos para circulação, manobras e estacionamento de veículos, assegurando condições básicas de segurança aos veículos e pedestres;
2. Sistema viário de acesso.

A análise do impacto dos Pólos Geradores de Tráfego é realizada utilizando-se modelos matemáticos de geração e atração de viagens, elaborados na CET e adaptados às condições específicas de ocupação urbana, sistema viário, trânsito e transporte coletivo do Município de São Paulo. Complementam esta análise contagens classificadas de veículos, dados de acidentes e da capacidade viária.

As análises de impacto sobre a circulação de veículos e pedestres são discutidas internamente na CET, envolvendo as equipes de planejamento, projetos e operação do tráfego, podendo incluir também outros órgãos públicos.

Para as demais experiências brasileiras apresentadas a seguir, não foi possível acessar informações no nível de detalhamento similar ao município de São Paulo.

#### **1.4.1.2. Município de Belo Horizonte / MG**

Em Belo Horizonte – MG, estão sujeitos a um licenciamento ambiental todos os empreendimentos não residenciais com mais de 6 mil m<sup>2</sup> de área construída ou empreendimentos residenciais com mais de 150 unidades. Estes precisam apresentar um *relatório de impacto ambiental*, para obter a licença de construção. O relatório pode determinar modificações físicas a serem realizadas, como restrições construtivas, adequações de projeto ou contrapartidas: reposição de áreas verdes, semaforização ou aberturas de vias adicionais. O impacto no tráfego é um dos itens do relatório de impacto ambiental.

#### **1.4.1.3. Município do Rio de Janeiro / RJ**

No município do Rio de Janeiro – RJ, por sua vez, o Plano Diretor em tramitação na câmara desde 2001, trata na sessão III do Capítulo V – Da política de transportes, os projetos que impliquem na implantação ou expansão de atividades geradoras de tráfego. De acordo com o relatório de impacto, o órgão municipal de transportes poderá exigir que o empreendedor providencie e custeie intervenções viárias e adequações nas edificações de modo a garantir as condições de fluidez e segurança da via e de sua área de influência.

#### **1.4.1.4. Município de Natal / RN**

Em Natal–RN, o Plano Diretor aprovado em 21 de Junho de 2007, como Lei Complementar Nº 082, e prevê em seu Artigo 37 que os empreendimentos e atividades de moderado e forte impacto deverão apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança, incluindo, entre outras análises, a de geração de tráfego.

#### **1.4.1.5. Município de Goiânia / GO**

Para o município de Goiânia-GO, os empreendimentos de impacto são também definidos pelo Plano Diretor ( Lei Complementar Nº 171 de 29/05/2007). No Título IV, Capítulo I, na Seção III – Dos Empreendimentos de Impacto, o art.94 define:

“Empreendimentos e atividades de impacto, são os macro-projetos, não residenciais, públicos ou privados, que, quando implantados, venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana ou, ainda, de repercussão ambiental significativa, provocando alterações nos padrões funcionais e urbanísticos ou ao espaço natural circundante, como: I – Os empreendimentos com capacidade de reunião de mais de 600 (seiscentas) pessoas simultaneamente; II – Os empreendimentos que ocupam uma ou mais de uma quadra ou quarteirão urbano com área igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados); III – Os empreendimentos potencialmente poluidores conforme grau de incomodidade previsto em legislação específica;” No §2 exclui-se das exigências do caput do artigo os templos religiosos. Para que seja liberada a instalação das atividades no art.95 é previsto o estudo de Impacto de Trânsito.

#### **1.4.2. Algumas Experiências Internacionais**

Algumas experiências internacionais sobre caracterização e licenciamento de PGVs foram apresentadas na reunião da Rede Ibero-Americana de Estudo em Pólos Geradores de Viagens, que ocorreu durante a realização do XXI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, em 2007, no Rio de Janeiro. Essas experiências estão compiladas abaixo, a partir dos registros das apresentações nessa reunião, disponibilizada pela Rede.

##### **1.4.2.1. Lisboa – Portugal**

Em Portugal, de acordo com apresentação de Macário, os instrumentos urbanísticos utilizados na cidade de Lisboa incluem: Plano Regional de Ordenamento do Território, Plano Estratégico (Apoiado na Visão Estratégica para Lisboa 2012), Planos Municipais de Ordenamento do Território (Plano Diretor Municipal, Plano de Urbanização, Plano de Pormenor); Planos e Projetos Prioritários. De acordo com Macário (ibid), os principais Pólos Geradores de Viagens na cidade de Lisboa, são bem servidos de transportes públicos, aliados à existência de várias estruturas com capacidade para receber grandes grupos, com destaque para o Centro de Congressos de Lisboa, O Centro Cultural de Belém, e o

Pavilhão Atlântico. A orientação estratégica ou visão estratégica para a cidade de Lisboa, compreende:

- qualificação, especialização e densificação de atividades econômicas sobretudo em torno das áreas de maior acessibilidade em transporte público, de modo a criar zonas de forte aglomeração, reforçando e alargando as atividades terciárias;
- distribuição adequada do uso comercial com a interdição de grandes superfícies generalistas dando prioridade ao comércio de proximidade; e
- estabilização das áreas comerciais de maior dimensão e mais recentes.

Traçando um paralelo entre os órgãos responsáveis pela aprovação de processos de PGVs no Brasil e em Portugal, Macário (2007) mostra que em Portugal a Câmara Municipal exerce o papel das Prefeituras Municipais do Brasil, onde o vereador mais votado nas eleições autárquicas assume a presidência do “Pelouro do Urbanismo”, onde os processos de licenciamento para os projetos de empreendimentos são apreciados e encaminhados a uma diretoria. Dependendo do tipo de projeto, se é do tipo convencional ou estratégico, é dado encaminhamento de forma distinta. Quando o projeto é considerado estratégico são adotados para a sua apreciação os critérios de localização, dimensão e relevante interesse público. Para que o projeto seja definido com estratégico há de se observar os seguintes parâmetros:

- Loteamentos com área de intervenção superior a 1ha;
- Edifícios ou conjuntos de edificações cuja área de construção exceda 20.000m<sup>2</sup> de habitação;
- Edifícios ou conjuntos de edificações cuja área de construção exceda 10.000m<sup>2</sup> de terciário;
- Edifícios ou conjuntos de edificações cuja área de construção exceda 2.500 m<sup>2</sup> de comércio;
- Promoções diretas ou indiretas do Estado;
- Promoções de instituições universitárias, públicas e privadas; e
- Promoções municipais ou de empresas municipais.

O processo de licenciamento de PGVs na cidade de Lisboa segundo fluxo apresentado por Macário(2007), se dá a partir da Câmara municipal e interage com diversas unidades administrativas em diferentes níveis de ações e decisão com diferentes hierarquias, com eventual sobreposição de competências. Observa-se ainda que o processo tramita em várias instâncias, em alguns momentos retroagindo e voltando para os mesmos departamentos, até que se tenha obtido a aprovação e então percorrendo o mesmo caminho inverso, até que seja concedida a licença para o empreendimento pela Câmara Municipal.

#### **1.4.2.2. Área Metropolitana de Caracas – Venezuela**

De acordo com Flórez Diaz (2007), o marco jurídico se dá pela Constituição da República nos art.128 e 129, que define a política de ordenamento do território de acordo com premissas do desenvolvimento sustentável, como sendo : art.128 – “O Estado desenvolverá uma política de ordenamento do território atendendo as relações ecológicas, geográficas, populacionais, sociais, culturais, econômicas, políticas, de acordo com as premissas do desenvolvimento sustentável que incluem a participação cidadã...” e no art.129 – “Todas as atividades susceptíveis a gerar danos ao ecossistema devem ser previamente acompanhados de estudos de impacto ambiental e sociocultural...”.

Segundo Flórez Diaz (ibid), os processos de aprovação de empreendimentos na Venezuela, de acordo com Lei Orgânica para o ordenamento territorial diz no art.76 que: “As aprovações administrativas previstas nos artigos 49 e 52 e as autorizações administrativas previstas nos artigos 53 a 57 deverão ser solicitadas até quando não se tenham aprovados os planos correspondentes de ordenamento territorial”. Para estes casos as aprovações e autorizações devem ser concedidas levando-se em consideração, entre outros, o impacto ambiental das atividades propostas. No Poder Público Municipal, a Lei Orgânica do Município regula o ordenamento do território, nos art. 56 e 64, quando estabelece as competências quanto à proteção do meio ambiente e, em particular, à formulação de políticas ambientais.

A atribuição de solicitar os Estudos de Impacto Viário (EIV) recai nos municípios. Apesar disto, existe pouca sistematização dos procedimentos para analisar os impactos gerados pela implantação de PGV sobre o sistema viário e de transporte além de se observar a ausência de homogeneidade nas Normas e Práticas dos 5 municípios da Área Metropolitana de Caracas (AMC). Apenas um município dispõe de norma específica e definição de termos de referência. O caso mais restritivo é do município de Chacao, onde é solicitado o EIV para todos os empreendimentos. Há municípios em que a administração decide as variáveis a serem solicitadas.

Flórez Diaz (2007) ainda enfatiza que os impactos das edificações são considerados de maneira isolada, sem considerar o efeito acumulado destes impactos na escala municipal e urbana. Os tipos de análises e os produtos solicitados pelas autoridades não têm correspondência com a escala de empreendimento e do seu uso, ou seja, os requisitos dos estudos para cada município são similares, independente do tipo de empreendimento. Em nenhum caso analisado por Flórez Diaz (2007) se define o conceito de Pólo Gerador de Viagens. As medidas recomendadas pelos EIV para mitigar os impactos se limitam a ações de pequena escala, nem sempre são executadas e quando executadas não se observa um seguimento efetivo das mesmas.

#### **1.4.2.3. Lima – Peru**

Segundo Macedo (2007), para a área metropolitana de Lima – Peru, os processos de licenciamento para projetos de empreendimentos e desenvolvimento de atividades econômicas é realizado em 2 etapas: a primeira é a autorização para a Licença de Construção de uma edificação nova ou reforma e ampliação de edificações existentes; e a segunda é a autorização da Licença de Funcionamento. Pelas normas gerais as autorizações de Licença de Construção e de Funcionamento devem se ajustar ao zoneamento do uso do solo, que será definido pela entidade responsável que é o Município Distrital sujeito às normas emitidas pelo Município Provincial. As autorizações de Licença de Construção requerem a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental quando a Lei específica assim

exigir. Para a instalação de indústrias, o Regulamento Nacional de edificações exige a apresentação do EIA.

Segundo a Ley Orgânica de Municipalidades, Ley N° 27972 de 27/05/2003, cabe ao Município Distrital normatizar, regular, outorgar e fiscalizar as autorizações e licenças, sejam para certificados de parâmetros urbanísticos e de edificações, licenças de novas construções, reformas ou demolições, certidão de conclusão de obra e zoneamentos, instalações de fábrica e abertura de estabelecimentos comerciais, industriais e de atividades profissionais de acordo com o zoneamento.

Com a finalidade de estabelecer o marco jurídico das disposições aplicadas ao procedimento para a outorga de licença de funcionamento expedida pelos municípios, foi elaborada e aprovada a Ley N° 28976 de 02/02/07, que prevê que cada município deve adequar o texto único para os procedimentos administrativos, incorporando procedimentos, requisitos e demais disposições previstas nesta lei. Essa lei tem por objetivo compatibilizar o zoneamento com o uso do solo e as condições de segurança, apresentando como requisito básico a Inspeção Técnica para Segurança e Defesa Civil – ITSDC, acompanhada adicionalmente, quando necessário, das informações sobre a quantidade de estacionamento disponível, a autorização setorial ou autorização do Instituto Nacional de Cultura. Por esta lei, as atividades e uso do solo são classificadas de acordo com as seguintes características: áreas de uso residencial, área de uso misto, área comercial, área industrial, área de usos especiais (político-administrativa), área de recreação metropolitana, área de equipamentos urbanos (educação, saúde, recreação, parques), área de uso viário, área de regulamentação especial no Centro Histórico.

Os PGVs, de acordo com Macedo (ibid), são caracterizados na Lei de Licença de Funcionamento, como atividades relacionadas no Grupo III e incluem: supermercados, minimarkets, centros comerciais, albergues, hotéis, motéis, pensões, bares, cantinas, bar-restaurantes, pubs discotecas, bancos, financeiras, hospitais, asilos, clínica, policlínica, centro médico, clínica veterinária, salão de baile, casas de jogos de azar e apostas, cassinos, entre outros.

O processo de licenciamento consiste em 5 etapas e é iniciado através do preenchimento de um formulário único na Gerência de Desenvolvimento Econômico. Feito o pagamento das taxas, é verificada a atividade correspondente e, no caso de ser detectado que a atividade não se encontra classificada no grupo I (pequenos empreendimentos, tipo salão de beleza), e ainda possuir área de edificação superior a 100 m<sup>2</sup>, estar localizada no sítio histórico, comercializar artigos religiosos, perigosos, tóxicos, altamente inflamáveis ou ofertar serviço de internet com mais de 20 computadores, o processo é encaminhado ao subgerente de autorização comercial que fará as exigências previstas nas normas da lei, que estabelece condições gerais para os parâmetros de cada uso ou atividade. O alerta feito pelo Macedo (ibid) é que este processo de fixação de normas e procedimentos para a autorização de atividades com certo critério técnico ainda é muito recente e pode necessitar ajustes.

#### 1.4.2.4. Córdoba – Argentina

A definição de PGV não está explícita em nenhuma legislação na Argentina, porém uma série de normas municipais considera a existência de duas situações distintas: para projetos públicos é necessária a apresentação de EIA e para projetos privados é aplicada a lei de uso do solo juntamente com um processo de EIA (Herz, 2007). Para a análise dos processos de licenciamentos são utilizados basicamente os seguintes normativos: (i) *Uso del Suelo* (Ord N° 82560); (ii) direcionamento de urbanismo no normativo sobre *Supermercados y Grandes Superfícies Comerciales* (Ord N° 9843); e (iii) direcionamento de Meio Ambiente com declaração de Impacto Ambiental na normativo *Proceso de EIA* (Ord N° 9847).

Para análise dos processos de EIA, os empreendimentos são classificados segundo uma Lista de Projetos sujeitos a processos de EIA, que segundo Herz (2007) se confundem com PGV. São eles:

- Empreendimentos de Complexos ou Parques Tecnológicos e Industriais;
- Empreendimentos de complexos e centros comerciais;
- Urbanização, loteamentos e conjuntos habitacionais;

- Implantação de indústrias;
- Exploração turística e ecoturísticas;
- Empreendimentos de aeroportos, pistas de aterrissagem, heliportos, terminais de ônibus, de cargas e similares.

Para os casos de supermercados e grandes superfícies comerciais, de acordo com a Ord. Nº 9843, devem ser observados os critérios abaixo:

Tabela 1.2: Critérios para áreas comerciais

<b>Tipo de Comércio (sv – superfície de vendas)</b>	<b>Espaços de carga e descarga</b>	<b>Estacionamentos para clientes</b>	<b>Superfície</b>
Supermercado Grupo I (200-250 m <sup>2</sup> sv)	30m <sup>2</sup> p/cada 600m <sup>2</sup> sv	100% sv	0
Supermercado Grupos II-III (>250-2000 m <sup>2</sup> sv)	30m <sup>2</sup> p/cada 600m <sup>2</sup> sv	200% sv	0
Supermercado Grupo IV (>2000 m <sup>2</sup> sv)	30m <sup>2</sup> p/cada 600m <sup>2</sup> sv	200% sv	33%
Centros Comerciais (>2000 m <sup>2</sup> sv)	30m <sup>2</sup> p/cada 600m <sup>2</sup> sv	150% sv	10%
Centros de Compras (>6000 m <sup>2</sup> sv)	30m <sup>2</sup> p/cada 600m <sup>2</sup> sv	200% sv	20%
Hipermercados/hipercentros (>6ha-terreno)	30m <sup>2</sup> p/cada 600m <sup>2</sup> sv	200% sv	33%

Fonte: Ord. Nº 9843 Governo Argentino

Nos casos de edifícios destinados a equipamentos comunitários (de índole educacional, sanitário, desportivo, administrativo, etc) ou comércio que superem a quantidade de 10 lojas e que causem impacto formal, funcional ou ambiental, estarão sujeitos a disposições especiais que serão determinadas em cada caso pelo departamento executivo correspondente.

Herz (ibid) ressalta que, na prática, o uso do solo direciona o planejamento e a coordenação de trânsito a exigir obras, tais como: realocação de acessos, ampliação de calçadas, colocação de semáforos, construção de rotatórias, faixas canalizadoras de fluxo, sinalização vertical e horizontal. Nos casos de supermercados e grandes superfícies comerciais, além dos espaços internos de

estacionamento para clientes e locais para carga e descarga, pode-se também requerer obras externas para mitigar o impacto de acordo com o tamanho do empreendimento. São também solicitados a apresentar estudos para a identificação e a evolução de impactos no trânsito e nos transportes, estudos visando à segurança e interação de fluxos entre distintas categorias, verificação das tendências de circulação existentes e futuras, necessidade de controle de trânsito, gestão dos transportes, impacto sobre os bairros vizinhos, projeto e adequação dos estacionamentos internos e externos, movimento de pedestres e ciclistas, acessos de veículos de distribuição e abastecimento e ainda a apresentação dos impactos sobre a qualidade do ar e a emissão de ruídos.

#### **1.4.2.5. Montevidéu – Uruguai**

Para os processos de licenciamento de PGVs em Montevidéu, Rubistein (2007) mostrou que desde 1º de dezembro de 1998 está em vigência o Plano de Ordenamento Territorial do Departamento de Montevideo, no qual define nas disposições gerais que o mesmo é um instrumento mediante o qual se ordena de forma geral e integral o território e se define o estatuto jurídico-territorial dos bens imóveis do Departamento. Define ainda as estruturas e os sistemas territoriais, o zoneamento, usos e ocupação do solo, incluindo também o sub-solo e o “vuelo” dentro dos limites da competência do departamento, a regulação do uso e aproveitamento do solo. O plano regula as atividades do solo mediante a seguinte classificação tipológica:

- Por sua definição e a ordenação do uso do solo: residencial, polifuncional, usos mistos, etc;
- Por escala e alcance das atividades;
- Por sua tolerância e compatibilidade;
- Por seu grau de salubridade; e
- Por sua temporabilidade.

Para a aprovação de projetos, as normas complementares condicionam a implantação de usos e atividades no solo urbano, na seção V – Estudo de Impacto

Territorial considera-se a realização de estudo de impacto ambiental, estudo de impacto de trânsito, estudo de impacto urbano e estudo de impacto social. O Estudo de Impacto de Trânsito é o que levará em conta a incidência que se pode provocar na dinâmica urbana e as possíveis interferências com o fluxo veicular e os aspectos relevantes a respeito da acessibilidade e conectividade da atividade proposta. Neste estudo de impacto de trânsito há que se levar em conta também a incidência da geração de viagens na qualidade de serviço que prestam as vias de sua área de influência, considerar os fluxos de pedestres nas imediações e possíveis incrementos pela implantação da atividade além de considerar as atividades próprias do estabelecimento assim como as atividades de abastecimento de insumos e da logística de operação. É ainda considerada no estudo, a tipologia dos veículos que atenderão ao empreendimento atribuindo incrementos a eles. Deve-se ter atenção às atividades de carga e descarga, aos estacionamentos internos e na via pública, a interação dos acessos com as vias adjacentes e a acessibilidade ao empreendimento através de transporte público.

O estudo deverá apontar as medidas mitigadoras para a implantação do empreendimento, como a adequação para acesso de pedestres, modificações no sistema viário, semaforização, flechamentos, entre outros. Estão previstos como itens para a apresentação do Estudo de Impacto no Trânsito, devidamente assinado por um técnico responsável:

- Plano de Localização do empreendimento detalhando as vias hierarquizadas e a interação com as mesmas;
- Para cada via hierarquizada e para todas as vias adjacentes apresentar : VMD – Volume Médio Diário de Tráfego, VHP – Volume Horário de Projeto, dimensionamento de calçadas, ruas, rebaixamento de meio-fio;
- Transporte público: apresentar as linhas por OD – Origem-Destino, percurso e frequência, localização das paradas e, se for necessário, estudar a ocupação;
- Apresentar um resumo do empreendimento, contendo o número de clientes estimados no dia e seu pico, quantidade esperada de veículos particulares, permanência média no local, tipo de caminhão de abastecimento e os horários previstos para o abastecimento;

- Apresentar as características do empreendimento quanto à quantidade de pátios de estacionamento separando os trabalhadores e os clientes, os acessos e interação com as vias adjacentes, zonas de carga e descarga bem como o acesso dos caminhões e as zonas de espera;
- Estimativa do impacto contendo o VMDA - Volume Médio Diário Anual posterior à implantação do empreendimento, a capacidade e nível de serviço das vias com a implantação do empreendimento e a identificação dos impactos e as propostas das medidas mitigadoras.

Rubistein (2007) conclui que em Montevideu, os temas de estacionamentos e carga e descarga se encontram altamente regulados.

### **1.5. Estatuto das Cidades**

Apesar de em alguns estados e municípios a discussão sobre o licenciamento de PGVs já ser matéria de longos anos, nota-se que no Brasil somente após a promulgação do Estatuto das Cidades, que tornou obrigatório a elaboração dos Planos Diretores de municípios e que obriga ações para coibir os impactos negativos de uso de vizinhança, é que as discussões tomam vulto e se mostram cada vez mais presentes, com elaboração de leis específicas e adoção de medidas que visem a minimizar os impactos viários. Algumas questões são abordadas com relevante frequência nos debates sobre o tema, não sendo possível afirmar que sejam idênticas em diferentes partes do mundo. A diversidade de países, povos e culturas e sem dúvida os diferentes patamares de desenvolvimento, fazem com que os problemas de mobilidade sejam diversos e extremamente relacionados ao contexto específico no qual se inserem. De acordo com o Ministério das Cidades (Brasil, 2006), em países em desenvolvimento, a questão principal consiste na geração de alternativas para uma mobilidade efetiva a baixos custos. O novo paradigma da mobilidade visa reordenar o espaço urbano e as atividades nele desenvolvidas, buscando reduzir o número de deslocamentos motorizados, a construção de espaços de alta qualidade ambiental além do acesso equitativo aos serviços urbanos.

No caso do Recife e sua região metropolitana, composta por 14 municípios e contendo uma população de 3,3 milhões de habitantes, o Ministério das Cidades (2006) apresenta a experiência de um grupo de estudo local que identificou um conjunto de estratégias e ações direcionadas ao alcance da mobilidade sustentável para essa Região. Com base nas principais questões levantadas por esse grupo, destacamos 6 (seis) por estarem relacionadas ao tema dessa dissertação: (i) análise de viabilidade para implantação de empreendimentos de impacto; (ii) Adoção de mecanismo de uso do solo (Lei de Uso do Solo e Lei de Edificações); (iii) compatibilização do desenvolvimento urbano com a infra-estrutura (iv) Zoneamento de uso do solo que gere contra-fluxo; (v) reforço dos mecanismos de fiscalização e controle urbano; e (vi) promoção de maior articulação entre os atores.

Para o Ministério das Cidades (2006), da experiência deste grupo no Recife foi possível identificar alguns fatores chaves para o sucesso das ações em busca da mobilidade urbana sustentável, onde cabe destacar:

- *“A necessidade de se conhecer de maneira global as questões que afetam a mobilidade e suas inter-relações no contexto das cidades brasileiras”;*
- *“A participação ativa dos diferentes atores, órgãos e instituições nos debates sobre o tema”;*
- *“A necessidade de se definir objetivos estratégicos para a gestão das cidades e o planejamento integrado e dinâmico que considere de forma conjunta as questões econômicas, sociais e ambientais”;*
- *“E a melhoria das relações institucionais de modo a tornarem mais efetivas as Ações no sentido de melhorar as condições de mobilidade urbana.”*

Para o planejamento em geral, um dos pontos chaves é a identificação do problema e como solucioná-lo, procurando esclarecer a confusão entre causas do problema, os problemas em si e objetivos ou expectativas para a solução do problema. No caso específico do planejamento urbano, a implantação de empreendimentos de impacto no espaço urbano da cidade, é um forte candidato a ser um problema para a mobilidade urbana. O processo de licenciamento desse tipo empreendimento é um elemento chave para compreensão da complexidade dos efeitos da instalação desses empreendimentos nos municípios. Neste sentido, buscou-se nas disciplinas

da moderna administração de empresas, juntamente com as da administração pública, identificar os mecanismos essenciais que devem caracterizar e conter um processo de licenciamento de PGVs no âmbito da administração municipal. Esse assunto é apresentado no capítulo a seguir.

## 2. CAPITULO II – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

### 2.1. Introdução

Neste capítulo apresenta-se, à luz da administração pública, como são tratados, nas diversas esferas do poder, os processos administrativos formais, considerando os parâmetros necessários à análise do processo de licenciamento de PGV como um processo da administração pública. Procurou-se ainda apresentar os conceitos da administração de processos em empresas, por gestão de processos, que é uma abordagem da moderna administração, na qual a tecnologia da informação é utilizada como ferramenta básica no gerenciamento de processos.

### 2.2. Administração Pública

Segundo Rosa (2007), quando a sociedade civil e as instituições optam por um controle mais efetivo e eficaz da atividade administrativa, o Direito Administrativo adquire uma maior importância. Na medida em que o Brasil se democratizou, o Direito Administrativo ganhou maior amplitude de aplicação e este ramo do Direito Público foi incentivado a debater as questões administrativas do Estado. Quanto maior a participação popular na condução da atividade administrativa e a sujeição do Estado à Lei ou ao Direito, maiores as incidências de normas de Direito Público e a preocupação com o estudo do direito administrativo.

Segundo Brasileiro & Aragão (2006), desde meados dos anos 1980 o papel do Estado na provisão das infra-estruturas em rede (transportes, saneamento, energia, telecomunicações e correios) tem passado por profundas transformações nos mais diversos países. Em função destas mudanças, a própria relação público-privado vem assumindo formatos variados e inovadores, desde a simples desregulamentação ou abrandamento das normas técnicas até à privatização da operação das infra-estruturas. Como coloca os autores:

*“o conceito de serviço público se faz presente desde o início da construção européia, através do Tratado de Roma (1957) que aborda a idéia de "serviços de interesse econômico geral" (Boual, 1997). Mas é apenas a partir dos anos 80, com*

*os processos de privatização, de desregulamentação e de introdução da concorrência nos mercados das infra-estrutura nacionais em rede, tais como transporte, energia, telecomunicações, água, correios, gás, que o debate sobre o conceito se desenvolve. Como mostra Boual (1997), nos diferentes países os termos para designar os serviços públicos são diversos: serviços de interesse geral, service public, public utilities, Öffentliche Dienstleistungen - pois refletem as diferentes histórias e concepções, os diferentes modos e tipos de organização das sociedades, e seus mecanismos de regulação.”*

De acordo com Santos (2000), a administração pública do Estado moderno articulou um formidável conjunto de instrumentos jurídicos e institucionais para dar suporte a sua intervenção reguladora. Do ponto de vista jurídico, constitui princípio básico aquele que designa o Estado como agente normalizador da atividade econômica em seu conjunto. Concerne ao Estado o estabelecimento de normas para a vida social e, por conseqüência para o funcionamento da economia. Daí derivam atribuições públicas básicas, tais como: a legislação com defesa da propriedade privada e do mecanismo de mercado, o registro formal das atividades empresariais e o estabelecimento de instâncias de arbitragem de conflitos entre os agentes econômicos. Para exercer este papel regulador e estas outras funções, a administração pública do Estado dispõe de instrumentos jurídicos complexos e extensos. A intervenção estatal na economia rege-se pelos seguintes instrumentos: intervenção disciplinante, intervenção de fomento, intervenção explorativa e intervenção prestativa.

Segundo Rosa (2007), a organização administrativa brasileira se dá da seguinte maneira: Administração Direta, Administração Indireta e as Paraestatais. Para esta dissertação, no município do Recife, capital do Estado de Pernambuco, a Administração Direta é representada pela Chefia do Poder Municipal (prefeito) e pela Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPODUA, que constitui o núcleo central dos sistemas de planejamento de obras de infra-estrutura, de controle urbano e ambiental do Município, do processo de participação popular, orçamento participativo e de descentralização administrativa<sup>3</sup>. Fazem parte também da Administração Direta do município, seus órgãos auxiliares, seus órgãos de assessoramento e de consulta, aí inseridos os diversos Conselhos. No caso da SPODUA, essa dissertação focará na Diretoria de

---

<sup>3</sup> A SPODUA foi criada pela Lei 17.108/2005, resultado da fusão da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente com a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.

Controle Urbano – DIRCON, que é responsável pelos processos de aprovação de projetos, licenciamento de construção, habite-se e alvará de funcionamento, e de todas as etapas de um processo de licenciamento de empreendimentos considerados PGV.

A sustentação legal para o licenciamento de PGVs deve levar em consideração que a administração pública norteará suas ações de acordo com os princípios fundamentais do direito administrativo que, segundo a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

De acordo com Goulart (2005), a legalidade é o princípio básico do Direito Público, pois cabe ao Estado fazer o que a Lei determina e todos estão subordinados à Lei inclusive os que as criam. Para a Administração Pública, tudo o que não é permitido é proibido. Segundo Rosa (2007), pelo princípio da legalidade “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, sendo este o princípio mais importante e do qual decorrem os demais, por ser essencial ao Estado de Direito e ao Estado Democrático de Direito, constituindo assim o vetor basilar do dito regime jurídico-administrativo. Ainda segundo Rosa (ibid), outros princípios assumem a mesma natureza de indispensável aplicação, quando consagrados expressamente pela forma legal como é o caso da Constituição paulistana que prevê a razoabilidade, a finalidade, a motivação e o interesse público como princípios básicos da administração pública (CESP- Constituição do Estado de São Paulo, art 111). No âmbito federal a Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) prevê os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência como informadores da atuação da Administração nos processos. Baseado na Constituição Federal, os municípios devem seguir os princípios ditados para a esfera federal, podendo ainda acrescentar outros, porém, nunca deixar de cumprir o que dita a legislação federal. Assim, os processos administrativos municipais deverão estar de acordo com todos estes princípios relacionados acima.

Para garantir o princípio da legalidade, as Leis Municipais que regulam os PGVs devem ser as mais minuciosas e detalhadas possíveis, para permitir que o processo de licenciamento ocorra da forma prevista em lei, minimizando as lacunas para análises especiais.

Não é suficiente para o administrador público cumprir a Lei. Segundo Goulart (2005), o princípio da moralidade, consiste na preservação do interesse público, procurando o melhor resultado para a administração e o não cumprimento deste princípio leva a improbidade administrativa, estabelecendo responsabilidades para o administrador público que concede autorizações e aprovações. Para Rosa (2007), este princípio tem o objetivo de que a atuação da Administração não se distancie da moral, dos princípios éticos, da boa-fé e da lealdade. A moralidade como princípio é de difícil conceituação e sugere sua dependência do princípio da legalidade, mas, ao expressá-lo, o constituinte desejou lhe dar conteúdo próprio e aplicável à Administração Pública; significa ainda que a atuação administrativa além de não poder contrariar a lei, não pode contrariar a moral, os bons costumes, a honestidade e os deveres da boa administração. Sendo assim, o agente público que não observar este princípio incorrerá em crime de improbidade administrativa, sendo seu ato considerado inválido.

No caso de processos de licenciamento de PGVs, as autoridades municipais encarregadas de sua análise e aprovação são responsabilizadas perante a sociedade pelos impactos gerados com a implantação de empreendimentos desta monta.

Contudo, considerando o princípio da impessoalidade, segundo Goulard (2005), o ato do administrador público é da administração e não do agente que aplicou a Lei. Rosa (2007) completa este princípio com o argumento que ele agasalha três abordagens distintas, significa tanto a atuação impessoal, genérica, ligada à *finalidade* da atuação administrativa que visa à satisfação do interesse coletivo, sem corresponder ao atendimento do interesse exclusivo de administrado, como também significa a *imputação* da atuação do órgão ou entidade, não o sendo quanto ao agente público, pessoa física; como ainda ligada à *isonomia*, porque é obrigatório o tratamento igualitário de todos os administrados. A não observância deste princípio

significa desvio sendo nulo seu ato. A Constituição proíbe a promoção pessoal por meio de divulgação de nomes, símbolos ou imagens e para reforçar este princípio, mesmo o agente público estando investido ilegalmente no cargo ou função, seus atos são considerados válidos, pois a atuação não é atribuída à pessoa física e sim ao órgão.

O exercício da função pública, segundo Rosa (ibid: 62), não é livre, desimpedido, mas vinculado ao atendimento do interesse público, da coletividade ou da Administração. Os limites da função encerram a noção de competência e dá-se o nome de competência aos limites impostos ao exercício da função. Órgão, Cargo e Função não se confundem, sendo o Órgão correspondente ao centro de competência despersonalizado e integrante da estrutura administrativa, o cargo o lugar titularizado pelo agente público e a função aos encargos ou atribuições. Não há cargo sem função, mas pode haver função sem cargo, completa Rosa (ibid: 63). O exercício destas funções é feito por pessoas físicas denominadas Agentes Públicos. Assim, considera-se agente público toda pessoa física vinculada, definitivamente ou transitoriamente, ao exercício de função pública, incluindo-se os titulares de cargo e também aqueles apenas no exercício da função.

Deste modo, para a aplicação do princípio da impessoalidade no processo de licenciamento de um PGV, quando da emissão do parecer final pelos agentes públicos, este parecer passa a ser do órgão que o emite e não do técnico analista pessoalmente.

Os deveres e obrigações dos agentes públicos estão expressos na Constituição e são basicamente: (i) dever de lealdade, (ii) dever de obediência e (iii) dever de conduta ética. Sendo de responsabilidade do agente público prática de ato ilícito no exercício de suas funções, respondendo por estes atos civil, criminal e administrativamente, segundo Rosa (2007).

Para Goulard (ibid), todo ato administrativo deve ser público, exceto quando a lei estipular que deve se guardar sigilo, sendo este o princípio da publicidade. Para Rosa (2007) é dever da Administração dar publicidade, ou seja, levar o conhecimento do ato ou da atividade administrativa a terceiros, afim de facilitar o

controle e conferir possibilidade de execução. Rosa (ibid) sustenta ainda que a atuação transparente do Poder Público exige a publicação ainda que meramente interna, de toda forma de manifestação administrativa, constituindo este princípio requisito de eficácia dos atos administrativos. A publicidade está intimamente ligada ao controle da Administração, visto que conhecendo seus atos, contratos ou negócios, o particular pode cogitar de impugná-los interna ou externamente. A publicidade pode ser interna (obrigatória sempre) ou externa (obrigatória para atos concluídos). Este princípio propicia ainda a obtenção de informações, certidões ou atestados da Administração por qualquer interessado, desde que observada a forma legal.

Neste caso, podemos supor que nos processos de licenciamento de PGVs, a transparência dos estudos e decisões que levarão à aprovação da implantação desses empreendimentos servirá para que a população se aproprie das condições e possa cobrar do poder público as ações e determinações constantes nos pareceres de aprovação. Isto pode ser exemplificado quando se faz solicitações de melhoria no entorno de um empreendimento ou outras medidas mitigadoras dos impactos gerados com sua implantação.

Ainda segundo Goulart (2005), a partir da emenda constitucional 1988 o princípio da Eficiência foi introduzido na administração pública, de modo a garantir a prevalência do controle de resultados sobre o controle dos meios. Segundo Rosa (2007), este princípio abarca dois entendimentos possíveis: diz respeito ao agente público que não pode agir amadoristicamente, devendo buscar o melhor resultado possível, como também diz respeito à forma de organização da Administração Pública que deve atentar para os padrões modernos de gestão e da moderna administração, vencendo o peso burocrático, atualizando-se e modernizando-se.

Nos processos de licenciamentos de PGVs, esta busca pela eficiência na administração municipal é fundamental para dar agilidade às análises dos processos, acompanhando as inovações tecnológicas os novos empreendimentos, as novas funções e uso de imóveis. A Administração Municipal deverá fazer uso de todos os recursos administrativos modernos, visando à integração de todas as secretarias, com uso da tecnologia de informação para gerenciar os processos de

licenciamento considerados PGV, cuja complexidade exige análises de vários órgãos e empresas e cujo monitoramento e acompanhamento não pode ser feito apenas com o uso da máquina administrativa comum.

O administrador pode dispor de um poder discricionário onde alguma liberdade é contemplada, para que o administrador possa na forma da lei decidir quanto à conveniência e oportunidade da atuação administrativa. De acordo com Rosa (2007) o agente público é quem decide, em razão de uma situação fática ou jurídica, como e em que momento deve atuar, fazendo-o para melhor alcançar o fim exigido em lei. Como a discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, a apreciação da conveniência e oportunidade não se realizam segundo o interesse privado ou do próprio agente, mas segundo o interesse público.

Para entendermos a atuação do Poder Municipal no uso do lote (propriedade particular), como é o caso do licenciamento de empreendimentos, recorreu-se as explicações de Rosa (2007: 212) que argumenta que o Poder Público pode limitar o direito de propriedade assegurado ao particular. Estas restrições, contudo, devem limitar-se ao fomento do bem-estar social e do cumprimento da função social da cidade. O Estatuto das Cidades, no seu art.1º, parágrafo único, institui novos instrumentos de política urbana e normas que “regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. No caso da aprovação de projetos, a restrição do direito de propriedade se dá na forma de limitação administrativa, que são impostas por lei ou por atos regulando a ocupação do solo, não podendo o proprietário dispor da sua área para fins de construção como bem entender. Atinge o caráter absoluto do direito de propriedade, o poder de usar e dispor da coisa, a limitação não acarreta direito de indenização.

