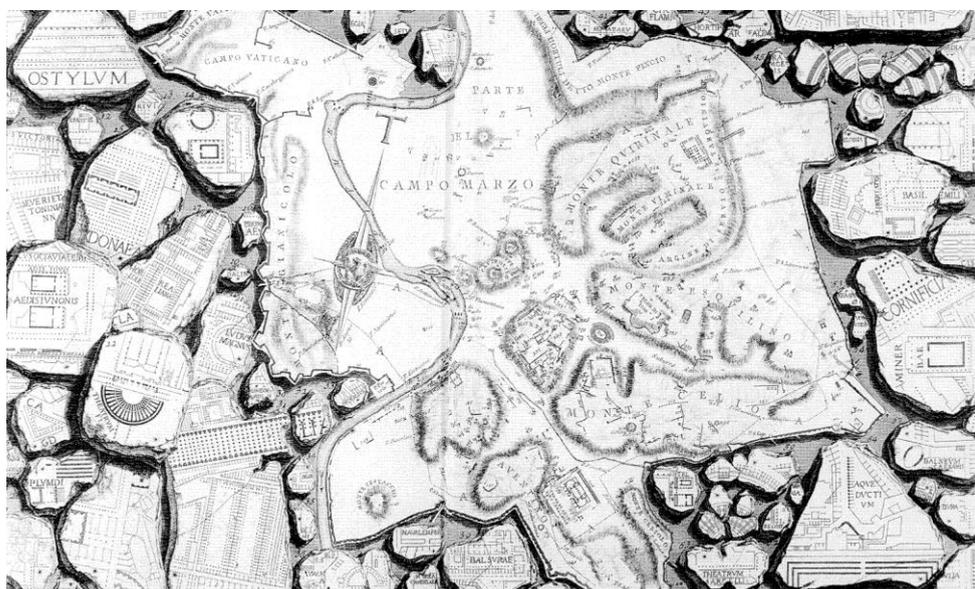


Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
Faculdade de Arquitetura
Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Tese de Doutorado



**DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: TENDÊNCIAS
ATUAIS DE AFRONTAR O ESTATUTO DA CIDADE, O CASO DO RIO GRANDE
DO SUL**

André Huyer

Porto Alegre

2016

Figura da capa: ilustração de Piranesi, tomada como alegoria da fragmentação do planejamento urbano.

Fonte: FICACCI, Luigi. Giovanni Battista Piranesi. Colônia: Taschen, 2006. p. 88.

Huyer, André

Descaminhos do planejamento urbano no Brasil:
tendências atuais de afrontar o Estatuto da Cidade,
o caso do Rio Grande do Sul / André Huyer. -- 2016.
373 f.

Orientadora: Célia Ferraz de Souza.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2016.

1. Planejamento urbano. 2. Estatuto da Cidade. 3.
Direito urbanístico. 4. Tutela da ordem urbanística.
I. Souza, Célia Ferraz de, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

André Huyer

DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: Tendências atuais
de afrontar o Estatuto da Cidade, o caso do Rio Grande do Sul

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção
do título de Doutor, pelo Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul

Orientadora:

Professora Doutora Célia Ferraz de Souza
PROPUR/UFRGS

BANCA EXAMINADORA:

Professora Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Examinadora Externa da Fundação Escola Superior do
Ministério Público do Rio Grande do Sul

Professor Dr. Luiz Antônio Bolcato Custódio
Examinador Externo da Secretaria Municipal da Cultural da
Prefeitura Municipal de Porto Alegre; UniRitter

Professora Dra. Wrana Maria Panizzi
Examinadora Externa do Departamento de Urbanismo da
Faculdade de Arquitetura/UFRGS

Professora Dra. Livia Teresinha Salomão Piccinini
Examinadora Interna do PROPUR/UFRGS

PROPUR/UFRGS Apresentada em

15 de junho de 2016

AGRADECIMENTOS

À UFRGS, sua Faculdade de Arquitetura e ao PROPUR, que mais uma vez me oportunizaram usufruir destas distintas e qualificadas instituições de ensino público e gratuito.

À minha orientadora Professora Célia Ferraz de Souza, que sabe “tirar leite de pedra”, pela confiança em mim depositada. Teve ousadia em explorar mais um território teórico. Desde a definição do tema, incentivo, cobrança, revisões, rigor, cultura, amizade, a ela mais apropriado seria utilizar o termo em alemão para orientadora de doutorado: *Doktormutter!* Se esta tese tornou-se realidade e tem méritos, deve-se a ela!

Aos professores da banca de qualificação, Dra. Wrana Pannizi, Dra. Livia Piccinini, Dra. Clarice Maraschin e Dr. Eber Marzullo, que como o nome diz, deram uma significativa “qualificada” na pesquisa.

Na banca de defesa à Dra. Betânia Alfonsin e ao Dr. Luiz Custódio, que vieram se somar às Dras. Wrana e Livia, novamente presentes. Todos com contribuições extremamente significativas para o polimento final da tese.

Aos meus familiares e parentes, amigos, colegas de trabalho, parceiros de associações e esporte, que tiveram a compreensão e paciência de entender as inúmeras horas de convivência tolhidas e de obrigações dispersadas ao longo dos últimos quatro anos, e ainda assim me incentivaram a concluir esta etapa.

Também sou agradecido a todas as pessoas que, mesmo indiretamente, me auxiliaram a atingir este objetivo.

RESUMO

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, é o marco legal do direito urbanístico nacional, pois regulamenta o que a Constituição Federal preconiza para as cidades brasileiras. Nesta tese foi pesquisado um conjunto de dados, extenso e objetivo: Pareceres técnicos que analisam inquéritos no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, por um período de dez anos, sobre questões urbanísticas. Foi verificado se o Estatuto da Cidade é atendido nas intervenções analisadas. Para tanto foi criada uma metodologia, apresentada no corpo da tese. Os episódios considerados como em desacordo ao marco legal foram classificados e enumerados em 67 eventos. Estes foram então analisados quantitativa e qualitativamente, sob os mais diversos critérios.

Obtiveram-se conclusões sobre uma tendência generalizada de não atendimento ao Estatuto da Cidade e de como ele se manifesta, que resulta em consequências conflituosas para as cidades brasileiras.

Palavras chave:

Planejamento urbano. Direito urbanístico. Tutela da ordem urbanística. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The City Statute, Law nº 10.257/2001, is the legal landmark for the national urban planning law, as it regulates what the Federal Constitution recommends for the Brazilian cities. In this thesis we researched a set of data, extensive and objective: technical rulings which analyze investigations made by the Public Ministry of the State of Rio Grande do Sul, over a period of ten years, on urban planning matters. We checked if the City Statute has been met in the analyzed interventions. To achieve this, we created a methodology, which is presented in the body of the thesis.

The episodes considered to be not in accordance with the legal landmark were classified and listed in 67 events. They were then analyzed under the most diverse criteria for their quantitative and qualitative status.

The conclusions obtained point to a general pattern of non compliance with the City Statute and how it manifests itself, resulting in conflicting consequences for the Brazilian cities.

Keywords:

Urban planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura	Descrição e fonte (figuras sem citação da fonte são do autor da tese)	Página
Capa	Ilustração tomada como alegoria da fragmentação do planejamento urbano. Fonte: FICACCI, Luigi. Giovanni Battista Piranesi. Colônia: Taschen, 2006. p. 88.	1
Introdução	BR-116, acesso para Porto Alegre, em Canoas.	19
Capítulo 1	Vista a partir do bairro Jardim Carvalho, Porto Alegre.	31
Capítulo 2	Fila para lotação, centro de Porto Alegre.	89
Capítulo 3	Habitações sob linhas de transmissão, Canoas.	117
Capítulo 4	Rua Andrade Neves, centro de Porto Alegre.	127
Capítulo 5	Vista a partir da Av. Augusto de Carvalho, centro de Porto Alegre.	147
Capítulo 6	Atropelamento na Av. Borges de Medeiros, centro de Porto Alegre.	211
Referências	Praça em frente ao Jockey Clube, Porto Alegre.	221
Figura 1	Passagem de pedestres, Vila Assunção, Porto Alegre.	77
Figura 2	Detalhe da planta da Vila Assunção, Porto Alegre. Fonte: LEIRIA, Ruy de Viveiros. In Projeto de urbanização da Vila Assunção. Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. n. 31, jan.1940. p. 31.	77
Figura 3	Prédio em Lajeado.	78
Figura 4	Prédio em Torres.	79
Figura 5	Prédios em Novo Hamburgo.	80
Figura 6	Indústria e habitação em São Leopoldo.	81
Figura 7	Recanto Maestro, São João do Polênise e Restinga Seca.	92
Figura 8	Área central de Capão da Canoa.	97
Figura 9	Cerro de Bagé.	98

Figura 10	Condomínio residencial em Porto Alegre.	102
Figura 11	Edifícios altos cercam casa em Capão da Canoa.	104
Figura 12	Edifícios altos cercam casa em Torres.	104
Figura 13	Caminhões estacionados em fila tripla, em Erechim.	107
Figura 14	Medidas mitigatórias do Complexo da Arena, Porto Alegre. Fonte: Google Earth.	111
Figura 15	Passeio sem acessibilidade, Porto Alegre.	113
Figura 16	Prédio adaptado para acessibilidade, Porto Alegre.	113
Figura 17	Prédio já construído atendendo a acessibilidade, Porto Alegre.	113
Figura 18	Prédio obstruindo o sol, Capão da Canoa.	159
Figura 19	Falta de insolação em área verde, Capão da Canoa.	159
Figura 20	Vista de Torres.	159
Figura 21	Prédios sem acessibilidade, Porto Alegre.	160
Figura 22	Rebaixo em meio fio, Porto Alegre.	160
Figura 23	Pavilhão industrial, Novo Hamburgo.	161
Figura 24	Pavilhão industrial, Novo Hamburgo.	161
Figura 25	Área sem urbanização, Imbé.	162
Figura 26	Área sem urbanização, Imbé.	162
Figura 27	Restaurante em área residencial, Porto Alegre.	162
Figura 28	Fábrica de barcos, Santa Cruz do Sul.	163
Figura 29	Fábrica de barcos, Santa Cruz do Sul.	163
Figura 30	Prédio de clínica, Recanto Maestro, São João do Polêsine e Restinga Seca.	164
Figura 31	Prédio de faculdade, Recanto Maestro, São João do Polêsine e Restinga Seca.	164
Figura 32	Notícia sobre lei que permite estacionar sobre ciclovias,	164

Lajeado.

Fonte: <http://zh.clicrbs.br/rs/noticias/2013/09/camara-de-vereadores-aprova-projeto-que-sugere-usar-ciclovias>, acessado em 6.mar.2016.