O costume, segundo Rosa (ibid:8), desde que não contrário à Lei e à moral, pode constituir fonte do direito administrativo, em especial porque não há codificação de todas as normas e pela impossibilidade de essas suprirem todas as lacunas conhecidas do exercício da atividade administrativa. O costume requisita a prática reiterada, sua uniformidade, continuidade e moralidade, para ser fonte do direito e não é diferente para o direito administrativo.

### 2.2.1. Processo Administrativo

A exteriorização da vontade da Administração Pública, segundo Rosa (2007: 294), decorre da edição dos atos administrativos, que quase sempre dependem de vários atos intermediários depois de seguido um rito, um procedimento, estabelecido pela lei ou pela própria Administração, por atos normativos. Daí a necessidade de se conhecer o processo administrativo e o procedimento administrativo.

Para Rosa (ibid), o procedimento administrativo e o processo administrativo não se confundem. O procedimento corresponde ao rito e é realizado no interior do processo, para viabilizá-lo; o processo administrativo, por sua vez, implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes e faculdades na relação processual. O processo administrativo no que toca ao seu aspecto formal ou estrutural não difere do processo judicial.

Para o cidadão se comunicar com o órgão gestor e obter uma resposta, o caminho é sempre através de processos administrativos, onde em cada estância de poder é aberto este canal de comunicação, sendo obrigatório a todo gestor público prestar os esclarecimentos e responder em tempo hábil ao questionamento do cidadão. Segundo Ferraz (2007: 24), “o processo administrativo aberto, visível, participativo, é instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade, dele não se pode abrir mão minimamente que seja”.

Segundo o autor (ibid: 38) há uma mistura entre procedimentos administrativos e processos administrativos. Esta “querela nominal processo/procedimento é, em nosso direito administrativo, antiqüíssima. Passemos por cima do corte histórico e fixemo-nos na atualidade.” [...] “É inequívoco que, em nossos dias, avulta na doutrina o rol dos autores que vêm prestando sua adesão à expressão “processo administrativo” para indicar o *conjunto maior*, a que antes nos referimos. Tais doutos reservam a palavra “procedimento” para identificar o complexo dos atos que compõem o processo, ou seja, o *conjunto menor*. ”

Diante da lógica formal, tem-se por equivocado usar o título “procedimento administrativo” para nominar, a um só tempo, o processo e o procedimento administrativo.

Para Ferraz (2007: 40), sob o ponto de vista ideológico,

*“o processo é a relação jurídica entre Estado e cidadão, para viabilizar e instrumentalizar o direito público subjetivo à solução imparcial dos litígios pelo Estado, mesmo quando o Estado seja parte. Como relação jurídica o processo administrativo congloba uma relação interpessoas (Administração /administrado), a que a regra jurídica, incidindo sobre sua estrutura torna jurídica. Com esta incidência, arquiteta-se uma trama de direitos e deveres, que junte todos os sujeitos da relação. Ou seja, não se cuida, aqui, de simples praxes, procedimentos! O que há é um processo! Cumpre afinal, o processo administrativo, visto como relação jurídica, a dúplice finalidade de viabilizar uma atuação eficiente e razoável da Administração, ao mesmo passo assegurando a participação cidadã na consecução da atividade administrativa (como autêntico contraponto às restrições à liberdade individual, que esta atividade administrativa de ordinário produz).”*

O autor (ibid:43) alerta que as garantias, os pressupostos e as finalidades do processo administrativo são sempre idênticos. O que varia é o conteúdo do processo, isto é, a temática sobre o que o processo irá dispor.

Segundo Rosa (2007) a doutrina consagra 4 tipos de processos administrativos:

- (i) processo administrativo de gestão – que são licitações e concursos de ingresso ao serviço público;
- (ii) processo administrativo de outorga – que são aqueles de licenciamento ambiental e licenciamento de atividades e exercício de direitos além de registros de marcas e patentes;
- (iii) processos administrativos de controle – que são a prestação de contas, lançamento tributário e consulta fiscal; e
- (iv) processos administrativos punitivos internos ou externos – que são as imposições de sanções disciplinares (internos) ou apuração de infrações (externos).

Até o advento da Lei Federal Nº 9.784/1999, inexistia um regulamento geral do processo administrativo, no âmbito federal. Uma classificação mais detalhada, de acordo com Ferraz (2007: 43), refere-se a um esforço classificatório proposto por

Odete Medauar (A processualidade no Direito Administrativo, p.132) com a seguinte tipologia:

(a) *processos administrativos em que há controvérsias, conflitos de interesses:*

- (a.1) processos administrativos de gestão (ex.: licitações, concursos públicos, concursos de acesso ou promoção);
- (a.2) processos administrativos de outorga (ex.: licenciamento de atividades e exercício de direitos, licenciamento ambiental, registros de marcas e patentes, isenção condicionada de tributos);
- (a.3) processos administrativos de verificação ou determinação (ex.: prestação de contas, lançamento tributário, consulta fiscal);
- (a.4) processos administrativos de revisão (ex.: recursos administrativos, reclamações); e

(b) *Processos administrativos em que há acusados, denominados “processos sancionadores” ou “punitivos”:*

- (b.1) internos, que são os processos disciplinares sobre servidores, alunos de estabelecimentos públicos, etc.;
- (b.2) externos, que visam apurar infrações, desatendimento de normas e aplicar sanções sobre administrados que não integram a organização administrativa”

De acordo com esta tipologia, considera-se que os processos de licenciamento de PGV, foco dessa dissertação, caracterizam-se como processo administrativo de outorga, reforçando este entendimento com a explicação do jurista Hely Lopes Meirelles (1990), o qual afirma que o processo administrativo de outorga é todo aquele em que se pleiteia algum direito ou situação individual perante a Administração. Normalmente, tem rito especial, mas não contraditório, salvo quando há oposição de terceiros ou impugnação da própria Administração. Em tais casos, deve-se dar oportunidade de defesa ao interessado, sob pena de nulidade da decisão final. São exemplos desse tipo os processos de licenciamento de edificações, de licença de habite-se, alvará de funcionamento, de isenção tributária e

outros que consubstanciam pretensões de natureza de negócios entre o particular e a Administração ou abrangem atividades sujeitas à fiscalização do Poder Público.

Ainda segundo Meirelles (ibid), as decisões finais proferidas nesses processos tornam-se vinculantes e irretroatáveis pela Administração porque, normalmente, geram direito subjetivo para o beneficiário, salvo quando aos atos precários, que, por sua natureza, admitam modificação ou supressão sumária a qualquer tempo. Nos demais casos, a decisão é definitiva e só modificável quando eivada de nulidade originária, ou por infringência das normas legais no decorrer da execução, ou, ainda, por interesse público superveniente que justifique a revogação da outorga com a devida indenização, que pode chegar ao caso de prévia desapropriação.

O processo administrativo tem dois objetivos fundamentais: disciplinar, conferindo transparência e objetividade, os meios pelos quais a Administração Pública, por intermédio de seus agentes, toma as decisões; e assegurar o respeito a todos os atributos da cidadania no relacionamento entre a Administração e os administrados, inclusive seus próprios agentes.

Segundo Rosa (2007: 300), as fases do processo administrativo são: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento. A instauração para esta dissertação será marcada pela representação da pessoa interessada no ato do pedido de aprovação de projeto de empreendimento junto ao órgão gestor municipal. A instrução é marcada pela eventual complementação da documentação necessária ao julgamento do processo, seja por solicitação dos técnicos analistas, seja por interesse do proprietário. A defesa é apresentada pelo interessado que sabendo da instrução possa apresentar argumentação para modificá-la. O relatório é elaborado pelo presidente do processo, que tanto pode ser um único agente como uma comissão processante. Trata-se de uma mera peça opinativa, que não vincula a autoridade competente para julgar. Por fim, o julgamento corresponde à decisão proferida pela autoridade competente, devendo sempre ser motivada e fundamentada.

No relatório do processo de licenciamento de empreendimento de PGVs, consta o parecer técnico do analista da prefeitura. Segundo Ferraz (2007), parecer é uma

opinião técnica sobre qualquer assunto; mas em matéria de processo administrativo é de importância o *parecer jurídico*, ou seja, uma opinião técnica a respeito de questão de direito controvertida. É dado em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica a solução, até induz uma decisão, mas não decide. A decisão final compete à autoridade responsável pelo processo, definida em Lei específica.

A competência para julgar os processos administrativos de aprovação dos empreendimentos considerados PGVs, é do município, pois, de acordo com Ferraz (ibid), denomina-se “competência” a atribuição, por lei, em senso estrito, do poder-dever de decidir o processo administrativo ou de praticar certos atos para os quais a lei (ainda em senso estrito) consigne disciplina apartada. A competência é irrenunciável, podendo haver a avocação de competência, que é a exclusão do juiz natural, sendo uma atração do processo inicialmente da competência de um órgão hierarquicamente inferior, por um órgão hierarquicamente superior (que dele somente conheceria em grau recursal) para decidi-lo originalmente.

Aberto ou instaurado o processo, por iniciativa da própria administração ou de particular interessado, é iniciada a fase de instrução, na qual serão deduzidos os fundamentos legais que disciplinam o objeto, produzidos os documentos eventualmente necessários, emitidos pareceres técnicos e jurídicos – enfim, reunidas todas as informações necessárias para a decisão, cuja consistência e confiabilidade dependem dos cuidados adotados na instrução (ibid).

Aplicado ao processo administrativo, o princípio da eficiência exige que este, no mínimo, chegue ao seu final com celeridade, com uma decisão conclusiva que afirme ou negue um direito, ou solucione uma controvérsia. O que não pode ocorrer é a ausência de uma decisão final. De acordo com Ferraz (2007: 100), para que não ocorra a ausência de decisão “é importante não admitir delongas, protelações, descumprimento de prazos, omissão de providências ou o puro e simples “engavetamento”, para não falar de extravios ou de subtração delituosa”. Essa preocupação com a efetiva realização dos objetivos está em perfeita consonância

com o papel atualmente desempenhado pela Administração Pública perante a sociedade. Os mecanismos de tomada de decisão devem ser ágeis para atender aos novos reclames da coletividade.

Ainda de acordo com Ferraz (ibidem), os processos administrativos são por sua natureza pública, abertos ao acompanhamento da população e devem ser controlados e acompanhados pelo poder público e pelo interessado e pela população afetada diretamente para que seja observada a transparência e eficiência do processo.

Dois exemplos de acompanhamento público de processos de PGV e de negociações resultantes em São Paulo são descritos por Maricato(2002): um em relação ao Shopping Center Aricanduva e o outro no Shopping Higienópolis. No primeiro caso, partindo-se do fato de que o empreendimento produziria um imenso impacto na circulação da região, a prefeitura negociou com o empreendedor a instalação de semáforos, a construção de uma ponte e a duplicação de uma avenida. Além disso, a compreensão de que a gleba seria objeto de parcelamento – ainda que se tratasse de um único grande empreendimento – permitiu a exigência de que se deixasse 30% do terreno permeável e sem pavimentação. No segundo caso, a pressão foi da população: sob o argumento da preservação de dois casarões e do impacto de tráfego que o empreendimento geraria, obteve-se do empreendedor uma série de contrapartidas relacionadas ao próprio empreendimento, como a diminuição do número de garagens e do tamanho do empreendimento; aos sistemas circulatórios, como a automação de semaforização, garantia de prioridade para os pedestres, e implementação de linhas de microônibus de apoio ao público.

É importante enfatizar que o processo de licenciamento de PGV, feito por órgãos públicos municipais, pode apresentar falhas, inerentes à estruturação institucional da administração pública no país. Rezende (2004) afirma que o setor público brasileiro cresceu consideravelmente, sem os ajustes necessários na matriz institucional e sob uma perspectiva mais ampla nos seus mecanismos de controle, criados especialmente para conclusão de uma reforma administrativa federal, cujo principal objetivo era o de substituir o modelo de gestão burocrática por um modelo orientado pela performance.

Contudo, em qualquer sistema administrativo, os atores estratégicos geralmente adquirem poder e influência por meio da “ineficiência” histórica das instituições e não necessariamente da elevação da performance. Nas instituições do setor público apenas em raros casos o poder vem da performance. A ineficiência é benéfica a certos grupos e, por essa razão, a manutenção institucional é a estratégia dominante. Proposta de reformas, visando elevação da performance via alteração da estrutura de poder e controle, são percebidas como ameaças às fontes institucionais do poder. Ineficiência, controle e manutenção institucional são interesses poderosos que qualquer reformista deveria levar em conta. A elevação da performance é secundária. Por tal razão, são muito boas reformas produzindo resultados pífios ou mesmo sendo obstaculizadas e desvirtuadas (ibid).

Só faz sentido uma mudança institucional se esta for capaz de tornar a administração pública mais eficiente, efetiva e orientada pela performance. Deve ser feita de modo que estas iniciativas não sejam mais do que simples “rearranjos” organizacionais, devem representar “alterações na maneira como o poder e o controle são organizados, na dinâmica e lógica da organização do governo e no modo específico como a mudança institucional se articula com a performance. As reformas envolvem a construção de mecanismos que produzam elevação da performance, revisando os padrões de autonomia, delegação e, fundamentalmente, de resultados e responsabilização” (ibid: 118)

## **2.3. Administração Contemporânea**

### **2.3.1. Administração de Processos**

Com informações básicas sobre o tema, visto não se tratar do objetivo final desta dissertação, procurou-se na literatura atual o apoio de 2 (dois) renomados autores na área da administração estratégica, para trazer para este trabalho uma abordagem a partir dos conceitos contemporâneos da administração e apresentar uma análise do processo administrativo de licenciamento de PGVs sob o ponto de vista da moderna administração. O primeiro autor é o prof. Djalma de Pinho

Rebouças de Oliveira, doutor e livre docente da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e o segundo é o prof. José Osvaldo De Sordi, doutor e pesquisador da Universidade Católica de Santos / SP.

Para Oliveira(2007), parece ser uma unanimidade a afirmação de que a adequada aplicação da administração de processos nas instituições governamentais e para-governamentais seja seguramente das tarefas mais difíceis para qualquer profissional, “principalmente por causa do seu quadro caótico”. Para exemplificar este estado caótico, pode-se considerar a seguinte situação (i) excesso de funcionários, inclusive com falta de profissionalismo e treinamento; (ii) fisiologismo com influência direta na escolha de dirigentes do setor público; (iii) resistência nos Estados da União e nos municípios, através de uma atuação baseada nos interesses políticos, e (iv) ineficiência nas empresas estatais, principalmente pela falta de concorrência e ausência de profissionalismo de atuação.

Oliveira continua afirmando que:

*“Mesmo com a identificação natural da realidade as quais caracterizam a necessidade de uma administração de processos com forte abordagem de reengenharia global no governo – em níveis federal, estadual e municipal – surge uma questão: será que eles querem, ou seja, eles têm vontade pessoal, profissional e política de realizar este trabalho? De qualquer forma, pode-se afirmar que existem no governo vários profissionais de elevado valor; os quais poderiam aplicar a administração de processos de resultados, para mudar a realidade atual de seus campos de trabalho (...) Qualquer que seja a abordagem, identifica-se que é muito importante repensar o governo, seus programas, seus órgãos, suas atividades; enfim suas finalidades. E a administração de processos, com forte abordagem de reengenharia, desde que adequadamente desenvolvida e implementada, pode mudar a cara do país.”(Oliveira,2007: 57).*

Procurando então mover a pesada máquina administrativa, pelo menos no campo das idéias, introduzem-se os conceitos e métodos da reengenharia estratégica e organizacional, pois é a influência mais importante para criar um novo ambiente de trabalho com a utilização de administração de processos.

Para esta dissertação, adotou-se a definição de processo proposto por Oliveira (2007: 09), que o define como “um conjunto de atividades seqüenciais que apresentam relação lógica entre si, com a finalidade de atender e, preferencialmente suplantam as expectativas dos clientes externos e internos da

empresa”. E de reengenharia estratégica e organizacional como sendo a reestruturação de impacto dos processos estratégicos e organizacionais para otimizar o valor agregado e o resultado dos negócios, produtos, serviços de toda a empresa, a partir da alavancagem dos processos, sistemas, fluxos, políticas, estrutura organizacional e comprometimento profissionais, tendo em vista a melhoria da produtividade e da qualidade, bem como o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e mercados atuais e futuros da empresa.

A integração entre os processos de negócios e a estrutura organizacional das empresas passa principalmente pelo uso da tecnologia da informação. Segundo De Sordi (2006), a tecnologia da informação é indispensável para apoiar os negócios geridos por uma estrutura organizacional redesenhada e orientada para processos.

Para Oliveira (2007) a administração de processos deve ser um procedimento contínuo e acumulativo de repensar e de redesenhar o negócio e todas suas partes ou atividades integrantes. A ferramenta *Benchmarking* que é um processo de análise referencial da empresa perante outras empresas do mercado, incluindo o aprendizado do que estas empresas fazem de melhor, bem como a incorporação destas realidades de maneira otimizada e vantajosa, mostra-se uma ferramenta bastante capaz para a implementação em órgãos públicos da administração de processos, visto que os processos administrativos são cheios de ritos e procedimentos padrão.

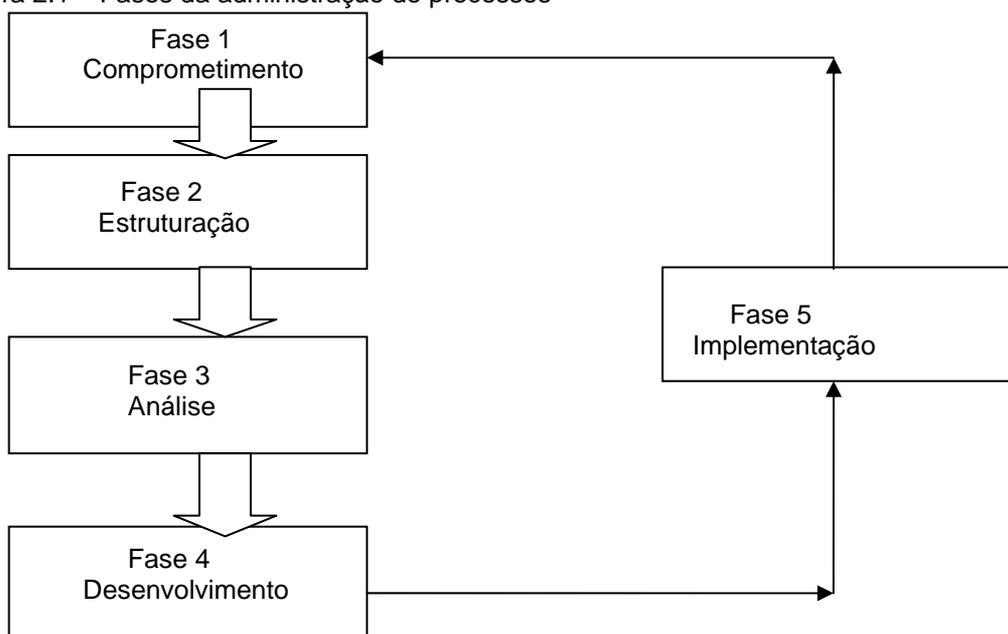
A estrutura de “silos funcionais” que ainda é encontrada em empresas principalmente da administração pública é, segundo De Sordi (ibid), uma estrutura organizacional que executa e gerencia um conjunto bastante específico e especializado de empresas produtoras de bens. A busca da excelência baseada nos “silos funcionais” resolvia problemas localizados e não abrangia as questões estruturais. Nas décadas de 1980 e 1990 observou-se que desempenhar diversas funções com excelência não implicava obrigatoriamente na satisfação do cliente final, pois muitos problemas residiam na comunicação e na interação do trabalho entre as diversas áreas funcionais. Estes problemas foram apontados como “lacunas organizacionais” ou “áreas nebulosas” sendo pouco compreendidos e gerenciados pelas organizações.

De Sordi (ibid), observa que a partir da década de 1990 as empresas privadas tentaram reverter suas estruturas organizacionais empregando desde as propostas de reengenharia total, denominadas de *business process reengineering* (BPR), até os atuais e bem-sucedidos projetos de redesenho gradual e contínuo dos processos de negócios, denominados *business process design* (BPD). Entre os exemplos citados por De Sordi, destacamos o alinhamento de processos administrativos por intermédio de sistemas de gestão integrada.

Para o desenvolvimento da administração de processos em uma empresa, seja ela privada ou pública, Oliveira (2007,p.68) propõe uma metodologia para o desenvolvimento e implementação dos processos administrativos nas empresas, que considera 5 (cinco) fases básicas, com a necessária adequação a cada realidade. Estas fases seriam: (i) comprometimento; (ii) estruturação; (iii) análise; (iv) desenvolvimento e (v) implementação. Com a retroalimentação pelos resultados obtidos.

A seguir apresenta-se esquematicamente (fig.2.1) o modelo sugerido por Oliveira (2007):

Figura 2.1 – Fases da administração de processos



Fonte: Oliveira (2007)

A fase de comprometimento tem por finalidade a apresentação, o debate, a estruturação geral e o entendimento por todos os profissionais direta ou indiretamente envolvidos, para a adequada realização dos trabalhos de administração de processos nas empresas. A questão do comprometimento é uma das mais complexas na administração, sendo que muitos trabalhos deixam de apresentar os resultados adequados, porque as pessoas não se comprometem como seu desenvolvimento e implementação (ibid).

A fase da estruturação é a identificação de todos os aspectos a serem considerados para os adequados desenvolvimento e implementação dos processos administrativos, bem como a estruturação básica com todas as fases, etapas e atividades a serem realizadas, respeitando a realidade da empresa. A premissa básica desta fase é que todo este trabalho esteja orientado aos clientes desta empresa, no caso de empresa pública, aos administrados, o que representa a principal sustentação para a consolidação da abordagem estratégica dos processos (ibid).

A fase da análise é a estruturação final da sistemática da administração de processos para efetiva aplicação da metodologia, com a definição da situação futura desejada, considerando a realidade do processo, é feita também a análise do valor agregado com um *benchmarking* dos indicadores de desempenho e a análise destes resultados para traçar o delineamento dos processos ideais, passando para a decomposição da passagem para a situação futura com a análise das alternativas e a definição de prioridades (ibid).

A fase do desenvolvimento é a consolidação da administração de processos. Terminada esta fase deve existir o consenso sobre a nova realidade administrativa a ser consolidada na empresa. Nesta fase, é criado o sistema de informações gerenciais para estabelecer a relação entre processos e informações visando a estruturação dos processos com uma abordagem tecnológica. Nesta fase é feita também a adequação da estrutura organizacional com o delineamento dos perfis de atuação identificando o catalizador responsável pelo processo (ibid).

A fase final de implementação não deve ser considerada como o término: é a fase da operacionalização de tudo que foi anteriormente idealizado e estruturado. Começa pelo planejamento, passa pela consolidação da implementação dos processos com o acompanhamento e avaliação dos resultados para enfim propor o aprimoramento da administração de processos (ibid).

A criação do Movimento Brasil Competitivo – MBC , no início dos anos 2000, que é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, de interesse público, passou a premiar as iniciativas de programas estaduais que visam a qualidade nos processos administrativos. Neste sentido, os órgãos gestores se motivam para agregar valores da iniciativa privada e melhorar o desempenho de suas funções administrativas. Para o MBC, ter um setor público mais produtivo e empresas qualificadas é tornar o país competitivo e, portanto, sendo o país mais competitivo, mais e mais empresas serão competitivas e vice-versa. É um processo bidirecional que, como resultado final, leva a uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e que, no final, também é um fator de competitividade. Tudo isso se reflete na necessidade de ações no presente, como a melhoria da educação, da infra-estrutura, da desobstrução da burocracia e o aprimoramento da gestão pública, enfim, vários componentes do oneroso custo-Brasil. O emprego das ferramentas de gestão pela qualidade pode ser um importante aliado para a fluidez necessária aos processos de licenciamento.

A implementação da administração de processos para as empresas públicas esbarra em situações típicas da Administração Pública. Oliveira (2007: 56) faz uma análise genérica desta realidade governamental apontando os problemas comuns, suas conseqüências e as ações possíveis para melhorar a situação, conforme quadro 2.1 a seguir:

Quadro 2.1: Exemplos de problemas, conseqüências e ações possíveis na administração pública

Problemas	Conseqüências	Ações possíveis
Estabilidade funcional, acomodação, falta de desafio profissional, ausência de ameaça ao posto de trabalho por ineficiência, ambiente profissional não competitivo.	Resistências às mudanças necessárias, falta de criatividade e inovação.	Alteração no contexto da estabilidade funcional. Enquanto isto não for possível, deslocamento de funcionários para as atividades fins (pela maior pressão por resultados).
Falta de treinamento e atualização técnico-profissional e administrativa	Posturas e formas de atuação complicadas, lentas e tecnicamente superadas.	Conscientização, motivação, educação e treinamento.
Treinamento e capacitação profissional sem foco.	Desperdício das verbas disponíveis, perda de tempo e pouco aproveitamento nas atividades profissionais.	Programas de treinamento e capacitação unicamente de acordo com as reais necessidades de aplicação imediata e direcionada para resultados efetivos.
Postura pessoal volúvel, não assumindo posição definida e/ou definitiva	Infidelidade e baixa confiabilidade nos funcionários públicos.	Programas de mudança comportamental e quebra de paradigmas.
Estrutura com excessivos níveis hierárquicos e áreas funcionais.	Lentidão administrativa e formação de feudos.	Reorganização administrativa, redução dos níveis hierárquicos, integração de unidades organizacionais e eliminação de unidades redundantes.

Fonte: Oliveira (2007)

### 2.3.2. Processo de Negócios

O desafio que De Sordi (2006: 197) apresenta na implementação de processos de negócio é o “conflito função-processo” e a solução é proposta na junção de uma proposta denominada BPD *business process design*, com uma gestão por processos de negócios – BPM *business process management*. Aliado a projetos de BPI - *business process improvement* que se propõem à identificação de melhorias contínuas e graduais nos processos de negócios existentes, apresentam baixo risco e escopo restrito a uma ou mais áreas funcionais, são de curta duração e são bastante voltadas às atividades do dia-a-dia. As ações BPI podem ser aplicadas independentemente de falarmos de uma arquitetura de negócios baseadas em funções empresarias ou fundamentadas em processos de negócios ou ainda uma híbrida função-processo.

O processo de negócios assim como um processo produtivo é composto de diversas etapas de produção ou atividades. Assim, um processo de licenciamento

de PGV pode ser composto por um conjunto de atividades para a obtenção de licenciamento e sua gestão é análoga à gestão de recursos onde os processos requeridos para sua administração compreendem: planejamento, projeto, construção, implementação, utilização, monitoramento, identificação de melhorias e ajustes.

O planejamento consiste num processo de negócio que só existe em função de apoiar o alcance de um objetivo. Na fase do projeto são definidos os recursos necessários para a operação do processo. A construção envolve uma série de atividades, como avaliar, selecionar e contratar os recursos para a operação do processo e a implementação é a fase da instalação e teste de máquinas, equipamentos e o treinamento das pessoas. A utilização, por sua vez, permite assegurar que todos os recursos estejam operando de forma harmoniosa e integrada. O monitoramento serve para informar os gestores do processo o desempenho e os aspectos críticos do processo. A identificação de melhorias a partir das informações colhidas permite ao gestor a análise e simulações para tomada de decisões e por fim os ajustes são os processos voltados ao apoio das alterações necessárias, conforme figura 2.2 a seguir (ibid):

Figura 2.2 – Gestão de Recursos



Fonte: De Sordi(2006,p24)

Podemos dizer que o processo de negócios é o meio integrador dos demais ativos da organização, são empregados em empresas que vinculam e subordinam os recursos à operação e ao apoio aos processos. Na gestão por processos de negócios, os principais recursos empregados são: recursos humanos, papéis e responsabilidades, estrutura organizacional, políticas e regras, tecnologia da informação e da comunicação, facilidades e conhecimento. Nesta dissertação procuramos analisar como estes recursos são aplicados no estudo de caso apresentado.

**Os recursos humanos**, na gestão por processos, implicam em conciliar os interesses e os momentos de interação e integração destes recursos de modo que se obtenha um bom desempenho do processo. Os papéis e responsabilidades requerem o fortalecimento da autonomia para agir e pensar dos funcionários, com o treinamento dos funcionários para desempenhar múltiplos papéis e dar autonomia para que decidam quando desempenhar cada um destes papéis (De Sordi, 2006).

**A estrutura organizacional**, no ambiente de gestão por processo de negócio, os funcionários da organização, são compreendidos como nós de uma rede de trabalho e não como um recurso pertencente a uma caixinha no organograma. As políticas e regras servem para direcionar o comportamento e o desempenho dos recursos humanos dentro da organização e na sua interação sobre o processo de negócio. As tecnologias da computação e da comunicação têm um papel fundamental nos extensos e complexos processos de negócio, sobretudo a tecnologia da informação.

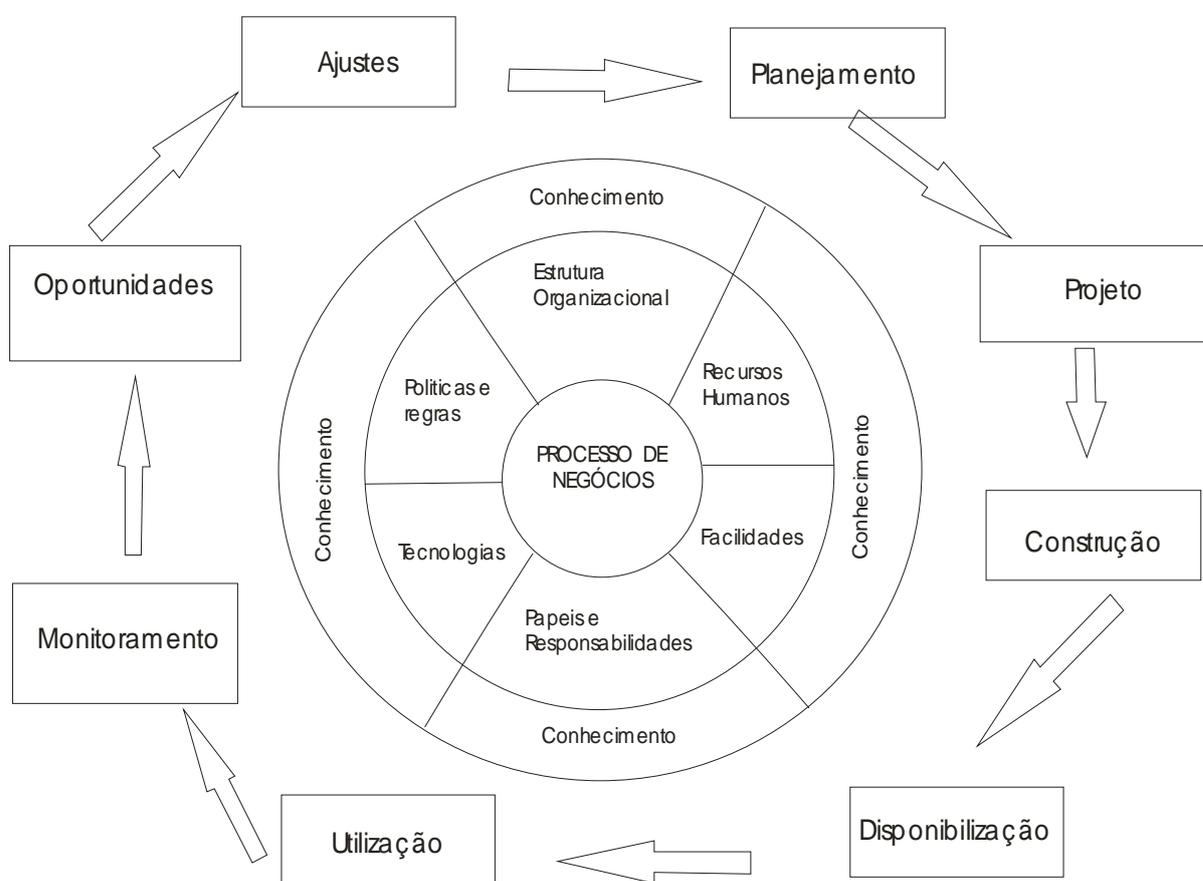
**A infra-estrutura computacional** é essencial para a comunicação das pessoas e a integração dos diferentes sistemas de informação envolvidos ao longo do processo. As facilidades incluem todos os outros recursos disponíveis para a operação e a gestão do processo como a estrutura física e as disponibilidades de rede de informações com infra-estrutura computacional, como rede de dados e dispositivos de armazenamento (ibid).

**O conhecimento** permeia todo o processo e permite um acúmulo de informações com a operação diária do processo que envolve facilidades, tecnologias, políticas e

regras, estrutura organizacional, papéis e responsabilidades e recursos humanos que são capazes de proporcionar o aprimoramento de todos os recursos do processo, (ibid).

A representação gráfica de uma gestão por processos de negócios é ilustrada no figura 2.3 a seguir sugerido por De Sordi (2006: 26):

Figura 2.3: Gestão por processo de negócio



Fonte: De Sordi (2006, p.27)

## **2.4. Processo de Licenciamento de PGVs como um processo de negócios**

Para analisar os processos de licenciamento de PGVs, utilizar-se-á os conceitos da gestão por processos empregada no campo do conhecimento da administração de empresas. Segundo De Sordi (ibid), dois termos administrativos se confundem e são utilizados erroneamente como sinônimos, quais sejam: função empresarial e processo de negócio. Os processos de reengenharia da organização podem resultar em diversos processos de negócios, dependendo do caso que se propõem e deles também gerando outros processos e sub-processos para alcançar o objetivo final.

Igualmente para Rosa (2007: 15), a administração de processos deve ser um procedimento contínuo e acumulativo de repensar e de redesenho do negócio e de todas as suas partes ou atividades integrantes.

Os processos de negócios são entendidos não como um conjunto de unidades distintas com fronteiras bem definidas, mas como um agrupamento de fluxos de trabalho e informação interconectados que cruzam as estruturas da organização e têm como objetivo final o cliente que está na ponta do processo de negócio. Este processo envolve principalmente os recursos humanos e físicos que faz com que o negócio seja lucrativo para todos os envolvidos e não apenas unilateralmente (ibid).

No novo momento da economia mundial, o imperativo dos negócios atuais são outros que demandam um novo ambiente de trabalho. A globalização e a estrutura funcional extremamente informatizada pela introdução da internet como ferramenta de trabalho, levou as empresas a definir uma nova arquitetura de negócios, a fim de atender as demandas de cooperação e parcerias entre outras empresas pares, centros de pesquisas e com os fornecedores. Nesta nova visão o principal requisito é operar por meio do emprego de poucos níveis hierárquicos, com uma cadeia de comunicação orientada a resultados de suas equipes de trabalho. O processo de negócios colaborativo é a estrutura principal para a operação e gerenciamento deste novo conceito administrativo.

Algumas características deste novo ambiente de trabalho, segundo Targowski e Carey (2000,p35), consistem na mudança de um grupo específico de interessados para um grupo maior composto por vários dirigentes e demais *stakeholders*, na execução de ações locais com objetivos globais, nos clientes que passam a dirigir o negócio, no conhecimento como recurso estratégico, na cooperação utilizando alianças e aprendendo com os outros, incorporando a cultura de medição com base em resultados em detrimento dos objetivos orientados por tarefa, transformando a estrutura hierárquica em estrutura de rede, visando a flexibilização e ainda a teleinformática e a integração formando uma infra-estrutura empresarial de excelência.

A “*Stakeholder Analysis*”, segundo Kammi Schmeer (2000,section 2) é um processo sistemático de recolher e de analisar as informação qualitativas, para determinar a favor de qual interesse deve ser tomado as decisões com foco no cliente ao desenvolver e/ou ao executar um programa político. Os *Stakeholders* em um processo são os atores (pessoas ou organizações) interessados na promoção da política corrente ou a ser implementada.

Os *Stakeholders* ou partes interessadas podem ser agrupados em categorias entre elas, a dos legisladores e governantes, os trabalhadores, os comerciantes, os empresários e ainda a sociedade civil. Os gestores públicos e os empresários utilizam esta análise para identificar os atores chaves e para avaliar seus conhecimentos, interesses, posições, alianças e importância política. Quando esta análise é realizada antes da implementação de políticas públicas ou programas, os gestores podem detectar e prever potenciais falhas ou oposições às políticas ou programas. Quando utilizamos a “*Stakeholder Analysis*” ou outra ferramenta como guia de implementação, as políticas e programas estão com tendência ao sucesso.

Segundo De Sordi (2006), Douglas Lambert desenvolveu estudos sobre a redução das interferências e barreiras da estrutura funcional na operação dos processos de negócios. Na estrutura funcional baseada em silos as diversas áreas administrativas e de produção são divididas em “caixinhas” que exercem seus papéis sem se comunicarem; na estrutura baseada em processos de negócios as áreas são interligadas através de gerenciamento de partes da empresa onde todas

as áreas estão conectadas e interligadas, de modo que todo o processo produtivo é de conhecimento geral, e as soluções de problemas são discutidas em conjunto, proporcionando para todos os integrantes da equipe a visão do conjunto do processo. A forma como as atividades operacionais e gerenciais são executadas interferem diretamente no desfecho do processo.