Figura 33	Centro, Caxias do Sul.	165
Figura 34	Loteamento, Caxias do Sul.	165
Figura 35	Ocupação de alameda, Imbé.	166
Figura 36	Ocupação de alameda, Imbé.	166
Figura 37	Casas noturnas, Porto Alegre.	167
Figura 38	Vale dos Vinhedos, Bento Gonçalves.	167
Figura 39	Área rural, Bento Gonçalves.	167
Figura 40	Loteamento residencial, Lajeado.	168
Figura 41	Notícia sobre revogação de termo de compromisso, Porto Alegre. Fonte: http://intra.mp.rs.gov.br/atuacao/artigo/id37131.html , acessado em 24.nov.2014.	169
Figura 42	Foto aérea de loteamento, Igrejinha. Fonte: marcação do autor da tese sobre foto do Google Earth.	170
Figura 43	Bairros, Bento Gonçalves.	171
Figura 44	Área de preservação permanente, Bacopari, Mostardas.	171
Figura 45	Bairro, Novo Hamburgo.	172
Figura 46	Bairro, Novo Hamburgo.	172
Figura 47	Loteamento clandestino, Taquari.	173
Figura 48	Loteamento clandestino, Taquari.	173
Figura 49	Bairro, Erechim.	174
Figura 50	Notícia sobre condenação de prefeito de Torres. Fonte: Página da intranet do Ministério Público do Rio Grande do Sul, de 21 jan. 2015.	178
Figura 51	Condomínio 31 de Março, Av. Plínio Brasil Milano, Porto Alegre.	190
Figura 52	Reprodução parcial de Projeto de Lei, da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Fonte: Projeto de Lei nº 038/2012.	192

Figura 53	Foto aérea do município de Igrejinha. Fonte: Marcação do autor da tese sobre foto do Google Earth.	194
Figura 54	Entidades carnavalescas/casas noturnas na Av. Padre Caciue, em Porto Alegre.	195
Figura 55	<i>Outdoors</i> clandestinos em Porto Alegre.	196
Figura 56	Engarrafadora de gás, Canoas.	197
Figura 57	Reprodução de notícia de jornal. Fonte: Correio do Povo, 4 mai. 1999.	199

LISTA DE QUADROS

Quadro	Descrição e fonte (quadros sem citação da fonte foram elaborados pelo autor)	Página
Quadro 1	Matriz do marco legal do direito urbanístico brasileiro.	44
Quadro 2	Quadro sintético da evolução da legislação urbanística federal brasileira	58
Quadro 3	Características de ocupação do solo. MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.	94
Quadro 4	Tabela de controle de densificação – zonas residenciais e mistas. MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.	95
Quadro 5	Tabela de controle de densificação – zonas comerciais e de serviços, polos, etc. MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.	95
Quadro 6	As vantagens e desvantagens da baixa e da alta densidade. ACIOLY, Claudio; FORBES, Davidson. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p. 17.	96
Quadro 7	Diagrama de Walter Gropius demonstrando como resolver as sombras que os edifícios altos causam sobre seus lindeiros. MARTI ARIS, Carlos. Las formas de la residencia. 2000. p.36.	100
Quadro 8	Apostila com o movimento aparente do sol, a fim de dimensionar o sombreamento de edificações. Autor Prof. Arquiteto Fernando Gonzalez, Faculdade de Arquitetura, UNISINOS.	101
Quadro 9	Níveis máximos de pressão sonora. Adaptado de ABNT NBR 10.151:2000	108
Quadro 10	Fluxo resumido e aberto de análise de questionamentos de	123

eventos frente ao Estatuto da Cidade.

Quadro 11	Alternativas de interface técnica.	136
Quadro 12	Alternativas de materialização.	137
Quadro 13	Alternativas de incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade.	137
Quadro 14	Modelo de ficha para avaliar os inquéritos pesquisados	138
Quadro 15	Quadro dos eventos examinados e classificados.	139
Quadro 16	Distribuição e concentração de eventos por município.	140
Quadro 17	Distribuição geográfica dos municípios onde estão localizados os eventos classificados.	141
Quadro 18	Número de habitantes dos municípios possuidores de eventos classificados, referente ao ano de 2010. IBGE, 2010.	142
Quadro 19	Eventos para cada tipo de interface técnica.	143
Quadro 20	Materialização dos eventos.	143
Quadro 21	Eventos segundo enquadramento no marco legal.	144
Quadro 22	Estatísticas da análise dos eventos.	146
Quadro 23	Faixas populacionais dos municípios do Rio Grande do Sul, em 2009. POZZOBON, Regina Maria. Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio Grande do Sul. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2009. p.25	150
Quadro 24	Não conformidades ao Marco Legal, em ordem decrescente de incidência, com o número de cidades atingidas.	157

LISTA DE SIGLAS

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACP: Ação Civil Pública

ADIN: Ação direta de inconstitucionalidade

APP: Área de Preservação Permanente (segundo o Código Florestal)

CAO: Centro de Apoio Operacional (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

CAOMA: Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

CAOUrb: Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

CAU: Conselho de Arquitetura e Urbanismo

CIAM: Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CREA: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

DAT: Divisão de Assessoramento Técnico (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

EC: Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

EIA: Estudo de Impacto Ambiental

EIV: Estudo de Impacto de Vizinhança

EIT: Estudo de Impacto de Trânsito

EUA: Estados Unidos da América

IA: Índice de Aproveitamento

IC: Inquérito Civil (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

DAT: Divisão de Assessoramento Técnico (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

FEPAM: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (Instituição responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul. É vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA)

METROPLAN: Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

(Órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive a atribuição de planejamento, de coordenação, de fiscalização e de gestão do sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros)

MP/RS: Ministério Público do Rio Grande do Sul

NBR: Norma Brasileira Registrada (pela ABNT)

OIT: Organização Internacional do Trabalho

ONU: Organização das Nações Unidas

PCD: Pessoa com deficiência

PJ: Promotoria de Justiça (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

PI: Peça de Informação (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

PL: Projeto de Lei

PR: Protocolo (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

RIMA: Relatório de impacto ambiental

PUC: Pontifícia Universidade Católica

UAA: Unidade de Assessoramento Ambiental (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)

UFP: Universidade Federal do Paraná

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais UFRJ:

Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRGS:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFSC:

Universidade Federal de Santa Catarina

UnB: Universidade de Brasília

UNISINOS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos

USP: Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 19
1 REGULAMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	p. 31
1.1 MARCO LEGAL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA	p. 33
1.2 ANTECEDENTES	p. 45
1.3 DIREITO URBANÍSTICO E ORDEM URBANÍSTICA	p. 59
1.4 EFETIVIDADE DAS LEIS	p. 64
1.5 A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	p. 70
1.6 DESREGULAMENTAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO	p. 84
1.7 RESUMO DO CAPÍTULO	p. 86
2 INTERFACE TÉCNICA ENTRE A CIDADE E A LEI	p. 89
2.1 OCUPAÇÕES DO SOLO ANTIECONÔMICAS	p. 91
2.2 INSOLAÇÃO E VENTILAÇÃO	p. 99
2.3 PROXIMIDADE DE USOS INCOMPATÍVEIS OU INCONVENIENTES	p. 105
2.4 MOBILIDADE/PREJUÍZO À CIRCULAÇÃO	p. 109
2.5 ACESSIBILIDADE	p. 112
2.6 SINOPSE	p. 113
2.7 RESUMO DO CAPÍTULO	p. 114
3 METODOLOGIA PARA VERIFICAÇÃO DE EVENTOS FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE	p. 117
3.1 CONDICIONANTES	p. 118
3.2 METODOLOGIA	p. 120
3.3 SINOPSE	p. 125
3.4 RESUMO DO CAPÍTULO	p. 125

4 A PESQUISA	p. 127
4.1 CRITÉRIOS DA PESQUISA	p. 128
4.2 QUADROS ESTATÍSTICOS	p. 139
4.3 RESUMO DO CAPÍTULO	p. 145
5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO	p. 147
5.1 CATEGORIAS DE ANÁLISE	p. 148
5.2 COMPARAÇÃO DOS QUADROS TEÓRICO X EMPÍRICO	p. 183
5.3 CASOS PARADIGMÁTICOS	p. 189
5.4 VERIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS DA TESE	p. 201
5.5 SINOPSE	p. 207
5.6 RESUMO DO CAPÍTULO	p. 209
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 211
6.1 RETOMADA DA HIPÓTESE	p. 212
6.2 REFLEXÕES SOBRE OS ESPAÇOS URBANOS E AS LEIS	p. 212
6.3 COMPROVAÇÃO DA HIPÓTESE	p. 215
6.4 PERSPECTIVAS	p. 216
REFERÊNCIAS	p. 221
APÊNDICE – FICHAS DOS EVENTOS CLASSIFICADOS	p. 233

Conflitos na mobilidade, BR-116, acesso para P. Alegre, em Canoas.
Fonte: André Huyer, 2010.



INTRODUÇÃO

Apresentação

“A descrença no Estatuto da Cidade,”¹ “Ao consultar o Estatuto da Cidade, tenho o sentimento de viver, como cidadão, na mais completa ilegalidade,”² “Instrumentos urbanísticos – a regra para poucos,”³ “A luta tem que ser contra o

¹ FERNANDES, Edésio. In VASQUES, André Cardoso (org.). Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis. Uberaba: CNEC Edigraf, 2014. p. 52.

² ROVATI, João F. Direito ao planejamento urbano. In Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 49.

³ AMORIM, Ivana Costa de. Instrumentos urbanísticos – a regra para poucos – aplicação da transferência do direito de construir no município de Nova Lima – MG. In XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

desrespeito às leis em geral, urbanísticas ou não”...⁴ São afirmações recorrentes, especialmente no meio acadêmico, sobre o generalizado descumprimento da legislação urbanística no Brasil, em destaque o Estatuto da Cidade.⁵

O estudo e o debate sobre a cidade ilegal não são novidades, sendo geralmente calcados em estatísticas genéricas (porcentagem de loteamentos clandestinos de uma cidade, por exemplo) ou sobre poucos casos de grande repercussão. Mas, qual é a extensão do desrespeito às leis urbanísticas? É generalizado? Ou trata-se somente de alguns casos isolados? Ele de fato ocorre? Caso positivo, isso representa algum problema, há prejuízo decorrente para as cidades e seus habitantes? Mais uma questão: se ele de fato ocorre, como é que se materializa esse desrespeito à lei?

Inicialmente situa-se que a legislação urbanística no Brasil deve obedecer ao que está disposto na Constituição Federal. Que por sua vez foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Este, portanto, é o marco legal do direito urbanístico brasileiro, sua matriz de legitimidade.

Esta tese trata da tendência de o marco legal da legislação urbanística brasileira não ser atendido, e de sua relação com a transformação do espaço físico urbano e regional. Trata do descaminho do planejamento urbano no Brasil, ou seja, do extravio aos direitos que o planejamento urbano está tomando. Fazendo uma analogia com o significado fiscal de descaminho (importar mercadoria sem os devidos procedimentos legais), é a introdução de intervenções urbanas sem o atendimento de todas as obrigações legais inerentes.

A abordagem neste estudo é específica, em especial sob dois aspectos: primeiro, não se está analisando o descumprimento das leis urbanísticas em geral (planos diretores, etc.), no viés de “está construído de acordo com a lei ou não”, mas sim se o Estatuto da Cidade está sendo atendido. Segundo, não se trata de trazer a analisar um ou dois casos polêmicos debatidos na imprensa ou selecionados por oportunidade aleatória. Esse estudo é embasado em uma sequência definida de eventos sistematizados objetivamente, de maneira criteriosa.

A experiência pessoal no trabalho de análise de inquéritos sobre planejamento urbano, na assessoria técnica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, despertou alguns questionamentos, enquanto também apontou

⁴ VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 226.

⁵ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

outros indícios de tendências. Eventos de transgressão da legislação urbanística e conflitos urbanos, que inicialmente aparentavam serem casualidades isoladas, não estariam todos eles interligados? A proposição de desregulações de legislações de poluição sonora, modificações flexibilizantes de planos diretores, licenciamentos questionáveis de empreendimentos, etc., não seriam todos esses eventos facetas do mesmo fenômeno? Seriam restritos a poucas cidades, ou a algumas em especial? Aparentemente não, pois estavam ocorrendo em cidades do litoral, na capital, em cidades de colonização de origem portuguesa, germânica ou italiana, na dita metade norte do estado, desenvolvida, e metade sul do estado, estagnada. Logo, algo em comum poderia estar ocorrendo em todos esses eventos de aparente dispersão generalizada.

O aprofundamento dos questionamentos apontou uma característica peculiar de parte dos eventos analisados. Mesmo em situações nas quais não havia ilegalidade, era apurada alguma consequência conflituosa para a cidade. Em outras palavras, empreendimentos perfeitamente de acordo com a legislação perante a qual haviam sido licenciados, se analisados do ponto de vista técnico, eram portadores de consideráveis impactos urbanos negativos. Em um segundo momento foi apurado um elo entre esses episódios legais, mas conflituosos tecnicamente: algumas legislações urbanísticas não estavam de acordo com o Estatuto da Cidade.

Uma vez que o espaço físico das cidades deve ser configurado pela legislação urbanística, tem-se uma relação bi unívoca entre ambos. Este é o objeto teórico estudado. A cidade como resultante da legislação urbanística, com as respectivas consequências, como o atendimento do interesse público ou a degradação urbana.

Já o objeto empírico abarca as ações contrárias ao marco legal da legislação urbanística, que ocorreram no Rio Grande do Sul, dentro de um banco de dados específico, durante uma década, e a conseqüente transformação do espaço físico.

Está-se diante da seguinte problemática: as cidades brasileiras, em tese, estão constantemente sendo configuradas por eventos que desafiam o Estatuto da Cidade, acarretando consequências contrárias ao interesse público. Interesse público tomando uma definição do próprio Estatuto da Cidade, como sendo ele "bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio

ambiental”.⁶ Há eventos (empreendimentos imobiliários, modificações de planos diretores, licenciamentos, etc.) que, quando confrontados com prognósticos técnicos quanto às suas consequências, geram conflitos como antieconomicidade da cidade, prejuízo à mobilidade urbana, etc. O que não deveria ocorrer se o Estatuto da Cidade fosse atendido.

Diante do que coloca-se a seguinte hipótese: o marco legal da legislação urbanística brasileira, o Estatuto da Cidade, vem sendo afrontado, acarretando importantes prejuízos ao espaço urbano e regional. No âmbito desse trabalho são abarcadas as questões que ocasionam conflitos ao espaço urbano e regional.

Justificativa

A condição de arquiteto e urbanista trabalhando no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS), operando exatamente na análise de investigações relativas a questões urbanísticas, ofereceu uma oportunidade ímpar para o exame da hipótese levantada. O MP/RS é então o meio para fazer a pesquisa, com seu conjunto de dados sobre o tema. Servidor do MP/RS desde o ano de 2003, lotado na Divisão de Assessoramento Técnico, centenas de inquéritos foram analisados. Desses, grande percentual contou com vitórias nos locais dos eventos, permitindo um melhor entendimento das questões em exame. Enquanto que a atuação usual de um arquiteto pode ser preponderantemente por parâmetros técnicos, no Ministério Público o trabalho sempre envolve algum aspecto da legislação. Por exemplo, um arquiteto pode projetar uma casa em um sítio de lazer, sem maiores preocupações com legislações, licenciamentos, etc. Já para o técnico do Ministério Público, esta mesma casa, se for objeto de algum inquérito, o será por uma questão legal. Terá sido edificada sobre uma área de preservação permanente? Portanto, todas as análises do conjunto de dados do Ministério Público tem uma interface com a lei.

Se o não cumprimento da legislação urbanística significa que o interesse público não está sendo atendido, e que isto acarreta conflitos para os habitantes das cidades (cidade antieconômica, problemas de mobilidade, etc.), então esta situação deve ser enfrentada. Veja-se que uma intervenção urbanística, como um prédio, um

⁶ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Artigo 1º, § único.

loteamento, a abertura de uma via, etc., geralmente é um feito de longo prazo. E assim será sua influência ou atuação sobre o meio urbano, de longo prazo, de difícil reversão, se é que possível. Lotes urbanos só são considerados renováveis (substituição dos prédios existentes por outros, novos) se tiverem construções com menos de dois pavimentos ou mais de 25 anos, no mínimo.⁷ O arquiteto norte-americano Louis Sullivan, ao se referir a um empreendimento urbanístico que o desagradava, afirmou que “o estrago causado por isso vai durar meio século, se não mais.”⁸ Toda intervenção contrária ao Estatuto da Cidade deveria ser coibida, pois uma vez materializada, estará impactando (causando conflitos) na cidade indefinidamente. Há muitas análises das causas e não das consequências das intervenções sobre as cidades.

Algo pode ser feito para reverter este quadro? Primeiro é preciso confirmar que este quadro de fato está ocorrendo, que não se trata de mera retórica. Esta ação inicial, comprovar o fenômeno de burla ao Estatuto da Cidade, por si só já justifica estudar o tema. Afinal, o descumprimento da lei não deveria ser tolerado. Mas para ser combatido, deve ser comprovado que ele está ocorrendo. Mas, como o fenômeno ocorre, como se materializa?

Caso a hipótese possa ser comprovada, abre-se outro campo, que é o de combater esta prática, do não atendimento do Estatuto da Cidade, considerando as possíveis consequências positivas que tal ação poderá trazer: configurar as cidades ao encontro do interesse público. Identificar umnexo causal, entre degradação dos espaços físicos com a desregulamentação da legislação urbanística, contrariamente ao marco legal, pode auxiliar no combate a esta prática.

Portanto, esta pesquisa pode ter relevância social, ao elucidar questões que irão permitir lutar para que as cidades sejam construídas em nome dos interesses públicos. Enquanto que, a persistirem situações de não atendimento do Estatuto da Cidade, parcelas das populações das cidades estarão sujeitas a conflitos negativos. Também poderá ter relevância acadêmica, ao apresentar uma metodologia para averiguação do atendimento da legislação, do ponto de vista técnico. Espera-se que com a metodologia aqui desenvolvida, projetistas, técnicos de prefeituras, assessores parlamentares, ativistas sociais, dentro de suas atribuições profissionais,

⁷ MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

⁸ SULLIVAN, Louis. The autobiography of an idea. New York: Dover publ., 1956.

tenham facilidade para escrutinar intervenções urbanísticas antes de sua materialização.

Ainda, salienta-se a escassez de estudos, tanto do tema, como do objeto empírico. Há uma lacuna de pesquisas sobre a atuação do Ministério Público na área tecnológica, o que é natural e compreensível, uma vez que sua função principal é atuação jurídica. Igualmente, há uma lacuna de pesquisas sobre as maneiras como o Estatuto da Cidade não é atendido, de maneira ampla (e não focada em determinado instrumento do Estatuto da Cidade ou em episódios isolados).

Objetivos

Esta tese parte de um objetivo geral de avaliar o não atendimento do marco legal urbanístico brasileiro, no estado do Rio Grande do Sul, em período recente. Especificamente, realizando um amplo exame do não atendimento do marco legal urbanístico, no Rio Grande do Sul, objetiva que, ao final da pesquisa, se tenha uma compreensão de como ocorre esta prática, qual sua sistemática, quais os conflitos decorrentes, quais as infrações ao marco legal mais comuns e, até mesmo, quais seriam as motivações para tais práticas infratoras, bem como se são claras ou dissimuladas. Enfim, entender este processo no Rio Grande do Sul.

Para tanto, tem-se como objetivos específicos, verificar como está sendo tratado o marco legal urbanístico brasileiro, se está sendo atendido ou não. Se o Estatuto da Cidade é acatado em planos diretores, empreendimentos, licenciamentos, etc.

Em caso negativo é investigado se há conflitos nos espaços urbanos e regionais. Pois se o marco legal não é cumprido, mas disso não resulta prejuízo algum, também não haveria maiores objeções, apesar da constatação de um problema ético no descumprimento da lei, o que não é pouco. Mas, como a legislação existe para evitar os conflitos (antieconomicidade das cidades, problemas de mobilidade, etc.), eles não deveriam ocorrer ou, ao menos, ter um limite. A ocorrência de conflitos em uma situação na qual o Estatuto da Cidade não é atendido, não é aceitável. Além da falta de ética, ocasiona prejuízos muitas vezes irreversíveis.

Quais as justificativas, quando há, empregadas para não atender o marco

legal. Entender as motivações de um ato sempre é importante para indicar reações a serem tomadas, se for o caso. Caso apuradas justificativas pode surgir outro questionamento: haveria justificativas aceitáveis? Falta de recursos, interesse público, urgência/falta de tempo, perigo de ocorrer situação pior? Para apurar se o custo x benefício, ônus x bônus, compensa o conflito gerado.

E, finalmente, verificar se possível, a quais interesses o não atendimento do marco legal urbanístico serve, se públicos ou privados. Diferente de apurar as justificativas é apurar quem se beneficia ou se há alguém que se beneficia pelo não atendimento do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido o objetivo dessa tese é propor uma metodologia que possa verificar de forma mais segura intervenções frente ao Estatuto da Cidade. Não só verificar intervenções já concretizadas, mas antecipar intervenções que venham a causar impactos negativos às cidades e assim muito contribuir para a análise e antecipação de situações conflitantes.

Delimitação do objeto de estudo

O objeto empírico estudado se compõe de determinadas investigações realizadas sobre eventos que não atendem o marco legal da legislação urbanística brasileira. Os municípios do estado do Rio Grande do Sul são os territórios de ocorrências. O recorte temporal enquadra um período de uma década, de 2005 a 2014.

As investigações objeto de análise são inquéritos realizados pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS) no período entre 2005 a 2014. A utilização do banco de dados do Ministério Público confere um caráter mais objetivo à pesquisa, afastando-a da subjetividade presente ao selecionar ocorrências publicadas na mídia ou outro tipo de seleção aleatória. Ainda mais, os eventos analisados dentro do Ministério Público possuem características de seleção próprias, são investigações que receberam também análises técnicas dentro da instituição, não somente análises jurídicas – que é o usual.

O ano inicial de coleta dos eventos selecionados é 2005, o que permite um pequeno afastamento da data de promulgação do Estatuto da Cidade (2001), possibilitando o acúmulo de eventos pós-Estatuto da Cidade, pois nem a fonte de

dados existia naquela primeira ocasião. Somente no final de 2003 iniciaram-se as análises técnicas de inquéritos por profissional legalmente habilitado para tal, no Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul. O fechamento do período de análise em dez anos, ciclo comum ao nosso sistema decimal, na realidade deve-se à impossibilidade de avaliar mais eventos dentro do período de sua execução, pois no final do período, a presente pesquisa já estava em elaboração.

Flávio Villaça aponta que o que ocorre em um grupo de cidades brasileiras em questões de planejamento urbano (ele se refere especificamente à organização do espaço intraurbano), geralmente reflete padrões que se reproduzem nas demais cidades similares.⁹ Portanto, segundo esses critérios, o que for constatado nesta tese poderia ter validade em todo o território brasileiro. No capítulo 4.2.1, “Critérios da pesquisa”, é apresentada uma análise mais aprofundada da delimitação do objeto de estudo.

Referencial teórico

A explicação do fenômeno estudado nesta tese passa por temas diversos de embasamento teórico. A regulamentação do espaço urbano no Brasil tem seu marco legal em um capítulo da Constituição Federal, regulamentado no Estatuto da Cidade. Este estabelece um novo paradigma no ordenamento jurídico pátrio, que é propriedade privada estar subordinada ao atendimento do interesse social. É examinado que isto objetiva a cidade ser ordenada, equilibrada e sustentável.