Nesta dissertação procurou-se um contraponto para modernizar a atividade e os fluxos de tramitação dos processos de licenciamentos de empreendimentos caracterizados como PGVs, especificamente na cidade do Recife, onde se pode visualizar claramente no estudo de caso, apresentado e analisado em capítulos à frente, que a tramitação destes processos não segue uma estrutura funcional moderna e nem tão pouco está em consonância com outras secretarias municipais que interferem diretamente na tomada de decisões pelo Poder executivo municipal.

Os órgãos governamentais, particularmente a secretaria municipal de planejamento, administração direta do município, tem sua estrutura organizada através de “caixinhas” ocupadas por agentes públicos que exercem uma função definida, como será visto no estudo de caso apresentado. A cultura organizacional dos profissionais continua centrada em áreas funcionais.

O processo de conversão deste tipo de organização para o processo de negócio não ocorre da forma explícita (De Sordi, 2006), mas principalmente por diversos projetos relacionados à melhoria da eficiência da organização que incorpora novas práticas ou soluções de negócio como por exemplo a gestão integrada. Essas iniciativas geram cada vez mais estruturas organizacionais híbridas função-processo, o que produz uma crescente demanda nas organizações por funcionários que conheçam os princípios da gestão por processos.

Os principais aspectos organizacionais que devem ser levados em consideração para relacionarmos a arquitetura da organização como uma gestão por processos são: (i) direcionar e manter a estruturada organização para fora; (ii) os processos devem ser planejados, operados e direcionados com o foco no cliente; (iii) a figura e a ação do gestor do processo são fundamentais dentro da organização; (iv) a cultura de gestão por processos deve permear todas as áreas e profissionais da

organização e (v) ambiente cada vez mais estruturado a partir de redes colaborativas (ibid).

Nesta dissertação, a luz da moderna administração, o licenciamento de PGVs será analisado como sendo um processo de negócios que apresenta as seguintes características:

- Processos de gerenciamento de pedidos de aprovação;
- Processos de consulta;
- Processos de comunicação com o cliente;
  - Sub-processo Gerenciamento da tramitação do processo;
  - Sub-processo Cumprimento de exigências; e
  - Sub-processo Licenciamento final.

Feito isto, o órgão responsável pelo licenciamento de PGVs passará a ter uma gestão “orientada a processos” modificando da atual “baseada em função” com uma estrutura “função-processo”, que segundo De Sordi (ibid), é uma estrutura em que prevalece a estrutura de “Silos Funcionais” que dão apoio a operação dos diversos processos de negócios.

Como a estrutura dos órgãos públicos se assemelha à de empresas de produção, com organogramas funcionais onde os processos são desenvolvidos a partir de cada função específica, pode-se discernir que a proposta da arquitetura administrativa para este tipo de empresa será denominada arquitetura função-processo, na qual prevalece a estrutura dos “*silos funcionais*”, que dão apoio à operação dos diversos processos de negócio.

Para De Sordi(2006), no momento atual da economia mundial que é denominado de era pós-industrial, sociedade do conhecimento ou outros rótulos, o mais importante é reconhecer que os imperativos dos negócios atuais mudaram. Eles demandam um novo ambiente e uma nova postura, dentre as quais a própria arquitetura de negócios por meio de processos colaborativos.

Como indicadores de desempenho contemporâneos estão custo, qualidade, serviço e habilidade, como metas para atingir melhorias significativas (ibid: 11), reduzindo o custo, mantendo e melhorando a qualidade do serviço prestado e investindo na habilidade dos funcionários.

### **3. CAPÍTULO III – LICENCIAMENTO DE PóLOS GERADORES NO MUNICÍPIO DO RECIFE**

#### **3.1 Introdução**

Neste capítulo, apresenta-se o processo de licenciamento de Pólos Geradores de Viagem, à luz da legislação municipal de Recife e do trâmite oficial do processo administrativo. Para tanto, foi realizado um levantamento nas leis municipais, nas portarias, na estrutura administrativa da prefeitura do Recife, nas atas do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU e no fluxograma de procedimentos para o licenciamento de empreendimentos de impacto na cidade do Recife.

O município do Recife / PE trata o licenciamento de Pólos Geradores de Tráfego no Plano Diretor, na Lei de Uso e Ocupação do Solo e na Lei complementar No. 171/2007.

#### **3.2 Caracterização e exigências legais para licenciamento de Pólos Geradores**

Com uma legislação considerada de vanguarda para a época<sup>4</sup>, o Plano Diretor de Recife de 1991, que ainda está em vigor, considera como empreendimentos de impacto as construções públicas ou privadas, residenciais ou não residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica. Estes empreendimentos são caracterizados como aqueles locados em áreas com mais de 3 ha. ou cuja área construída ultrapasse 20.000 m<sup>2</sup>, e ainda aqueles que, por sua natureza ou condições, requeiram análise ou tratamento específico por parte do Poder Municipal, conforme dispuser a legislação de Uso e Ocupação do Solo.

Para que o artigo do Plano Diretor que trata do assunto de empreendimento de impacto pudesse ser considerado na análise dos projetos pelos técnicos analistas, foi necessária a sua regulamentação com a promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 1996, que está em vigor até hoje. A LUOS (Lei Nº 16.176/1996) ratifica o texto do conceito de empreendimentos de impacto (nele

---

<sup>4</sup> O Plano Diretor já apresentava instrumentos urbanísticos, como, por exemplo, o IPTU progressivo no tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir, que vieram a ser consolidados como instrumentos da política urbana brasileira em 2001 com o Estatuto da Cidade.

incluídos os PGVs) já mencionado anteriormente, apenas substituindo o termo “tratamento específico por parte do Poder Municipal” por “análises específicas por parte dos órgãos competentes do Município”. Assim, são considerados empreendimentos de impacto pela LUOS do município de Recife as construções, públicas ou privadas, residenciais ou não residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica. Estes empreendimentos são caracterizados como aqueles locados em áreas com mais de 3 ha. ou cuja área construída ultrapasse 20.000 m<sup>2</sup>, e ainda aqueles que, por sua natureza ou condições, requeiram análise específicas por parte dos órgãos competentes do Município (Recife, LUOS, art. 61).

A LUOS inova e faz referência explícita aos usos considerados geradores de interferência no tráfego e os define como aqueles empreendimentos cujos usos se enquadrem nas seguintes condições (Recife, LUOS art 38):

- I - os usos com hora de pico do tráfego coincidente com o pico de tráfego geral;
- II - os usos que utilizam veículos de grande porte com lentidão de manobra; e
- III - os usos que atraem grande circulação de automóveis.

Pela LUOS (Lei Nº 16.176/1996) o município pode exigir do empreendedor a reserva, dentro da área do empreendimento, de locais para estacionamento, com o objetivo de disciplinar os usos geradores de interferência no tráfego. O Município exigirá vagas de estacionamento diferenciadas em função da natureza dos usos, da classificação hierárquica das vias urbanas e, ainda, das características das Zonas Especiais de Centros (LUOS,art.39) . Ainda, o Município do Recife, respeitada a legislação pertinente, incentivará a oferta de vagas de estacionamento em função do bem-estar da coletividade, independente de sua classificação.

A LUOS procura minimizar os efeitos na circulação viária com a exigência quanto ao número de vagas de estacionamento, onde são estabelecidas as seguintes condições gerais (art. 40):

- I- as exigências de estacionamento, bem como a previsão local para carga e descarga de mercadorias, quando aplicáveis, deverão ser

atendidas dentro do lote do empreendimento, inclusive para aqueles usos que requererem análise especial;

- II- serão dispensadas do cômputo da área total de construção as áreas destinadas ao abrigo de frota de veículos, para efeito de aplicação dos requisitos de vagas de estacionamento;
- III- quando a relação vaga/área construída for fracionada e superior a 0,5 (cinco décimos), o número de vagas deverá ser arredondado para o valor imediatamente superior;
- IV- as exigências para vagas de estacionamento deverão ser aplicadas para imóveis novos e reformados, havendo ou não mudança de uso, assim como no caso de mudança de uso sem reforma ;
- V- no caso de imóveis reformados ou com mudança de uso sem reforma, cuja área resultante seja menor ou igual a 60m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados), será mantido, no mínimo, o número de vagas existentes antes da reforma ou da mudança de uso sem reforma;
- VI- quando a edificação estiver em terreno lindeiro a dois corredores de níveis hierárquicos diferentes, prevalecem as exigências de estacionamento do corredor de nível mais restritivo;
- VII- para os empreendimentos que demandarem número de vagas de estacionamento superior a 300 (trezentas), será exigida análise especial pelos Órgãos Municipais competentes no que se refere à localização, ao impacto no tráfego e às condições de acesso;
- VIII- para empreendimentos localizados nos Corredores de Transporte Metropolitano e Urbano Principal, que demandarem número de vagas de estacionamento superior a 100 (cem) e/ou gerarem tráfego de ônibus e caminhões de carga, serão exigidos:
  - a) que os acessos sejam feitos pelas vias laterais aos lotes ou paralelas aos corredores;

- b) que os acessos efetuados por via lateral ao lote mantenham uma distância mínima de 20m (vinte metros) da testada do lote lindeira ao corredor, exclusivamente no caso do uso habitacional;
- c) que, nos usos não-habitacional e misto, os acessos por via lateral ao lote mantenham uma distância mínima de 40m (quarenta metros) da testada do lote lindeira ao corredor.
- IX- Nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico - Cultural - ZEPH, os requisitos de estacionamento serão objeto de análise especial pelo órgão competente do Município;
- X- As edificações que abrigarem usos não especificados na lei serão objeto de análise especial pelo Órgão Municipal competente;
- XI- A localização de creche, pré-escola, escolas de 1º e 2º graus, assim como hospitais, nos Corredores de Transporte Metropolitano, Urbano Principal e Urbano Secundário, será objeto de análise especial pelo órgão Municipal competente;
- XII- Nos terrenos que tiverem opção de acesso por mais de uma via, o acesso às áreas de estacionamento se fará obrigatoriamente pela via de menor hierarquia urbana;
- XIII- Na Zona de Urbanização Preferencial - ZUP 1<sup>5</sup> e ZUP 2<sup>6</sup>, nas áreas térreas de estacionamento a céu aberto com vagas contíguas, fica obrigatório, entre cada 4 (quatro) vagas, o plantio de uma árvore de porte.

Nas Zonas Especiais de Centros - ZEC, são estabelecidas, para efeito de estacionamento, as condições específicas a seguir indicadas:

---

<sup>5</sup> ZUP 1 – Zona de Urbanização Preferencial 1 – zona onde há incentivo à urbanização apresentando índices urbanísticos mais favoráveis a construção de edificações na cidade

<sup>6</sup> ZUP 2 – Zona de Urbanização Preferencial 2 – zona onde também há incentivo à urbanização apresentando índices urbanísticos moderados em relação aqueles estabelecidos para a ZUP 1.

I - Nas edificações novas ou reformadas não especificadas na lei, as condições de estacionamento serão objeto de análise especial;

II - nas Zonas Especiais de Centro Principal e de Centros Secundários, será exigida análise especial para as edificações com área igual ou superior a 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados);

III - nas Zonas Especiais de Centros Metroviários, será exigida análise especial para as edificações com área igual ou superior a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados).

A Comissão de Controle Urbanístico – CCU é a instância encarregada da análise especial referida neste artigo, na forma da legislação pertinente (LUOS art.41,§1º.)

As condições estabelecidas no artigo que regulamenta o número de vagas aplicam-se a qualquer via, nos seus trechos internos aos perímetros definidos para cada Zona Especial de Centro, excluídos os lotes lindeiros dos logradouros indicados na Lei, aos quais se aplicam as condições gerais previstas na Lei.

Quanto aos passeios, a LUOS (art 43) permite o rebaixamento do meio-fio para o acesso às áreas de estacionamento de veículos, desde que:

I - o número de vagas seja inferior ou igual a 10 (dez);

II - a extensão do meio-fio rebaixado não ultrapasse 15 m (quinze metros) para cada lote ou empreendimento;

III - a continuidade do passeio público seja assegurada, sendo proibido o rebaixamento da largura total da calçada, permitindo-se o rebaixamento equivalente a 1/3(um terço), com o máximo de 1m (um metro) no sentido da largura dos passeios.

Para efeito do uso do coeficiente de utilização<sup>7</sup> de cada zona não será computado o índice resultante da área destinada às vagas de estacionamento de veículos, desde que atenda ao disposto nos seguintes critérios (art.76 da LUOS):

I - será estimada uma área de 25 m<sup>2</sup> (vinte e cinco metros quadrados), destinada à guarda do veículo, circulação e manobra;

II - as vagas deverão ser numeradas e atender às dimensões mínimas explicitadas na tabela constante do inciso III, sendo permitidas vagas duplas enfileiradas desde que vinculadas a uma mesma unidade;

III - o sistema de circulação adotado deverá ser dimensionado de forma a permitir as manobras necessárias, garantindo o acesso à vaga, conforme os seguintes parâmetros:

Tabela 3.1: Estacionamento

		TIPO DO ESTACIONAMENTO				
		Paralelo (m)	a 90 grau (m)	a 60 graus (m)	a 45 graus (m)	a 30 graus (m)
<b>LARGURA DA VAGA</b>		2,20	2,20	2,20	2,20	2,20
<b>COMPRIMENTO DA VAGA</b>		5,50	5,00	5,00	5,00	5,00
<b>LARGURA DA CIRCULAÇÃO</b>	<b>sentido único</b>	3,50	4,50	4,00	3,50	2,50
	<b>sentido duplo</b>	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40

Fonte: LUOS Art.76 (1996)

IV - Na hipótese de a área resultante do índice acrescido não ser totalmente utilizada para o estacionamento, a área remanescente só poderá ser destinada a uso condominial.

O Plano Diretor da Cidade do Recife estabelece que a aprovação dos empreendimentos de impacto pelo Poder Executivo fica condicionada à apresentação, por parte do interessado, de Memorial Justificativo, que deverá ser submetido à CEAP - Comissão Especial de Acompanhamento do Plano ou

<sup>7</sup> Coeficiente de Utilização – valor que multiplicado pela área do terreno indica a área máxima de construção permitida para o lote.

sucessora e pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano. Determina ainda que o Memorial Justificativo deverá considerar o sistema de transportes, meio ambiente, infra-estrutura básica e os padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança. Estabelece que o Poder Executivo, baseado no Memorial Justificativo, poderá negar autorização para realização do empreendimento ou exigir do empreendedor, às suas expensas, obras necessárias para atenuar ou compensar o impacto previsível.

O Memorial de Impacto de que trata a Lei deverá ser elaborado conforme o modelo apresentado na resolução nº 03/96 (anexo 02 da resolução ) e é composto de volume contendo o endereço, uso e quadro de áreas do empreendimento. Na localização do empreendimento deverá estar explícita as condições de uso e ocupação do solo no lote, largura das vias, acessos e pavimentação, além das condições de uso e ocupação do solo na vizinhança, usos circunvizinhos, quadras confrontantes e imediatas, destacando os principais usos da vizinhança, com os quais o novo empreendimento manterá relações relevantes do ponto de vista de inconveniências e/ou complementaridade benéfica.

Neste Memorial a edificação deverá estar perfeitamente caracterizada, contendo um quadro resumo, no qual deverá constar, além do uso e ocupação do solo, o estacionamento dentro do lote, a área para carga e descarga, afastamentos, taxa de ocupação e taxa de solo virgem, destacando a proposta do projeto e o que é exigido por lei. Nele também deverá constar o impacto sobre o meio ambiente natural e construído com as propostas do projeto e ações para minimizar o impacto, além do cronograma previsto para implantação do empreendimento, contendo todas suas etapas de implantação.

O impacto sobre a infra-estrutura básica provocado pela instalação do novo empreendimento deverá constar no Memorial, com as devidas consultas às concessionárias de Serviços Públicos sobre o impacto do projeto e sua viabilidade técnica.

Especificamente sobre o Impacto nos Transportes, o Memorial de Impacto previsto na resolução deverá contemplar obrigatoriamente os seguintes itens:

- a) Caracterização do tráfego gerado pelo empreendimento, incluindo:
  - Composição do tráfego gerado (autos, caminhões, ônibus, etc);
  - Volume diário médio;
  - Volume diário máximo;
  - Incidência ou ocorrência do volume máximo (Ex. 3 últimos dias do mês, 10 a 15 dias por ano, etc);
  - Períodos ou horários de pico, por sentido (entrando e saindo do empreendimento);
  - Volumes estimados nos horários de pico por sentido;
  - Origem e destino da demanda, com nível de detalhamento suficiente para identificação do volume de veículos nas vias que serão utilizadas para acesso ao empreendimento.
- b) Caracterização do sistema viário adjacente ao empreendimento e na sua área de influência – área que sofrerá o impacto no tráfego;
- c) Caracterização do sistema de circulação na área de influência do empreendimento;
- d) Volumes de tráfego nas vias da área de influência do empreendimento;
- e) Análise da capacidade ou das condições de fluidez do tráfego na área de influência do empreendimento;
- f) Detalhamento das condições de acesso ao empreendimento com justificativa da solução adotada;
- g) Detalhamento das condições de acesso, parada e estocagem para o transporte público de passageiros (ônibus e taxi), assim como da necessidade de criação de linhas de ônibus, remanejamento de itinerários e linhas existentes, integração às necessidades de metrô, terminais de ônibus, etc;
- h) Detalhamento das condições de acesso para veículos de carga com especificação das áreas para carga e descarga, estacionamento, manutenção, etc;
- i) Proposta de remanejamento de tráfego e da circulação existente, quando necessário, com justificativa da solução adotada;

- j) Indicação das intervenções no sistema viário e na circulação, quando necessárias, tanto imediatas, como nos horizontes de 05 (cinco) e 10 (dez) anos; estimativa de custo e identificação dos responsáveis pela implementação;
- k) Avaliação da capacidade ou das condições de fluidez do tráfego após a implantação do empreendimento, no ano zero, com 05 (cinco) e com 10 (dez) anos;
- l) Outros elementos julgados pertinentes e importantes para a análise dos impactos no sistema de transporte na área de influência do empreendimento.

Na avaliação dos impactos é feita a previsão da demanda para a área, o cálculo do número de vagas para o estacionamento, o fluxo das vias e o acesso dos veículos de carga e descarga.

A resolução 03/96 da Secretaria de Planejamento do Município do Recife deixa claro que os empreendimentos de impacto, sujeitos a legislações específicas<sup>8</sup>, deverão cumprir ainda todas as exigências previstas nas outras legislações e as respectivas exigências desta legislação consignado esse cumprimento no Memorial Justificativo constante do Memorial de Impacto que será apresentado para a aprovação do projeto.

### **3.3 – Instâncias de Aprovação de Projetos**

A apresentação e a aprovação dos projetos e das construções no Recife é objeto de Título e Capítulo da Lei 16.292/97, a qual, em seu artigo 185, estabelece que nenhuma obra ou reforma poderá ser executada no Município do Recife sem a apresentação do projeto arquitetônico. Estes projetos somente serão aprovados quando atendidos todos os requisitos estabelecidos na Lei de Edificações e Instalações da cidade do Recife, editada em 01 de fevereiro de 1997 (Lei 16.292/97). Aprovado o projeto, poderá ser requerido o alvará de construção até 12 (doze) meses após a data de sua aprovação, podendo ser revalidado quantas vezes forem necessárias.

---

<sup>8</sup> Por exemplo, Art.40 do Plano Diretor do Recife e no art.62 da Lei de Uso do Solo da Cidade do Recife.

No artigo 191 da mesma lei, está indicado formalmente que os projetos de empreendimentos de impactos previstos na LUOS (Lei 16.176/96) obedecerão às condições estabelecidas no aludido diploma legal e nas Resoluções do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU.

O licenciamento de empreendimentos de impacto é um processo de aprovação de projeto que tramita em caráter especial. Desta forma, a análise é efetuada primeiramente pelos técnicos analistas nas regionais onde o lote está situado, porém, diferentemente de outros projetos que não se enquadram dentro da legislação atual como de impacto, a sua aprovação não se dá neste nível, sendo instruído e obrigatoriamente encaminhado à apreciação de instância superior.

A aprovação da instalação de Empreendimentos de Impacto no Município é condicionada à aprovação, pelo Poder Executivo, de Memorial Justificativo que deverá considerar o sistema de transportes, meio ambiente, infra-estrutura básica e os padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança. O Memorial será objeto de apreciação primeiramente pela Comissão de Controle Urbanístico - CCU - e instruído para em segunda instância ser apreciado pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU.

A Comissão de Controle Urbano foi criada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, no seu artigo 109, e está vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental – SEPLAN<sup>9</sup>, como órgão consultivo de composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil. É composta por 12 membros (LUOS, art.109 § 1º.), sendo 6 (seis) do poder público e 6 (seis) da Sociedade Civil, assim distribuídos: I – Do Poder Público: (a) 2 (dois) representantes da SEPLAN – um dos quais exercerá a presidência da CCU; (b) 1 (um) representante da Empresa de Urbanização do Recife – URB/Recife; (c) 1 (um) representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos; (d) 1 (um) representante da Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos – CPRH e (e) 1 (um) representante da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, e III – Da Sociedade Civil: (a) 2 (dois) representantes de entidades empresariais; (b) 2 (dois) representantes de Conselhos ou Entidades

---

<sup>9</sup> Atualmente substituída pela SPPODUA – Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

profissionais; (c) 1 (um) representante da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e (d) 1 (um) representante de associações comunitárias.

A competência da CCU está regulamentada no artigo 110 da LUOS (Lei No. 16.176/96). Dentre outras, compete a CCU analisar e dar parecer sobre a implantação de empreendimentos de impacto, geradores de interferência no tráfego e atividades potencialmente geradoras de incômodos à vizinhança (inciso IV). Como parágrafo único deste artigo, a Lei faz uma ressalva: no caso de não aprovação do empreendimento, nos termos do inciso IV, o interessado poderá recorrer da decisão ao Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, desde que apresente nova justificativa para submeter à análise da instância superior.

A Comissão reúne-se a cada 15 (quinze) dias para deliberar sobre os assuntos de sua competência, entre eles a aprovação de empreendimentos de impacto. É escolhido um relator do processo, que procederá ao seu relatório. Após o relato, qualquer integrante poderá solicitar vista ao processo, sendo então marcada nova data para apreciação. Esclarecidas todas as dúvidas, a comissão decide através de votação simples entre os conselheiros o mérito do processo, podendo deferir ou indeferir o pedido de aprovação do empreendimento.

O Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU foi instalado em Novembro de 1994 (Nunes, 2008) e é um órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Município e da sociedade civil. Foi instituído pela Lei municipal Nº 15.735 de 21/12/92 e regulamentado pela Lei Nº 15.945 de 26/08/94, como órgão institucional de participação paritária o seu funcionamento no artigo primeiro diz que, além de outras atribuições previstas no Plano Diretor (Lei Nº 15547/91), compete ao CDU deliberar no âmbito do poder executivo municipal, nos processos de elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. O CDU é integrado pelas Câmaras Setoriais de Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social. O CDU é composto por 09 (nove) conselheiros representantes da municipalidade e 09 (nove) representantes da sociedade civil. Dos 09 (nove) representantes da sociedade civil, 03 (três) representam associações comunitárias e não-governamentais, 03 (três) representam os conselhos profissionais e sindicatos e 03 (três) representam as classes produtoras.

Os conselheiros representantes da municipalidade são nomeados pelo Prefeito do Município do Recife, dentre eles 03 (três) são secretários municipais, sendo membros natos o Secretário de Planejamento e Urbanismo<sup>10</sup> e o Secretário de Finanças. O CDU é presidido pelo Secretário de Planejamento e Urbanismo, e a Secretaria de Planejamento exerce a função de secretaria executiva devendo fornecer-lhe as condições necessárias para a sua atuação, inclusive informações, estudos e pareceres. O Conselho se reúne 01 (uma) vez por mês e extraordinariamente quando convocado por seu presidente ou ainda quando convocado por 1/3 dos conselheiros.

Nunes (2008: 48) apresenta na sua dissertação a composição atual dos Representantes do CDU. Abaixo reproduzimos o quadro apresentado pela autora, por não ter sido possível o acesso à informação oficial:

Quadro 3.1: Composição do CDU

Composição/ QTDE.	REPRESENTANTES
<b>PODER PÚBLICO</b>	
MUNICÍPIO (11)	Secretário da SPPODUA (membro nato, ocupa a Presidência do Conselho); Secretário de Finanças (membro nato); Secretarias da Política de Assistência Social; de Saúde/ de Educação (suplente); de Assuntos Jurídicos; Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; SANEAR – Autarquia de Saneamento; de Serviços Públicos; URB – Empresa de Urbanização do Recife; CMR – Câmara Municipal do Recife; Diretoria de Controle Urbano/ SPPODUA.
ESTADO (1)	FIDEM
UNIÃO (2)	Caixa Econômica Federal - CEF; Mestrado de Desenvolvimento Urbano – MDU/ Universidade Federal de Pernambuco.
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	
Fórum do PREZEIS (1)	01 representante do Fórum do PREZEIS
Associações Comunitárias e não governamentais. (4)	MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia FJ – Federação Ibura / Jordão ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social CJC – Centro Josué de Castro
Conselhos Profissionais e Sindicatos (5)	CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil CORECON – Conselho Regional de Economia OAB – Ordem dos Advogados do Brasil CUT – Central Única dos Trabalhadores
Entidades vinculadas às classes produtoras. (4)	ADEMI – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário / ABIH- Associação Brasileira da Indústria dos Hotéis (suplente) SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil / FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco/ (suplente) CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas ACP – Associação Comercial de Pernambuco/ FEAMEPE – Federação das Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco (suplente)

Fonte: Nunes (2008: 48)

<sup>10</sup> Atualmente SPPODUA

Na reunião do Conselho são apreciados os processos de aprovação de projetos de empreendimentos caracterizados como Pólo Gerador de Viagem, sendo nomeado um relator para avaliá-lo utilizando o Memorial Justificativo apresentado pelo empreendedor e os pareceres técnicos expedidos pelos analistas municipais. O Poder Executivo, através da decisão do CDU, poderá condicionar a aprovação do Memorial Justificativo ao cumprimento, pelo empreendedor e às suas expensas, de obras necessárias para atenuar ou compensar o impacto que o empreendimento acarretará.

Para a instalação de empreendimentos de impacto, os moradores dos lotes circundantes, confinantes e defrontantes serão necessariamente cientificados, através de publicação em Diário Oficial ou jornal de grande circulação, às custas do requerente, e podem apresentar, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação devidamente fundamentada a ser apreciada obrigatoriamente pela CCU.

São incluídas entre os Empreendimentos de Impacto, atividades como: Shopping Center, Centrais de Carga, Centrais de Abastecimento, Estações de Tratamento, Terminais de Transportes, Centros de Diversões, Cemitérios, Presídios, mesmo que estejam localizados nas áreas com menos de 3 ha (três hectares) ou que a área construída não ultrapasse 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados).

A Lei no. 16.292/97 – Lei de Edificações e Instalações na Cidade do Recife, que regula as atividades de Edificações e Instalações no município considera edificação: a estrutura física e rígida para abrigar e acomodar pessoas, animais ou equipamentos. No seu Artigo 191 estabelece que os empreendimentos de impacto, previstos na LUOS, obedecerão às condições nela estabelecidas e nas resoluções do CDU delegando ao Conselho a decisão final para aprovação do empreendimento.

De acordo com Nunes (2008), o CDU foi previsto como um conselho bastante abrangente, que não se limita à apreciação das questões físico-territoriais e urbanísticas. O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR prevê o CDU como um conselho diferenciado, à medida que determina a participação da sociedade na gestão urbana, é um conselho diferente dos

setoriais, tratando até dos setores, mas por meio de suas câmaras técnicas. O CDU, do ponto de vista legal, é o único espaço no Recife que detém as atribuições referentes à política urbana como um todo. Contudo, a existência de outros espaços que exercem parte desta atribuição (por exemplo, a CCU e o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM) contribui para o surgimento de questionamentos e até conflitos. O CDU é um espaço legalmente democrático, mas que apresenta limitações na sua composição, o que se traduz em desequilíbrio de participação e, conseqüentemente, no surgimento de pressões, alianças e trocas.

A análise e discussão dos Empreendimentos de Impacto – EI pelo Conselho tem despertado o interesse e a preocupação de segmentos que o compõe. A legislação em vigor estabelece que os EI sejam analisados pelo CDU. Ocorre, porém, que antes são analisados por diversos órgãos como a CCU.

Os segmentos dos empresários sustentam a tese de que este tipo de empreendimento só deva ser discutido no seio da Comissão sem a obrigatoriedade de repetição da votação no Conselho, visto que na maioria das vezes o CDU ratifica a proposta da CCU (ibid).

Além de observar a LUOS, os técnicos analistas devem apreciar determinados empreendimentos que possuam área inferior aquelas previstas na legislação de acordo com a Portaria nº 036/2001. Esta Portaria regulamenta a análise especial para instalação de atividades de bar, restaurantes e similares; academias de ginástica; casa de recepção, casa de show e similares; escola de ensino superior e cursos especializados; supermercados e agências bancárias, empreendimentos para os quais, além de atenderem aos dispositivos da legislação, faz-se necessária a avaliação quanto ao impacto no sistema viário local, todos os processos referentes à viabilidade, alvará de localização e aprovação de projetos de arquitetura.

Ainda, empreendimentos situados nos corredores de transportes deverão ser submetidos à análise e posicionamento da Divisão de Estudos Viários da Diretoria

de Projetos Urbanos da Empresa de Urbanização do Recife - DEV/DPU/URB<sup>11</sup>, quanto ao impacto no sistema viário local. A portaria no seu parágrafo 2º ainda permite à Regional<sup>12</sup> uma análise subjetiva já que diz que: “estão ainda sujeitas a análise pela Gerência Operacional de Projetos Viários - GOPV as atividades que por sua natureza, porte ou localização, sejam consideradas pelas Coordenadorias Regionais competentes como geradoras de impacto no tráfego”.

No âmbito do poder público municipal da cidade do Recife, o Órgão Municipal competente para analisar as questões relacionadas ao controle urbano na Cidade do Recife, de que trata a Lei de Uso do Solo atualmente é a Diretoria de Controle Urbanístico – DIRCON.

A DIRCON está ligada a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA, que faz parte da estrutura de administração direta da Prefeitura do Recife. Desta Secretaria fazem parte como poder consultivo a CCU – Comissão de Controle Urbano e como poder consultivo e deliberativo o CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano, tendo seu secretário como presidente do Conselho e ainda a Diretoria de Urbanismo e a Diretoria de Meio Ambiente.

O órgão gestor do trânsito na cidade do Recife, CTTU – Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos, está ligado a Secretaria de Serviços Públicos (que não tem assento no CDU)

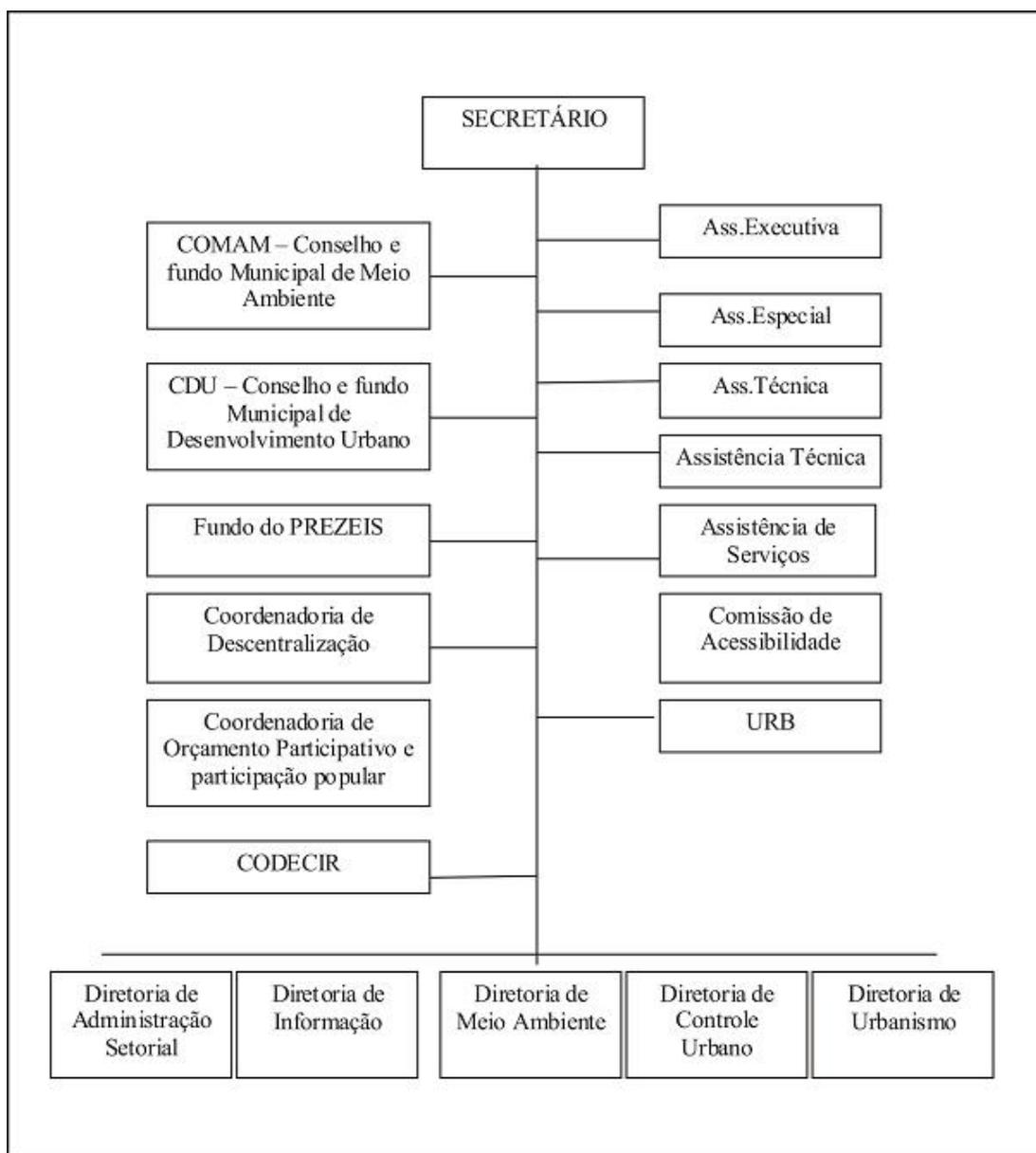
A seguir, a figura 3.1 apresenta o organograma funcional da SPPODUA, ressaltando as instâncias de análise de empreendimentos de impacto.

---

<sup>11</sup> Atualmente GOPV – Gerência Operacional de Projetos Viários /DIRURB

<sup>12</sup> Coordenadoria Regional ou Regional – refere-se a estruturas administrativas descentralizadas do poder municipal. Recife está dividida, para efeito de controle urbano, em 6 Coordenadorias Regionais.

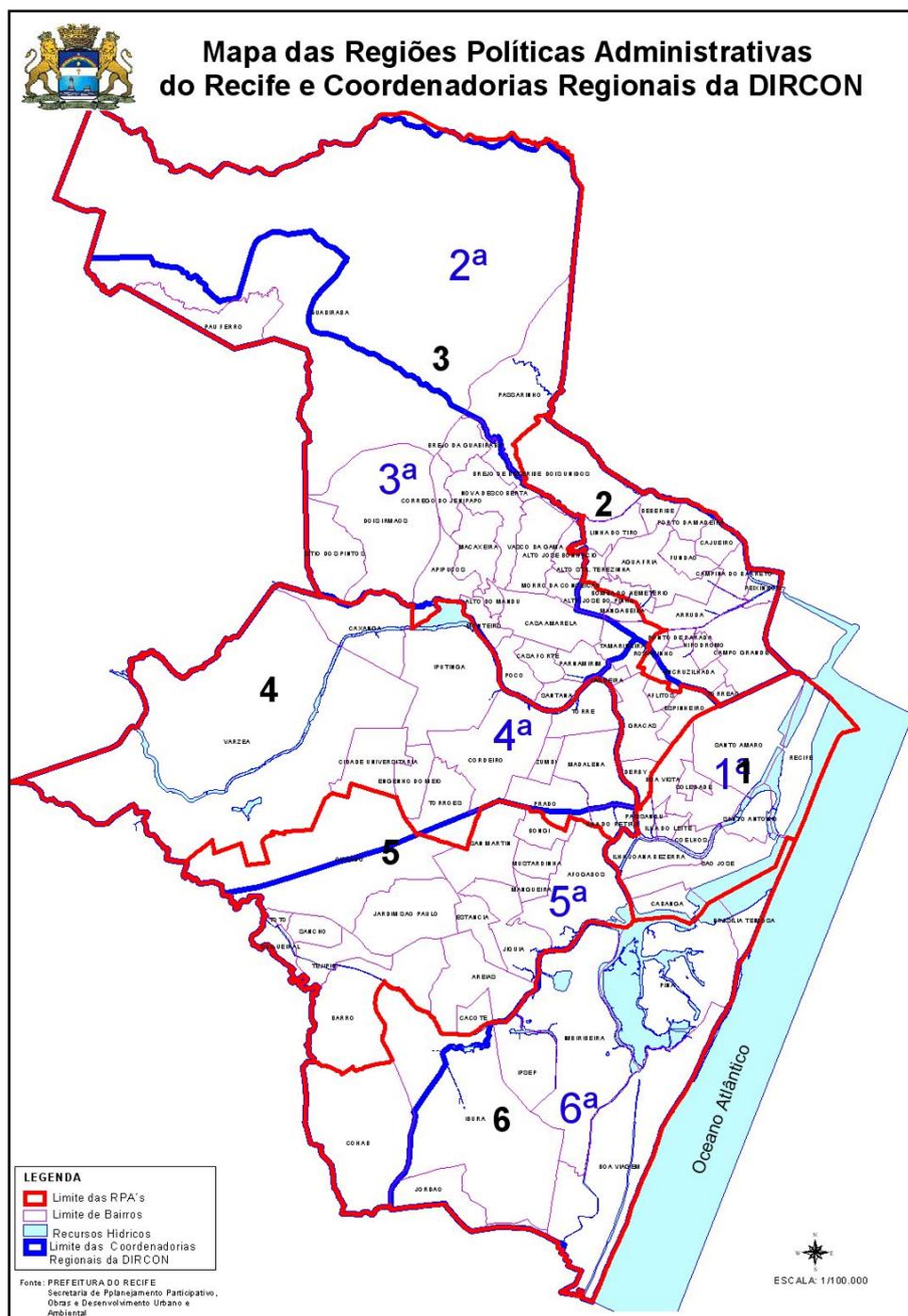
Figura 3.1: Organograma funcional da SPPODUA, Prefeitura do Recife



Fonte: PCR (2008)

A DIRCON – Diretoria de Controle Urbanístico está estruturada em 06 Gerências Regionais, cada uma com sua área física de atendimento dentro do município prestando, entre outros serviços, licenciamento e fiscalização de projetos e obras. A figura 3.2 abaixo ilustra o território de atuação de cada uma das 6 Gerências Regionais. É importante observar que os limites dos territórios de atuação dessas Gerências não coincidem com os limites das Regiões-Político Administrativas do Recife (RPAs), que são estruturas de planejamento descentralizado da cidade, instituídas pela Lei Orgânica Municipal (Lei No. 16.293 de 22/01/97).