Para melhor compreensão do contexto da legislação urbanística brasileira é elaborada uma breve visão histórica do processo de sua consolidação, desde o sistema de sesmarias até o Estatuto da Cidade. Em seguida são examinados os conceitos de direito urbanístico e de ordem urbanística.

Igualmente relevante para a compreensão do tema estudado nesta tese é o fenômeno da falta efetividade das leis, através do patrimonialismo e outras manifestações. Flávio Villaça¹⁰ é muito direto, afirmando que as classes dominantes, no Brasil, fazem as leis só para elas, mas que também não as acatam quando não lhes é conveniente. O estudo do quadro teórico passa então para a fiscalização da aplicação da legislação urbanística: o Ministério Público e a tutela da ordem

⁹ VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Estúdio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

¹⁰ VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

urbanística. Nesta tese a intermediação do Ministério Público foi fundamental para perseguir os objetivos lançados. É examinada a atual conformação do Ministério Público, ditada pela Constituição Federal de 1988.¹¹ O que ele é, quais suas funções, como atua e qual seu papel junto à ordem urbanística. A segunda parte é a tutela da ordem urbanística, assunto também jurídico, que detalha a maneira como o Ministério Público atua para salvaguardar o direito urbanístico.

Dentro do fenômeno de compreensão das práticas de não aplicação do Estatuto da Cidade é estabelecida uma definição que diferencia desregulamentação de flexibilização, muito relevantes no presente trabalho.

O passo seguinte é estabelecer uma interface entre a lei e a cidade construída. Os aspectos arquitetônicos e urbanísticos e seu embasamento teórico. Denominada de interface técnica, conta com vários autores da área tecnológica, para cada especificidade analisada. O que caracteriza uma cidade antieconômica, tanto por densidades muito baixas, muito altas ou por área urbana não compacta; quando as alturas e afastamentos dos prédios causam problemas de ventilação e insolação para os vizinhos e sobre áreas públicas; o que caracteriza proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; quando a mobilidade urbana é prejudicada; se a acessibilidade para pessoas com deficiência está sendo atendida, etc. Acessibilidade não no sentido da sintaxe urbana, mas do deslocamento de pessoas com deficiência física.

Metodologia

Os trabalhos desta tese foram divididos em cinco etapas a fim de alcançar os resultados almejados.

A primeira etapa objetivou obter uma definição de qual é marco legal da legislação urbanística brasileira. Para tanto foi entabulada uma discussão teórica sobre o desenvolvimento e a formação das leis em geral e da legislação urbanística brasileira em particular, a evolução delas e o seu exame.

Passo seguinte foi pesquisar quais seriam os parâmetros físicos da cidade proposta pelo marco legal. Como se traduzem as diretrizes do marco legal em cidade edificada. Para tanto foi consultada a bibliografia técnica, onde foram

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

buscados os conceitos mais contemporâneos de planejamento urbano, habitabilidade, etc.

Tendo de um lado o que a legislação pretende para a cidade, e de outro a informação da tecnologia de quais parâmetros a cidade deve atender para proporcionar as condições estabelecidas pelo marco legal, a terceira etapa do processo metodológico foi fazer uma pesquisa em um conjunto de dados. Este conjunto de dados oferecia um rol de ações de intervenções em cidades do estado do Rio Grande do Sul, que de fato havia a pretensão de que fossem executadas. Foram identificados os eventos que continham contradições entre as diretrizes do marco legal e as consequências que resultariam para as cidades, sob o ponto de vista técnico. Ainda, esta terceira etapa incluiu a compilação estatística das informações obtidas.

Identificados eventos contrários ao marco legal, a etapa seguinte consistiu em fazer uma análise das informações obtidas, quantitativa e qualitativa, frente a diversos parâmetros de análise. Objetivou identificar o que de relevante poderia ser extraído do conjunto de informações obtidas, frente aos objetivos e hipótese da tese.

Etapa final dentro da metodologia aplicada foi fazer uma interpretação e análise conclusiva das informações obtidas e analisadas nas etapas anteriores, dando encerramento na pesquisa.

Esquemáticamente a metodologia empregada é exibida a seguir:

1ª Etapa

Objetivo: definir marco legal da legislação urbanística brasileira

Meio: legislação e bibliografia

Ação: discussão teórica e exame da legislação

2ª Etapa

Objetivo: identificar os parâmetros técnicos nos quais as cidades atendam o marco legal

Meio: bibliografia técnica

Ação: pesquisa e análise da bibliografia técnica frente ao marco legal

3ª Etapa

Objetivo: identificar eventos contrários ao marco legal

Meio: banco de dados

Ação: pesquisa e análise do conjunto de dados

4^a Etapa

Objetivo: analisar e identificar padrões do não atendimento do marco legal

Meio: análise quantitativa e qualitativa realizada sobre o conjunto de dados

Ação: compilação

5^a Etapa

Objetivo: obter uma conclusão

Meio: resultados das análises anteriores

Ação: interpretação

Estrutura do trabalho

Esta tese é apresentada em seis capítulos. O primeiro, “Regulamentação do espaço urbano”, faz uma análise do marco legal da legislação urbanística brasileira, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, seu foco no atendimento do interesse social sobre o privado, sintetizando-o em uma matriz. Passa então para uma recapitulação dos principais episódios que resultaram na atual legislação urbanística no Brasil. Aborda o direito urbanístico e a ordem urbanística, para então examinar a questão da efetividade das leis. Finaliza com a fiscalização das leis urbanísticas, que é a tutela da ordem urbanística. Conclui definindo desregulamentação e flexibilização da legislação.

Passa então para o segundo capítulo, “Interface técnica entre a cidade e a lei”, são examinadas, do ponto de vista técnico, as consequências que resultarão sobre as cidades devido a implementação de determinadas intervenções.

O terceiro capítulo, “Método proposto para verificação de eventos frente ao Estatuto da Cidade”, exhibe o método construído durante o desenvolvimento da pesquisa, que pode ser utilizado abertamente para análises similares.

O quarto capítulo, “A pesquisa”, primeiro são abordados os critérios adotados, e em seguida apresentados os resultados da pesquisa realizada sobre o banco de dados. Complementam quadros estatísticos sobre os eventos classificados.

O quinto capítulo, “Análise e interpretação”, faz um amplo escrutínio dos

eventos classificados frente a vários parâmetros, encerrando com uma interpretação da pesquisa.

A tese é concluída no sexto capítulo, “Considerações finais”. Nele é retomada a hipótese e discutida a importância do trabalho.

Em apêndice são apresentadas as fichas de cada evento classificado do quadro de dados examinado, com maiores informações individuais. Em volume separado do corpo da tese, esse apêndice pode ser utilizado simultaneamente com o volume principal, para maior facilidade em identificar e acompanhar os eventos relatados.

Urbanização desenfileada. Bairro Jardim Carvalho, Porto Alegre.
Fonte: André Huyer, 2016.



Capítulo 1

REGULAMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Introdução

O ser humano não vive sozinho, mas em sociedade, com todas as vantagens que isso pode proporcionar. Porém, a convivência do homem com seus semelhantes implica na adoção de algumas regras. Enquanto Giovanni Sartori¹² coloca que “sempre se pensou que o problema fundamental do mundo fosse o de temperar e regular o domínio do homem sobre o homem”,¹³ Georges Burdeau¹⁴ pondera que

¹² Giovanni Sartori, 1924, Itália, Cientista Social Universidade de Florença/1946, foi professor nas universidades de Florença, Itália, e Stanford e Columbia, nos EUA.

¹³ SARTORI, Giovanni. A Política: pensamento político. EdUNB. p.168

¹⁴ Georges Burdeau, 1905-1988, França, graduado em Direito Nancy/1934, foi professor na faculdade de direito de Paris.

“os homens inventaram o Estado para não obedecer aos homens”. Burdeau ainda cita Schopenhauer, de que a ideia de Estado é “a focinheira cujo objetivo é deixar inofensivo esse bicho carnívoro, o homem”. Não é objetivo aqui levantar definições de Estado, Nação ou sociedade (sociedade sem Estado, nação que faz o Estado, etc.), mas, independente do nome empregado, a questão do homem viver coletivamente e as regras impostas para esta convivência. Especificamente, as regras urbanísticas.¹⁵

Como a sociedade não é homogênea o Poder estatal dela derivado não é estático. O Poder estatal é resultado do esforço desordenado das gerações, modificando-se conforme as forças que o sustentam ou atacam:¹⁶

[...] a sociedade inteira não é mais que uma justaposição de fortalezas ou de campos entrincheirados de onde partem ataques contra a cidadela estatal.¹⁷

Neste sentido, vai-se a outra extremidade da situação do homem viver em sociedade sob regramentos. Viver em sociedade com regras claras é bom para a sociedade e, conseqüentemente, para os indivíduos, enquanto membros da sociedade. Mas pode não ser bom para os indivíduos, se examinados de maneira isolada, conforme expõe o jurista Luiz Fernando Coelho:¹⁸

Se é verdade que o homem deve submeter-se à lei, não deve ela ser um estorvo, um entrave na sua vida e na vida da comunidade, mas deve constituir algo que contribua para a consecução dos objetivos visados pelo ser humano. Mais ainda, o direito existe para a sociedade e não esta para o direito.¹⁹

No caso brasileiro, o topo da ordem legal, a Constituição de 1988, incluiu as cidades em seu texto, a partir da inclusão do capítulo de política urbana. Com uma inovação, de que a propriedade privada deve estar submetida ao interesse público. O Estatuto da Cidade, que regulamentou esta preocupação da Constituição, propôs um futuro de “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da

¹⁵ BURDEAU, Georges. O estado. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. XI e 24.

¹⁶ BURDEAU, Op. Cit. p. 67.

¹⁷ BURDEAU, Op. Cit. p. 123 e 124.

¹⁸ Luiz Fernando Coelho, 1939, Joaçaba/SC, graduado em Direito UFP/1961, Doutor em Ciências Humanas, UFSC /1976. Procurador da Fazenda Nacional. Professor universitário.

¹⁹ COELHO, L. Fernando. Lógica Jurídica e Interpretação das leis. 2. ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro: 1981. p. 195.

propriedade urbana” para as cidades brasileiras, estabelecendo diretrizes de ordem, sustentabilidade e equilíbrio.

O atual estágio em que se encontra a legislação urbanística no Brasil é resultado de uma longa evolução, cujos primórdios são anteriores à colonização do território pelos portugueses.

Ela se especializa com as leis urbanísticas. De outro lado, após implantada a regulamentação, ocorre uma reação em sentido oposto, de desregulamentação, quando o homem não quer se submeter às leis, o que é manifestado em diversas estratégias.

Existindo as leis, seu cumprimento deve ser fiscalizado. No caso da legislação urbanística, a respectiva fiscalização é denominada de tutela da ordem urbanística, da qual o Ministério Público é um dos agentes. Também ele propiciou os elementos para a presente pesquisa.

Na medida em que os assuntos se distanciam das questões globais e genéricas para questões mais regionais procurou-se, tanto quanto possível, contar com abordagens mais próximas da realidade local. Conforme alertado por Ermínia Maricato,²⁰ quando relembra das “ideias fora do lugar”, referindo que o conhecimento endógeno nos países periféricos é constantemente solapado, em detrimento de outros, deslocados da base produtiva.²¹

1.1 MARCO LEGAL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA

No topo da legislação brasileira está a Constituição Federal,²² que estabelece diretrizes para as questões urbanas, regulamentadas no Estatuto da Cidade.²³ Em tese, todos os demais regramentos urbanísticos – planos diretores, por exemplo – deveriam estar afinados com estas diretrizes.