Figura 3.2: Zonas de atuação das Gerências Regionais da DIRCON, Recife-PE



Fonte: SPPODUA (2009)

Todos os projetos de obras e serviços a serem instalados na cidade do Recife obrigatoriamente geram um processo de aprovação de projetos, para que seja expedida a licença de construção ou funcionamento. A entrada desses projetos ocorre através das Gerências Regionais e, com os dados solicitados aos requerentes, geram-se os processos. Estes processos são analisados e

aprovados, em primeira instância, pelos técnicos das regionais. A entrada do processo não autoriza o início das obras, pois após sua entrada poderão ser elaboradas exigências relativas às análises efetuadas pelos técnicos analistas. Podem ainda ser solicitados pareceres e anuência dos Órgãos de Serviços Públicos responsáveis pela infra-estrutura urbana, como, por exemplo, a Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, para água e esgoto, e a Companhia Energética de Pernambuco – CELPE, para energia elétrica, no intuito de verificar se a infra-estrutura existente comporta o novo empreendimento a ser instalado. É importante destacar que existem prazos de tramitação dos processos, conforme portaria da SEPLAN nº 047/97 que variam de 01 a 12 meses. Estes prazos estão estipulados para que o empreendedor atenda exigências feitas pelas regionais. Não há prazos de tramitação interna para as regionais nem no âmbito da CCU, nem no âmbito do CDU.

Os processos de empreendimentos de impacto de tráfego, em particular, são encaminhados para a GOPV – Gerência de Operação de Projetos Viários, que, por sua vez, é subordinada à Diretoria Urbanística – DIRURB, da Secretaria de Planejamento. Na GOPV são solicitados os estudos complementares. Feita a análise pelos técnicos da GOPV, o processo é enviado de volta à Regional onde mais uma vez é analisado e de acordo com o parecer da GOPV encaminhado ao colegiado da DIRCON.

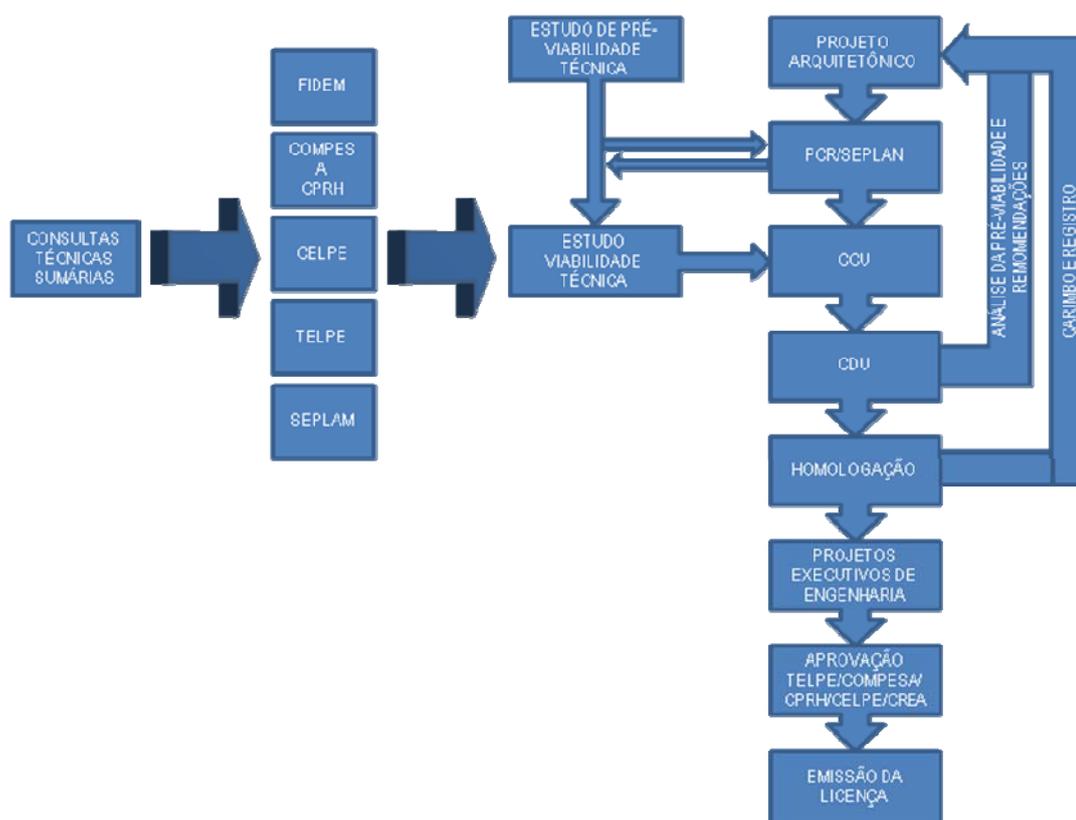
O Colegiado não é um órgão formal da Diretoria, pois não consta no seu organograma funcional, porém reúne-se semanalmente e suas decisões são formalizadas nos pareceres. Este colegiado é formado pelos coordenadores das 6 Gerências Regionais e pelos membros da Diretoria de Controle Urbanístico.

Na reunião de colegiado é eleito para cada processo um relator de uma Regional distinta daquela que gerou o processo e é então decidido se o projeto será aprovado ou deverá ser encaminhado à CCU – Comissão de Controle Urbano. Esta analisa e decide se o mesmo deve ainda ser encaminhado ao CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano. O resultado então é homologado pelo Secretário de Planejamento, sendo deste a palavra final. Como o processo tramita em regime especial de análise, não há prazo estabelecido para sua conclusão. Não existe prazo para tramitação dos processos na CCU ou no CDU, pois quando

o processo é encaminhado pelas regionais, este aguarda a oportunidade para entrar na pauta das reuniões mensais, além de estar sujeito à pedido de vistas dos conselheiros após o parecer do relator, como já mencionado anteriormente. Também não existe prazo regimental para o presidente homologar a votação da plenária após a votação, ficando a mercê de sua vontade.

A figura 3.3 apresenta o fluxograma de tramitação de processos de empreendimentos de impacto contido na resolução Nº 03/96 do CDU da Secretaria de Planejamento<sup>13</sup> da Prefeitura do Recife.

Figura 3.3 – Fluxograma de tramitação de processos de empreendimentos de impacto



Fonte: Resolução No. 03/96 SPPODUA-Recife

Neste fluxograma nota-se que não estão demonstrados claramente os órgãos internos da Prefeitura onde o processo deverá tramitar, em que direção ocorre e quais os retornos que podem ocorrer.

<sup>13</sup> Atualmente SPPODUA – Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Para homologação da aprovação do projeto, a Prefeitura poderá utilizar condicionantes impostos pelo CDU, que podem ser ações mitigadoras físicas ou ainda ações sociais.

No CDU os órgãos de classe tratam os Empreendimentos de Impacto como potenciais geradores de emprego e renda e geralmente se apresentam favoráveis à sua implantação e se preocupam com os prazos de sua tramitação e exigências. Os conselheiros ligados à arquitetura e urbanismo aceitam mais facilmente as ações físicas como medida mitigadora, porém os conselhos de economia voltam-se fortemente para as ações sociais segundo apurou Nunes (2008) na análise das atas de reunião do CDU.

### **3.4 PGVs e a revisão do Plano Diretor do Recife**

Encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Vereadores do Recife, a revisão do Plano Diretor do Município. Os PGVs são tratados na proposta do executivo como Empreendimento de Impacto de Vizinhança. Na proposta, empreendimentos de impacto são aqueles, públicos ou privados, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica, na mobilidade urbana ou ter repercussão ambiental significativa. São considerados empreendimentos de impactos:

I – as edificações não-habitacionais situadas em terrenos com área igual ou superior a 2,0 ha (dois hectares) ou com área construída igual ou superior a 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados);

II – as edificações habitacionais situadas em terrenos com área igual ou superior a 3,0 ha (três hectares) ou cuja área construída ultrapasse 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);

III – as escolas de qualquer modalidade, colégios, universidades e templos religiosos em terrenos acima de 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), mesmo que não se enquadrem nas condições do inciso I; e,

IV – os usos que, por sua natureza ou condições, requeiram análise ou tratamento específico por parte do Poder Executivo Municipal, conforme dispuser a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

São considerados empreendimentos de impacto, independentemente do disposto nos incisos anteriores e da área construída:

- a) *shopping centers*;
- b) centrais de cargas;
- c) centrais de abastecimento;
- d) estações de tratamento de água e esgoto;
- e) estações de energia elétrica e similares;
- f) terminais de transportes rodoviários, ferroviários e aeroviários;
- g) garagens de veículos de transportes de passageiros;
- h) transportadoras;
- i) terminais de carga;
- j) centros de diversões;
- k) cemitérios;
- l) necrotérios;
- m) matadouros, abatedouros e similares;
- n) presídios;
- o) quartéis;
- p) aterros sanitários e usinas de reciclagem de resíduos sólidos;
- q) autódromos, hipódromos e similares;
- r) estádios esportivos;
- s) Corpo de Bombeiros;
- t) jardim zoológico, jardim botânico e similares;
- u) hipermercados;
- v) centro cultural e academias para a prática de esportes;
- w) depósitos de inflamáveis, tóxicos e similares.

A aprovação dos Empreendimentos de Impacto fica condicionada ao cumprimento dos dispositivos previstos na legislação urbanística e à aprovação, pelos órgãos competentes da Administração Municipal, de Estudo de Impacto de Vizinhança, a ser apresentado pelo interessado.

O Estudo de Impacto de Vizinhança deverá analisar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, incluindo, de acordo com o nível de impacto, a análise das seguintes questões:

- I. Meio ambiente;
- II. Sistema de transportes;
- III. Sistema de circulação;
- IV. Infra-estrutura básica;
- V. Estrutura sócio-econômica;
- VI. Uso e ocupação do solo;
- VII. Adensamento populacional;
- VIII. Equipamentos urbanos e comunitários;
- IX. Valorização imobiliária;
- X. Ventilação e iluminação;
- XI. Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;
- XII. Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas potencializadoras dos impactos positivos;
- XIII. Impactos do empreendimento no sistema de saneamento e abastecimento de água; e,
- XIV. Proteção acústica e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade à vizinhança.

O Poder Executivo, baseado no Estudo de Impacto de Vizinhança, poderá condicionar a aprovação do empreendimento à execução de medidas, às expensas do empreendedor, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, bem como propor melhorias na infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários, tais como:

- I - ampliação das redes de infra-estrutura urbana;
- II - ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, pontos de ônibus, faixas de pedestres, semaforização;

III - manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área; e,

IV - recuperação ou implantação de áreas verdes.

Dar-se-á ampla publicidade aos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, que ficarão disponíveis para consulta no órgão municipal competente para quaisquer interessados. O órgão responsável pela análise do EIV, sempre que solicitado, realizará audiência pública na forma da lei específica.

O projeto de lei em tramitação na Câmara dos Vereadores traz avanços quanto ao processo de licenciamento de PGVs, incorporando além do que já era previsto nos planos anteriores as portarias e normas específicas de licenciamento de empreendimento de impacto. Incorpora ainda as recomendações contidas no Estatuto das Cidades para usos que gerem incômodos de vizinhança e de impactos viários.

A Lei de revisão do Plano Diretor deverá ser votada pelos Vereadores da Cidade do Recife até o final do ano de 2008.

## **4. CAPÍTULO IV – METODOLOGIA**

### **4.1. Introdução**

Este capítulo apresenta a metodologia adotada nessa dissertação. Segundo Seabra (2001:53) a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida no processo de apreensão da realidade. Nesse sentido, o método científico ocupa um lugar central no interior das teorias, estando sempre a eles relacionado. Por isso, o procedimento metodológico deve incluir as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam compreender a realidade e a contribuição do potencial criativo do pesquisador. Além do referencial teórico, a metodologia deve dispor de um instrumental técnico claro, coerente e eficiente, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática.

A metodologia é de importância vital para o desenvolvimento da pesquisa e o alcance dos seus objetivos e dos seus resultados. Essa dissertação tem como objetivo investigar os Processos Administrativos Municipais de Licenciamento de Empreendimentos classificados como Pólos Geradores de Viagens. Para o alcance desse objetivo, descreve-se o tipo de pesquisa adotada, a fundamentação para realização da pesquisa de campo, o recorte metodológico adotado para análise e construção do estudo de caso, assim como as limitações inerentes ao trabalho de pesquisa e contornos utilizados para suprimi-las, já que a escolha do método é feita em função do problema estudado.

A abordagem metodológica pretende realizar um estudo integrado onde se pressupõe a compreensão sobre a dinâmica de funcionamento do processo de licenciamento na sua forma legal e como o mesmo acontece na realidade. Para tanto, torna-se imperativo o levantamento e a integração dos temas concernentes às diversas legislações específicas por meio de uma síntese do conhecimento acerca da realidade pesquisada.

O processo de licenciamento de construção e instalação de empreendimentos classificados como Pólos Geradores de Viagens, que no Brasil é de

responsabilidade dos municípios, não pode ser visto apenas à luz da legislação, e sim inserido no processo da gestão pública. A abordagem metodológica proposta para esta dissertação pretende seguir duas vertentes, representadas pelo método analítico e pelo método sintético, para avaliar qualitativa e quantitativamente o objeto de estudo, que proporcione analisar o processo de licenciamento de PGV por meio de revisão bibliográfica de aspectos teóricos conceituais e de experiências nacionais e internacionais. O objeto empírico de análise selecionado é o processo de licenciamento de empreendimentos de impacto, em particular, os Pólos Geradores de Viagens, realizado pela Prefeitura do Recife. Para contextualização e análise desse objeto foram utilizadas tanto fontes secundárias (e.g. documentos oficiais, legislação municipal e informações em sítios eletrônicos de órgãos públicos) como fontes primárias de informações, por meio de entrevistas semi-estruturadas com técnicos analistas da Diretoria de Controle Urbanístico da Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo e Desenvolvimento Urbano da Cidade do Recife.

A pouca disponibilidade de estudos analíticos e de dados sistematizados relativos à temática de licenciamento de pólos geradores de viagem no Brasil resultou na escolha de uma pesquisa de natureza exploratória. Segundo Lakatos (2003) pesquisas do tipo exploratória “são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com dupla finalidade: desenvolver hipóteses e aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente”. Ainda segundo a autora (ibid) “Estudos Exploratório-descritivo Combinado” são estudos exploratórios que tem por objetivo descrever completamente determinado fato, que no caso desta dissertação será o processo de licenciamento de PGVs na cidade do Recife. Podem ser encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas da observação participante.

#### **4.2. Obtenção da Documentação Indireta**

De acordo com Lakatos (2003), o primeiro passo para a pesquisa científica é o levantamento dos dados, que pode ser realizado de duas maneiras: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fonte

secundária) Na pesquisa documental a fonte de dados está restrita a documentos e a pesquisa bibliográfica abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo.

Para a nossa pesquisa documental os escritos primários foram principalmente a Constituição Federal (1988), o Estatuto das Cidades (2000), A Lei Orgânica Municipal (2007), o Plano Diretor da Cidade do Recife (1991), a Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade do Recife (1992), Leis Ambientais e publicações administrativas dos órgãos públicos sobre o licenciamento de Pólos Geradores de Viagens. Ainda como documentação primária, tem-se os levantamentos realizados nas instituições governamentais que participam do processo de licenciamento de empreendimentos de impacto caracterizados como Pólos Geradores de Viagem. Como pesquisa documental secundária, recorreremos aos arquivos públicos municipais, estaduais e nacionais para acesso aos documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos e iconografia. Utilizou-se ainda como fonte bibliográfica livros, teses, monografia, publicações avulsas, pesquisas publicadas e material cartográfico sobre o tema. Foram consultados também trabalhos apresentados em congressos e encontros, normas e sítios eletrônicos das diversas prefeituras municipais no Brasil e em algumas capitais estrangeiras. O sítio eletrônico da Prefeitura do Recife foi uma importante fonte de dados, pois a maior parte das leis municipais está disponível para download. Foi possível também, no sítio eletrônico da Prefeitura do Recife, buscar informações sobre a estrutura administrativa da cidade.

O levantamento realizado nos extratos de processos de licenciamento de empreendimentos de impacto considerados Pólos Geradores de Viagens compreendeu a leitura e transcrição dos passos e despachos efetuados pelos técnicos e pelos relatores do processo nas diversas instâncias, até o parecer final com o deferimento ou indeferimento do processo.

Ressalta-se que o acesso aos processos não é direto, pois os arquivos não são públicos. Pode-se, contudo, obter o resumo do trâmite do processo apenas no seu final através de certidão solicitada em cada regional e tendo que pagar por sua elaboração. Para essa dissertação foi possível ter acesso aos processos no

momento das entrevistas e aplicação dos questionários com os técnicos analistas municipais, que, como autores dos pareceres, disponibilizaram as informações. O trâmite e obtenção dos dados nos órgãos da prefeitura foi facilitado por ser a mestrandia funcionária da URB –Recife, órgão da administração indireta da Prefeitura do Recife.

Os documentos obtidos na revisão bibliográfica foram analisados a partir do seu conteúdo e atendendo aos objetivos dessa dissertação. A organização dos dados foi efetuada em arquivos magnéticos com a utilização de ferramenta eletrônica de software de editoração de texto (MS Word), com arquivamento em pastas organizadas por assunto classificadas por tipo de publicação, conteúdo e data. Após esta etapa de classificação foi iniciado o agrupamento dos dados e compilação do texto final.

O conteúdo das leis e normas pertinentes ao assunto da dissertação foi aprofundado e discutido com os técnicos que analisam os processos para entender a aplicabilidade destas leis e quais as interpretações para os casos omissos ou que não estão explicitados na forma da lei.

De forma complementar, participou-se ainda do Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano - CLATPU e da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes - ANPET, na cidade do Rio de Janeiro, em novembro de 2007, os quais contribuíram sobremaneira na construção e apropriação de idéias para a construção do ferramental teórico.

#### **4.3. Obtenção da Documentação Direta**

De acordo com Lakatos (2003) a documentação direta constitui-se, em geral, no levantamento dos dados no próprio local onde o fato ocorre. Para essa dissertação sobre Licenciamento de Pólos Geradores de Viagens, o levantamento de dados sobre a pesquisa empírica concentrou-se nos arquivos da Diretoria de Controle Urbano – DIRCON da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e

Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA, da Prefeitura da Cidade do Recife.

Para Lakatos (2003) o interesse da pesquisa de campo está voltado ao estudo de instituições visando à compreensão de vários aspectos da sociedade, e apresentam vantagens e desvantagens. Como vantagem, a autora apresenta o acúmulo de informações sobre um determinado fato e a facilidade na obtenção de amostragem de indivíduos e, como desvantagem, o pequeno grau de controle sobre a situação da coleta de dados e o fato de o comportamento verbal ser relativamente de pouca confiança. Para minimizar as desvantagens, utilizou-se documentos oficiais e pré-testes.

Segundo a participação do observador, a dissertação será classificada como não-participante, pois o pesquisador toma contato com a instituição, mas sem integrar-se a ela: permanece de fora.

#### **4.4. Métodos de coleta de informações direta**

Um instrumento de coleta de informações direta utilizado foi a entrevista estruturada. Segundo Lakatos (2003) a entrevista padronizada ou estruturada segue um roteiro pré-estabelecido para obter respostas às mesmas perguntas permitindo que elas sejam comparadas. Essas foram realizadas com pessoas que ocupam cargos de chefia e comando da Prefeitura do Recife e que lidam com Pólos Geradores de Viagens.

Os objetivos das entrevistas foram:

- a) Averiguação dos fatos: descobrir se as pessoas que estão de posse de certas informações são capazes de compreendê-las;
- b) Determinação das Opiniões sobre o licenciamento dos PGVs: conhecer o que as pessoas que analisam os processos pensam ou acreditam o que significa o licenciamento de PGVs;

- c) Determinação de sentimentos: compreender a conduta do analista diante do processo de licenciamento de PGVs;
- d) Descoberta de Planos de Ação: descobrir por meio das definições pessoais qual a conduta adotada em determinadas situações a fim de prever qual seria um procedimento considerado ideal. As definições adequadas da ação apresentam em geral duas componentes: os padrões éticos do que *deveria* ter sido feito e as considerações práticas do que *é possível* fazer;
- e) Conduta atual e do passado: inferir qual a conduta a pessoa terá no futuro em um processo de licenciamento de PGVs;

Antes de partir para as entrevistas definitivas foi feito um teste piloto para ajustar as questões que necessitaram de melhor formulação escrita para sua compreensão, Foi escolhida para esta entrevista piloto uma técnica analista que já ocupou diversos cargos na Diretoria de Controle Urbanístico, na função há mais de 20 anos, com ampla experiência no tema, inclusive tendo ocupado o cargo de coordenadora de Regional durante várias gestões, hoje atuando como analista na 1ª. Regional. A entrevista piloto teve duração de 90 minutos e permitiu ajustes nas perguntas das entrevistas (ver cópia do modelo das entrevistas no anexo 01)

A definição dos entrevistados foi baseada na ligação direta dos técnicos envolvidos no procedimento de análise de processo de acordo com a legislação. O órgão responsável pela análise dos processos é a Diretoria de Controle urbanístico – DIRCON, diretoria da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA, que constitui o núcleo central dos sistemas de planejamento, de obras de infra-estrutura, de controle urbano e ambiental do Município, do processo de participação popular, orçamento participativo e de descentralização administrativa. Foi criada pela lei 17.108/2005, resultado da fusão da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente com a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.

Além dos técnicos das Regionais, foram selecionados também para as entrevistas técnicos da GOPV – Gerência de Operações e Projetos Viários, que faz parte da DIRURB – Diretoria de Urbanismo também da SPPODUA, antigo Departamento de Estudos Viários – DEV que é responsável legalmente pela análise dos memoriais de

impacto previsto em Lei, e ainda técnico da Assessoria do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU

As entrevistas foram realizadas pela mestranda com marcação prévia de datas e horários, sendo feita uma introdução prévia do objetivo e tipo de questões que estavam sendo investigadas. A entrevistadora foi identificada como mestranda e teve como facilitador o fato de ser funcionária da URB, sendo conhecida da maioria dos entrevistados.

Ressalta-se que, por questão de preservação das pessoas que colaboraram com esta dissertação, não são revelados os nomes dos indivíduos e técnicos dos órgãos entrevistados, sendo apenas referenciado genericamente como “entrevistado” do órgão que está vinculado.

Foram realizadas 10 entrevistas, sendo 6 (seis) com técnicos das 6 Coordenadorias Regionais (1 técnico por Coordenadoria) da DIRCON, 01(uma) com a assessoria do CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano, 02 (duas) com técnicos da gerência de projetos viários da DIRURB e 01(uma) com técnico da CTTU – Companhia de Transportes Urbanos da cidade do Recife.

Foi utilizado também como instrumento de coleta de informações primárias, um questionário, que segundo Lakatos (2003) é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito sem a presença do entrevistador. Os questionários foram enviados aos técnicos que analisam os processos de licenciamento de PGVs. As perguntas foram divididas em abertas, fechadas, de estimativa ou avaliação e perguntas de ação. No anexo 02 encontra-se uma cópia do questionário.

Para verificar se o questionário apresenta os elementos de fidedignidade, validade e operatividade, foi aplicado um pré-teste com técnicos analistas escolhidos aleatoriamente em 2 regionais, tendo sido feitas as alterações nas respostas que se mostraram pouco objetivas e para correção de siglas utilizadas.

Foram aplicados 18 (dezoito) questionários com os técnicos analistas das 6 Coordenadorias Regionais da DIRCON, que são os responsáveis pelos pareceres técnicos dos processos de licenciamento de Pólos Geradores de Viagem.

A partir da coleta dos dados como descrito anteriormente, chegou-se a etapa de análise dos dados que consiste na identificação funcional e integrativa do processo de licenciamento seguida da sistematização dos dados coletados.

A compilação dos dados teve as seguintes etapas: (i) ordenação, (ii) classificação e (iii) análise propriamente dita. Para a ordenação dos dados foram colocados em ordem os assuntos de diferentes qualidades e natureza, numa disposição conveniente para que os fins fossem atingidos sem que houvesse perda de informações valiosas. Na classificação, procuramos obter um sistema de símbolos representativos para os diversos ramos do conhecimento que foi abordado. Na análise dos dados foi dividido o todo em partes para melhor compreensão, sem que houvesse perda da qualidade dos produtos obtidos, realizado de uma maneira integrada, comparando-se os dados e informações uns com os outros. A análise dos dados, conforme Seabra (2001), conduz a teorização, que permite confrontá-la com a abordagem teórica anterior e estabelecer novas teorias.

#### **4.5. Limitações Inerentes ao Trabalho**

A pouca disponibilidade de dados, a inexistência de arquivo público, o acesso restrito de informações e a falta de sistematização de procedimentos de licenciamento de empreendimentos de impacto na cidade do Recife foram os aspectos que mais limitaram o processo de pesquisa nesta dissertação.

Ressalta-se que não foi encontrado nenhum tipo de reserva ou má vontade dos entrevistados em se dispor a ser entrevistado e a esclarecer todos os encaminhamentos relativos à análise de um processo tipo PGV. Muitas vezes os entrevistados assumiram limitações próprias, tanto profissionais quanto de ordem pessoal, refletindo o anseio dos mesmos em melhorar o fluxo deste tipo de processo. As respostas demonstram como a demora, a burocracia e falta de

liberdade no deferimento dos processos acarreta uma inquietação na equipe técnica, que tem sua competência de analisar e emitir parecer conclusivo ao licenciamento delegada a instâncias superiores.

As entrevistas realizadas estão sujeitas a informações errôneas e incompletas por parte dos entrevistados. Os entrevistados, por ocuparem um cargo público, levam em muitos casos à omissão ou mascaramento da situação real por receio de perseguições políticas. O fato também da mestrandia ser funcionária pública, que atua nos órgãos entrevistados, pode atuar tanto favoravelmente, facilitando o acesso a pessoas e informações, como também pode dificultar o afastamento necessário para que a análise do fenômeno estudado possa acontecer sem grandes distorções.

A transcrição das entrevistas foi um momento que demandou muito tempo, pois a falta de experiência neste tipo de trabalho acarretou uma necessidade de ouvir várias vezes os trechos para não incorrer em inverdades. O prejuízo se deu até no esquecimento da pilha do gravador que acabou no meio de uma entrevista e foi necessária a paciência do entrevistado para terminar a entrevista com a cópia manuscrita das respostas dadas, o que influiu negativamente nesta entrevista pois quebrou sua fluidez.

A resposta aos questionários pelos técnicos foi considerada muito boa, tanto pela seriedade e interesse dos entrevistados no tema pesquisado quanto pelas contribuições escritas e faladas ocorridas no decorrer da aplicação dos questionários e entrevistas e que enriqueceu na análise dos resultados e conclusões dessa dissertação.

A metodologia adotada mostrou-se eficaz no sentido de fotografar a realidade sem retoques, demonstrando a insatisfação e incômodo que este tipo de processo gera no ambiente de trabalho.

Os erros na digitação de dados, na transcrição de entrevistas e na análise da realidade foram corrigidos com a constante revisão de cada uma destas etapas, pondo em verificação constante as respostas contraditórias e os dados que não correspondiam aos fatos observados. Na metodologia também procuramos amenizar

os erros sistemáticos que fatalmente foram cometidos pela repetição de procedimentos já incorporados nos anos de trabalho como servidora pública por parte da mestranda.

Finalmente, como resultado da metodologia aplicada, foi possível sistematizar e dar coerência ao trabalho proposto.

## **5 CAPITULO V – RESULTADOS**

### **5.1.INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, são expostos os resultados da pesquisa de campo, abordando a legislação, a gestão e os atores envolvidos com o processo de licenciamento de Pólos Geradores de Viagem, levando em consideração a observação e a opinião das diversas pessoas envolvidas no processo. Apresenta-se a discussão com os coordenadores e os técnicos analistas das diversas Coordenadorias Regionais, expondo a radiografia da realidade do processo de análise e aprovação de Empreendimento de Impacto na cidade do Recife, no qual se insere o licenciamento de Pólos Geradores de Viagens.

A análise realizada demonstra que a legislação é bastante criteriosa e detalhada, sem encontrar, no entanto, o respaldo técnico e estrutural por parte do órgão gestor responsável pela análise dos dados apresentados pelo empreendedor

### **5.2. UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE PGV NO RECIFE**

Com o objetivo de estudar o processo de licenciamento como uma gestão por processos, faremos uma análise da estrutura funcional atual e os resultados serão estruturados em 04 itens: (i) Recursos Humanos do órgão gestor responsável; (ii) Papéis e Responsabilidades (iii) Estrutura Organizacional e o Processo Administrativo de Licenciamento e (iv) Políticas e regras.

#### **5.2.1. Perfil dos Recursos Humanos do órgão gestor responsável**

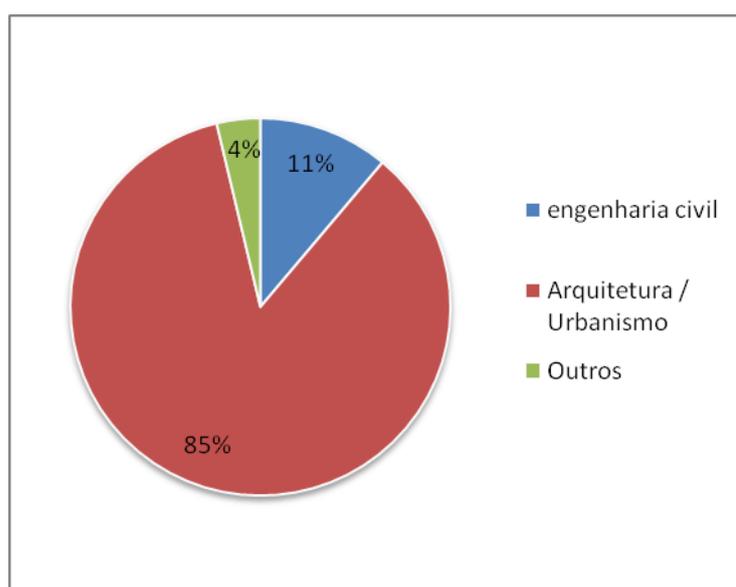
A DIRCON conta atualmente com 32 técnicos analistas, distribuídos nas 6 regionais, responsáveis pela análise de processos de licenciamento de projetos, entre eles os de empreendimentos de impacto. Como a primeira fase de um estudo estatístico consta em recolher, contar e classificar os dados colhidos para uma

amostra da população que queremos estudar, foram aplicados 27 questionários para identificarmos o perfil do técnico que analisa os processos de licenciamento no município do Recife, bem como os procedimentos por eles adotados e ainda suas impressões e sugestões da legislação atual. Nota-se que a amostra se constituiu de 84% desses técnicos.

Passaremos então a analisar os dados recolhidos através de uma análise estatística simples, utilizando a representação gráfica dos dados estatísticos apresentados por meio de gráficos variados.

A formação dos 27 técnicos que participaram da pesquisa respondendo aos questionários e que atualmente ocupam as funções de analistas é predominantemente de arquitetos, sendo esta profissão responsável por 85% da formação profissional, seguidos de uma pequena quantidade de engenheiros civis, com 11% desta amostra. Existe ainda um pequeno percentual de técnicos com profissões distintas dessas duas mencionadas, ocupando cargos comissionados. Os arquitetos também são maioria ocupando a chefia de 5 (cinco) das 6 (seis) Coordenadorias Regionais A distribuição destes dados pode ser observada no gráfico 5.1 abaixo:

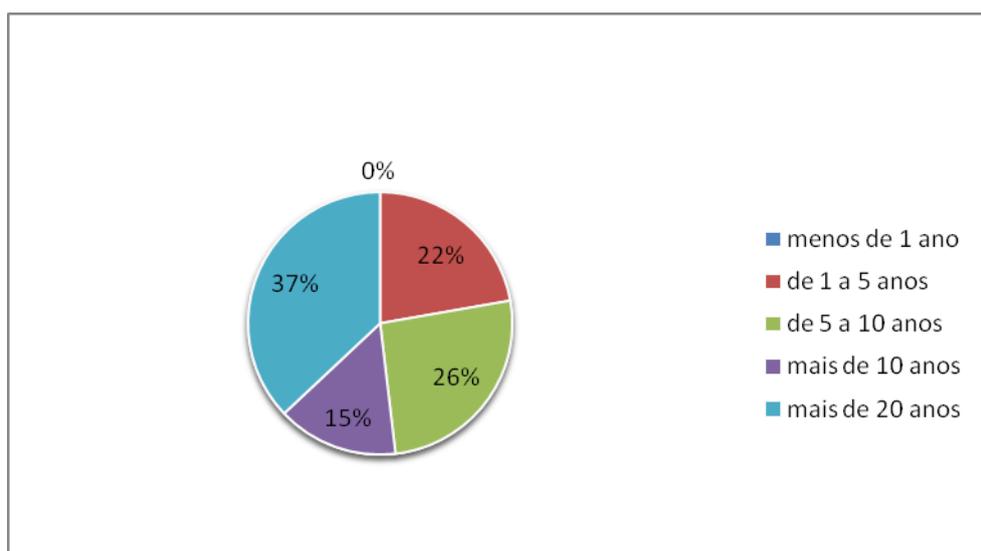
Gráfico 5.1: Formação Profissional dos técnicos analistas pesquisados



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Para se ter uma idéia do grau de experiência dos profissionais que atuam como técnicos analistas, foi feita a seguinte pergunta: Há quanto tempo você trabalha com análise de processos? Dos 27 técnicos analistas pesquisados, 50% possuem mais de 10 anos de experiência, seguidos de 28% com mais de 5 anos de experiência em aprovação de projetos. Ou seja, a equipe se mostra bastante experiente, visto que a legislação de uso do solo que está em vigor data de 1996, podendo-se supor que a maioria participou inclusive, da revisão da LUOS, tendo acompanhado a evolução do processo de aprovação de projetos na cidade do Recife. Nota-se ainda que hoje não existe nenhum técnico com menos de 01 ano de trabalho exercendo a função de analista, como pode ser observado no gráfico 5.2 abaixo:

Gráfico 5.2: Perfil profissional dos técnicos analistas pesquisados



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

A lei que regula a Administração Direta na Prefeitura do Recife é a Lei Municipal Nº 17.108/2005, a qual apresenta como diretrizes da organização administrativa estabelecidas no seu Art. 1º que as atividades da Administração Municipal Direta e Indireta e a estrutura de seus órgãos e unidades administrativas deverão ser redefinidas na forma da Lei, obedecendo entre outras as seguinte diretrizes: otimização da estrutura e do funcionamento da administração com vistas ao atendimento mais eficaz das demandas apresentadas pela sociedade e a valorização dos recursos humanos da municipalidade e sua participação no planejamento e monitoramento da gestão.

Tanto a DIRCON quanto a DIRURB tem seu organograma organizado através de “caixinhas” ocupadas por agentes públicos que exercem a função de analistas de processos. A cultura organizacional dos profissionais continua centrada em áreas funcionais.

Os cargos de Coordenador da Regional, observou-se nas entrevistas realizadas, são na maioria dos casos ocupados por arquitetos cuja experiência em controle urbano varia de 2 a 20 anos. A GOPV possui o quadro mais experiente de técnicos qualificados para analisar os processos de empreendimentos de impacto e conta hoje com uma equipe de arquitetos urbanistas, todos com mais de 20 anos de experiência na análise e aprovação de projetos de impacto viário.

A melhoria contínua dos recursos humanos da Prefeitura está a cargo da Secretaria de Gestão de Pessoas que tem como compromisso o atendimento com qualidade e humanização; a capacitação dos servidores visando à eficiência e eficácia dos serviços públicos prestados e a promoção de ações permanentes na melhoria dos níveis de satisfação dos servidores e cidadãos, através da integração com a sociedade dando visibilidade aos serviços prestados.

A valorização do servidor, no entanto, tem sido alvo de constantes embates entre os técnicos, arquitetos e engenheiros, com a administração municipal, haja vista que o salário mínimo profissional da categoria não é cumprido, o que desestimula o técnico nas suas funções. Há ainda distorções salariais entre técnicos, principalmente em relação àqueles que possuem causas ganhas na justiça, na realização das mesmas tarefas.

O depoimento abaixo é também um desabafo desta realidade.

*“Como é possível trabalhar com satisfação se em 20 anos de serviços prestados não percebemos nem o mínimo salarial da categoria, salvo aqueles que com o auxílio da Justiça Trabalhista tem seu direito reconhecido, fazendo com que colegas ganhem 5 vezes mais que outros na mesma função” (técnico da URB, em 27/06/08).*

Para amenizar esta situação foi aprovada emenda à Lei Orgânica, aprovada neste ano de 2008, garantindo o pagamento do salário mínimo profissional. Porém esta

medida só alcança os servidores da administração direta, deixando de fora os profissionais da URB, Empresa Municipal de Limpeza Urbana - EMLURB e CTTU.

Encontra-se em fase de finalização um concurso público, realizado pela Prefeitura do Recife, para aumentar o quadro de técnicos analista de projetos, porém existem severas críticas quanto ao conteúdo programático e às questões da prova aplicada, que não valorizou a legislação pertinente ao cargo pretendido, demandando um enorme tempo de aprendizagem e adaptação dos novos contratados nas funções de análise de processos.

### **5.3. Papéis e Responsabilidades**

Neste item, apresenta-se os resultados da relação entre os técnicos analistas envolvidos no processo de licenciamento de Pólos Geradores de Viagens e o Órgão gestor responsável por esta análise, destacando o que cabe às Coordenadorias Regionais da Diretoria Geral de Coordenação e Controle Urbano e Ambiental – DIRCON, e o que é responsabilidade dos técnicos da Gerência Operacional de Projetos Viários – GOPV, da Diretoria de Urbanismo – DIRURB, ambas as diretorias da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA, da Prefeitura da Cidade do Recife.

Para efeito de análises de resultados do processo de licenciamento à luz dos princípios do Direito Administrativo e do Direito Público, classifica-se este processo como um processo administrativo em que há conflitos de interesse sendo sub-classificado em processo administrativo de outorga, e, desse modo, sujeito a um rito processual.

O primeiro passo para a instalação de um empreendimento na cidade do Recife é a solicitação, através de requerimento próprio, de aprovação de projeto de empreendimento na regional que corresponde à área da cidade onde está situado o lote, o que pode ser feito, preliminarmente através de consulta de viabilidade, na qual é informado o que pode ser feito no local e qual a viabilidade viária para o lote. Feita a consulta prévia, o interessado requer a aprovação do projeto que começa

com o requerimento próprio, no qual é anexado o jogo de plantas arquitetônicas com a descrição do projeto, suas áreas, a localização, a quitação dos 3 últimos meses de IPTU, a anotação de responsabilidade técnica do arquiteto e as informações pessoais do proprietário.

A tramitação do processo ocorre de maneira formal com a entrada de requerimento próprio no protocolo após o pagamento do DAM – Documento de Arrecadação Municipal, cujo valor, para os casos de PGV, é atualmente de R\$ 2.950,00 (dois mil e novecentos e cinquenta reais), pois é cobrado como outros projetos.

Após o recebimento pelo protocolo da Regional, o processo é encaminhado para o técnico analista, geralmente escolhido por sorteio, que encaminha então para a fiscalização, para verificar se há pendências de autos de infração para aquele lote e para a topografia, para verificar se obedece ao alinhamento, se possui declividade acentuada, se existem árvores, parada de ônibus, telefones públicos, iluminação pública, barracas, invasão e todos os dados cadastrais para o lote.

Feitas essas consultas, o técnico analista verifica os parâmetros arquitetônicos, de acordo com a legislação atual, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, legislação ambiental, portarias internas e novos projetos, além de verificar o loteamento aprovado para o lote. Nesta fase, o analista, baseado nos parâmetros estabelecidos na legislação, classifica o empreendimento como de impacto, e a partir daí passa a tramitar como processo em análise especial, não sendo mais possível o técnico analista deferir o processo sem que este tramite por instâncias superiores, além de ser solicitado ao interessado o memorial de impacto para que este seja anexado ao mesmo. Se for verificada alguma irregularidade quanto aos parâmetros urbanísticos ainda na primeira análise, o processo entra em exigência sendo solicitada a presença do projetista para o cumprimento destas. Cumpridas as exigências, o técnico analista instrui o processo, mas não pode emitir o parecer final, diferentemente de outros processos, e é obrigado a enviar o processo para a coordenadoria da Regional com a solicitação de encaminhamento à GOPV para análise da viabilidade viária, que é um dos itens do memorial de impacto.

Os Pólos Geradores de Viagem são tratados pelo município do Recife desde 1990, com a promulgação da Lei Orgânica do Município do Recife, que levou a criação na estrutura da Empresa de Urbanização do Recife – URB de uma Divisão de Estudos Viários (DEV<sup>14</sup>) para analisar e estruturar o sistema viário da cidade. O depoimento abaixo confirma essa atribuição:

*“Esta Divisão sempre foi a responsável pelo planejamento do sistema viário da cidade, e com isso vinha a reboque o uso do solo. [...] são feitas as análises de impacto desde 1996 e é solicitado o relatório de impacto, nos empreendimentos de Pólos Geradores de Tráfego, desde a LUOS de 1996. A análise é feita nesta divisão porque na LUOS está apontado que a DEV é a divisão responsável pela análise dos impactos geradores de tráfego, e do volume que o interessado apresenta de análise de impacto. É solicitado o relatório de um modo geral com os impactos gerais tanto na infra-estrutura quanto no meio – ambiente, e o impacto no tráfego é um item deste relatório que é analisado pela DEV, os demais itens são encaminhados ao pessoal de meio ambiente, da DIRURB que analisa o impacto na infra-estrutura no planejamento da cidade,...e esta fatia de transportes é que é analisado pela DEV (técnico da GOVP em entrevista realizada no dia 16/06/08).*

Na sucessão de mandatos, a estrutura administrativa da cidade do Recife foi se modificando e hoje todos os processos que exigem análise viária são remetidos pelas Regionais para a GOPV – Gerência Operacional de Projetos Viários, antiga DEV ligada Empresa de Urbanização do Recife, que hoje faz parte da administração direta no organograma da Diretoria de Urbanismo – DIRURB da Prefeitura do Recife. Contudo, questiona-se se essa Gerência está legalmente habilitada para exercer tal função, uma vez que o Estatuto da Cidade delega ao órgão de trânsito do município a competência para a análise do empreendimento de impacto. Na GOPV, é analisado o memorial de impacto no sistema viário. Feita esta análise os técnicos decidem se é necessária mais alguma exigência no projeto ou a recomendação de alguma medida mitigadora para o local.

Os projetos que se enquadram na Portaria nº 036/2001 da SEPLAN<sup>15</sup>, independente da área construída, deverão ser encaminhados à DEV – Divisão de Estudos Viários da URB<sup>16</sup>, para análise de viabilidade viária quando situados em corredores de transportes, que são os bares, restaurantes, lanchonetes e similares; academias de ginástica, casa de recepções, casa de shows e similares; escola de ensino superior e cursos especializados; supermercados e agências bancárias.

---

<sup>14</sup> Atualmente GOPV – Gerência Operacional de Projetos Viários

<sup>15</sup> Atualmente SPPODUA

<sup>16</sup> Atualmente na DIRURB

Na década de 1970, a Prefeitura do Recife, através da Companhia de Transporte Urbano – CTU, era integralmente responsável pelo sistema de transportes público de passageiros. A CTU, além de gestora, era empresa operadora do sistema trolebus. Naquela época, o trânsito era gerido pelo Estado, através do Departamento Estadual de Trânsito–DETRAN. Na década de 1980, ocorreu a delegação da gestão do transporte público para o Estado, através da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU. Em 1999, a gestão do trânsito passou para a EMTU. Neste mesmo ano, no mês de novembro, foi criada a subsidiária integral, a Companhia de Transporte Urbano Recife – CTUR. Com a mudança das atribuições da CTU e da razão social, a empresa passou a se chamar Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife – CTTU.

A CTTU – Companhia de Trânsito e Transporte Urbano, ainda hoje não apresenta estrutura formal para análise de processos e termina por se envolver superficialmente no licenciamento de empreendimentos de impacto. O depoimento abaixo ilustra essa situação:

*“[...] a CTTU foi criada para operacionalizar o trânsito. [...]antes dela existia a DEV – Divisão de Estudos Viários, que era uma Divisão do Departamento de Engenharia da DPU – Diretoria de Projetos Urbanísticos da URB- Recife. Desde que a CTTU foi criada, e até hoje, não existe um quadro de funcionários concursados. [...] então todas as análises que entram e requerem na Prefeitura para aprovação de projeto, não tem obrigatoriedade de passar pela CTTU, porque, em parte, já havia o hábito de encaminhar para a DEV. Inclusive a questão não é só a parte de impacto no tráfego mas também o que diz respeito ao planejamento, alinhamento, acessos, entrada e saída de veículo, hierarquia das ruas, tudo isto é a DEV que analisa. Quando sentimos necessidade de confrontar os números que o interessado apresenta no volume (de tráfego), o que é muito raro, pois existe um técnico capacitado por aquele relatório se responsabilizando por ele, nestes casos é enviado à CTTU para análise de engenharia de tráfego pois eles tem dados mais atualizados da pesquisa de campo. A CTTU é consultada, ouve-se as posições desse órgão e então, tira-se as conclusões baseadas nesses dados. Mas a conclusão é dada pela DEV. Quanto ao impacto de tráfego pedimos a colaboração da CTTU, mas é muito raro. Muitos (processos) não são enviados para a CTTU, pois eles também não tem o hábito de receber processos, tem outras obrigações a resolver, não tem estrutura, não tem equipe suficiente para dar respostas aos processos e habilitados para tal tarefa.(Técnico da GOVP, em entrevista em 16/06/08);*

A dificuldade da CTTU de assumir a análise reside no fato da rotina atualmente não passar por aquele órgão. Isto se deve ao fato da LUOS remeter a análise textualmente ao antigo DEV, além de portarias que também elegem a DEV<sup>17</sup>, como espaço competente para o julgamento das questões relacionadas ao sistema viário da cidade do Recife, além da precariedade da situação funcional da equipe daquela

---

<sup>17</sup> Atualmente GOPV

companhia, que até hoje não tem quadro próprio de funcionários, refletida esta situação no depoimento abaixo:

*“O fato da equipe ser hoje e não ser amanhã, não ter uma continuidade de equipe, e como ainda obrigatoriamente estes cargos não são ocupados por analistas com formação em engenharia de tráfego, dificulta que estes processos tramitem pela CTTU. (entrevista com técnico da GOPV, em 16/06/08);*

Os empreendimentos de impacto viário sempre foram alvo de análise de estudos por parte dos técnicos da prefeitura do Recife, em especial pela Divisão de Estudos Viários – DEV, criada com esta finalidade. Então, como historicamente qualquer estudo ou projeto que interferisse na malha viária da cidade só se efetivava com o aval desta divisão, houve uma acomodação de técnicos que atuam em outras unidades da prefeitura em não opinar nem emitir parecer acerca deste assunto.

Como podemos verificar no depoimento abaixo:

*“Normalmente são analisados os empreendimentos de 20.000 m<sup>2</sup> para a cidade e de 5.000m<sup>2</sup> na área da ARU – Área de Reestruturação urbana. Mesmo antes da definição destes 20.000m<sup>2</sup> os processos passavam pela DEV por outros motivos. Antes da Lei e depois da Lei que além da questão de área a gente faz uma análise especial que é a questão das vagas: a partir de 100 vagas já tem algumas restrições e acima de 300 vagas as restrições são maiores. Isto já permite que seja indicada uma análise especial. Nesta análise especial temos todo o cuidado na análise da geometria dos acessos, prevendo o tráfego gerado para não haver interferência na via, então na verdade esta análise de acessos já fica assim em grande parte pela experiência, também, basicamente já se tem uma idéia, e os dados da pesquisa de tráfego apresentada pelo interessado vem se somar a isto, já se tinha o hábito de se fazer esta análise mesmo antes da exigência de apresentação do memorial de impacto (que complementa os dados numéricos). Já se fazia esta análise urbanística e procurando evitar a interferência no tráfego, já se fazia, independente de números. Foi fácil para nós assimilarmos a lei pois os números vieram a nos ajudar, a somar elementos (entrevista feita com técnico da GOPV, em 16/08/2008).”*

Cabe às Regionais então, resumidamente, a análise dos processos de licenciamento de projetos, porém quando o projeto enquadra-se como empreendimento de impacto os técnicos analistas das regionais apenas enquadram o empreendimento dentro dos parâmetros como de impacto. Todas as conclusões e análises são feitas pelos técnicos da GOPV. Após o parecer da GOPV o processo retorna à regional onde o técnico analista encaminha ao colegiado<sup>18</sup> da DIRCON com as recomendações feitas. Neste momento o técnico poderá alertar a chefia ou encaminhar de volta à GOPV, com novas considerações. O depoimento abaixo ilustra a preocupação dos técnicos analista nesta delegação.

---

<sup>18</sup> Reunião dos 6 coordenadores das Regionais para fazer uma análise conjunta dos processos de empreendimentos impacto, entre outros casos.

*Os procedimentos são suficientes para detectar os impactos, porém não há garantia de que o empreendedor tome providências para garantir os atenuantes recomendados (técnica analista da 5ª.Regional,entrevista feita em 19/06/08).*

Os projetos enquadrados como Empreendimentos de Impacto, passam a ser analisados em condição especial pela legislação em vigor. Esta condição, porém, não invalida nenhum outro parâmetro exigido para os demais projetos. O que ocorre na prática é uma inversão de valores no qual, imbuído da condição de análise especial, de acordo com os artigos 44 e 49 e o anexo 94 da LUOS (Lei N°. 16.176/96), muitas vezes o projeto passa a ter concessões quanto a aplicação da lei de edificações (Lei N°.16.292/97), como por exemplo a diminuição do número de vagas de estacionamento. Este quadro fica evidenciado nos depoimentos abaixo:

*“A análise especial é a oportunidade que a gestão tem para permitir concessões quando na realidade pela natureza do empreendimento deveria ser exigido mais ainda, pois analisando o conjunto e a vizinhança afetada estes empreendimentos deveriam ser obrigados a cumprir rigorosamente todos os parâmetros exigidos por lei e mais ainda” (técnico analista da 5ª. Regional, em 27/06/08).*

*“O empresário vem com fome de desenvolvimento econômico e o técnico, enquanto parte do processo, é utilizado como arma e ao mesmo tempo munição. Os empresários encaram os técnicos como vilões que atravancam o seu empreendimento que na visão deles é um desejo da sociedade, visto que eles captam estes anseios e pressionam o poder público para a aprovação destes projetos” (técnico analista 3ª.Regional em 03/07/08).*

*“O conceito de empreendimento de impacto segundo sua área construída é muito bitolado, os empresários fazem de tudo para burlar esta área, enquanto sabemos que um empreendimento de 500m<sup>2</sup> pode causar mais impacto do que um de 20.000m<sup>2</sup>.” (técnico analista da 3ª. Regional em 03/07/08).*

*“O trânsito em alguns locais da cidade está engarrafado o dia inteiro não há mais horário de pico em determinadas ruas e avenidas, então o artigo da LUOS que fala em horário de pico é brincadeira, porém os técnicos são obrigados a obedecer os critérios arcaicos definidos numa Lei caduca”(arquiteto analista 1ª.regional, em 20/06/2008).*

*“Além dos parâmetros estabelecidos em Lei no caso de empreendimentos a serem instalados em sítios históricos ou próximos a monumentos tombados, não há definição de limites para o tráfego de entorno. Esta é uma falha da legislação urbana na cidade do Recife, que tem vários exemplares de preservação histórica” (arquiteto analista 1ª.Regional, em 20/06/08).*

*“A aprovação de um projeto de creche, por exemplo, no Alto do Mandu, onde sabe-se que o acesso das pessoas a ela será efetuado a pé, e ainda que não existe tráfego suficiente para a calha, esbarra nas mesmas exigências de uma creche situada no bairro do Espinheiro, onde o poder aquisitivo é maior e conseqüentemente o acesso a uma creche do mesmo tamanho será feita com o uso de carro. Esta situação leva à instalação irregular por purismo da Lei.”(engenheiro analista, 3ª.Regional, em 03/07/08).*

Do último depoimento vemos que as concessões à Lei podem até serem feitas, principalmente quando o gestor utiliza esta concessão em favor do desenvolvimento social, porém é um instrumento de difícil aplicação, pois, esta decisão está no campo da subjetividade.

#### **5.4. Estrutura Organizacional e o Processo Administrativo**

A estrutura física de trabalho dos técnicos da prefeitura envolvidos com a análise dos processos é bastante criticada e, pelas observações feitas no decorrer da colheita de depoimentos e aplicação dos questionários, observa-se a precariedade de condições de trabalho em algumas Regionais da DIRCON, onde ocorre a entrada de qualquer processo de construção e/ou reforma de imóveis na cidade.

Para a análise dos processos em geral, a estrutura física disponível, bem como as condições de ambiente de trabalho, são fatores que interferem bastante principalmente na agilidade do trâmite do processo e na confiabilidade dos dados necessários para subsidiar os pareceres. Na administração de processos esta é a etapa de reconhecimento, na qual se juntam todos os recursos físicos, de equipamento e instalações disponíveis para a reengenharia da estrutura organizacional.

Todas as Coordenadorias Regionais, exceto a 3<sup>a</sup>., funcionam em prédios onde a infra-estrutura das instalações prediais está no limite de sua funcionalidade. Instalações hidráulicas, sanitárias e elétricas se encontram em estado de péssima manutenção. Mobiliários estão inadequados às funções de análise de projetos, que requerem espaço para manuseio das plantas e memoriais. Falta equipamento de informática para facilitar o trabalho técnico, falta material de expediente, além de não se contar com mecanismos de controle e aferição de informações.

A falta de informatização, além de ser um aspecto negativo para o tempo de análise, também compromete a comunicação visto que impede a inclusão digital dos técnicos, que precisam de informações atuais e ágeis para um melhor desempenho de suas funções.

Esta exclusão fica bem clara quando, num exercício de *benchmarking*, faz-se a comparação com a seção do Plantas On Line, serviço oferecido pela Prefeitura de São Paulo para a aprovação de projetos naquela cidade.

A estrutura organizacional e as instalações físicas criam empecilhos para o andamento dos processos administrativos: o técnico analista necessita do apoio logístico dos técnicos, que precisam verificar as condições de aprovação dos processos requeridos. A obtenção de dados cadastrais nos arquivos é um teste de paciência no qual o funcionário responsável detém as informações dos processos arquivados, não estando totalmente disponíveis. Quando o técnico precisa fazer uma diligência no local muitas vezes não dispõe de viaturas para tal, tendo o mesmo, muitas vezes, que utilizar-se do próprio carro. O auxílio de levantamento topográfico para confrontar dados e dirimir dúvidas é feito com um número pequeno de topógrafos: há Regional que sequer dispõe desses profissionais, além de não possuir equipamentos em número suficiente. A informação utilizando-se dados de geo-processamento é praticamente inexistente nas Regionais, estando mais avançadas na Secretaria de Finanças, que dá a licença de funcionamento do empreendimento. Ressalta-se ainda que não há uma base de dados única para toda as secretarias da prefeitura. As informações de processos de outras regionais não são socializadas o que leva a procedimentos distintos em processos semelhantes. A utilização de computadores é quase inexistente e nem todas as regionais possuem em numero suficiente para todos os técnicos. A tramitação do processo é acompanhada apenas pela regional que está responsável pelo processo. Para saber do andamento do processo o interessado tem que comparecer pessoalmente na Regional. Quando é solicitada alguma exigência, o interessado tem a oportunidade de tomar conhecimento, podendo no máximo transcrever o parecer, pois não é permitido tirar fotocópias.

Nota-se que os procedimentos para a análise dos processos administrativos estão parados no tempo, não tendo sido implantada nenhuma medida que modernize o trâmite do processo.

Nos depoimentos colhidos abaixo temos a visão dos técnicos, que reflete a visão global de como é a estrutura disponível para que os processos sejam analisados dentro das regionais e na GOPV :

*“A DIRCON hoje, não está preparada para a demanda. Os técnicos são capacitados por si só sendo de uma forma geral competentes. Os técnicos analistas não encontram um ambiente propício para realização de um trabalho de qualidade: não há equipamentos, não há suporte topográfico, não há informatizações suficientes, as ferramentas modernas não estão disponíveis e as instalações físicas não são adequadas. Nas Regionais o trabalho é muito primitivo, artesanal, os arquivos não são organizados, não há socialização das informações e a bagagem pessoal de cada técnico interfere na qualidade técnica na análise dos processos” (técnica da 1ª Regional em entrevista realizada em 21/05/08).*

*“A falta de estrutura de trabalho faz com que hoje tenhamos mais de 40 processos para que a topografia faça o levantamento de campo, e contamos apenas com um topógrafo e sem carro” (entrevista com coordenador da regional (entrevista co técnico da 1ª.Regional em 18/06/08).*

*“Não há local para o arquivo dos processos, as paredes possuem infiltrações, goteiras e cupins. Muitos processos já foram perdidos pela falta de condições de armazenamento”.(entrevista com técnico da 4ª. Regional, em 04/07/08);*

*“A procura por processos dentro da Regional é feita manualmente, não há bibliotecário responsável, os funcionários administrativos são responsáveis pelo arquivo, cada um faz o trabalho como sabe. Na prática, quando é um funcionário antigo, ele sabe “de cór!” (entrevista com técnico da 5ª.Regional, 19/06/08)*

*“Não há equipamentos suficiente para os técnicos analistas, não há computadores nem GPS, as conferências e análise dos projetos são feitas de modo manual, demandando um tempo superior ao que realmente seria necessário, se contássemos com equipamentos modernos” (entrevista com técnico da 2ª. Regional, em 09/07/08);*

*“Como você pode notar, as paredes estão moçadas, há infiltrações em diversos pontos e na última chuva os processos da fiscalização tiveram que ficar no sol para secar, pois as goteiras molharam vários deles ...é verdade que estamos em reforma, mas hoje é esta a situação ” (técnico 4ª.Regional,em 28/06/08).*

*“os empreendedores reclamam porquê em outras capitais há flexibilização para a aprovação de empreendimentos de impacto e a agilidade dos processos, e este motivo acaba fazendo com que o Recife seja preterido de investimentos de grande porte....”(arquiteta, 3ª. Regional, em 03/07/08).*

*“A análise dos empreendimentos de impacto numa determinada localidade era para ter sempre a ajuda de um mapa atualizado, para visualizarmos rapidamente a área e sua ocupação. Isto facilitaria a análise quando temos vários empreendimentos para aquela área, como é o caso da academia Maysa, que está situada de um lado da rua e tem um anexo do outro lado, então até 22h não se consegue estacionar porque eles não dispõem de estacionamento e os clientes estacionam na rua comprometendo o tráfego e o estacionamento ao longo da rua que hoje é permitido. O acesso às informações de um futuro empreendimento é precário ou inexistente, a população não sabe do trâmite do processo sabe apenas pelo diário oficial que vai ter um Empreendimento de Impacto, mas não sabe todo o conteúdo do processo e nem mesmo o requerente este só tem acesso às exigências durante a tramitação do processo. Ele é informado do resultado podendo na CCU apresentar o projeto aos integrantes sendo então convidado a se retirar e na sessão é feita a análise sem a presença do requerente, com a indicação de um relator que pode fazer o relato em outra oportunidade, No final o processo não é transparente”.(arquiteta DIRURB, em 17/07/08)*

A gestão atual (2001-2008) afirma ter o compromisso de modernizar as instalações para cumprir a missão de atender com eficiência, eficácia e transparência os cidadãos da Cidade do Recife. Até hoje, porém, as Coordenadorias Regionais estão em processo de reforma física, e atualmente apenas a 3ª. Regional encontra-se com a reforma concluída.

## **5.5. Políticas e Regras**

### **5.5.1. Legislação e parâmetros utilizados para análise e licenciamento de PGVs**

A legislação utilizada pelos técnicos da Prefeitura do Recife para a caracterização dos empreendimentos como de impacto e assim podermos analisar o impacto no tráfego, é em primeiro lugar a Lei de Uso e Ocupação do Solo, seguida do Plano Diretor e da Portaria 036/2001, da SEPLAN<sup>19</sup> (que aparece no gráfico 5.3 como outras leis). Esta Portaria amplia a exigência da apresentação do memorial de impacto, prevista na LUOS para alguns usos considerados perturbadores do sistema viário, quando instalados em corredor de tráfego, mesmo que estes empreendimentos não alcancem a área de 5.000 m<sup>2</sup> (na Área de Reestruturação Urbana – ARU) ou de 20.000m<sup>2</sup> para as demais áreas da cidade.

A portaria 036/2001 inova ainda e introduz um parágrafo estendendo esta análise especial “as atividades que por sua natureza, porte ou localização, sejam consideradas pelas Coordenadorias Regionais competentes, como geradoras de impacto no tráfego”. Este parágrafo não é utilizado na prática, visto ser uma análise subjetiva que responsabiliza o coordenador a exigir diversos parâmetros que normalmente o processo não teria.

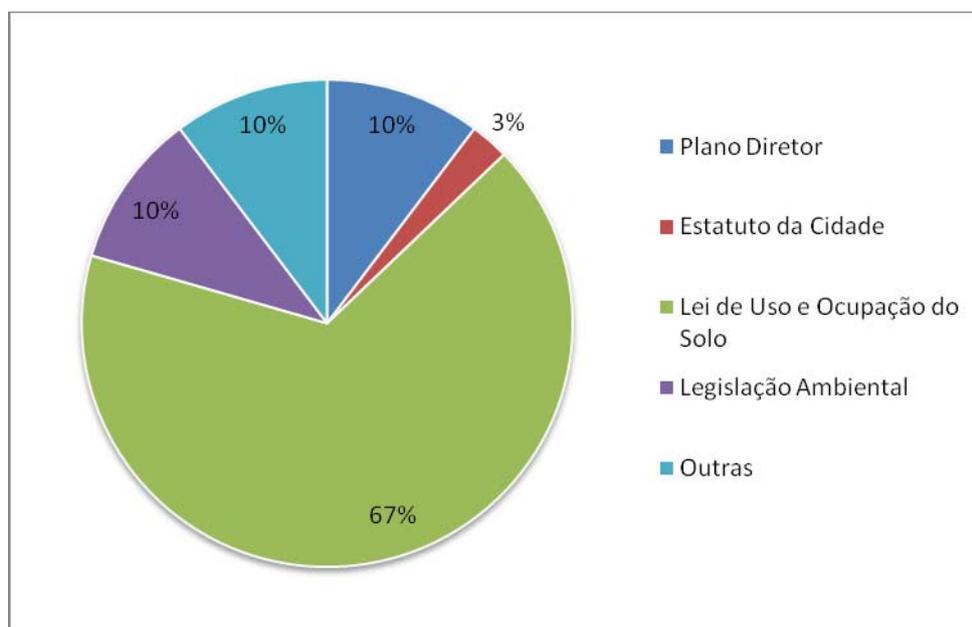
Baseada nas respostas do questionário aplicado com 27 dos 32 técnicos analistas da DIRCON, a legislação que é a base de toda a análise é, e não poderia ser diferente, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS eleita a mais importante por 67% dos técnicos questionados, seguida pelo Plano Diretor e da Legislação

---

<sup>19</sup> Atualmente SPPODUA

ambiental. Nota-se que o Estatuto das Cidades é pouco lembrado mesmo tendo artigos específicos e como lei maior deve ser atendido em sua totalidade. Para ilustrar, de acordo com as respostas colhidas, temos o seguinte panorama de utilização da legislação para análise de empreendimento considerado PGV

Gráfico 5.3 : Legislação considerada para análise de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

As respostas para a utilização da legislação pelos técnicos analistas sempre tem a LUOS como referência, como demonstra os depoimentos abaixo:

*“Os processos que são encaminhados para análise especial são aqueles previstos na legislação municipal e os caracterizados com Pólo Geradores de Viagens – PGVs, são entendidos como empreendimento que interfiram no sistema viário da cidade, além dos listados na Lei de Uso e Ocupação do Solo como de impacto, e ainda observada a portaria 036/2001 da SEPLAN.” (técnico analista da 6ª.Regional, em 19/06/2008)*

*Há uma discussão na classificação e enquadramento dos usos como empreendimentos de impacto, a LUOS em 1996 lançou os Empreendimentos de Impacto de modo a melhorar o trânsito do Recife. A LUOS é muito detalhista em relação ao número de vagas e espaço interno de manobras que era na época o que mais tinha importância. (arquiteta, 3ª.Regional em 08/07/08).*

*“a dificuldade de enquadramento dos processos como de empreendimento de impacto é clara quando no parecer o técnico abre mão da expressão – podem ser considerados – pois não há a certeza do enquadramento visto que muitas vezes o problema não é só numérico, falta o cuidado com a cidade, a LUOS em alguns pontos não estabelece critérios objetivos transcende sobre o muito específico e abre demais para outras instâncias de poder”.(arquiteta, 3ª.Regional em 08/07/08)*

Quanto à utilização da legislação, os entrevistados destacaram a necessidade da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o que deverá ocorrer com a aprovação do novo Plano Diretor em análise na Câmara dos Vereadores do Recife. Essa necessidade fica evidente nos depoimentos abaixo:

*“A legislação utilizada pelos técnicos analista está caduca, a Lei é de 1996. Então doze anos se passaram e novos usos foram aparecendo na cidade tais como pequenos mercados, escritórios virtuais e a legislação não foi devidamente atualizada para tal”.(arquiteta 1ª.regional em 18/06/08).*

*“Nos primeiros anos após a promulgação do Estatuto da Cidade começou a se ter mais consciência do poder e agora a análise dos empreendimentos de impacto tem uma maior inserção na vida dos cidadãos. O técnico hoje para prever a possibilidade de impacto no tráfego não se detém apenas na melhoria do fluxo de entrada e saída para o empreendimento mas sim na melhoria do entorno, é a crítica a visão do lote que é o que a LUOS apresenta.(arquiteta, 3ª.Regional, em 09/07/08)*

A legislação urbanística do município no que diz respeito à aprovação de projetos que são caracterizados como Pólo Gerador de Viagem, é bastante detalhista em relação, por exemplo, às vagas de garagem, porém ao mesmo tempo abre um enorme leque de possibilidades quando remete o processo para ser tratado como uma análise especial. Em diversos artigos a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife, remete o processo para uma análise especial. Neste momento, os técnicos analistas não deliberam mais sobre o parecer final devendo por força de Lei, remeter o processo para uma estância superior de julgamento.

Este detalhe da Lei faz com que o gestor público abra uma possibilidade de barganhar os diversos parâmetros previstos na legislação de acordo com o que as políticas públicas do poder executivo do município, e dos interesses econômicos que o empreendimento possa gerar para cidade.

Apesar de constar na legislação que os projetos tanto públicos como privados devem tramitar de forma igualitária, hoje para os projetos públicos, apenas aqueles que necessitam de aprovação por parte da prefeitura para solicitação de aporte de verbas ou convênios nacionais ou internacionais são submetidos à análise. Os projetos habitacionais, por exemplo, só são analisados à luz da legislação porque para a liberação dos recursos federais das obras do PAC- Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal do Brasil, a aprovação pelo órgão de controle urbano do município é condição essencial para a liberação dos recursos.

Os projetos de melhoria viária elaborados pela URB – Empresa de Urbanização do Recife, no Departamento de Engenharia da Diretoria de Projetos Urbanos – DPU, e de circulação na cidade, implantados pela CTTU não são repassados para as regionais nem para a GOPV, acarretando com isso uma desinformação por parte de setores do poder público gerando uma série de desencontros que limitam a aprovação ou mesmo comprometem o investimento proposto para determinadas áreas.

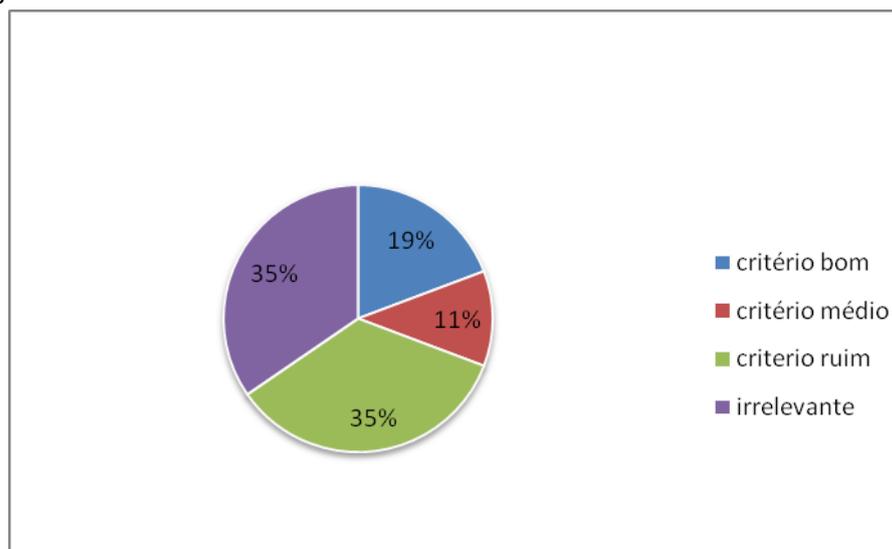
O sistema da Secretaria de Finanças, que concede a licença de funcionamento para os estabelecimentos comerciais, cujos empreendimentos são notadamente de impacto viário, também não está interligado à Diretoria de Controle Urbano, sendo inclusive de secretarias distintas, ocorrendo inclusive que alguns empreendimentos geradores de tráfego sejam instalados e comecem a funcionar mesmo antes da aprovação do projeto. Este funcionamento pode ser temporário, nos casos em que o controle urbanístico interdita o estabelecimento, mas pela dificuldade de estrutura e de recursos humanos nas Regionais, já mencionados anteriormente, há vários casos em que o empreendimento permanece por um bom tempo em funcionamento irregular.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife trata os empreendimentos de acordo com seu uso, levando-se em consideração a área de construção do empreendimento. Este parâmetro mostrou-se insuficiente para a minimização dos impactos no tráfego, tanto que em 2001 foi instituída uma portaria, estendendo a análise a outros usos mesmo sem que a área de 20.000 m<sup>2</sup> fosse alcançada. Os 27 analistas pesquisados apontaram no questionário aplicado, o que achavam importante que a legislação abordasse como critérios relevantes para análise do impacto sobre o sistema viário, enumerando por grau de importância (do mais importante para o menos importante).

A utilização do parâmetro “área construída” foi apontado por 70% dos 27 analistas que responderam o questionário, como um parâmetro ruim ou irrelevante na caracterização do empreendimento como Pólo Gerador de Viagem (ver gráfico 5.4). Este critério é a base na Lei de Uso do Solo para a caracterização do

empreendimento como de impacto e conseqüentemente com impactos viários. A resposta reflete a sensação subjetiva dos analistas que um pequeno empreendimento hoje em dia, pode contribuir significativamente para a perturbação do tráfego local.

Gráfico 5.4: Atribuição de valor para o parâmetro Área Construída para análise de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Dos depoimentos dos entrevistados sobre a área construída destacamos:

*“Para a análise de impacto é suficiente o que está previsto na Lei, porém precisava haver uma filtragem quanto ao tipo do empreendimento; apenas (o parâmetro) (d) a área (construída) fica muito vago. Por exemplo um (empreendimento) habitacional com 5.000m<sup>2</sup> pode ter muito menos impacto no tráfego do que outro tipo de empreendimento de menor área”( entrevista com técnico da GOPV, realizada em 16/06/08).*

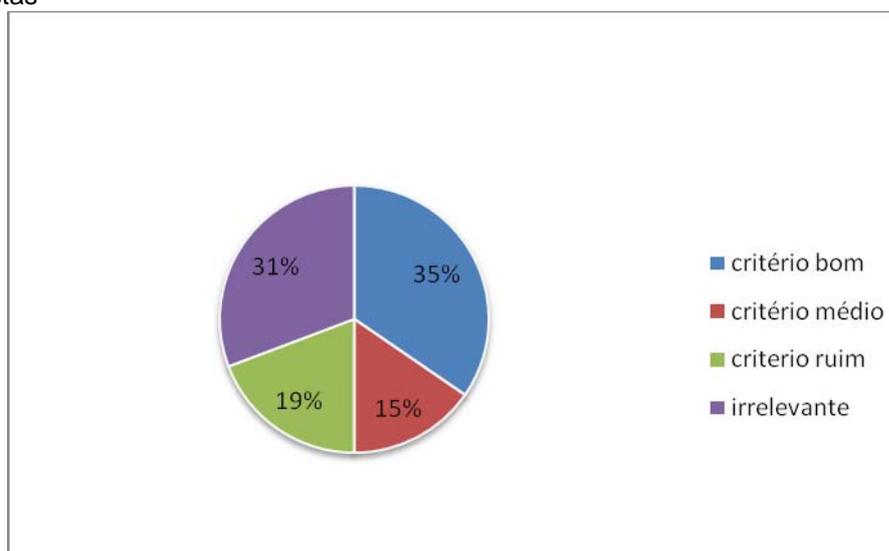
*“Os analistas enfrentam uma situação de impotência quando o empreendedor retira um projeto considerado de impacto e o transforma em dois ou mais, como desmembramento do lote, retirando então o foco da legislação, que é a área construída. O analista é capaz de detectar esta manobra, mas não encontra respaldo na legislação pertinente e acaba aprovando o projeto” (entrevista com técnico de regional, em 18/06/08).*

*“Deveria ser levada em consideração a análise subjetiva do técnico analista, quando por sua experiência, alerta para os transtornos causados por aquele empreendimento. Outro aspecto importante é a dureza dos números onde um empreendimento com 14.999m<sup>2</sup> pode não ser enquadrado como sendo de impacto. Além do descolamento com outros empreendimentos do entorno, sendo esta a maior dificuldade para caracterização de empreendimentos de impacto. (entrevista com técnico da 6ª. Regional em 19/06/08)*

A legislação é bastante detalhista em relação ao estacionamento e acessos sendo este item o que mais chama atenção nos processos de análise de empreendimentos de impacto.