1.1.1 A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

A legislação urbanística contemporânea, no Brasil, deve seguir diretrizes

²⁰ Ermínia Terezinha Menon Maricato, brasileira, graduada em Arquitetura e Urbanismo, USP/1971, Doutorado USP/1984, Secretária Executiva do Ministério das Cidades/2003-2005, professora aposentada da USP e professora visitante da Unicamp.

²¹ MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 76 e 77.

²² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

²³ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

muito bem definidas. Trata-se do Constituição Federal e de sua regulamentação, o Estatuto da Cidade, que é o marco legal da legislação urbanística brasileira.

A Constituição Federal tem um capítulo específico, com dois artigos, que trata “Da Política Urbana”. Este capítulo tem dois artigos, o 182 e 183, e seus respectivos incisos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.²⁴

Veja-se a intenção dos legisladores: garantir o bem-estar dos habitantes das cidades.

Soma-se aos artigos 182 e 183 o artigo nº 225, pois na visão mais atualizada, as cidades também fazem parte do meio ambiente, tanto no aspecto físico como cultural. O meio ambiente natural inclui o homem, e a razão de preservá-lo é visando o bem estar do homem:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²⁵

E por que não afirmar que as políticas urbanas e o meio ambiente estão diretamente relacionados ao direito social da habitação, conforme o artigo sexto, da Constituição:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.²⁶

²⁴ BRASIL. 1988. Op. Cit.

²⁵ BRASIL. 1988. Op. Cit.

²⁶ BRASIL. 1988. Op. Cit., grifo nosso.

Há mais exemplos, pois a Constituição contempla demandas diretamente vinculadas ao planejamento urbano, como por exemplo, que o Estado (federal, estadual e municipal, conjuntamente) promova programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.²⁷

A Constituição de 1988 trouxe a questão urbana para um novo patamar. Modificou um paradigma histórico do direito de propriedade. Na análise de Betânia de Moraes Alfonsin:²⁸

O ordenamento jurídico aplicável às cidades não está mais fundado na supremacia liberal do direito de propriedade, mas na reinterpretação deste direito individual que é agora permeado por interesses difusos da sociedade, como são exemplos a função social e a função ambiental da propriedade.²⁹

O artigo 182, acima transcrito, foi regulamentado em 2001, pela Lei Federal 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. Esta lei trouxe todo um novo aparato jurídico para auxiliar a tornar as cidades mais socialmente justas. Em relação a isso Edésio Fernandes³⁰ afirmou:

O mais importante desses princípios é certamente o da função socioambiental da propriedade e da cidade, que por sua vez é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão somente à

²⁷ BRASIL. 1988. Op. Cit.

²⁸ Betânia de Moraes Alfonsin, brasileira, graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, UFRGS/1990, Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS/2000, Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ/2008. Atualmente é professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS.

²⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). 2008. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2008. p. 35.

³⁰ Edésio Fernandes, brasileiro, bacharel em Direito, UFMG/1980, Especialista em Urbanismo (UFMG); Mestre (LL.M. in Law in Development, Warwick University, UK/1989, Doutor em Direito (Ph.D., Warwick University/1993. Atualmente universitário associado com vários departamentos: Institute of Housing and Urban Studies em Rotterdam (Holanda), Development Planning Unit/DPU da University College London (Inglaterra), Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge MA, EUA).

ordem dos interesses estatais.³¹

Trata-se de lançar instrumentos jurídicos para fazer um contraponto ao poder econômico, às leis do mercado e à especulação imobiliária. Veja-se que o artigo 2º do Estatuto da Cidade praticamente reproduz o artigo 182 da Constituição Federal:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.³²

Por estas razões o Estatuto da Cidade é considerado o “texto-matriz” do direito urbanístico brasileiro.³³ Para a cidade ser bem sucedida em atender suas funções sociais ela deverá ser ordenada, equilibrada e sustentável.

1.1.2 A cidade com “ordem”

O Estatuto da Cidade propõe uma ordenação, em dois sentidos. Primeiro, no sentido de ordenamento jurídico, como um conjunto de normas caracterizado de unidade, coerência e completude. Mas também ordem no sentido de rumo: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, caput).

Parte-se da ideia de que sem política urbana o crescimento urbano é desordenado e distorcido (inciso IV). A política urbana apresenta-se, assim, como indispensável para implementar a ordem que permitirá o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.³⁴

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

³¹ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11.

³² BRASIL. 2001. Op. Cit.

³³ BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. In: Revista do Ministério Público do RS nº 69. Porto Alegre: MP/RS, maio-agosto 2011. p. 162.

³⁴ SUNDFELD, Op. Cit. p. 54.

1.1.3 A cidade “sustentável”

Conforme visto acima, o Estatuto da Cidade estipula que as cidades devem ter um ordenamento. Este ordenamento tem uma finalidade. A garantia de que as cidades sejam sustentáveis (inciso I):

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Esse direito, de que as cidades sejam sustentáveis, passa a ser o polo estruturador da interpretação do dado social, e, mais do que isso, o eixo temático em torno do qual gravita toda a aplicação do conceito de ordem urbanística. Não por acaso, a garantia do direito às cidades sustentáveis é enunciada no Estatuto da Cidade como a primeira das “diretrizes gerais” para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, distinguindo-se como um direito-matriz que conforma e confere feição característica ao regime urbanístico.

A noção de “cidades sustentáveis” (e o correspondente direito difuso à sua realização) constitui a pedra de toque que dirige a interpretação do direito urbanístico brasileiro pós Estatuto da Cidade, orientando a partir de sua perspectiva as relações lógicas de unidade e organicidade no interior do ordenamento jurídico urbanístico. É, portanto, uma das matrizes conceituais do regime urbanístico.

O crescimento não é um objetivo, o equilíbrio sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção de consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII).

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

Além do inciso I e VIII, completam as diretrizes do direito a cidades sustentáveis mais dois incisos. É postulado que a cidade tenha transporte de acordo com as necessidades de sua população, além de outros equipamentos urbanos (inciso V):

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

E regula que a gestão das cidades não seja direcionada para privilegiar determinadas parcelas de sua população (inciso X):³⁵

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

1.1.4 A cidade “equilibrada”

A ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.

Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si. Como funções da cidade podem ser exemplificadas a moradia, trabalho, lazer e circulação, conforme definido nos CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Modernista – e examinado anteriormente na questão do zoneamento urbano (subcapítulo 2.1.5). O equilíbrio também se dá entre a realização do presente e a preservação do futuro, que também direciona a sustentabilidade da cidade (inciso I):

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

A cidade equilibrada também o é entre o estatal e o não estatal. Pressupõe colaboração entre ambos, bem como igualdade de condições construir essa cidade (incisos III e XVI):

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

³⁵ SUNDFELD, Op. Cit. p. 54 e 55.

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O Estatuto da Cidade entende que a cidade não pode ignorar o rural (o rural do município, da sua região), devendo ambos serem tratados conjuntamente (inciso VII):

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

Aliás, esta diretriz do Estatuto da Cidade é reforçada em seu corpo, quando trata do plano diretor. Nas cidades que tiverem esse instrumento, ele “deverá englobar o território do Município como um todo” (Artigo 40, §2º).

Assim como à cidade sustentável, à cidade equilibrada também se aplica o inciso V, estipulando oferta de bens urbanos compatibilizados com a necessidade dos habitantes (inciso V):

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Mais extensa é diretriz para o equilíbrio entre o emprego do solo e a infraestrutura existente e outras eventuais distorções, subdividida em várias letras (inciso VI):

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

Tratando de questões do crescimento urbano sobre o território, o equilíbrio está interligado com o ordenamento da cidade, através do inciso IV, comum a ambas as linhas, bem como entre o equilíbrio e a sustentabilidade, recíproco no inciso VIII:

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada.

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Faz parte do equilíbrio a população ter conhecimento antecipado e o direito de opinar sobre o que se pretende sobre a cidade. Mecanismos para isso são os estudos preliminares (estudos de impacto de vizinhança, estudos de impacto ambiental, etc.) e diálogo com a população interessada (audiências públicas, etc.) por exemplo.³⁶

1.1.5 Complementação

Enfim, visto acima que o Estatuto da Cidade propõe que as cidades sejam ordenadas, sustentáveis e equilibradas, para completar estas metas, o artigo 2º é complementado com mais alguns incisos.

Participação da população na determinação do que é pretendido para a cidade, que complementa o inciso XIII (inciso II):

³⁶ SUNDFELD, Op. Cit. p. 54 e 55.

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Outra questão melhor detalhada é a da compensação ou mitigação de impactos. As intervenções na cidade que causarem impactos negativos nela devem ser mitigadas pelo empreendedor, seja ele público ou privado (inciso IX):

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Na mesma linha, devem ser revertidos ao poder público os ganhos resultantes de investimentos por ele realizados, ao menos para recuperar o que foi investido. Quando da reforma de Paris por Hausmann, no século XIX, isso já era praticado. Inciso XI:

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Veja-se que estes dois incisos acima atacam a questão levantada pelo prefeito paulista Pires do Rio, em 1936, de que o empreendedor fazia um loteamento, e logo a seguir reivindicava que o poder público executasse obras de infraestrutura urbana, conforme foi examinado no subcapítulo 2.1.6.

O Estatuto da Cidade também impôs cuidados com o patrimônio cultural e o meio ambiente natural, expressamente elencados no inciso XII:

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

De certa maneira reconhecendo as dificuldades impostas pela legislação ordinária de parcelamento do solo e outras, o Estatuto da Cidade alerta para necessidade de dar especial atenção às camadas da população de baixa renda. Também reconhece a realidade das moradias irregulares ou clandestinas. Dois incisos contemplam esta questão, o XIV e o XV:

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

1.1.6 Modificações posteriores no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade passou por alterações que acrescentaram alguns incisos ao artigo segundo. Como estas alterações são posteriores às datas da maioria dos eventos analisados na pesquisa, e mesmo ao próprio andamento da pesquisa, não foram tomadas para análise, uma vez que causariam deturpações. Afinal, eventos anteriores às novidades da lei não estavam sujeitos a elas, logo seria inadequado analisar eventos antigos sob o prisma de instrumento jurídico posterior.

Para conhecimento, as novidades ao Estatuto são a letra “h)” no inciso VI, que foi incluída em 2011³⁷ e modificada novamente em 2012:

h) a exposição da população a riscos de desastres.³⁸

Esta diretriz para o ordenamento e controle do uso do solo surgiu em consequência de tragédias naturais que causaram várias mortes em áreas urbanas, inadequadas para ocupação, a fim de evita-las.

Incluído em 2013, o inciso XVII apoia a inovação tecnológica ecologicamente amigável:

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.³⁹

E finalmente uma atenção para obras de infraestrutura, como o inciso XVIII:

³⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011.

³⁸ BRASIL. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

³⁹ BRASIL. Lei Federal nº 12.836, de 2 de julho de 2013.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.⁴⁰

Apesar de não terem sido empregados nas análises desta tese, obviamente deverão fazer parte de qualquer análise similar de que seja objeto algum evento posterior à edição destas matérias.

1.1.7 Matriz do marco legal

No quadro 1 é feita uma combinação ordenada das três diretrizes principais do Estatuto da Cidade: ordenamento, sustentabilidade e equilíbrio, e mais o complemento que lhes dá suporte, conferindo o atendimento do interesse público. Este quadro tem a finalidade de permitir uma melhor compreensão do marco legal como o conjunto de diretrizes que ele é, com os sub agrupamentos conforme as diretrizes. Também será útil mais adiante, quando da análise dos eventos pesquisados.

Na coluna da esquerda tem-se a Constituição Federal e seus mandamentos mais diretamente relacionados com as questões urbanas. Imediatamente ao lado da Constituição, está sua regulamentação na área urbanística, o Estatuto da Cidade. Encabeçado pelo artigo 2º, ao seu lado estão os incisos, neste caso agrupados segundo os princípios que devem reger as políticas urbanas, mais os que também lhe dão suporte.

Observa-se que alguns incisos do artigo 2º estão presentes em mais de um ordenamento, pois afetam simultaneamente mais de um dos eixos acima referidos. O inciso IV é o pivô do ordenamento, e também participa do equilíbrio. Já os incisos I, V e VIII participam das diretrizes de sustentabilidade e equilíbrio. Portanto, se um destes incisos não estiver sendo cumprido, mais de um dos princípios do Estatuto da Cidade serão afetados.

Não foram incluídos os novos incisos trazidos por legislações posteriores, elencados no item 1.1.6 anterior, pelas razões lá referidas.

Finalizando, qualquer legislação urbanística no Brasil deve estar de acordo com as determinações elencadas neste quadro. Sendo o Estatuto da Cidade o marco legal brasileiro, não poderão leis menores, hierarquicamente falando, estar em desacordo com estas diretrizes.

⁴⁰ BRASIL. Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

Quadro 1: Matriz do marco legal do direito urbanístico brasileiro, enfocando no artigo segundo do Estatuto da Cidade, que confere prioridade ao interesse público:

<p>Constituição Federal.1988</p> <p>Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.</p> <p>Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p> <p>Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.</p> <p>Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.</p> <p>Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</p>	<p>Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001</p> <p>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p>	Ordenamento	IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
		Sustentabilidade	I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
		Equilíbrio	I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
			III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
			IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
			V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
			a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
			b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
			c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
		VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:	d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental;
VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;			
VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;			
XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;			
XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.			
Outros	II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;		
	IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;		
	XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;		
	XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;		
	XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;		

Fonte: elaborado pelo autor da tese.

1.1.8 Sinopse

A Constituição brasileira de 1988 incluiu as cidades em seu texto a partir do capítulo da política urbana. O Estatuto da Cidade, que regulamentou a preocupação urbana da Constituição, propôs um futuro de “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” para as cidades brasileiras, estabelecendo diretrizes de ordem, sustentabilidade e equilíbrio.

1.2 ANTECEDENTES: VISÃO HISTÓRICA DO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL – DAS SESMARIAS AO ESTATUTO DA CIDADE

Até chegar ao Estatuto da Cidade, a legislação brasileira percorreu um longo caminho. A formação da legislação urbanística no Brasil já foi objeto de muitos estudos, portanto, sua história não é aqui aprofundada. Mas para esta tese é importante ter conhecimento de como se formou o quadro legal do direito urbanístico brasileiro, tanto nas questões legais e técnicas, como nas forças motivadoras da construção da legislação assim como ela se apresenta hoje, até chegar-se ao Estatuto da Cidade.

1.2.1 Ocupação das terras, até 1850

As origens do ordenamento jurídico relativo ao uso e ocupação da terra no Brasil remontam a 1375, quando foi instituído o sistema de sesmarias, pelo Estado Absolutista Português, por Dom Fernando. A legalidade no Brasil colônia era expressa pelas Ordenanças Afonsinas, de 1446, e as Ordenanças Manoelinas, de 1521.⁴¹

Algumas regulações nos códigos portugueses foram influentes na definição posterior de uma ordem urbanística no Brasil. Raquel Rolnik⁴² se refere a três temas. O sistema indireto de representação do povo no governo municipal, a definição de um sistema de propriedade através da distribuição de terras pelo sistema de sesmarias, e a primeira formulação dos direitos de vizinhança.⁴³

⁴¹ ROLNIK, Raquel. *The City and the Law: Legislation, Urban Policy and Territories in the City of São Paulo (1886-1936)*. Tese (Doutorado) – New York University, EUA, 1995. p. 26 e 27

⁴² Raquel Rolnik, *Arquiteta e Urbanista USP/1978, Mestrado USP/1981, Doutorado New York University/1995*. Professora na USP.

⁴³ ROLNIK, Op. cit. p.27.

Sesmaria era a denominação de uma gleba de terra concedida ao seu ocupante. Tratava-se de uma “concessão de domínio” que era condicionada ao uso produtivo da terra. Seu marco inicial no Brasil foi em 1530, quando o soberano de Portugal, João III, endereçou ao governador geral na colônia, Martin Afonso de Souza, a “Carta para o capitão mor das terras de sesmaria”.⁴⁴ Neste documento Don João dava poderes ao seu subordinado para distribuir terras para as pessoas “que quiserem viver e povoar”, e “segundo o merecerem as ditas pessoas por seus serviços e qualidades para as aproveitarem”.⁴⁵

As autoridades designadas pelo rei de Portugal podiam ceder terras e criar vilas. Formalizavam isso com Cartas de Doação. Com estes documentos o postulante adquiria o direito de ocupar e trabalhar terras sob jurisdição da autoridade concedente. As Cartas de Doação eram regulamentadas e confirmadas por Forais, ou Aforamentos. O portador deste último documento não precisava pagar pelas terras, mas ficava com a responsabilidade de ocupar, cultivar e limpar a terra, e também de pagar um dízimo da produção para a Igreja. A Igreja também recebia terras, e igualmente podia cedê-las para terceiros, por aforamentos. Em aglomerados urbanos, os lotes eram chamados de datas.⁴⁶

Porém, na prática era bastante complicado para obter-se o título de uma sesmaria, pois havia muita burocracia, demora de se formalizar uma ocupação e dificuldade de ter acesso ao Capitão Mor ou Governador Geral. Essas dificuldades, somadas à falta de demarcação das glebas, facilitou a ocupação informal do território nas lacunas do sistema de sesmarias. Apesar de a ocupação informal ter caráter diverso do sistema formal, havia entre os dois um ponto em comum fundamental: ambos eram baseados na ocupação efetiva da terra. Tanto num como noutro, para haver o domínio da terra era necessário fazer uso dela e desenvolvê-la (pecuária, agricultura, etc.). A maneira de ocupar a terra era praticamente idêntica, porém, uma tinha a regulação e proteção da autoridade legal (pelas datas e forais) e a outra, não, mas era considerada legítima. Segundo Rolnik, essa paridade entre um sistema legal (sesmarias e datas) e uma prática social (ocupações livres), vigente

⁴⁴ ROLNIK, Op. cit. p.34 e 35.

⁴⁵ INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. Carta para o capitão mor das terras de sesmaria. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, tomo 24 (1º trimestre), 1861, pp. 74-79, apud Darcy Ribeiro & Carlos de Araújo Moreira Neto (orgs.) «A fundação do Brasil: Testemunhos, 1500-1700». Petrópolis: Vozes, 1992, pp.136-8. https://pt.wikisource.org/wiki/Carta_de_D._Jo%C3%A3o_III_para_Martim_Afonso_de_Sousa_Carta_dar_terras_de_sesmaria, em 11/08/2015.

⁴⁶ ROLNIK, Op. cit. p. 35 e 36.

desde o período colonial, veio a se constituir em um dos aspectos fundamentais da lei de propriedade urbana no Brasil.⁴⁷

O sistema legal de propriedade da terra baseado nas sesmarias prevaleceu no Brasil até 1822. Com a independência do Brasil, de Portugal, o sistema terminou. Com o final do sistema de concessão de terras por sesmarias sem sua substituição por outro, o que até então era uma prática comum, nas palavras de Rolnik passou a ser um “costume legal” oficial: a ocupação em larga escala de terras. As terras que não eram cedidas por cartas de doação ou forais, nem eram ocupadas, denominaram-se terras devolutas, e podiam então ser livremente ocupadas, o que então predominou entre 1822 e 1850.⁴⁸

Portanto, havia uma dualidade no uso da terra no Brasil: conviviam lado a lado a apropriação do espaço por ocupação legal e por ocupação de fato (real), do que resultou a noção de que o direito à terra está vinculado à sua efetiva utilização.⁴⁹

O antagonismo entre os dois sistemas não era fonte geradora de conflitos. Em 1850, um decreto do Império modificou a situação, colocando na ilegalidade a prática social da ocupação informal, tornando-se fonte fundamental e contínua de tensão urbana, desde então.⁵⁰ Trata-se da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Ela simplesmente proibiu a aquisição de terra por ocupação, impondo a obrigatoriedade de haver um título de compra.

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.⁵¹

1.2.2 Espaço público e servidões

Foram sistematizadas no século XVIII, a partir do direito português, algumas definições relevantes na construção do direito urbanístico brasileiro. Trata-se das definições de espaço público e de servidões. A propriedade urbana [as áreas urbanas públicas] seria dividida em três categorias. A primeira seria destinada ao uso público de todos. Estas seriam as praças, pontes, estradas e ruas, jardins e campos. A segunda categoria seria a das propriedades urbanas consideradas

⁴⁷ ROLNIK, Op. cit. p. 37.

⁴⁸ ROLNIK, Op. cit. p. 34 e 38.

⁴⁹ ROLNIK, Op. cit. p. 38 e 39.

⁵⁰ ROLNIK, Op. cit. p. 38 e 39.

⁵¹ BRASIL. Lei das terras devolutas. Lei Federal nº 601, de 18 de setembro de 1850.

propriedades públicas, dentre as quais estariam as pastagens comuns, fontes e prédios públicos. Finalmente, a terceira categoria de propriedade urbana seria a das arrendadas por concessão para o benefício da municipalidade, como os mercados. Essas três categorias são consideradas como sendo propriedades públicas para uso comum, devido a sua própria natureza.⁵²

As vias de circulação – as ruas – eram considerados lugares públicos. Deveriam servir ao livre trânsito da população, estendendo-se pelas áreas urbanas levando ao mar, rios ou até outras vias públicas. Quanto à função (não à propriedade), as ruas no centro das áreas urbanas eram denominadas públicas. As vias para atividades rurais eram privadas. E as que serviam somente à vizinhança (becos e vielas) eram denominadas de vicinais. Para abertura de novas vias públicas, os proprietários deveriam ceder as áreas necessárias, sem indenização.⁵³

As propriedades privadas também tinham direitos e deveres, umas em relação às outras. Com a finalidade de assegurar que as habitações tivessem ventilação nos seus interiores, que tivessem vista do céu, da vizinhança, da paisagem da terra, mar, montanhas ou florestas, era assegurado o direito de vista. Havia distâncias mínimas entre as casas quando elas tinham aberturas em paredes laterais, e outras distâncias maiores entre fachadas frontais. As aberturas, portas e janelas, também tinham limitações, de não bloquear vias públicas, de não perturbar a privacidade de estabelecimentos religiosos nem sobre áreas privadas de vizinhos. Por outro lado, a vista dos vizinhos para o mar, praias, montanhas e campos deveria ser preservada em distâncias também estabelecidas em lei, sendo vedado obstruir a vista.⁵⁴

1.2.3 Higienismo, ciência, ideologia e outras motivações

Teorias sobre a saúde influenciaram a construção da legislação urbanística, já no século XIX. O pensamento dos pesquisadores em saúde apoiava a tese de que as doenças eram originadas de locais pantanosos e com sujeiras, e que a contaminação era transmitida pelo ar e pela água, chamada teoria dos miasmas, ou dos fluidos. O remédio contra a contaminação seria a boa ventilação dos espaços, tanto externos (ruas) como internos (habitações). Essas teses provenientes da

⁵² ROLNIK, Op. cit. p. 45 e 46.