A importância do critério de “vagas de estacionamento” para análise de PGVs, por sua vez, divide a opinião dos 27 técnicos analistas que responderam o questionário: enquanto 50% deles consideram-no um critério relevante para a análise, os outros 50% o consideram ruim ou irrelevante (ver Gráfico 5.5 abaixo). Para o primeiro grupo esse é um critério que tende a minimizar o impacto de estacionamento nas vias de acesso.

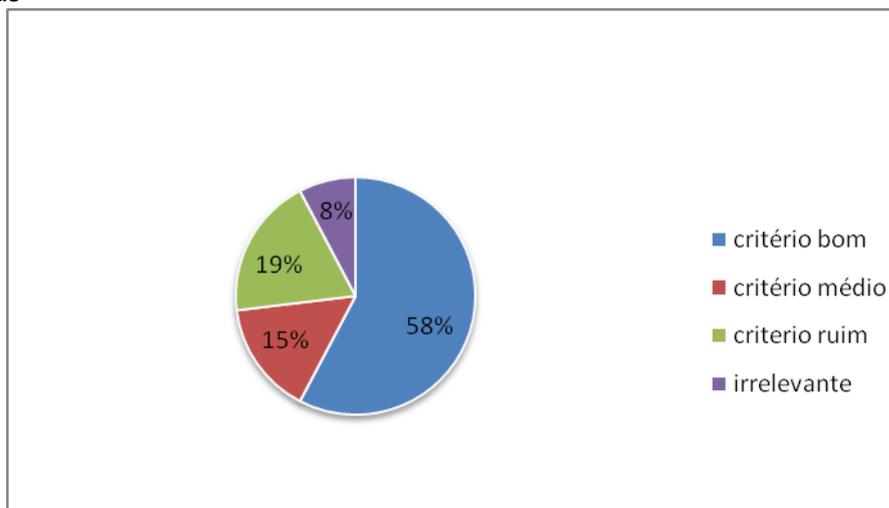
Gráfico 5.5: Atribuição de valor para o parâmetro Estacionamento para análise de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Outro parâmetro utilizado na legislação e questionado aos técnicos foi do uso da edificação: o “uso” destinado ao empreendimento aparece como relevante para 73% dos analistas, demonstrando este ser uma das importantes preocupações dos técnicos quando fazem a análise do projeto (ver gráfico 5.6).

Gráfico 5.6: Atribuição de valor para o parâmetro Uso da Edificação para análise de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

A realidade do impacto no tráfego gerado pelos empreendimentos proveniente do uso do imóvel, atualmente, é distinto dos usos que a literatura trata como uso clássico gerador de viagens. Neste contexto, uma simples padaria de bairro pode ser um transtorno no tráfego local. Recife possui vários exemplos desse tipo como a Planet Pão (Boa Viagem) e Com.Pão (Aflitos), ambas situadas em importantes artérias viárias da cidade, que apresentam um grande fluxo de usuários motorizados, mas oferecem apenas 4 vagas de estacionamento.

Usos do tipo mercado de bairro, por exemplo, está classificado como comércio varejista e deste modo a análise é feita sem levar em consideração o impacto que aquele pequeno empreendimento gerará no tráfego local, além da diminuta área de estacionamento e local de carga e descarga. Atualmente no Recife, e na maioria das cidades brasileiras a insegurança ou mesmo a sensação de insegurança faz com que a população se desloque cada vez mais de carro, mesmo para pequenos percursos. Desta maneira um comércio do tipo padaria, farmácia, salão de beleza, entre outros, contribui de forma significativa para o volume de tráfego nas vias em que estão inseridos.

Outro tipo de uso que altera sobremaneira o tráfego local são os colégios e cursos particulares, pois se observa uma tendência de que os deslocamentos dos alunos para esses locais sejam realizados de carro. Esta prática não era tão intensa nos

anos 1990 quando a lei de uso e ocupação do solo foi elaborada, e ainda naquela época os grandes colégios particulares contavam com grandes áreas para estacionamento e manobra, hoje reduzidos pela expansão física dessas unidades.

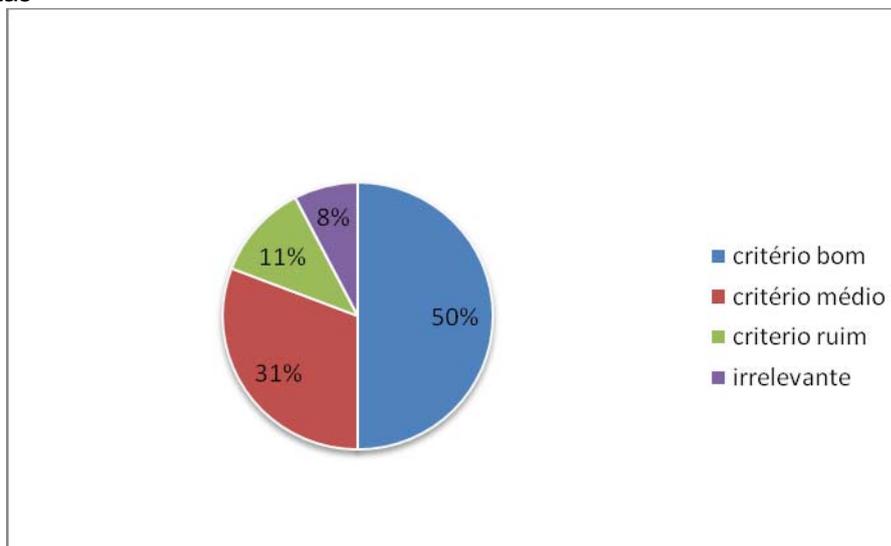
A proliferação de faculdades particulares também é outro agravante no tráfego local do Recife: os bairros onde se dispõe de edificações subutilizadas ou degradadas, o valor do imóvel é menor o que atrai este tipo de empreendimento, porém a infraestrutura viária não está preparada para atender a este tipo de demanda.

Pode-se verificar no despacho abaixo transcrito, a preocupação com o uso, não apenas no imóvel em que se implantará o empreendimento, como também no uso dos imóveis do entorno dele. Este despacho faz parte de um processo de análise de um empreendimento que por sua natureza não se enquadrava como Empreendimento de Impacto e que pela experiência da técnica analista e pelo conhecimento da área onde este empreendimento pretendia se instalar foi analisado de forma especial. Trata-se de uma unidade de saúde:

*“Encaminhado em 23/06/07 à Coordenadoria da Regional com indicação de envio ao colegiado com vistas à CCU – Comissão de Controle Urbano. Trata-se de projeto inicial para uso não habitacional, inserido na ARU ( Zona de Reestruturação Urbana – Lei nº 16.719/01), no setor SRU1. Situa-se em via de categoria A. No entendimento da técnica analista o empreendimento classifica-se como Empreendimento de impacto face ao art.25, parágrafo único, inciso III da Lei 16.719/01, uma vez que o uso e ocupação do solo na vizinhança compreende Hospital existente Jayme da Fonte, voltado para a Rua das Pernambucanas, ambos de propriedade da mesma organização. Chama a atenção para as condições de uso e ocupação do solo na vizinhança.”(processo Nº 07.24170.5.06,Localização: Rua Joaquim Nabuco, 490, Bairro das Graças – Recife/PE, ARU / ZRU, Setor SRU1, Proprietário: Organização Hospitalar de Pernambuco, Área de Construção: 4.978,55 m<sup>2</sup>, uso Não Habitacional)*

As vias de acesso ao empreendimento são consideradas, quando este se situa em corredores de transporte metropolitano, não detectando os impactos quando localizados em vias locais, mesmo que esta seja uma via de importante ligação. Para 50% dos técnicos analistas questionados, as vias de acesso seria um bom parâmetro para análise de PGV, conforme gráfico 5.7 abaixo:

Grafico 5.7: Atribuição de valor para o parâmetro Vias de Acesso para análise de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Um exemplo da relevância desse critério pode também ser observado na análise do processo N<sup>o</sup>.07.12041.9.07, da 6<sup>a</sup>.Regional, referente a aprovação de uma loja de supermercado no bairro de Boa Viagem. Apesar de não ser caracterizado como empreendimento de impacto, por solicitação da técnica analista o processo foi encaminhado para análise da GOPV – Gerencia de Projetos Viários, tendo em vista se tratar de hipermercado a ser edificado em zona considerada corredor de transporte metropolitano, segundo portaria n<sup>o</sup> 036/01 da SEPLAN – Secretaria de Planejamento, hoje SPPODUA, mesmo o projeto tendo área de 16.486,64 m<sup>2</sup> inferior ao previsto na lei de Uso do Solo, com previsão de 255 vagas, também inferior ao exigido na lei. No despacho do processo foi acrescentado ainda, que o acesso de carga e descarga foi projetado para ser realizado em uma via local de apenas 15 m de seção transversal.

Como foi enquadrado como empreendimento que causa impacto de tráfego, o requerente anexou o memorial de impacto onde conclui na sua avaliação do sistema viário, que foi constatado que o acréscimo de demanda nas ruas e avenidas na área em torno do empreendimento não alterará significativamente o uso se comparado com o uso anterior do lote, onde funcionava um colégio. Foi avaliada ainda no memorial que a probabilidade de fila de veículos na entrada do estacionamento se estender até a Rua Antonio Falcão (importante via de conexão no bairro de Boa

Viagem) é menor que 0,01% na hora de pico sendo praticamente nula nas demais horas do dia. O transporte coletivo é bem servido e o aumento previsto na quantidade de usuários é insignificante respondendo por menos de 0,02% da oferta. Conclui que os impactos são insignificantes e considera ainda projetos futuros previstos no sistema viário da área.

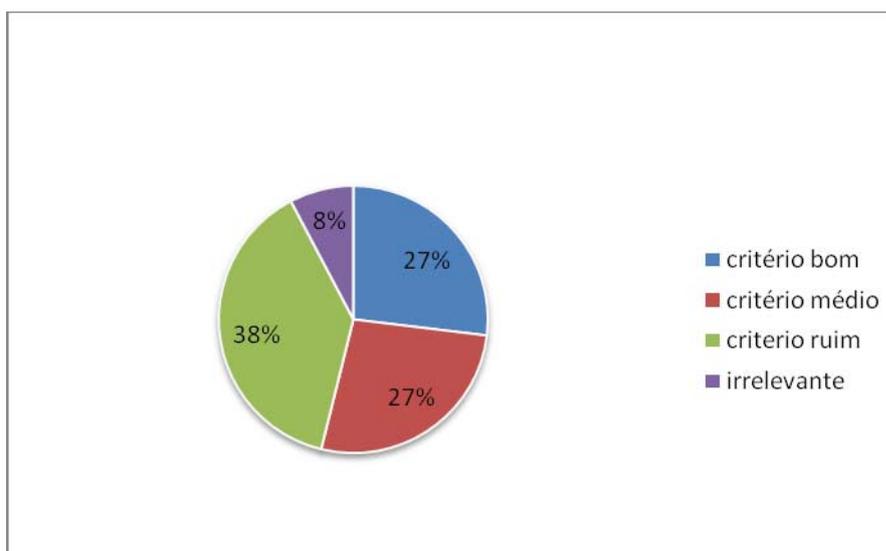
Baseado neste memorial, a GOPV emitiu parecer favorável à implantação do empreendimento, exigindo alteração do número de vagas por solicitação do colegiado da DIRCON – Diretoria de Controle Urbano, por entender que o caso é atípico devendo ser considerado por uma instância superior. Após retornar à Regional, o técnico analista, mesmo após ter cumprido as exigências da legislação, chama a atenção que o acesso de carga e descarga será efetuado por uma via de 15m de largura, que já é acesso quase que obrigatório para colégios existentes nas imediações. Apresentando visivelmente grande retenção de veículos, mesmo com a ressalva da técnica analista, o projeto foi encaminhado para aprovação sem nenhuma ação compensatória.

A Portaria nº036/01, no entanto, não alcança os empreendimentos situados nas transversais ou paralelas aos corredores, podendo vir a interferir no fluxo destas vias, demonstrando uma falha na legislação. Não se pode negar que a aplicação desta portaria minimiza a dificuldade de enquadramento pela área, mas não resolve o problema quando se trata da região afetada.

O parâmetro da Localização para análise de PGV, por sua vez, aparentemente divide opiniões dos técnicos. Ele foi considerado relevante para 54% dos técnicos analistas e ruim e insignificante para os demais 46%, como pode ser observado no gráfico 5.8. Os 38% que consideraram esse critério como ruim argumentam que assim o consideram se o mesmo for tomado isoladamente. Contudo, se a localização, não entendida restritamente como um ponto geográfico no espaço, for compreendida como uma área, uma região na qual se verificam os acessos e os demais usos no entorno desse ponto geográfico, esse parâmetro passa a ser relevante. Como exemplo desse argumento, destacou-se um depoimento com um técnico analista da Regional da DIRCON, que chama atenção para a localização do empreendimento e as vias de acesso:

*“Os empreendimentos de impactos deveriam ser analisados dependendo da rua que está localizado levando em consideração toda a sua área de influência, considerando as ruas alimentadoras e as radiais. O detalhamento da área onde será instalado o empreendimento determinaria se seria enquadrado como Empreendimento de Impacto, como por exemplo um Shopping Center pode ser revitalizador, e nem sempre pode ser considerado como Empreendimento de Impacto”.*(entrevista realizada com coordenador de regional em 21/05/08)

Gráfico 5.8: Atribuição de valor para o parâmetro Localização para análise de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Similarmente aos técnicos analistas das Regionais, os técnicos da GOPV, que são os responsáveis pela análise do memorial de empreendimento de impacto, têm opinião que a localização influencia no impacto principalmente quando levam-se em consideração na análise os imóveis vizinhos e a área em torno do empreendimento. Para eles, devem-se levar em consideração os usos vizinhos e somar a eles o aumento do fluxo previsto para a instalação dos novos empreendimentos. Pode-se citar o exemplo abaixo no qual foi observado que havia vários empreendimentos a serem implantados de uma só vez para uma mesma área, sendo os processos analisados isoladamente:

*“...por exemplo, nas imediações da Via Mangue há 4 (quatro) grandes empreendimentos: a Bacardi, o JCPM, o Aeroclub e edifícios empresariais. A GOPV levou em consideração o conjunto dos empreendimentos, mas é difícil na esfera administrativa conciliar isto porque, quando a gente analisa tecnicamente o somatório dos outros empreendimentos do entorno vai influir naquela área. Se a ação mitigadora fosse conjunta seria mais viável do ponto de vista de melhorar a cidade, a condição seria outra. Porém não compete a nossa Gerência esta negociação. Nestes processos, tivemos chance de fazer a análise conjunta pois os processos chegaram simultaneamente; mas não acontece assim, seria uma boa hora para incluir no Plano Diretor as áreas vazias onde os empreendimentos teriam condições de serem implantados para quando chegar*

*um processo naquela área ser considerado o potencial da vizinhança e não só o empreendimento isolado”. (técnico da GOPV, em 18/06/08).*

### **5.5.2. Tramitação do Processo de Licenciamento de PGV**

A Lei 16.292 de 01 de Fevereiro de 1997 (Lei de Edificações e Instalações na Cidade do Recife) no seus Artigos 238 e 239 estabelece que:

*Art. 238. É da responsabilidade do Município:*

- I - aprovar projetos e licenciar obras de conformidade com as disposições desta Lei e demais normas legais e regulamentares pertinentes;*
- II - fiscalizar a execução das atividades disciplinadas por esta Lei;*
- III - conceder “habite-se” e “aceite-se”;*
- IV - exigir manutenção preventiva e permanente das edificações em geral, para assegurar à população as condições satisfatórias de segurança e habitabilidade;*
- V - expedir alvarás de funcionamento para os equipamentos mecânicos de transporte, tais como, elevadores, escadas rolantes, entre outros;*
- VI - expedir Laudo de Vistoria de Edificações;*
- VII - promover a responsabilidade do proprietário das edificações e instalações e/ou executores dos respectivos serviços, pelo descumprimento das normas legais e regulamentares pertinentes;*
- VIII - exercer outras funções inerentes ao Poder de Polícia Administrativa.*

*Art. 239. É da responsabilidade do autor de projeto:*

- I - elaborar projetos de acordo com as disposições desta Lei e demais normas legais e regulamentares pertinentes;*
- II - acompanhar a tramitação dos projetos, em todas as suas fases, junto ao órgão competente;*
- III - assinar os projetos de sua autoria, respondendo pela exequibilidade dos mesmos;*
- IV - cumprir as diretrizes e exigências técnicas determinadas pelos órgãos competentes para efeito de aprovação dos projetos;*
- V - outras atribuições inerentes à sua habilitação profissional, na forma da legislação pertinente.*

O Art. 260 da mesma lei estabelece que o ingresso e tramitação de projetos, licenciamento, execução de obras e serviços de construção e instalação, equipamentos e outros pertinentes à apresentação, aprovação e modificação dos projetos de edificações e instalações obedecerão aos procedimentos a serem estabelecidos em Regulamento.

Estes procedimentos são seguidos pelos técnicos por experiência própria, visto que não há notícia pelos técnicos analistas contatados, nem pelos coordenadores de

regionais entrevistados e nem publicado em sítio eletrônico da prefeitura de que este regulamento tenha sido editado, bem como nenhuma instrução de procedimentos administrativos nem rotinas pré-estabelecidas foram encontradas. Não descartamos a possibilidade da existência destes procedimentos, porém os mesmo não estão facilmente disponíveis. Esse fato por ser ilustrado pelo depoimento de técnico que trabalha há mais de vinte anos como analista de projetos:

*“O processo de análise do projeto arquitetônico é feito através do pedido de aprovação de projeto, onde é protocolado na Regional do bairro onde está localizado o empreendimento e é dado início ao processo sendo encaminhado para um técnico analista desta regional. O analista orienta o processo de acordo com a legislação urbanística atual, instruindo o processo e encaminhando para os diversos órgãos para consulta, como o GEOPV, CTTU e demais órgãos municipais que julgar pertinente. Após a instrução do processo se for considerado empreendimento de impacto pelo técnico analista é encaminhado ao colegiado da DIRCON (que não é institucional), onde é decidido se será encaminhado ao CCU - Comissão de Controle Urbano (esta sim, institucional). As concessionárias de serviços públicos, são consultadas para a implantação de um empreendimento de impacto, porém, não se tem notícia de recusa nem restrição da instalação do empreendimento por incapacidade de infra-estrutura. Após a primeira triagem pela CCU os processos que são encaminhados ao CDU – Conselho de desenvolvimento Urbano, onde é julgado e homologação pelo secretário, que é o presidente do CDU” (analista da 3ª.Regional, em 03/07/08).*

Os procedimentos para análise de empreendimentos de impacto mostram-se confusos no sentido de fluxo de informações e competências, pois o *vai-e-vem* do processo em vários órgãos, secretarias, diretorias, comissão e conselho termina por dificultar a celeridade necessária à aprovação deste tipo de empreendimento, que para sua viabilização econômica precisa quase sempre de aprovações rápidas, sem mencionar que os diversos pareceres ficam inconclusos, pois sempre são remetidos para algum outro poder decisório.

Este argumento da falta de clareza é ilustrado no depoimento abaixo.

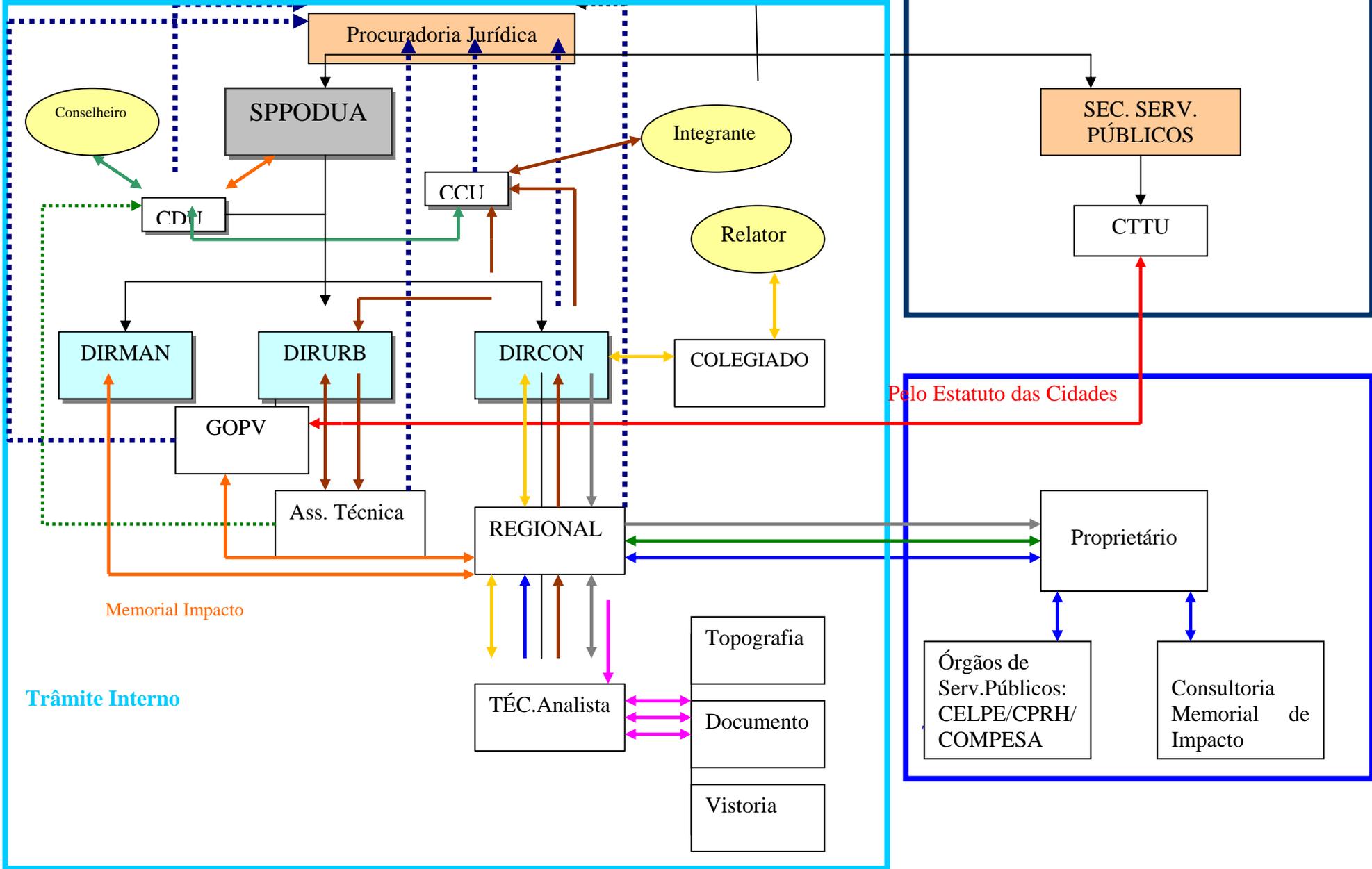
*“Quando um processo é caracterizado como empreendimento de impacto e passa a tramitar como análise especial, nesta mudança de tipo de processo, aparece a oportunidade para que a prefeitura permita concessões na análise dos parâmetros exigidos na lei, quando na verdade pela natureza do empreendimento deveria ser exigido tudo o que a lei prever e mais um plus para compensar os impactos que gerará para a cidade.” (analista da 5ª.Regional, em 19/06/08)*

No sentido de ilustrar o fluxo do processo de licenciamento de um empreendimento caracterizado como pólo gerador de viagem, na cidade do Recife, apresentamos o fluxo a seguir na figura 5.1, onde procuramos esquematizar através desta figura os

passos seguidos pelo processo desde sua entrada na regional até a aprovação final do projeto.

É importante frisar que este fluxo foi baseado na observação direta e pelas respostas dos técnicos às entrevistas, não sendo portanto oficial da prefeitura. O objetivo desta tentativa de ilustrar o procedimento de forma gráfica foi para mostrar o fluxo real dos procedimentos administrativos e técnicos que sofre o processo durante o processo de aprovação.

Figura 5.1 – Fluxo de procedimentos real.



A componente “política” dos processos começa a aparecer na fase de tramitação e é citada em todas as entrevistas realizadas. Esta componente é decisiva e mostra-se eficaz para a celeridade do processo de aprovação e das medidas mitigadoras que venham a ser solicitadas para o empreendimento em análise. Na instância da Comissão de Controle Urbano e no Conselho de Desenvolvimento Urbano é que se observa mais detalhadamente como isto ocorre. Antecipando a discussão, pode-se verificar que não há garantia de que o empreendedor tome providências quanto ao cumprimento dos atenuantes recomendados como ilustrado no depoimento de um técnico analista da GOPV:

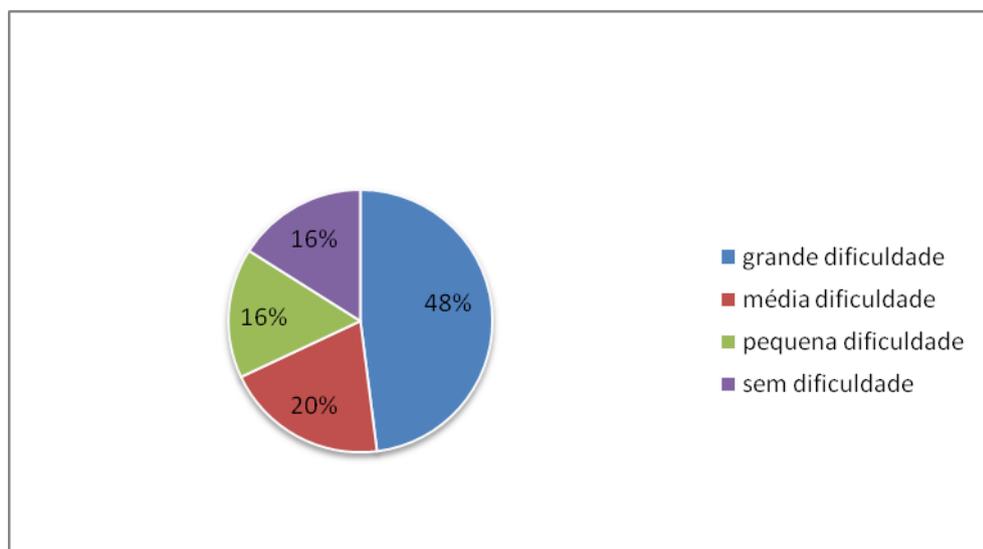
*“O que temos necessidade é de um respaldo maior na legislação, pois quando temos a necessidade da implantação de uma via, da abertura ou alargamento, isto não é obrigatório para o empreendimento. Até agora, conseguimos fazer com que as recomendações fossem seguidas para a licença de funcionamento, mas não temos a garantia que o empreendedor vai executar. A Lei permite a negociação mas não tem um respaldo forte (pois) depende da política: ele (o empreendedor) pode se sentir prejudicado e se for a justiça o poder público não está fortemente respaldado para exigir as medidas mitigadoras” (analista GOPV, em 16/06/08).*

Dos 27 técnicos analistas respondentes do questionário aplicado, 68% apontaram como uma dificuldade considerável a grande quantidade de órgãos envolvidos, como podemos observar no gráfico 5.9. Do mesmo modo, os entrevistados também foram unânimes em afirmar que as inúmeras esferas de poder consultadas acabam por interferir na melhor solução para amenizar os impactos negativos, como pode ser observado nos depoimentos abaixo:

*“Devemos mudar todo o modelo de gestão arcaica e burocrática em praticamente todos os aspectos. Didaticamente, hoje funciona como se fosse 3 esferas distintas de análises, desarticuladas que não cumprem o seu papel: a primeira nas regionais com a análise legal; a segunda nas comissões que refletem uma maior flexibilidade; e, por último, no Conselho onde a prática política dita as regras. A sugestão é de um modelo simplificado, um pacote completo para ser divulgado e analisado por um conselho único visando a democratização das idéias e ações.”(analista 3ª. Regional, em 08/07/08).*

*“O processo de licenciamento de Empreendimento de Impacto passa por muitos órgãos e diretorias cada uma com suas atribuições, pois é visto todos os impactos e não apenas o viário, e esta pluralidade de atores faz com que o processo seja lento internamente, já que cada órgão e diretoria tem suas prioridades, não havendo prazo para retornar. Ganha o processo que tiver um padrinho que possa catucá-lo para acelerar os pareceres.” (Arquiteta da DIRURB, em 17/07/08).*

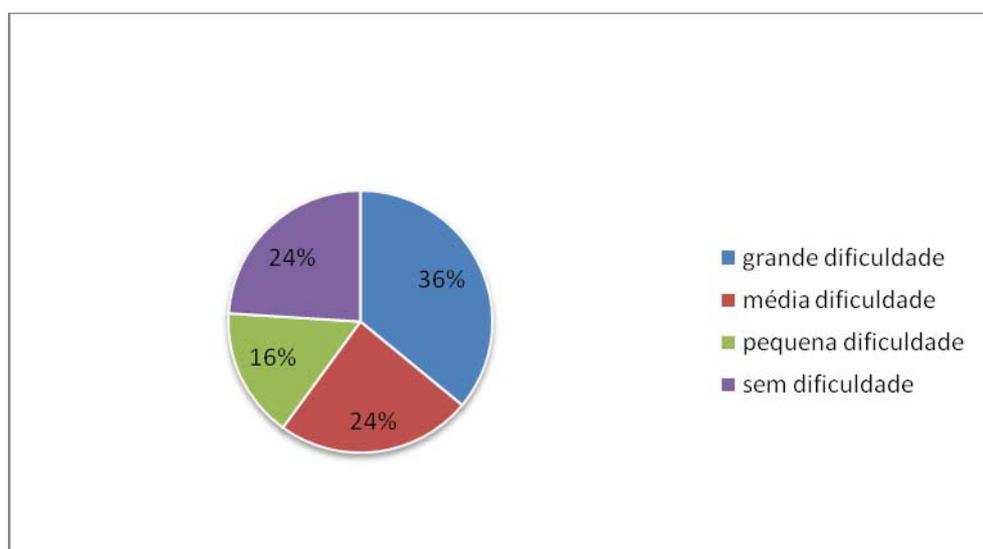
Gráfico 5.9 – Grau de dificuldade quanto aos órgãos envolvidos com o licenciamento de PGVs, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

A tramitação dos processos também foi alvo de pergunta. Para os 27 analistas respondentes do questionário 60% apontam a tramitação interna e externa do processo como um dificultador do fluxo (gráfico 5.10)

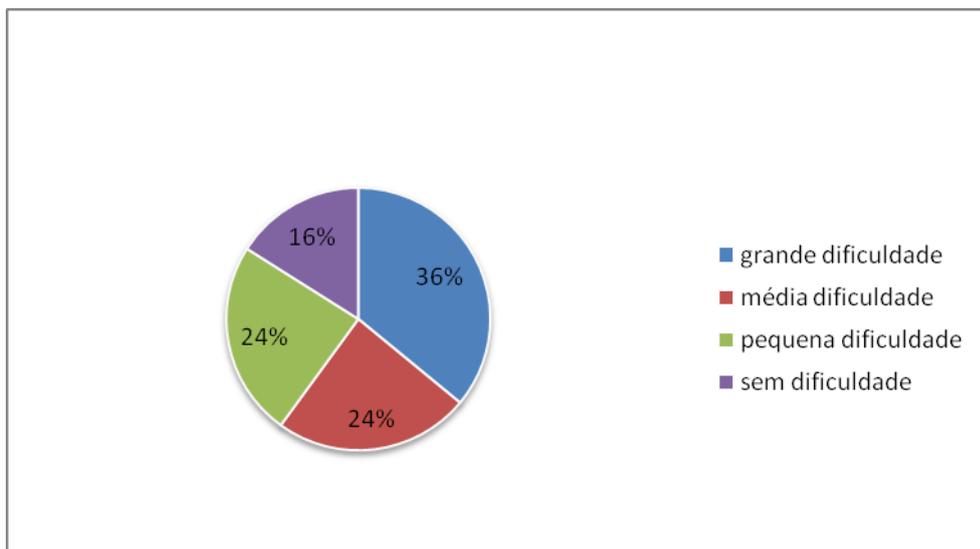
Gráfico 5.10 – Grau de dificuldade quanto a Tramitação dos processos de licenciamento de PGVs, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

A interferência política é apontada como um aspecto negativo no processo, e dos 27 técnicos analistas respondentes 60% apontam esta dificuldade como relevante no processo de aprovação de empreendimentos de impacto, como é visto no gráfico 5.11 abaixo:

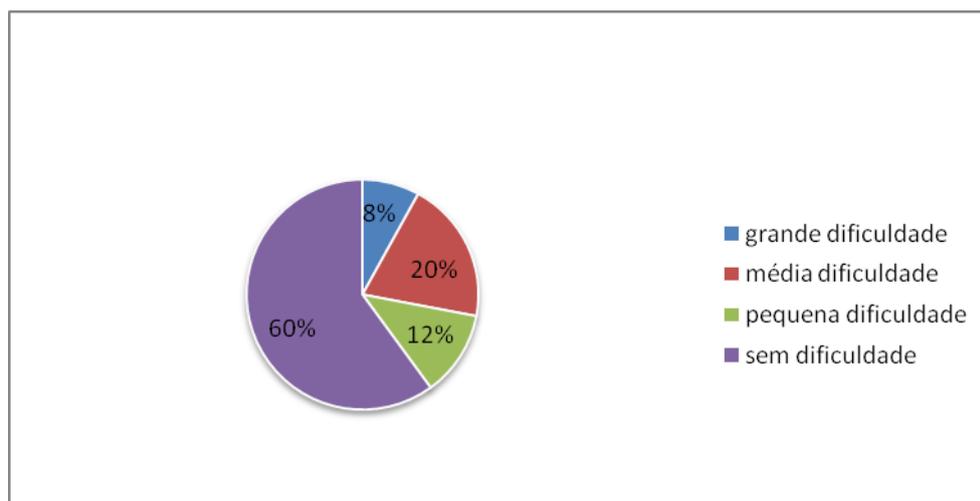
Gráfico 5.11 – Grau de dificuldade quanto a Interferência Política nos processos de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

O rigor das normas é apontado como o fator que menos apresenta dificuldades para o trâmite dos processos. Isto reflete a necessidade de ter-se parâmetros bastante precisos visando dar equidade aos pareceres dos técnicos analistas, bem como respaldar a gestão pública quanto a exigências e limitações de uso na propriedade particular, como pode-se observar no gráfico 5.12 abaixo no qual 72% dos respondentes não tem dificuldade de aplicação das normas.

Gráfico 5.12 – Grau de dificuldade quanto as Normas Rigorosas para o licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas.

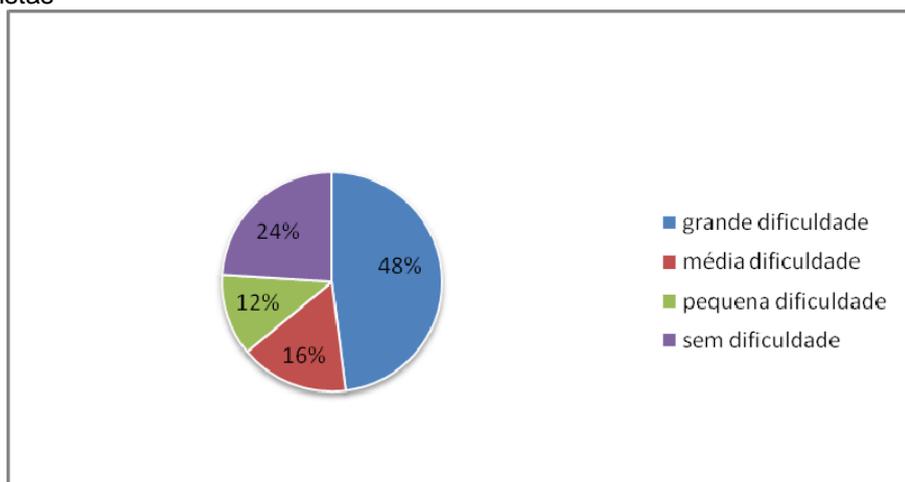


Fonte: Questionário Aplicado (2008)

A ausência de conhecimento técnico por parte dos técnicos analistas para emitir parecer acerca de empreendimentos de impacto viário ou que se enquadrem como PGV, é considerado como um aspecto que dificulta a análise para 64% (vide gráfico

5.13) dos respondentes, pois eles entendem que não estão capacitados para analisar o memorial de impacto apresentado pelo empreendedor para este tipo de processo, remetendo o parecer para a GOPV<sup>20</sup>.