⁵³ ROLNIK, Op. cit. p. 46.

⁵⁴ ROLNIK, Op. cit. p. 47 e 48.

saúde tiveram forte influência nos conceitos sobre como deveriam ser construídas as habitações. A lei francesa de higiene residencial, de 1850, foi modelo para similares brasileiras. Veja-se de exemplo que, de um congresso de medicina no Rio de Janeiro, em 1886, foram embasados três determinações para um código de São Paulo: - alinhamentos dos prédios, - projetos de prédios em esquinas e - altura dos pavimentos.⁵⁵

Sobre este tema Souza coloca que, em determinada época, os primeiros planejadores urbanos foram os médicos:

Na verdade, em uma época em que o planejamento urbano ainda era um saber mais de amadores que propriamente de especialistas, e em um momento (últimas décadas do século passado e começo do século XX) em que o discurso higienista era tão poderoso, médicos influíam decisivamente em assuntos de ordenamento espacial, e foram eles, muitas vezes, os primeiros planejadores.⁵⁶

Muitas cidades ainda hoje mantêm códigos de obras que obrigam aos prédios de esquina, construídos junto ao alinhamento, a terem o canto chanfrado. Não sabem os contemporâneos que a justificativa desse corte no prédio seria facilitar a ventilação das ruas, amenizando o choque das correntes de ar das ruas transversais, e conseqüentemente afastar os ares pútridos carregados de miasmas contagiosos...

O avanço da medicina, especialmente com Pasteur nos anos 1870, estabeleceu que o contágio seria devido aos micróbios, e não aos “miasmas”. Então a atenção voltou-se do espaço público para o privado, assim como para a maneira de viver do cidadão humilde. Os cortiços, onde pobres viviam em alta densidade, foram proibidos, pois considerados insalubres. Mas também era pressuposto que havia uma ligação entre pobreza e imoralidade, um componente ideológico atrelado ao sanitarismo. Os cortiços passaram a ser rejeitados na lei, mas tolerados no dia a dia, o que, segundo Rolnik, é um dos mais fortes e contínuos elementos dentro da ordem urbanística da cidade brasileira, e que está em vigor até hoje. De qualquer maneira, desde que o sanitarismo teve forte influência na organização do aparato legal urbano, é sustentada a ideia de que a tecnologia (saneamento, etc.) pode fazer

⁵⁵ ROLNIK, Op. cit. p. 73 a 75.

⁵⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 254.

a cidade ter condições “sanitárias e morais defensáveis”. Mas, a associação entre condições sanitárias e modo de vida da população pobre, levou a que os moradores de territórios desqualificados também fossem contaminados por essa imagem, de marginalidade.⁵⁷

No final do século XIX e início do XX foi muito influente nos dirigentes brasileiros o positivismo, que ainda apresenta reflexos hoje em dia. Essa corrente de pensamento defendia a tese de que a sociedade deveria ser dirigida por uma elite de homens bem preparados, com embasamento científico.⁵⁸ Por consequência ocorreria o progresso, que beneficiaria também os mais desafortunados. Porém, como os pobres não teriam discernimento, não deveria ser despendido com eles os preciosos e escassos recursos públicos. Mais extrema foi a influência do Spencerismo, ou Darwinismo social, segundo o qual os menos preparados sucumbiriam, dando lugar às pessoas mais talentosas. Essas ideologias não incentivavam investimentos públicos em benefício dos pobres, mas o contrário. As legislações urbanísticas, como se pode ver ao longo deste capítulo, refletiram essa ideologia, embora não de maneira absoluta, pois obras de saneamento tais como as coordenadas por Saturnino de Brito, beneficiavam toda a população, não somente as classes dominantes.⁵⁹

No século XX prosseguiu a intenção de que a administração das cidades tivesse um embasamento científico, que fosse oferecido um caráter científico ao urbanismo. Questões sanitárias eram ponderadas ante a tomada de decisões em áreas meramente jurídicas. Por exemplo, em 1930 a Prefeitura de São Paulo se deparava com o dilema: permitir, ou não, poços de coleta de água ao lado de fossas sépticas – uma questão de saúde – ou permitir o abastecimento de água e esgoto para ruas não oficialmente reconhecidas – uma questão jurídica.⁶⁰

Mas o debate à cerca do planejamento urbano já deixava mais clara a questão dos interesses do capital. Em São Paulo, Anhaia Mello contrapunha os interesses comerciais, de valorização da terra através dos índices urbanísticos (altura, aproveitamento, etc.), com questões mais humanísticas:

A cidade não é uma terra de ninguém para o exercício da competição

⁵⁷ ROLNIK, Op. cit. p. 75, 78 a 82, 113, 118 e 148.

⁵⁸ PESAVENTO, Sandra Jatahy. O imaginário da cidade: visões literárias do urbano – Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002. p. 265.

⁵⁹ ROLNIK, Op. cit. p. 237.

⁶⁰ ROLNIK, Op. cit. p. 276 a 278, 323.

comercial, mas o ambiente que cria beleza, recompensando os esforços de todos que vivem nela.⁶¹

Ganhava força nos anos 1930 a ideia de que o planejamento urbano poderia superar os conflitos da produção das cidades.⁶² O jurista Carlos Ari Sundfeld conclui que o direito urbanístico resulta “das ideias da ciência do urbanismo”, somadas às questões da urbanização moderna.⁶³ Do ponto de vista jurídico o conceito de planejamento, como utilizado em planejamento urbano, lhe é estranho. É considerado um processo técnico, de utilização discricionária para o administrador público que, querendo utiliza-lo, deve ser mediante atos jurídicos, pois o processo de planejamento é instrumentalizado juridicamente por um plano (plano diretor, por exemplo).⁶⁴

1.2.4 Uso das ruas

Desde o Brasil colônia e Império as ruas, no país, passaram por substanciais transformações em sua destinação. Se anteriormente elas eram palco para o comércio e convivência, ainda no final do Império passaram a ter uso restritivo, voltado para a circulação de veículos e pessoas, respaldado na legislação. A delimitação entre o público e o privado foi sendo ampliada. As ruas deixaram de ser locais para o comércio de ambulantes, quitandeiros, festas, ou qualquer outra atividade de quem não estivesse “em trânsito”.⁶⁵ As atividades na rua passaram para os equipamentos urbanos (mercados, etc.). Rolnik relata reflexo dessa modificação do uso das ruas:

A famosa expressão “circulando”, largamente usada pela polícia para impedir agrupamentos (de qualquer tipo) nas cidades, é um sinal deste conceito que iguala o uso da rua por alguém que não está se movendo, com perigo potencial e desestabilização da ordem.⁶⁶

Também Villaça aponta que a segunda metade do século XIX marca o início do declínio do uso da rua por mascates, vendedores ambulantes, quiosques e

⁶¹ ROLNIK, Op. cit. p. 331 e 332, tradução nossa.

⁶² ROLNIK, Op. cit. p. 327

⁶³ BRASIL, Luciano de Faria. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. In: Revista do Ministério Público do RS nº 74. Porto Alegre: MP/RS, julho-dezembro 2013. p. 102.

⁶⁴ BRASIL, Luciano de Faria. 2013. Op. Cit. p. 105.

⁶⁵ ROLNIK, Op. cit. p. 57 a 59, 62 e 63, 96, 148 e 149.

⁶⁶ ROLNIK, Op. cit. p. 148 e 149, tradução nossa.

barracas de rua. Porém, ele aponta o ressurgimento deste tipo de atividades nas ruas, a partir da década de 1980, para atender às camadas populares, assim como a intensificação de festas, confraternizações em ruas fechadas nos finais de semana, eventos esportivos, ou ainda manifestações de caráter político.⁶⁷

1.2.5 Zoneamento

Nos dias de hoje o zoneamento urbano parece algo absolutamente natural, após décadas como um dos paradigmas do urbanismo modernista. As funções urbanas de habitação, trabalho, lazer e circulação foram separadas a fim de oferecer conforto aos habitantes. Remontam essas ideias à mitigação dos efeitos funestos da industrialização, de intensa poluição e miscigenação nos usos das terras urbanas. O movimento da arquitetura modernista estabeleceu o zoneamento das funções urbanas como um de seus motes, ainda nas primeiras décadas do século XX, nos seus CIAMs – Congressos Internacionais de Arquitetura Modernista.

No caso brasileiro, some-se o higienismo social, uma vez que as iniciativas de sub-zoneamento faziam distinção entre os tipos de habitação. Cortiços e equivalentes foram proibidos em determinadas zonas das cidades, mesmo sendo zonas onde a habitação era permitida. Há interpretações de que, na realidade, tratava-se da proibição de determinadas zonas da cidade para os pobres. E que, portanto, mais do que zoneamento, tratava-se de segregação, com profundos reflexos na apreciação de valor no mercado de imóveis. Dentro do conceito da legislação urbanística de criar segregação, outras limitações induziam ao mesmo resultado, de proibir determinadas zonas da cidade para os “pobres”, através do encarecimento da terra. Tratava-se da imposição de recuos de jardim, tamanho dos lotes, afastamentos, uso exclusivo de habitação unifamiliar.⁶⁸ Apesar da crítica de que estas medidas teriam a finalidade específica de provocar a segregação, na realidade muitas delas eram pressupostos, por exemplo, dos conceitos de cidade jardim, de Ebenezer Howard, anteriormente abordados.⁶⁹ A segregação até poderia ocorrer, mas como um efeito colateral, devido às desigualdades econômicas na sociedade, como pode ser visto no conceito de Villaça: “É um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais

⁶⁷ VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Estúdio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001. p. 252.

⁶⁸ ROLNIK, Op. cit. p. 51, 52, 67, 87, 88, 180, 181 e 183.

⁶⁹ HOWARD, Ebenezer. Cidades-jardins de amanhã. São Paulo: Annablume, 2002.

em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole”.⁷⁰

Alguns afirmam que o zoneamento estabelecia zonas exclusivas para as camadas da população de alta renda, enquanto também estabelecia onde os pobres poderiam morar: na periferia das grandes cidades.⁷¹ Algumas dessas regulamentações eram anteriores aos próprios conceitos modernistas, pois já eram aplicadas no final do século XIX. Veja-se que também atividades diversas eram reguladas, ou proibidas: - a circulação de gado na Avenida Paulista, em São Paulo, em 1894,⁷² ou - a “secagem de couros e a venda de frutas pelas ruas da Cidade”, em Porto Alegre, em 1890.⁷³ Em 1939 foi elaborado por Arnaldo Gladosch um plano para Porto Alegre, que já previa zoneamento.⁷⁴ O zoneamento, com outra denominação, já era parcialmente aplicado nas cidades brasileiras muito antes de ser bandeira do movimento da arquitetura e urbanismo modernista. Ao demarcar zonas das cidades onde algumas atividades eram permitidas ou proibidas, os legisladores estavam querendo afastar fontes de perturbação do sossego público ou inconvenientes.