Gráfico 5.13 – Grau de dificuldade quanto ao Conhecimento Técnico para licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas

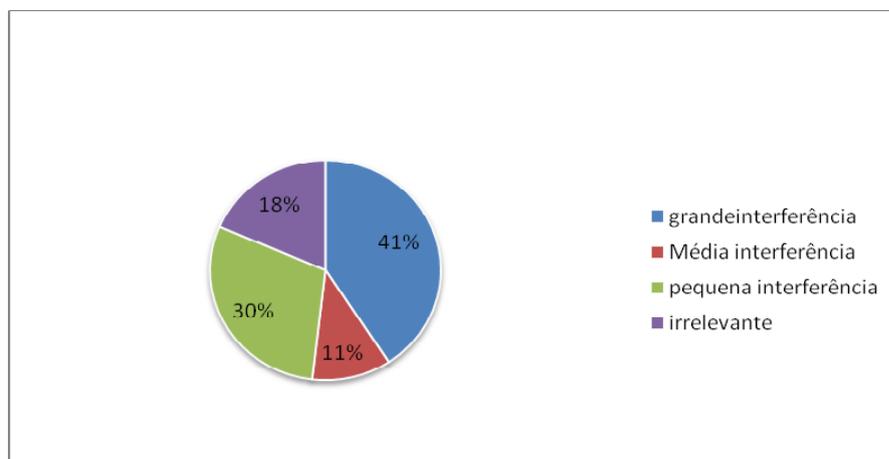


Fonte: Questionário Aplicado (2008)

O aspecto que mais interfere na decisão final sobre a aprovação de Empreendimentos de Impacto eleito por 82% dos 27 respondentes foi a importância econômica do empreendimento, seguida de perto pela legislação urbana por 81% dos questionados, refletindo nos 67% que apontaram juntamente com as anteriores também o aspecto político como de relevante interferência.

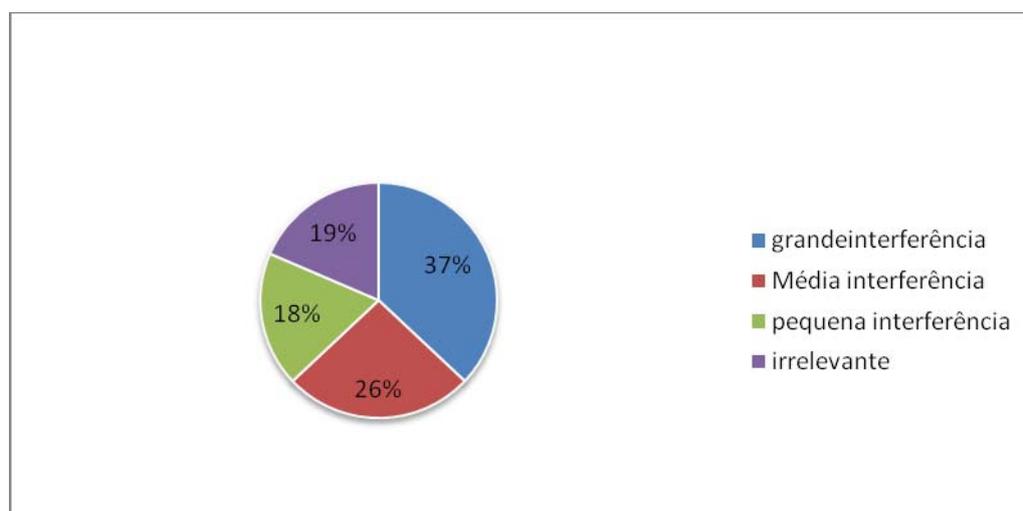
<sup>20</sup> É importante destacar que essa dificuldade diz respeito principalmente aos memoriais referentes aos dados de engenharia de tráfego, cálculos de demanda e de capacidade viária, que são apresentados pelo empreendedor.

Gráfico 5.14 – Grau de interferência quanto a Importância Econômica no processo de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas



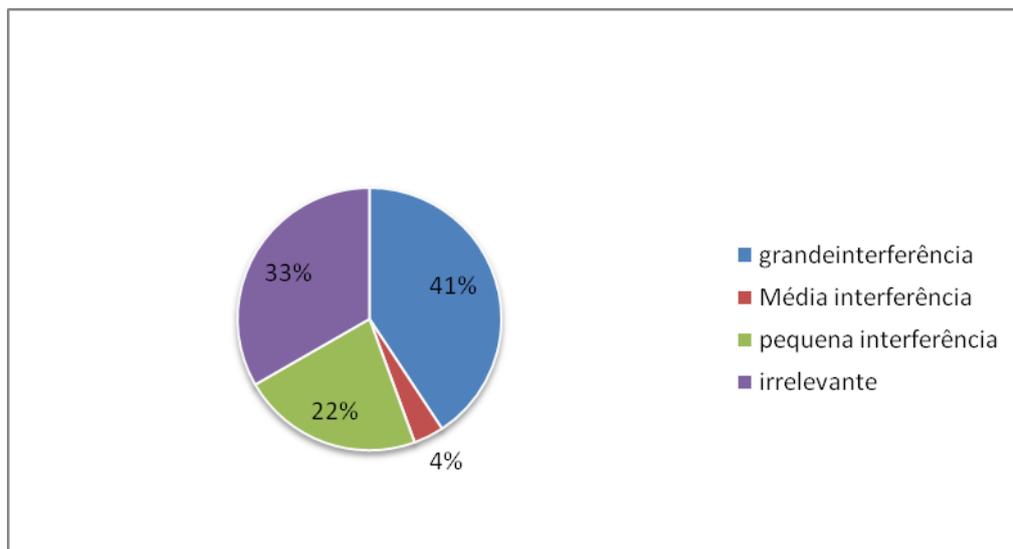
Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Gráfico 5.15 – Grau de interferência quanto a Legislação Urbana no processo de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Gráfico 5.16 – Grau de interferência quanto ao Aspecto Político no processo de licenciamento de PGV, segundo técnicos analistas



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

A Lei 16.282/97 obriga tanto o técnico analista quanto o empreendedor o seu cumprimento prevendo no seu Art. 266 que a inobservância dos requisitos e condições estabelecidos na LUOS pertinentes às edificações destinadas a usos e atividades potencialmente geradores de incomodo à vizinhança, na forma dos arts. 68 e 69 desta Lei, será considerada infração ambiental, punível com as penalidades previstas no Código Municipal do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico. Isto faz com que os pareceres pela aprovação deste tipo de empreendimento estejam sujeitos a responsabilização civil dos agentes. Este instrumento é, contudo, pouco utilizado e o art. 267 garante que a apuração das infrações e imposição das penalidades far-se-ão de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes do Município, assegurando-se ao infrator o direito de ampla defesa.

### 5.5.3. Prazos para licenciamento de PGVs

A portaria N<sup>o</sup>. 047/97, publicada em 10 de novembro de 1997, institui procedimentos e prazos para tramitação de processos gerais no âmbito da DIRCON. Esta portaria refere-se aos prazos de cumprimento de exigências formuladas pelos analistas a serem cumpridas pelo responsável no prazo de 30 dias podendo ser prorrogado por mais 30 dias. Excetuando-se os casos em que forem necessários documentos a

serem expedidos por outros órgãos onde no máximo em 12 meses o interessado deva retornar, sob pena do arquivamento do processo por decurso de prazo, a portaria não faz referência aos prazos internos de tramitação.

Observou-se pela análise documental de processos de licenciamento de empreendimentos de impacto, que os prazos para esse tipo de empreendimentos não são cumpridos seja pela multiplicidade de órgãos envolvidos na análise do processo, seja pela falta de estrutura física, operacional e de pessoal das Regionais. Não há perda de vantagens<sup>21</sup> ao funcionário pelo descumprimento dos prazos previstos para a tramitação desses processos específicos.

Os prazos de que trata a portaria é estabelecido para tramitação de processos considerados normais, porém para o empreendimento de impacto que é objeto de análise especial, não é previsto prazo para sua tramitação, pois depende da anuência de vários órgãos e diretorias, depende de várias análises e cumprimento de exigências por parte do empreendedor. Verificou-se que esses processos levam no mínimo 6 meses com uma média de aprovação em 2 anos. Muitas vezes o empreendimento é inaugurado sem a licença urbanística (habite-se), pois há um descolamento do processo de licença de funcionamento, expedida pela Secretaria de Finanças, do processo de licenciamento do ponto de vista urbanístico.

No depoimento abaixo se tem uma radiografia da situação atual de prazos de tramitação de processos considerados de impacto:

*“No processo de licenciamento os fatores que interferem no andamento não são apenas do poder público, pois é de responsabilidade também do requerente. Todos reclamam muito, mas a própria agenda da CCU é complicada e tem um limite de discussão por reunião: o processo pode retornar quantas vezes forem necessárias para o esclarecimento de todos os pontos acerca do empreendimento e seus impactos para quaisquer dos órgãos. Muita coisa demora porque não tem um mapinha de fluxo. Temos processos que está há 3 anos aguardando retorno do responsável técnico. (Mas) porque o proprietário não cumpriu as exigências este prazo não é descontado e parece que toda a culpa é do órgão gestor quando na realidade está em cumprimento de exigência. Neste caminho, não deveria ser computado o prazo quando está na mão do proprietário. Muitas vezes quando chega para a CCU já está com 2 anos de início do processo sendo que estes 2 anos não são necessariamente de responsabilidade da PCR.”(técnico da DIRURB, em 17/07/08).*

---

<sup>21</sup> Os técnicos recebem gratificação de produtividade e um dos itens a serem cumpridos é o prazo dos processos, porém como este prazo não depende deles esta informação para os empreendimentos de impacto não são computadas.

As exigências a serem cumpridas pelo arquiteto responsável pelo projeto têm prazo para serem atendidas de acordo com a portaria, ficando o processo parado até que seja cumprida a exigência. Em geral, são feitos diversos pedidos de prorrogação de prazo. O prazo fica por conta do investidor que, pela urgência de colocar em funcionamento o empreendimento, busca agilizar o andamento do processo, acompanhando os passos de tramitação e as idas e vindas pelos órgãos competentes.

Quando o processo vai para a CCU e CDU deve-se aguardar que tenha oportunidade de colocação em pauta para distribuição e relato dos conselheiros, para que seja colocado em votação. Após a votação do plenário no CDU não há prazo para a homologação do secretário, o que também atrasa a tramitação e finalização do processo de aprovação do empreendimento.

Vale salientar que o peso político, principalmente quando o processo chega à CCU ou ao CDU, interfere muito tanto no prazo como na análise do memorial e das propostas contidas no projeto. O prazo para tramitação do processo no órgão gestor responsável é inexistente, desde seu protocolo até a aprovação e liberação da obra.

#### **5.5.4. O papel da CCU e do CDU no licenciamento de empreendimentos de impacto**

O processo encaminhado à CCU – Comissão de Controle Urbanístico, antes de ser colocado em pauta é submetido à assessoria técnica da DIRURB, onde é feita uma síntese do processo para facilitar o entendimento pelos integrantes da Comissão. Para a assessoria técnica da CCU e CDU, não existem PGVs isoladamente: existem Empreendimentos de Impacto enquadrados como tal pela legislação, obedecendo um trâmite especial e por este motivo encaminhado à CCU e CDU.

Os empreendimentos que são considerados pela portaria 036/97 como geradores de tráfego não são empreendimentos de impacto, mas geradores de tráfego e mesmo assim apenas em corredores viários, estes processos não são classificados como

especiais exigindo apenas o parecer da DEV<sup>22</sup>. Para ir para o CDU, o processo precisa ser caracterizado como Empreendimento de Impacto. O que a assessoria faz é uma análise do ponto de vista urbanístico, não cabendo uma análise do memorial de impacto no tráfego, pois o processo já vem instruído da GOPV. O que a assessoria técnica da CCU faz é uma síntese de todo o processo e emite um parecer baseado no impacto na paisagem natural ou na paisagem construída.

A CCU tem caráter consultivo e a sua decisão é remetida ao CDU tanto no deferimento quanto no indeferimento do pedido de aprovação. O interessado pode apresentar novas considerações ao CDU, se o seu processo for indeferido, para a análise dos conselheiros.

O CDU, por sua vez, tem caráter deliberativo. A decisão pela aprovação ou não de um empreendimento do tipo PGV é feita baseada na instrução dos técnicos analistas, pelos conselheiros que podem ainda pedir alguma complementação ou novas exigências. Mas isso é muito raro, pois geralmente os conselheiros não tem conhecimento técnico e apenas reiteram o parecer dos técnicos analistas. O processo é revisado ainda por uma assessoria técnica.

Nunes (2008) mostra que os empresários defendem a CCU como órgão competente para análise dos Empreendimentos de Impacto, sendo inadequada a sua análise também pelo Conselho que, embora tenha uma pluralidade de representação, não tem a competência técnica necessária para realizar esta tarefa. Os empresários alegam que a análise pelo CDU expõe seus representados e suas atividades, que estão sempre na pauta do Conselho. A seu favor defendem a implantação dos empreendimentos ressaltando suas características de geração de desenvolvimento para a cidade e de emprego e renda.

De 2001 a 2007, segundo Nunes (2008) não houve nenhum processo indeferido e dos 47 (quarenta e sete) analisados no período 21 (vinte e um) foram aprovados com condicionantes ou ação mitigadora física. Em determinado momento, o Conselho passou a estender as ações mitigadoras para benefícios sociais, um elemento importante na discussão e aprovação dos processos. No CDU, os

---

<sup>22</sup> Atualmente GOPV

questionamentos a alguns empreendimentos parecem ser minimizados pela concessão das ações mitigadoras e a aceitação do empreendimento depende da ação a ser realizada, variando por segmento representado no conselho. A heterogeneidade de interesses e as desigualdades sociais são responsáveis pelas posturas adotadas na deliberação sobre os condicionantes (ibid).

### **5.5.5. Ações Mitigadoras**

As ações mitigadoras se constituem num aspecto importante na discussão e são ações que devem ser realizadas para atenuar o impacto do empreendimento na infra-estrutura urbana, ou seja, ações físicas principalmente no sistema viário. Estas ações geralmente são apontadas pela GOPV e sempre ratificadas pelo Conselho, que lavra o termo de compromisso para a realização desta medida.

As ações mitigadoras previstas não são suficientes para minimizar todo o impacto, pois as ações previstas na lei não são claras quanto ao potencial que pode ser sugerido e dependem da análise do técnico, que, a seu critério, propõe alguma ou nenhuma ação, podendo encaminhar pelo deferimento sem este argumento para aprovação. Quanto a esse aspecto destacaram-se os seguintes depoimentos:

*“A prefeitura poderia ser mais exigente com o empreendedor, as ações muitas vezes são acanhadas, deveria ser mais ousado levando em conta o retorno financeiro do empreendimento. Os custos das ações mitigadoras não são compatíveis com o empreendimento” (arquiteta GOPV, em 16/06/08)*

*“Os técnicos pensam “pequeno” nas exigências de ações visto que não há parâmetros para avaliar qual o investimento que poderia ser exigido de forma a ter uma justa compensação”.(arquiteta GOPV, em 16/06/08).*

Para vários empreendimentos situados numa mesma área, uma técnica entrevistada sugeriu ser criado um fundo único para implantação pelo poder público de uma grande ação mitigadora para toda a área do entorno dos empreendimentos. Contudo, ressalta-se que esses empreendimentos são analisados isoladamente. Uma ação conjunta poderia desafogar a área como um todo. Os impactos no meio ambiente devido, por exemplo, à impermeabilização do solo não é considerado pelos órgãos como a COMPESA e a CPRH, que não prevê um grande projeto para melhorar o meio ambiente do entorno.

Uma das exigências para a tramitação do processo de aprovação de projetos de impacto é a anuência das concessionárias de serviço público para a implantação do empreendimento. Esta exigência, contudo, se mostra inócua, pois todos os órgãos se dizem favoráveis a implantação; já que sendo concessionárias de serviços públicos, não podem negar a prestação do serviço, mesmo que esta ação demande ampliações do sistema por elas administrados.

As ações mitigadoras hoje são basicamente de impactos de tráfego e são feitas pela análise na GOPV – Gerencia de Operações de Projetos Viários, que já aponta na instrução as ações que devem ser realizadas para mitigar o impacto do empreendimento no tráfego. Exceto em alguns casos, quando é possível detectar o entorno do empreendimento, a análise não é feita considerando o planejamento macro da cidade, não existe uma análise do empreendimento como um todo, não há análise de toda a infra-estrutura instalada, e nenhum outro órgão envolvido prevê ações mitigadoras. Somente a prefeitura lança dessas ações mitigadoras e elas não necessariamente têm relação com as demais infra-estruturas urbanas, como energia, saneamento, iluminação, drenagem, uma vez que os órgãos não indicam nenhuma ação nesse sentido, como já mencionado anteriormente. As ações mitigadoras terminam sendo indicadas quanto ao impacto no sistema viário, já que tem análise da GOPV e, em alguns casos, quanto ao meio ambiente, já que o processo deve passar pela DIRMAM - Diretoria de Meio Ambiente da SPPODUA.

Quando o município faz exigências de execução de ações mitigadoras, o processo é deferido para construção. No momento de dar o habite-se ou a licença de funcionamento, a fiscalização enfrenta no local, dificuldades para exigir o cumprimento destas ações pela falta de clareza da dimensão da obra e pela falta de coerência entre as ações propostas e o porte do empreendimento. A fiscalização da DIRCON verifica a execução da ação mitigadora quando esta é uma obra a ser realizada no término da construção; quando a obra é ao longo de 5 ou 10 anos não há acompanhamento destas ações, nem tão pouco quando a ação é social ou ambiental, pois a fiscalização seria das respectivas secretarias. As exigências das ações mitigadoras não têm correlação com o tamanho do empreendimento, podendo haver uma superestimação para um empreendimento pequeno e uma subestimação

para um grande empreendimento ou mesmo nenhuma exigência para grandes empreendimentos considerados importantes pela administração. Entre os depoimentos colhidos verificamos como ocorre na prática a liberação da instalação do empreendimento.

*“Não existe instrumento de acompanhamento após a implantação do empreendimento. A fiscalização é feita apenas para que seja expedido o Habite-se onde é verificado se as ações mitigadoras foram cumpridas e se o prazo para implantação destas ações previstas no parecer final do processo estão feitas. Não existe atualmente renovação do habite-se prevista em Lei.” (analista 5ª. Regional em 19/06/08)*

*“Não há acompanhamento por parte da DIRCON das ações mitigadoras previstas, quem faz este acompanhamento é a EMLURB, CTTU ou mesmo a GOPV”.(analista 3ª. Regional, em 08/07/08)*

*“Para esta regional não tenho conhecimento de nenhuma ação mitigadora, mesmo porque no nosso limite está o centro histórico que não pode sofrer alterações”.(coordenadora de Regional, em 19/06/08).*

*“Os processos são encaminhados para os técnicos analistas e conforme o entendimento da CDU só pode ser liberado após a conclusão de determinada ação física, o coordenador não delibera sobre estas ações”.(coordenador de regional, em 17/07/08)*

*“Quando o empreendimento é de interesse político da gestão há uma forte pressão para que seja liberado antes da conclusão ou mesmo início das obras de ações mitigadoras” (analista 5ª. Regional, em 19/06/08)*

*“Os processos onde são exigidos ações sociais não são acompanhadas pela DIRCON, cabendo ao órgão que as propôs fiscalizar o cumprimento do termo de compromisso.” (analista, 3ª. Regional, em 17/07/08)*

Exemplos de processos que tramitaram no Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU e que apontaram ações mitigadoras para sua implantação estão listados abaixo. Observa-se que grande parte dessas ações é focada em construção de acessos ou melhoria viária como a implantação de vias projetadas para a malha viária de cidade, consideradas como ação mitigadora física. Há ainda algumas combinações entre esse tipo de ação mitigadora com uma ação de inclusão social.

*Processo nº 07.00393.1.02 projeto de ampliação do Shopping Center Tacaruna, apreciado na reunião do CDU em 14/01/2001 só foi aprovado 2 anos depois e não houve nenhuma proposição de condicionantes como ação mitigadora exigida pelo CDU. Este empreendimento foi analisado a luz da legislação anterior que não previa ações neste sentido, porém podemos observar que para melhorar o acesso ao empreendimento o próprio shopping se encarregou de construir um novo acesso por um pontilhão.*

*Processo nº 07.01943.5.02 modificação de projeto de edifício multifamiliar com 40 pavimentos na Rua Real da Torre, apreciado na reunião do CDU em 20/12/2001 e obteve aprovação em 21/03/2003 com a exigência das seguintes ações mitigadoras: atualização da certidão do 2º COMAR, apresentação da ART – Anotação de Responsabilidade Técnica do CREA do memorial de impacto, atualização do memorial*

*de Impacto sobre os transportes, pavimentação e alargamento da rua Galvão Raposo e elaboração de termo de compromisso relativo à execução da obra. A construtora contesta a responsabilidade sobre a efetivação da desapropriação para a execução da via.*

*Processo nº 07.27352.6.01 projeto para a construção da indústria Schincariol de cervejas e refrigerantes com área de construção de 38.643,61 m<sup>2</sup> situada na Rua SD 9411, no bairro da Guabiraba. Apreciado na reunião do CDU em 14/02/2003 obtendo aprovação em 16/05/2003 com a exigência das seguintes ações mitigadoras: doação da via de acesso à indústria ao Município; registro no RGI, da Reserva Legal; aprovação de projeto de reflorestamento e recuperação ambiental pelo IBAMA e desenvolvimento de projeto de inclusão social para a comunidade de Bola na Rede.*

*Processo nº 07.07480.7.02 projeto para a construção de um Campus Universitário – UNIVERSO com área de construção de 86.666,59 m<sup>2</sup> situado na Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, bairro da Imbiribeira apreciado na reunião de 20/06/2003 e aprovado em 03/07/2003 com as seguintes ações mitigadoras: pavimentação da Rua do Frigorífico, pavimentação da Rua Sílvio Delmar Hollenbach e contrapartida de ação de inclusão social.*

*Processo nº 07.03752.2.02 projeto para reforma com modificação do edifício hospitalar denominado “Boa Viagem Medical Center” com área total de 22.087,19 m<sup>2</sup> situado na Av. Visconde de Jequitinhonha, 1144 bairro de Boa Viagem. Apreciado no CDU na reunião de 07/11/2003 sendo aprovado em 30/01/2004. o CDU não propôs nenhum condicionante apenas a adoção para manutenção do canteiro à margem do canal correspondente a testada da quadra do empreendimento. O acompanhamento das ações será feita pela ENLURB.*

*Processo nº 07.07597.1.02 projeto para a construção da Faculdade Boa Viagem, com área de construção de 28.940 m<sup>2</sup> situado na Rua Jean Emile Favre, 422 no bairro do Ipsep. Apreciado na reunião do CDU em 12/12/2003 e aprovado em 07/04/2004. O CDU não propôs nenhum condicionante, como ação mitigadora o empreendedor deve realizar estudo de viabilidade para implantação de ciclovia no eixo Mascarenhas de Moraes / Jean Emile Favre.*

*Processo nº 07.00393.0.03 projeto para construção de edifício comercial com área total de construção de 34.798,20 m<sup>2</sup> situado na rua Comendador Moraes, 89 Pina, alterando o perímetro da ZEIS, apreciado na reunião do CDU em 12/12/2003 e aprovado em 13/01/2004, o CDU não propôs nenhum condicionante.*

*Processo nº 07.39619.9.03 projeto para construção de um centro de compras (Carrefour), situado na Rua Francisco Correia de Moraes, 100 – Imbiribeira, apreciado pelo CDU na reunião de 27/02/2004 e aprovado em 19/03/2004 e tendo como ação mitigadora a Implantação das adequações e melhorias no sistema viário.*

*Processo nº 07.01886.8.04 projeto para construção de um conjunto habitacional denominado Casarão do Cordeiro, sito à Rua Dr. João Lacerda (Radial 5), no bairro do Cordeiro. Apreciado pelo CDU na reunião de 09/03/2004 e aprovado em 11/03/2004 tendo como uma das ações mitigadoras exigidas pelo CDU a complementação da Radial 5, trecho Cordeiro / Iputinga até a BR-101.*

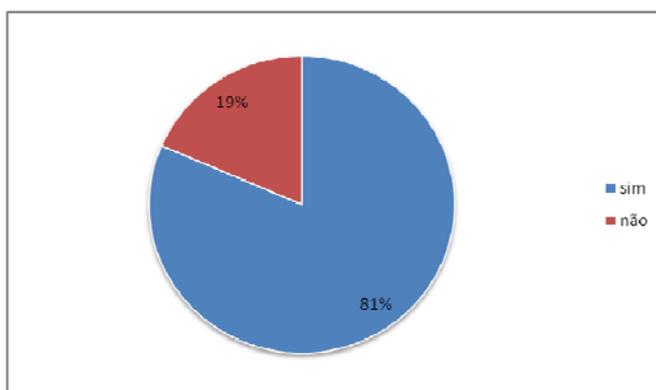
### **5.5.6. Acompanhamento e monitoramento**

Não existe instrumento de acompanhamento após a implantação do empreendimento. A fiscalização é feita apenas para que seja expedido o Habite-se onde é verificado se as ações mitigadoras foram cumpridas e se o prazo para

implantação destas ações previstas no parecer final do processo estão feitas. Não existe atualmente renovação do habite-se prevista em Lei.

Dos 27 técnicos analistas que responderam ao questionário, 81% consideram importante o monitoramento das ações mitigadoras entre o primeiro e o segundo ano de implantação do empreendimento, como pode ser observado no gráfico 5.17

Gráfico 5.17 - Importância do Monitoramento das ações mitigadoras em empreendimentos tipo PGV



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

Após a implantação do empreendimento não existe nenhum controle e, na atual estrutura, não é possível executar nenhuma ação neste sentido, já que outras fiscalizações que são próprias do controle urbano não são efetuadas pela falta de técnicos e equipamentos para desempenhar esta ação de fiscalização.

A seguir destaca-se um exemplo da ausência de controle público sobre as exigências solicitadas no processo de aprovação de um edifício garagem para atender a uma Instituição de Ensino Superior. No entanto a IES está em funcionamento, o edifício garagem não foi construído ainda, e o local onde deveria ser uma rua serve hoje de estacionamento.

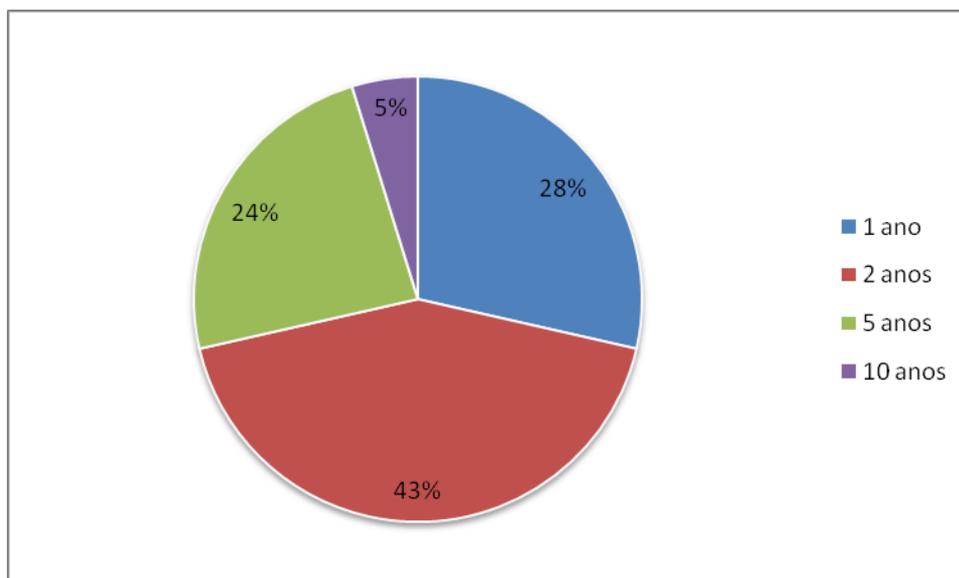
*“Quanto ao estacionamento para o empreendimento ele dar-se-á com a implantação do edifício garagem, com anuência da análise do memorial de impacto realizado pela GOPV (DEV), DIRURB e CTTU, onde as ações serão de inteira responsabilidade do empreendedor como condicionante à aprovação da licença de funcionamento. Quanto à exigência ao Sistema viário a Gerência competente fez 2 exigências:*

- *Adequação do projeto arquitetônico do edifício garagem com a mudança da entrada de veículos para a rua Betânia, e*
- *Implantação de trecho da Av. Beira Rio, projetada obedecendo ao projeto geométrico executivo, aprovado pela GOPV, entre os trechos da Rua das*

*Pernambucanas e a Rua Joaquim Nabuco.” (transcrito do parecer do processo Nº 07.24170.5.06)*

Para 67% dos 27 entrevistados, o monitoramento deveria ser feito de 2 a 5 anos após a implantação do empreendimento, de acordo com o gráfico abaixo:

Gráfico 5.18 – Após quantos anos deveria ser feito o acompanhamento



Fonte: Questionário Aplicado (2008)

## 5.6. Comentários Gerais

De modo geral, nota-se que o processo de licenciamento de Pólos Geradores de Viagens no município do Recife tem tido, por parte do órgão gestor de planejamento urbano da cidade, sempre uma consideração especial. Nos planos diretores da cidade, que foi uma das pioneiras a utilizar este instrumento no seu planejamento urbano, sempre foram considerados os empreendimentos que interferissem no tráfego. Quando foi estabelecida a preocupação de interferência no tráfego, os técnicos não estavam preparados para assumir a análise dos processos levando em consideração os estudos de engenharia de tráfego, e, por isto, foi estabelecido à condição de análise especial, remetendo a uma única divisão a responsabilidade desta análise. Esta análise, por força da Lei, se concentrou dentro do organograma da Empresa de Urbanização do Recife (URB), com a formação de uma equipe especializada para garantir a análise do aspecto viário. Com as mudanças administrativas, a URB foi perdendo espaço na condição de órgão de planejamento

urbano, sendo finalmente retirada dessa Empresa a análise dos processos de licenciamento, reestruturando a Diretoria de Controle Urbano para a administração direta.

As diversas mudanças administrativas ao longo de mandatos do executivo desordenaram a lógica inicial do trâmite dos processos de licenciamento, distanciando cada vez mais o órgão responsável pela aprovação dos projetos da divisão criada para a análise destes empreendimentos potenciais geradores de tráfego ou interferência no sistema viário. Neste descompasso, cada vez mais foram surgindo novos vetores de ligações com idas e vindas no percurso de aprovação destes projetos.

Como a análise de empreendimentos classificados como PGV recai num meandro da lei, o qual é remetido para uma análise especial, fatalmente sua decisão final será proferida pelo CDU, no qual qualquer resultado é possível independente dos pareceres técnicos. Ou seja, o componente político no licenciamento de um PGV nesse fórum decisório tende fortemente a imperar no resultado final.

O volume diário de vários tipos de processos que os técnicos das Coordenadorias Regionais devem analisar, aliados à falta de estrutura física e de equipamentos disponíveis, leva a um cenário negativo que alimenta a pouca disposição desses técnicos em capacitarem-se para analisar especificamente os processos de impacto no sistema viário. Fica claro que todos têm a consciência que é importante uma análise especial, porém a concentração da decisão na DEV e o poder de decisão do CDU enfraquecem as posições contrárias.

Fica claro nos depoimentos que muitas vezes os técnicos apontam, por experiência, problemas identificáveis, porém subjetivos e, como não encontram respaldo superior as questões levantadas, nem sempre são levadas em consideração. Mesmo a lei tendo dispositivo para decisão do coordenador sobre a classificação de empreendimentos como PGV, este não é utilizado, pois, na prática, o que se procura é não enquadrar os projetos como PGV para dar maior celeridade aos processos.

Apesar do Estatuto das Cidades apontar como responsável pela aprovação de empreendimentos de impacto viário o órgão gestor de trânsito, no Recife, a CTTU ainda não assumiu esta atribuição. Uma das razões dessa ausência pode estar relacionada com a ausência de recursos humanos próprios e especializados em seu quadro de pessoal, sendo seus técnicos oriundos de diversas secretarias ou ocupando cargos comissionados, que mudam freqüentemente.

## **6. CAPITULO VI – Conclusões**

### **6.1. Introdução**

Este capítulo apresenta algumas conclusões acerca dos procedimentos encontrados para a aprovação ou licenciamento de Polos Geradores de Viagens – PGVs, e como os mesmos podem se enquadrar como processos administrativos modernos. Muito embora muitas das condições de reengenharia dificilmente poderiam ser colocadas em prática pois envolvem principalmente componentes subjetivos como vontade política e liderança, far-se-á um esforço para olhar o ambiente como uma empresa, abstraindo a gestão política, que é inerente ao processo. Para isto os aspectos positivos e negativos da implantação de uma gestão orientada a processos serão comentados, bem como as limitações que interferem negativamente no processo de desenvolvimento de um sistema de gestão administrativa moderna e informatizada.

Como sugestão propõe-se apresentar uma proposta de reengenharia para o processo de licenciamento de PGV no município de Recife, no sentido de buscar excelência para as diretrizes da organização administrativa traçadas pela gestão na Lei no. 17.108/2005, que entre outras propõe a redefinição das unidades administrativas buscando a otimização da estrutura e do funcionamento da administração com vistas ao atendimento mais eficaz das demandas apresentadas pela sociedade.

Como visto no capítulo anterior, o processo de licenciamento de empreendimentos de impacto, no qual incluem-se os PGVs, envolve uma diversidade de órgãos e setores municipais alocados em diversas secretarias e diretorias, quase sempre trabalhando de forma desarticulada. O organograma atual e o fluxo de tramitação dos processos de PGVs mostram-se extremamente complexos resultando, frequentemente, na transferência de responsabilidades e em pareceres não conclusivos sobre esses processos. Observou-se que não há nenhum sistema oficial de controle ou procedimentos administrativos que sejam uniformes e específicos para o acompanhamento e monitoramento desses processos. Todo o sistema de licenciamento, desde a entrada do projeto nas Coordenadoria Regionais da prefeitura até a deliberação da licença do empreendimento, é feito

manualmente. Isso dá margem a vários tipos de discrepâncias, como por exemplo, processos prolongados de licenciamento, pareceres e exigências distintas para casos semelhantes de PGVs, perda de informação e ausência de banco de dados com informações técnicas que caracterizem e monitorem os empreendimentos de impacto na cidade. Esse fato pode levar a situações em que, em última instância, fatores outros como econômicos e políticos, predominem no processo decisório sobre o licenciamento. Em adição, apesar da legislação atual municipal caracterizar plenamente os empreendimentos como PGVs, e haver vasta literatura sobre os procedimentos de análise com subsídios técnicos suficientes para a decisão do gestor municipal, no Recife ainda tem-se uma estrutura voltada para que a decisão final caiba a um Conselho Deliberativo (CDU) que deveria apenas se posicionar nos casos omissos do Plano Diretor. Ressalta-se, contudo, que o poder de decisão soberana do CDU pode se guiar por escolhas políticas, ideológicas, econômicas, etc.

A falta de transparência sobre os procedimentos leva o empreendedor a “correr atrás” do seu processo, que pode chegar até dois anos para ser aprovado; e ao público em geral, afetado diretamente ou não pela instalação do empreendimento, cabe a “surpresa” de um novo empreendimento que foi aprovado para se instalar na sua rua, vizinhança ou bairro sem que os mesmos sejam consultados.

Os técnicos analistas que lidam com empreendimentos de impacto, em geral têm mais de 10 anos de experiência trabalhando com o tema, e reconhecem a necessidade de se realizar modificações nos procedimentos, nos parâmetros e na ampliação do conhecimento, principalmente na área de engenharia de tráfego, para que a municipalidade possa melhor responder as demandas que ela mesmo faz aos empreendedores. Como grande parte dos técnicos é da área de arquitetura, muitas das análises sobre geração de tráfego e impacto no sistema viário, um dos impactos gerados pelos PGVs, ficam pendentes. A CTTU, que deveria estar envolvida no processo de análise, não possui recursos humanos destinados a realizarem tal análise, e, pelo observado, não se propõe a isso.

Quanto a legislação utilizada para análise de PGVs, a Lei de Uso e Ocupação do Solo mostrou ser o instrumento mais relevante, do ponto de vista dos técnicos

analistas. Portanto, para a revisão dessa Lei, que deve ocorrer após a aprovação do novo Plano Diretor pela Câmara de Vereadores, o depoimento e a participação dos técnicos analistas é fundamental para os ajustes e modificações de parâmetros que se façam necessárias. Por exemplo, a área construída, que é um parâmetro que hoje classifica o empreendimento como de impacto, é considerado um parâmetro ruim, sendo mais relevantes os parâmetros de uso e de localização (entendida como zona, área onde se pretende implantar o empreendimento).

Dentre as dificuldades apontadas pelos entrevistados e respondentes dos questionários quanto ao processo de licenciamento de PGVs, aparecem: (i) a grande quantidade de órgãos envolvidos e a tramitação complexa tanto interna quanto externa dos processos; (ii) a limitação do conhecimento técnico na área de engenharia de tráfego, apontada acima; (iii) e a interferência política durante o processo de análise e no processo decisório, que cabe a instância do CDU, no qual os técnicos analistas não têm assento.

Ou seja, em linhas gerais, pode-se concluir pela precariedade de um ambiente organizacional voltado para análise e gestão de processos de empreendimentos de impacto na cidade do Recife.

Para propor uma nova gestão para o licenciamento de projetos de empreendimentos considerados PGV adotou-se um cenário fictício para a instalação de um novo ambiente organizacional, porém utilizando a organização administrativa municipal existente hoje. Das características do novo ambiente empresarial, apresentado por De Sordi (2006), pode-se propor para a administração pública o que se segue:

- Ações locais, mas com o objetivo de pensar globalmente;
- Passar de um grupo restrito para um grupo maior de interessados;
- Os cidadãos e não os funcionários públicos dirigem as ações;
- Conhecimento é um recurso estratégico tão importante quanto a economia;
- Cooperar para competir utilizando alianças e aprendendo com os outros;

- Lead time, inovação, qualidade e utilidade são requisitos fundamentais para satisfazer o cidadão;
- Cultura de medição com base em resultados é mais efetivo do que os orientados por tarefas; e
- Não se deve separar o fazer do pensar.

As estruturas em rede e não hierárquicas dão flexibilidade às ações da administração, e para isto é necessário quebrar paradigmas, introduzindo uma administração por resultados alcançada em uma gestão por processos. Estas estruturas podem ser aproveitadas com o organograma atual bastando estabelecer fortes interligações entre as diversas “caixinhas” comprometendo-as umas com as outras.

Na Gestão por Processos proposta por De Sordi (ibid) e traçando um paralelo com a estrutura funcional atualmente em curso para o processo de licenciamento de empreendimentos de impacto propõe-se uma gestão na qual será buscada excelência para os seguintes itens:

- A. Recursos Humanos;
- B. Papeis e Responsabilidades;
- C. Estrutura Organizacional;
- D. Políticas e Regras;
- E. Tecnologia da Informação e da Comunicação;
- F. Facilidades; e
- G. Conhecimento.

## **6.2 Uma proposta de Gestão por Processos**

### **6.2.1 Recursos Humanos**

Em toda a estrutura administrativa do Município há diversas áreas e profissionais especializados que colaboram na operação e apoio ao processo. Na instauração do processo de licenciamento verificou-se que a qualificação profissional dos técnicos analistas é suficientemente boa para caracterização do empreendimento e que a experiência da maioria dos técnicos permite uma visão crítica e coerente do impacto deste tipo de empreendimento para a cidade, principalmente do ponto de

vista urbanístico, visto tratar-se da ampla maioria de arquitetos com mais de 20 anos de trabalho na área. Esta experiência esbarra, porém, no conhecimento técnico acerca dos impactos viários deste tipo de empreendimento, sem ter a bagagem teórica necessária para a análise do relatório de impacto de vizinhança, exigido para este tipo de aprovação. Por outro lado, há o desinteresse no aperfeiçoamento neste tipo de análise visto que a legislação atual delega esta competência a uma única gerência – a GOPV (composta em sua maioria por arquitetos), e ainda e mesmo assim, condicionada a aprovação pelo CDU. Aponta-se aqui a necessidade de diversificar o conhecimento dos técnicos analistas e de envolver técnicos com conhecimento em engenharia de tráfego.

Segundo De Sordi(2006), a gestão por processos implica conciliar os interesses, os momentos de interação e integração destes atores de maneira que se obtenha um bom desempenho no processo. Na atual estrutura os recursos humanos internos, disponíveis para o desempenho da função licenciamento de PGVs, estão os Coordenadores das Regionais da DIRCON, os técnicos analistas (arquitetos e engenheiros), os técnicos da GOPV ( atualmente dispondendo apenas de arquitetos), os assessores técnicos além dos integrantes da CCU e conselheiros do CDU.

### **6.2.2 Papéis e Responsabilidades**

Os papéis e responsabilidades estão dispostos em Lei, sendo a aprovação de projetos de construção enquadrados pelo Direito Público como um processo administrativo e como tal sujeito aos ritos ditados na legislação. As instâncias de aprovação e os órgãos responsáveis por ela igualmente são determinados por força de Lei sendo os servidores públicos, especificamente os analistas técnicos da DIRCON, os responsáveis pelos pareceres e pela aprovação final do projeto.

Baseado nos questionários, nas entrevistas e na observação direta da tramitação dos processos de análise de projetos de empreendimentos classificados como PGVs, nota-se que o conflito de interesses começa a surgir a partir da delegação à setores específicos (GOPV) e ao CDU, para aprovação dos processos ditos especiais no organograma operacional especificadas no corpo da lei, quando deveria ser submetido aos mesmos processos dos demais projetos, apenas

agregando a componente de parecer técnico do órgão gestor responsável pelo tráfego da cidade, permitindo que a competência de aprovação, que é de direito do técnico, seja atribuída de maneira integral a ele.

Uma estrutura de organização fundamentada em processos de negócios, requer segundo De Sordi (2006), o fortalecimento do agir e pensar dos funcionários. A gestão por processos implica em treinar os funcionários para desempenhar múltiplos papéis e dar autonomia a eles para que decidam em que momento desempenhar cada um destes papéis. No caso da Administração Municipal, o técnico deve ter autonomia para analisar, decidir e fiscalizar as ações propostas. Segundo Rezende (2007), a perda de poder por parte de determinados setores da administração pública termina por atrapalhar ou mesmo inviabilizar as reformas administrativas necessárias, a neste sentido este item irá requerer esforço por parte do poder público para uma possível implementação.

Segundo De Sordi (2006) neste modelo de gestão de processos, os funcionários devem ser entendidos como nós de uma rede de trabalho e não como um recurso pertencente a uma caixinha do organograma. A Administração passa então a funcionar não por meio de estruturas funcionais verticais, mas por meio de estruturas matriciais e equipes multifuncionais voltadas para os processos.

### **6.2.3 Políticas e Regras**

Segundo De Sordi (2006) alguns procedimentos não são passíveis de interpretação ou objeto de decisão de cada indivíduo. Neste sentido, requerimentos regulatórios devem ser obedecidos, aspectos legais devem ser honrados, cálculos financeiros devem ser corretos e informações confidenciais não devem ser compartilhadas. Meios de controle precisos devem ser estabelecidos para acompanhar a obediência destas obrigações do processo. Essas regras devem ser obedecidas com absoluto rigor e, por essa razão, são mais bem inserida com a utilização dos recursos tecnológicos, em especial a tecnologia da informação.

No que diz respeito a classificação dos empreendimentos como Pólo Gerador de Viagem – PGV as leis municipais do Recife são bastante detalhistas e criteriosas, notando-se esta preocupação desde o Plano Diretor de 1991 até a sua revisão atual que encontra-se na Câmara dos Vereadores, refletida por conseguinte na Lei de Uso do Solo – LUOS e na Lei de Edificações. No entanto, após a classificação do empreendimento como de Impacto, e nele inserida a componente de impacto viário, o processo ganha ares de especialidade ficando então sujeito obrigatoriamente a apreciação pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU.

Esta etapa mostra-se como a mais difícil de ser implementada de imediato, considerando as limitações físicas, as instalações precárias da infra-estrutura hoje existente (demanda recursos financeiros para alterar positivamente o ambiente de trabalho) e a falta de estímulo dos técnicos em aprofundar seu conhecimento na área (demanda mudança de comportamento), uma vez que as questões técnicas tendem a não pesar suficientemente na decisão final. Essa etapa demanda, primeiramente, o reconhecimento por parte da administração da necessidade de uma mudança estratégica e de um planejamento para sua execução.

#### **6.2.4 Tecnologia da informação e da Comunicação**

A falta de tecnologia da informação é apontado e verificado como sendo o aspecto negativo mais limitante para o processo de análise de projetos, não apenas para os considerados de impacto. Os técnicos não dispõem de computadores para a realização de suas tarefas, o que nos dias atuais não encontra nenhuma explicação razoável para esta situação. Na maioria das Regionais onde ocorre a análise do processo, o trabalho é desempenhado manualmente com o manuseio das plantas em cópias impressas, e com despachos manuscritos e protocolos feitos de forma manual, seja para comunicação interna ou externa. Não são utilizadas ferramentas de gerenciamento de dados nem de acompanhamento de processos eletrônicos. Os processos são disponibilizados em parte para a leitura do interessado no local e se for do seu interesse pode-se copiar manuscrito as exigências, considerações ou condicionante. Não há possibilidade de troca de experiências via internet e nem é possível realizar conferências eletrônicas o que contribui para pareceres diversos em

questões semelhantes. Também não se disponibiliza para os requerentes informações automatizadas sobre o trâmite dos processos para que os mesmos possam localizá-los.

A falta de informatização é um dos fatores negativos que mais impactam no andamento do processo e esta condição é refletida na demora de tramitação dos processos, que levam em média 2 anos, e na falta de padronização de procedimentos. A falta de comunicação leva, por exemplo, a empreendimentos semelhantes serem tratados de forma diversa quanto às exigências de medidas mitigadoras ou de condicionantes para sua aprovação.

Este item tem um papel fundamental, segundo De Sordi (2006), na gestão por processos sobretudo a tecnologia da informação pois estas são empregadas para a automação de regras e atividades, para monitoramento do desempenho e para formação de ambientes colaborativos de trabalho. A infra-estrutura computacional é essencial para a comunicação das pessoas e integração dos diferentes sistemas de informação envolvidos ao longo do processo. Este recurso também confere maior transparência ao processo quando permite a interação virtual do interessado com o poder público.

### **6.2.5 Facilidades**

Na pesquisa realizada, pode-se destacar aspectos positivos de pelo menos duas naturezas: uma regulatória e outra de *expertise* técnico. A primeira diz respeito a legislação do município que reconhece, desde 1991, e apresenta uma abordagem particular para empreendimentos que geram impacto no sistema viário; a segunda, por sua vez, refere-se da experiência da maioria dos técnicos analistas no trato da ocupação urbana da cidade. O comprometimento dos funcionários, que mesmo em situações adversas de trabalho, com a análise dos projetos, fazendo respeitar as leis e as regras, confere ao município a intenção de regular a ocupação e minimizar os impactos viários causados por empreendimentos considerados PGV. Essa facilidade poderia ser potencializada com, no mínimo, melhoria do ambiente de trabalho, acesso a informações disponíveis em arquivos organizados digitalmente e

ampliação da equipe de análise com profissionais com expertise em engenharia de tráfego.

### **6.2.6 Conhecimento**

A detenção do conhecimento para a análise dos processos de impacto viário apenas por parte de uma divisão ou órgão especializado é um fato, e esta condição faz com que o conhecimento fique limitado e dependente. A socialização do conhecimento para análises conjuntas dos diversos atores envolvidos poderia minimizar os efeitos negativos e promover soluções criativas na qual a cidade e os cidadãos seriam os beneficiados.

O conhecimento de todas as etapas do processo e o gerenciamento destes com o monitoramento constante de seus passos é condição fundamental para a transparência das ações públicas, e também permite a sociedade se manifestar antes da aprovação final do projeto. Para implantação de empreendimentos de impacto é prevista na lei a publicação, por meio de edital, da intenção de instalar determinado empreendimento. Contudo, esta publicação atualmente é feita geralmente no Diário Oficial sendo este instrumento de publicidade pouco eficaz visto tratar-se de leitura restrita a um grupo específico da população.

O permeio do conhecimento pelo gestor do processo de todas as etapas permite a retroalimentação sempre na proporção em que se tem o acúmulo de experiências. Estas, por sua vez, compartilhadas entre todos os envolvidos no processo, são refletidas na operação diária e contínua dos recursos humanos, da redefinição dos papéis e responsabilidades, do ajuste nas políticas e regras, na melhoria da informatização e comunicação fazendo com que mais facilidades aconteçam no decorrer do processo. Este conhecimento capturado e compartilhado com a organização proporciona o aprimoramento de todos os demais ativos do processo.

### **6.3 Conclusão Final**

O objetivo dessa dissertação foi o de entender as características e as condições em que ocorre o processo de licenciamento de empreendimentos considerados PGV

no município do Recife. Esse processo tem sido considerado burocrático, criticado por setores da sociedade, principalmente os empreendedores que muitas vezes não consideram a cidade do Recife para seus investimentos pela demora com que os projetos considerados de impacto tramitam na prefeitura. Foi possível observar com a pesquisa que existem diversos gargalos administrativos e políticos que interferem e contribuem para a lentidão desse processo.

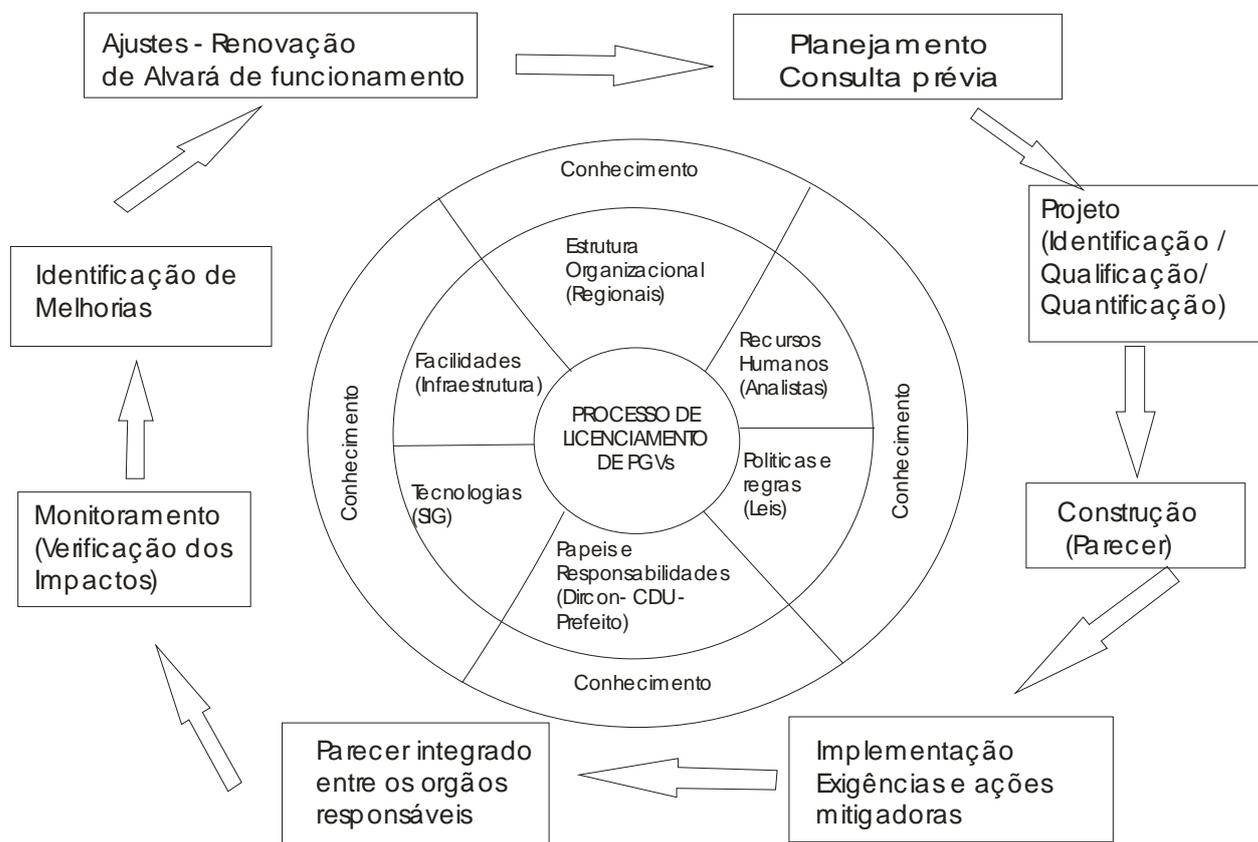
Baseado nas observações e análise das respostas pelos técnicos analistas aos questionários e entrevistas desta dissertação, propõe-se uma nova forma de administração de processo dessa natureza baseada em gestão por processos, com as ações em BPI – *business process improvement*, como visto no Capítulo II. Ressalta-se que neste momento essas são ações que se propõe a melhorias contínuas e graduais nos processos de negócios existentes, apresentam baixo risco e escopo restrito a uma ou mais áreas funcionais, são de curta duração e são bastante voltadas às atividades do dia-a-dia.

A escolha deste tipo de ação baseia-se no fato de as ações BPI poderem ser aplicadas independentemente de falarmos de uma arquitetura de negócios baseadas em funções empresarias ou fundamentadas em processos de negócios ou ainda uma híbrida função-processo.

Diante da revisão bibliográfica desta dissertação, é possível afirmar que a implementação de ações BPI mostram-se a mais eficaz para órgãos públicos pois a interferência política pode ser minimizada, quando se faz as mudanças apenas em procedimentos administrativos visando a qualidade no atendimento e na excelência da qualidade, com ações ordinárias onde procura-se organizar o fluxo e eliminar gargalos de ordem física. Isto pode ser feito apenas com os recursos da moderna administração e principalmente com a priorização da tecnologia da informação e comunicação.

Para visualização de uma ação deste tipo propomos o seguinte gráfico 6.1 na gestão por processo de negócios do Licenciamento de PGVs em Recife.

Gráfico 6.1 - Representação gráfica da proposta de Gestão por Processos



Fonte: adaptado de De Sordi(2006)

Considerando a estrutura e as instâncias de recursos hoje existentes para os processos de licenciamento cabe uma consideração acerca das análises e recomendações dos diversos nós, que servem de subsidio para a aprovação: mesmo que esses pareceres apontem no sentido da aprovação do licenciamento do empreendimento, a decisão final sobre esse resultado cabe ao CDU, onde outros fatores (e.g econômico, político) podem interferir na decisão final.

A crítica fundamental é a condição de análise especial conferida aos processos de licenciamento, visto que atualmente o entendimento deste tipo de empreendimento já está tão assimilado pelos técnicos responsáveis que o discernimento nas próprias Regionais sobre a aprovação deste tipo de empreendimento - claro que

não invalidando a consulta ao órgão gestor do tráfego no Município -, seria naturalmente absolvido pela estrutura organizacional com os recursos humanos hoje disponíveis.

Resumindo, propomos a alteração através de emenda à Lei de Uso e Ocupação do Solo, substituindo a condição de análise especial para análise normal com parecer da CTTU. A análise dos processos de licenciamento de PGVs passaria para a estrutura funcional da administração municipal, modificando a condição de análise especial como é prevista atualmente na LUOS, não cabendo mais ao CDU o parecer final de aprovação dos empreendimentos geradores de viagens. O CDU só seria consultado em casos omissos. A CTTU que é o órgão gestor de trânsito da cidade do Recife seria o órgão responsável pela aprovação final do processo, após ser analisado pelos técnicos das regionais quanto a todos os parâmetros para a aprovação. O processo de aprovação de PGVs ficaria a cargo de um grupo específico, neste grupo estarão reunidos conjuntamente os técnicos analistas das regionais e os profissionais de engenharia de tráfego do órgão gestor de trânsito, indicado no Estatuto das Cidades como o órgão responsável pela aprovação deste tipo de empreendimento. Tal estrutura está explicitada na representação gráfica apresentada no gráfico 6.1.

Esta pesquisa procurou contribuir para o entendimento do trâmite do processo de licenciamento atual de PGVs no município do Recife sugerindo um modelo de gestão por processos como forma de melhorar esta tramitação, facilitando a compreensão de todo o processo por todos os seus envolvidos. Contudo, ainda há campo fértil para pesquisa nessa área, principalmente quanto ao aprofundamento das barreiras e facilidades para implementação de mudanças de procedimentos e de atitudes/comportamento na gestão municipal. O detalhamento de procedimentos e sua normatização são também necessários, incluindo-se formas de monitoramento e de retroalimentação quanto a necessidade de atualização das normas e regras estabelecidas.

## **BIBLIOGRAFIA**

**AGOSTA**, Roberto (2007) Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na cidade de Buenos Aires – Argentina, Reunião de trabalho da Rede PGV durante o XVI CLPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**ARAGÃO**, Joaquim (2004) – Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional e fatores críticos para o seu sucesso, Ed EDUFRN Natal/RN

**AZEVEDO NETTO**, Domingos Theodoro de. Artigo: Problemas e Desafios do controle do Uso do Solo, São Paulo /SP, acesso em 02.04. 2007

**Boletim Técnico N. 32**, Companhia de Engenharia de Tráfego - CET - SP, Pólos Geradores de Tráfego -, São Paulo, 1983

**Brasil** - Cartilha Mobilidade Urbana e Planejamento – Ministério das Cidades – 2007

**Brasil** – Código de Trânsito Brasileiro CTB, Brasília, DF. 1997

**Brasil** – Comentários sobre mobilidade urbana, disponível em <[www.transportes.gov.br](http://www.transportes.gov.br)> Ministério dos Transportes. Acesso 2007

**Brasil** – Comentários sobre o Estatuto das Cidades, disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)> Ministério das Cidades. Acesso 2007

**Brasil** - Constituição Federal do Brasil – 1988

**Brasil** – Lei n 10.257/01 – Estatuto das Cidades, Brasília 2001

**Brasil**, CONAMA - Resolução 001/86

**Brasil**, CONAMA - Resolução 006/86

**Brasil**, CONAMA - Resolução 237/97

**Brasil**, DECRETO N.º 19.915/98. Regulamenta a Lei N.º 2.105 de 08 de outubro de 1998 que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal / Brasília.

**Brasil**, Decreto Nº 5.385, de 04 de março de 2005 – Brasil

**Brasil**, DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito. Manual de Procedimentos para Tratamento de Pólos Geradores de Tráfego, Brasília, DF. Dez, 2001

**Brasil**, Governo do Brasil - Ministério do Planejamento – Site oficial [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

**Brasil**, Lei Nº 7.783, de 1989 – Brasil

**Brasil**, Lei Nº 8.666 - Brasil

**Brasil** , lei Nº 9.784, de 1999 – Lei do Processo Administrativo Federal

**Brasil**, Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – Brasil

**Brasil** , Medida Provisória Nº 2.220/01 – Constitui o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – 2001

**Brasil**, Ministério das Cidades – Mobilidade e desenvolvimento urbano / Ministério das Cidades, Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana, Brasília: MCidades, 2007

**Brasil**, Ministério das Cidades – PlanMob Construindo a cidade sustentável, caderno de referencia para elaboração de plano de mobilidade urbana – vol 1, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, Brasília: MCidades, 2007

**Brasil**, Módulo II do Curso “Cidade, Cidadão e Mobilidade Urbana Sustentável, do Ministério das Cidades (2007).

**Brasil**, PlanMob – Construindo a Cidade Sustentável / Caderno de Referencia 1, Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana / Ministério das Cidades – 2007

**Brasil**, PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal do Brasil – 2008

**Brasil**, Secretaria Nacional de Transportes - Ministério dos Transportes - Brasil, 2007

**BRASILEIRO**, ANISIO, JOAQUIM ARAGÃO, Serviço Público e Reformas Regulatórias: Experiências Europeias e o Caso Brasileiro – 2006.

**Brasília**, Decreto 19915/1998 – Distrito Federal – Brasília

**Conhecendo o Estatuto da Cidade**, Fórum Nacional de Reforma Urbana, - FASE - Solidariedade e Educação, Caixa Econômica Federal - Rio de Janeiro, 2001

**CONTADI**, Marco (2004) Ministério do Planejamento – Brasil

**DE SORDI**, José Osvaldo, (2006) Gestão por processo: uma abordagem da nova administração - Saraiva São Paulo

**DENATRAN** - Departamento Nacional de Trânsito. Manual de Procedimentos para Tratamento de Pólos Geradores de Tráfego, Brasília, DF. Dez, 2001

**DESLANDES**, Suely Ferreira. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

**DUPUY**, Gabriel. El Urbanismo de Las Redes –Teorias y métodos. 1998

**FERRAZ**, Sérgio & DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 2º ed. Malheiros Editores Ltda, 2007.

**Floréz**, Josefina e Juan Carlos Sanánez, (2007) - Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na cidade de Caracas - Venezuela, Reunião de trabalho da Rede PGV durante o XVI CLPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**França** – procedimentos de aprovação de projetos – disponível em <[www.ppp.miniefi.gouv.fr](http://www.ppp.miniefi.gouv.fr)> acesso em 08/2008

**GOLDNER**, L.G. Uma metodologia de avaliação de impactos de Shopping centers sobre o sistema viário urbano. 1994 Tese (Doutorado) - Programa de Engenharia de Transportes, COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Goias**, Plano Diretor da Cidade de Goiania, Lei complementar Nº 171/2007

**GRANDO**, L. A interferência dos pólos geradores de tráfego no sistema viário: análise e contribuição metodológica para shopping centers. 1986. Tese (mestrado) - Programa de Engenharia de Transportes, COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Herz** Marcelo, Jorge Galarraga y Graciela Pastor. Centros Universitarios Como Polos Generadores De Viajes. CLAPTU – 2007.

**Herz**, Marcelo (2007) - Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na Argentina, Reunião de trabalho da Rede PGV durante o XVI CLAPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**INFORMA** – Nov/Dez 2005 nº40 Ed. Revista dos Tribunais Artigo de capa

**ITE** - Instituto of Transportation Engineers. Trip Generation.6.ed.Washington. DC. 1997.

**JULIBONI**, Márcio Nov/ 2005 Revista Exame – Ed. Abril

**KOREA** – Aprovação de projetos - Banco de Desenvolvimento da Coréia (Korea Development Bank - KDBs) disponível em <[www.kdb.co.kr](http://www.kdb.co.kr)>

**Kneib**, E. C. (2004) Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano. Dissertação de mestrado em Transportes, Universidade de Brasília.

**LAKATOS**, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

**Licenciamento de PGT**, CET/SP, disponível em < [www.cet.sp.com.br](http://www.cet.sp.com.br)>, acesso em 15 de julho de 2008

**Macário**, Rosário e José Viegas, Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na cidade de Lisboa – Portugal, Reunião de trabalho da Rede PGV durante o XVI CLAPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**Macedo**, 2007 - Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na cidade de Lima - Peru, Reunião de trabalho da Rede PGV durante o XVI CLAPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**MBC** – Movimento Brasil Competitivo , 2000, disponível em [www.mbc.org.br](http://www.mbc.org.br)

**MEIRELLES**, Hely Lopes – Direito Administrativo Brasileiro, 17.ed. São Paulo, Editora Malheiros, 1990.

**MOLINA**, Ciro – 2007, Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na cidade de Cali, na Reunião de trabalho da Rede PGV durante o XVI CLAPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**MORALES**, Paulo Roberto Dias, Planejamento urbano: enfoque operacional – Rio de Janeiro , Fundação Ricardo Franco, 2007

**NETO**, Leonardo Guimarães & Santos, Valdeci Monteiro dos. Coluna Desafio 21, Jornal do Comercio, Ed 15/07/08, Recife, PE

**NUNES**, Sandra Marília Maia – O jogo de interesses na Democracia Participativa – O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife, Recife, 2008. Dissertação (mestrado) UFPE. CFCH. Sociologia.

**OLIVEIRA**, Djalma de Pinho Rebouças de – Administração de Processos, conceitos, metodologia e práticas. 2ª .ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

**PASSADENA**. Introduction to the City's Transportation Impact Review Process. Disponível em <[www.ci.passadena.us](http://www.ci.passadena.us)>. Acesso em 01 Abr. 2007.

**Pernambuco**, Governo de Pernambuco – site oficial [www.pernambuco.gov.br](http://www.pernambuco.gov.br)  
Pierce County. Traffic Impact Fees. Disponível em <[www.co.pierce.wa.us](http://www.co.pierce.wa.us)>. Acesso em 03 Abr. 2007.

**PINTO**, André Bresolin; Diógenes, Mara Chagas & Lindau, Luiz Antonio, Quantificação dos Impactos de Pólos Geradores de Tráfego – Logit Mercosul – Porto Alegre, Laboratório de Sistemas de transportes- LASTRAN, programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEF, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

**Plantas on line**, da Prefeitura de São Paulo – disponível em <[www.plantasonline.prefeitura.sp.gov.br](http://www.plantasonline.prefeitura.sp.gov.br)> , acesso em 15 de julho de 2008

**POMPEU**, Figueiredo de Carvalho – Instrumentos legais de Gestão Urbana: referencia ao Estatuto da Cidade e ao zoneamento – LPM - IGCE / UNESP. 2000

**PORTUGAL**, Licínio da Silva & Goldner, Lenise Grandó. Estudo de Pólos Geradores de Tráfego e seus impactos nos sistemas viários e de transportes.1ª Edição, Editora Edgard Blücher Ltda, São Paulo – 2003

**POZO**, Juan Luis (2003). Apresentação em Seminário promovido pelo BNDES sobre a experiência de Parcerias Público-Privadas na Espanha

**Processo de Licenciamento de PGVs** - Rede Ibero-Americana de Estudos em Pólos Geradores de Viagens, disponível em <[www.redepgv.coppe.ufrj.br](http://www.redepgv.coppe.ufrj.br)> último acesso em abril de 2008.

**QUINTO** Jr, Luiz de Pinedo – Nova Legislação urbana e os velhos fantasmas, artigo Estud.av.vol.17 Nº 47 São Paulo 2003

**Rede Ibero - americana de Estudo em Pólos Geradores de Viagens** – Disponível em [www.redpgv.coppe.ufrj.br](http://www.redpgv.coppe.ufrj.br)

**Recife**, Sitio oficial da Prefeitura do recife, acesso durante o período de julho de 2007 a novembro de 2008, disponível em [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br).

**Recife**, Lei Nº 171/ 2007 – de 29 de Maio de 2007

**Recife**, Lei N 9.503/97

**Recife**, Lei N. 12.293 – Regiões Político Administrativa do Município do Recife.

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Plano Diretor da Cidade do Recife – Recife/PE, Lei N. 15.547/1991

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Lei Nº 15.735 de 21/12/1992

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Lei Nº 15.945 de 26/08/94

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Lei do Uso do Solo, Lei Nº 16.176/1996 – Recife/PE

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Lei de Edificações Nº 16.292/1997

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Lei Orgânica promulgada em 04/04/1990 Recife/PE

**Recife**, Câmara Municipal do Recife – Lei Nº 17.108/2005 – Lei Municipal da Administração Direta, 2005.

**Recife**, Portaria nº 047/1997 da SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Cidade do Recife em 10/11/1997

**Recife**, Portaria nº 036/2001 da SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Cidade do Recife

**Recife**, Resolução Nº 03/96 – SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Cidade do Recife – 1996

**REZENDE**, Flávio – Por que Falham as Reformas Políticas, Ed. FGV, 2004.

**ROSA**, Márcio Fernando Elias, Direito Administrativo. 9ª ed., rev. e atual –São Paulo: Saraiva,2007 – (Coleção Sinopses Jurídicas; v9).

**Rio de Janeiro** – Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro em tramitação da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, disponível em [www.camara.rj.gov.br](http://www.camara.rj.gov.br).

**Rio Grande do Norte**, Plano Diretor da Cidade de Natal, Lei complementar Nº 082/2007.

**RUBINSTEIN**, Elias e Andrés Pereyra (2007) - Apresentação e análise dos processos de licenciamento de PGVs disponível na cidade de Montevideo - Uruguai, Reunião de trabalho da Rede PGM durante o XVI CLPTU e XXI ANPET, Rio de Janeiro – novembro de 2007.

**SANTOS**, Enilson – Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: Uma análise do papel da regulamentação. Tese de Doutorado. Programa de Engenharia de Transportes / COPPE / UFRJ / Rio de Janeiro, 2000.

**São Paulo** – Sítio Oficial da Prefeitura da Cidade de São Paulo, acesso no período de Jul/07 a Nov/08 disponível em [www.sp.gov.br](http://www.sp.gov.br) .

**São Paulo**, Lei Nº 13.430, 2002 – São Paulo.

**São Paulo**, Lei Nº 13.430/2002 – LUOS /SP

**SEABRA**, Giovanni de Farias – Pesquisa científica: o método em questão - Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2001. 124p.

**Schmeer, Kammi** – Stake Holder, Analysis 2000, notas de aula do professor Anisio Brasileiro – 2008

**Vancouver**, City - Traffic Study Review Checklist. Disponível em <[www.cityvancouver.us](http://www.cityvancouver.us)>. Acesso em: 02 Abril de 2007.

**Vancouver**, City - Transportation Development Review Drafting Standards Manual. Disponível em <[www.cityvancouver.us](http://www.cityvancouver.us)>. Acesso em 02 de Abril de 2007.

**WALD**, Arnold & Moraes, Luiza Rangel – Direito de Parceria e a Lei de Concessões, Ed. Saraiva, 2004.

## Anexo 01

**ENTREVISTA**

Nº

- 1) Qual sua formação profissional?
- 2) Desde quando exerce a função na regional?
- 3) Já tinha trabalhado com controle urbano anteriormente? Onde?
- 4) Quais os processos que são objetos de análise especial?
- 5) Em sua opinião, quais empreendimentos são caracterizados com Pólo Gerador de Viagens/Tráfego – PGVs ?
- 6) Há legislação específica para caracterizar o empreendimento como Pólo Gerador de Viagens? Se sim, Quais?
- 7) Usa esta legislação para a análise dos processos de licenciamento de pólos geradores de viagens?
- 8) Quais são os procedimentos desde a entrada do processo até o seu licenciamento?
- 9) Esses procedimentos são suficientes?
- 10) Acrescentaria alguma exigência? Qual?
- 11) Na sua opinião quais os três principais fatores que interferem no processo de licenciamento de um PGV?
- 12) O aspecto político interfere no processo?
- 13) Quais as dificuldades enfrentadas pelos analistas para caracterização de um PGV?
- 14) Qual o papel do CDU na aprovação dos processos de licenciamento de PGV?
- 15) Quais as ações que o município prevê para mitigar os impactos de um PGV?
- 16) Na sua opinião as ações mitigadoras previstas na legislação são suficientes para garantir a diminuição do impacto?
- 17) Existe prazo para tramitação deste tipo de processos? Qual o tempo médio entre a consulta e a aprovação do projeto?
- 18) Existe algum instrumento de acompanhamento dos PGVs após sua implantação?
- 19) Na sua opinião, o processo de licenciamento é transparente? Por que?

- 20) O requerente toma conhecimento de todas as etapas, podendo interferir no processo? Como?
- 21) Que tipo de conhecimento técnico você considera essencial para análise de um processo de PGV?
- 22) A prefeitura dispõe de quadro técnico competente e em número suficiente para realizar essa análise?
- 23) De forma geral, como você analisa o processo de licenciamento de PGV?
- 24) Proporia alguma modificação no processo? Em quais aspectos?

## Anexo 02

**QUESTIONÁRIO**

Nº

--

- 1) Há quanto tempo você trabalha com análise de processos?
- ( ) menos de 01 ano      ( ) de 01 a 03 anos      ( ) de 03 a 05 anos      ( )  
05 a 10 anos      ( ) mais de 10 anos      ( ) mais de 20 anos
- 2) Qual a sua área de formação?
- ( ) engenharia civil      ( ) arquitetura e urbanismo      ( ) direito  
( ) sociologia      ( ) outro. Especifique \_\_\_\_\_
- 3) Quais as Leis que considera para a análise de um empreendimento considerado Pólo Gerador de Viagem/Tráfego?
- ( ) Plano Diretor ( ) Estatuto da Cidade ( ) Lei de Uso e Ocupação do Solo  
( ) Legislação Ambiental ( ) Outras. Quais .....
- 4) Numere, **do mais** importante **para o menos** importante, os critérios de análise de PGVs na sua opinião.
- ( ) Estacionamento      ( ) Uso ( ) Área construída      ( ) Vias de acesso  
( ) Localização      ( ) Nº Unidades Habitacionais      ( ) Vizinhança
- 5) Acrescentaria algum outro critério?  
Qual?.....
- Por que? \_\_\_\_\_
- 6) Existe monitoramento no Recife, após a implantação do empreendimento de impacto?
- ( ) Sim      ( ) Não
- 7) Considera importante o monitoramento por parte do poder público após a implantação de um empreendimento de impacto?
- ( ) Sim      ( ) Não Por quê?  
.....
- 8) Se sim, após quantos anos da sua implantação?
- ( ) 01 ano      ( ) 02 Anos      ( ) 05 anos      ( ) 10 anos
- 9) A legislação atual no município do Recife é suficiente para a aprovação de processos de licenciamento de PGVs pelos técnicos analistas?
- ( ) Sim      ( ) Não, Por que?  
\_\_\_\_\_
- 10) Quais os órgãos federais, estaduais ou municipais, que devem ser consultados para auxiliar nos pareceres de aprovação de PGVs?
- ( ) CTTU ( ) EMTU ( ) CPRH ( ) EMLURB      ( ) DIRURB ( ) CONAMA      ( )  
) outros. Quais?.....
- 11) Numere **do mais** importante **para o menos** importante em ordem de importância, as dificuldades listadas abaixo no processo de licenciamento de PGV:
- ( ) Conhecimento técnico      ( ) Normas rigorosas  
( ) Interferência Política      ( ) Grande quantidade de órgãos envolvidos

( ) Tramitação interna / externa  
12) Numere em ordem de importância (do mais importante para o menos importante), os aspectos que interferem na decisão final do licenciamento de PGV:

- ( ) Localização                      ( ) Legislação Urbana      ( ) Tempo  
( ) Aspectos técnicos      ( ) Aspectos políticos  
( ) Importância econômica do PGV  
( ) Outros, Quais? .....