Seja qual for a razão que de fato impulsionou o zoneamento nas metrópoles brasileiras, se os conceitos de cidade-jardim ou do modernismo, ou a deliberada intenção de segregar, na prática ela funcionou isolando vizinhanças residenciais abastadas dos territórios da população pobre. Mesmo que ambas ficassem lado a lado, como a Vila Assunção em Porto Alegre ou o Morumbi e Paraisópolis em São Paulo. No discurso, porém, as razões para zonear eram de aparência mais racional, segundo as justificativas do Ato 127, de 1931, da Prefeitura de São Paulo que instituiu o zoneamento para determinados distritos da cidade:

para exercer poder de polícia municipal; para impedir cidadãos de usar propriedades de uma maneira que disturbe vizinhos; para predefinir as características de zonas urbanas em ordem para calcular os investimentos necessários em infraestrutura; para proteger o capital investido em imóveis; para prevenir a especulação em valores de imóveis que vá causar mudanças rápidas e prematuras em características de vizinhanças em detrimento da propriedade privada e

⁷⁰ VILLAÇA, 2001, Op. Cit. p. 142.

⁷¹ ROLNIK, Op. cit. p. 88 e 89.

⁷² ROLNIK, Op. cit. p. 180.

⁷³ PORTO ALEGRE. Câmara de Vereadores. Atas de sessões 1886-1898.

⁷⁴ CANEZ, Ana Paula. Arnaldo Gladosch o edifício e a metrópole. Porto Alegre: Ed. Unirriter, 2008.

da estética.⁷⁵

Também é apontado que o zoneamento seletivo, em São Paulo, foi uma proteção requerida pelos moradores de maior renda, como defesa contra a anistia que a Prefeitura concedia as moradias irregulares no restante da cidade.⁷⁶ De qualquer maneira, a proteção do capital empregado na habitação também aparecia nos discursos justificativos do zoneamento, como neste texto de Francisco Prestes Maia, de 1936, onde os vizinhos “indesejáveis” não seriam somente os pobres:

Em São Paulo, assim como em várias outras cidades, o cidadão, que empata uma boa porção de seus bens na construção de uma casa ou mesmo em um prédio para renda, nunca está seguro de que no próximo dia, quando ele menos espera, um arranha céu é construído ao lado do seu palacete, esmagando-o. Uma fábrica, com seu barulho e fumaça, espanta os inquilinos de seus apartamentos. Um depósito, um matadouro, uma garagem ou um cortiço vão desvalorizar seus prédios. Somente o zoneamento pode aliviar isto, introduzindo ordem na construção, especialização na vizinhança e organização em toda a cidade.⁷⁷

Estas ações ocorriam dentro de um contexto de busca por uma “modernidade urbana”, segundo Sandra Pesavento.⁷⁸ Na busca do progresso e da modernidade, na década de 1930, Porto Alegre, tentou encobrir as grandes diferenças sociais existentes através de “ações arbitrárias na reordenação do espaço e da vida nestas regiões”. Pesavento pondera que o crescimento das periferias e dos cinturões de miséria seria resultado das intervenções governamentais que visavam a modernização da cidade.⁷⁹

De qualquer maneira, o zoneamento é uma importante ferramenta para o ordenamento urbano. Não implica necessariamente em segregação, nem impossibilita diversas possibilidades de uso miscigenado de funções e atividades. Como qualquer outra ferramenta urbanística, deve ser empregada com critérios adequados.

⁷⁵ ROLNIK, Op. cit. p. 291 e 292, tradução nossa.

⁷⁶ ROLNIK, Op. cit. p.283.

⁷⁷ Prestes Maia apud ROLNIK, Op. cit. p. 319, tradução nossa.

⁷⁸ Sandra Jatahy Pesavento, História – UFRGS/1969, Mestre em História – PUCRS/1978, Doutora em História – USP/1987. Autora/organizadora de 51 livros.

⁷⁹ PESAVENTO, Sandra Jatahy. Memória Porto Alegre: Espaços e vivências. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999. p. 98 a 101.

1.2.6 Parcelamento do solo (e infraestrutura)

Até 1979 não havia maiores regulamentações federais relativas ao parcelamento do solo. O empreendedor, privado ou público, somente estava sujeito a obrigações caso existisse lei no município ou estado. É de 1923 o primeiro regramento na cidade de São Paulo, estipulando o licenciamento para quem fosse abrir ruas. Deveria dar solução de drenagem pluvial, doar áreas para o município de 20% para as ruas e variável para espaços abertos (entre 5 e 10%), também estipulava a área mínima dos lotes.⁸⁰

A falta de regulamentação ocasionava a situação, relatada em 1925, pelo prefeito de São Paulo, Pires do Rio, onde os empreendedores entregavam ao município as vias do parcelamento do solo executado sem qualquer infraestrutura, para imediatamente gestionar:

os vendedores de lotes, aqueles que estão colhendo fabulosos, fáceis e lucrativos ganhos, são os primeiros a vir questionar e mesmo demandar dos cofres públicos, melhorias e manutenção que eles mesmos deveriam ser responsáveis.⁸¹

Em 1937 foi promulgado um decreto federal, nº 58, que dispunha “sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações”.⁸² Mas esse instrumento legal não impunha qualquer obrigação ao empreendedor em termos de infraestrutura ou que parte do loteamento fosse destinada para uso público (praças, áreas para escolas, etc.).

O Decreto-Lei nº 271, de 1967, dispunha sobre “loteamento urbano”, mas ainda não avançava na questão das obrigações do loteador, remetendo a questão aos municípios. E ratificava que o Decreto-Lei nº 58 de 1937 permanecia em vigor.⁸³

Esse tipo de demanda deveria ter encerrado após a promulgação da lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.⁸⁴ A partir dela, as obras de infraestrutura (abertura de vias, solução de esgoto pluvial, esgoto sanitário, fornecimento de água e energia elétrica) e a documentação (licenciamento, registros, etc.) passaram a ser responsabilidades

⁸⁰ ROLNIK, Op. cit. p. 92.

⁸¹ Pires do Rio apud ROLNIK, Op. cit. p. 221, tradução nossa.

⁸² BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de novembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento.

⁸³ BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano.

⁸⁴ BRASIL. Lei do parcelamento do solo, Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

exclusivas do empreendedor, embora persista grande passivo de loteamentos realizados antes dessa regulamentação, além dos empreendimentos novos clandestinos e irregulares.

1.2.7 Cidade legal e cidade ilegal

Se até 1850 havia as terras com titulação legal e as terras ocupadas, no século XX, nas áreas urbanas, persistiu o binômio cidade legal x cidade ilegal. No exemplo da cidade de São Paulo, por volta de 1930 menos de um terço dos imóveis eram legalizados. Portanto, a cidade ilegal era predominante e se concentrava em alguns locais, não sendo homogênea em todo o território. O fato de parte da cidade ser irregular, impedia a prefeitura de atender essa significativa parcela da população. A pressão popular exigia alguma atitude, cuja resposta ocorreu em 1936, com uma anistia aos prédios irregulares, condicionada a que as casas estivessem em condições razoáveis de higiene e segurança, recaindo em um exame subjetivo da autoridade municipal. Essa subjetividade de poder regularizar, ou não, uma habitação, foi considerado um instrumento de “recrutamento político das massas”. Por sua ambiguidade, qualquer habitação poderia ser regularizada, mas quem decidia isso era o Estado, caso a caso.⁸⁵

Rolnik assim concluiu sobre essa questão:

[...] iniciando nos anos 1930 um pacto territorial foi estabelecido, onde a ilegalidade era tolerada para ser negociada posteriormente pelo estado. Uma das condições desse pacto era de que o estado assumiria o papel de provedor, e os residentes do território ilegal, o papel de devedores, por receberem favores do estado, uma vez que do ponto de vista estritamente legal, eles deveriam receber punições.⁸⁶

Em época mais recente, a regularização de habitações ilegais recebeu critérios menos subjetivos. O Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, através da Lei nº 11.977/2009, deixa bem claras quais as condições para ser regularizável uma área já ocupada, restringindo as possibilidades de manipulação. Saliente-se que essa legislação não se aplica às habitações individualmente, mas a loteamentos irregulares:

⁸⁵ ROLNIK, Op. cit. p. 98, 99, 273, 280, 290 e 291.

⁸⁶ ROLNIK, Op. cit. p. 346-347, tradução nossa).

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;⁸⁷

Outras iniciativas pontuais para dar contornos claros para regularização fundiária já existem há mais tempo. No Rio Grande do Sul, a Corregedoria Geral de Justiça já vem publicando regramentos denominados de “More Legal”, com vista a estabelecer critérios para regularização, estando em sua quarta versão:

Art. 512 § 1º – Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.⁸⁸

Ainda assim, Porto Alegre, capital estadual com população superior a 1,4 milhão de habitantes, contabiliza aproximadamente 20% das habitações não são legalizadas, segundo dados extraoficiais, o que dá um parâmetro da dimensão e complexidade da questão.

Finaliza este exame da evolução da legislação urbanística no Brasil com o quadro 2, no qual são cronologicamente elencadas alguns dos regramentos federais mais influentes neste processo.

⁸⁷ BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

⁸⁸ CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Projeto More Legal IV. Provimento n.º 21/2011-CGJ. 2011.

Quadro 2: Quadro sintético da evolução da legislação urbanística federal brasileira, com os instrumentos mais significativos.

Data:	Autor:	Ato:
1375	Dom Fernando	Instituído o sistema de sesmarias
1446	Portugal	Ordenanças Afonsinas
	Portugal	Capitanias hereditárias
1521	Portugal	Ordenanças Manoelinas
1530	João III	Carta para o Capitão Mor das terras de sesmaria
1822	Dom Pedro I	Final do sistema de sesmarias
1850	Dom Pedro II	Lei das Terras devolutas – Lei 601
1937	República	Lei de loteamento e venda de terrenos para pagamentos em prestações – Lei 58
1979	República	Lei do Parcelamento do solo urbano – Lei 6.766 (Lei Lehman)
1988	República	Constituição Federal
2001	República	Estatuto da Cidade – Lei 10.257
2009	República	Programa Minha Casa, Minha Vida – Lei 11.977

Fonte: elaborado pelo autor da tese.

1.2.8 Sinopse

O domínio da terra, no Brasil colônia portuguesa, se dava de duas maneiras: uma dentro do sistema legal – as sesmarias e datas, e outra pela prática social – as ocupações livres. Estas últimas não tinham amparo legal, mas eram consideradas legítimas. Era condição essencial para ter direito à terra, em ambas as modalidades, sua utilização produtiva. Com a Independência do Brasil cessou o sistema de sesmarias, mas permaneceu o da livre ocupação, no Império, até 1850. Não somente as sesmarias e ocupações de terras devolutas são exemplo dessa cultura. A postura que Portugal teve em relação ao Tratado de Tordesilhas, é sintomática. Ocupou (invadiu?) as terras que seriam da Espanha, com a clara intenção de assegurar a posse sobre elas. As Capitanias Hereditárias tinham a posse condicionada a serem de fato ocupadas. É de ser ponderado se esta cultura de origem lusa, de primeiro ocupar e produzir, como maneira de assegurar a posse, não teria reflexos até os dias de hoje na sociedade brasileira. Sob outras condições, ainda hoje há reflexos legais dessa modalidade, como o usucapião, por exemplo.

Assim como abordado anteriormente no balanço da regulamentação e da desregulamentação, também há movimentos pendulares em vários temas de questões urbanas, como no uso das vias públicas, do zoneamento, de questões higienistas como os afastamentos entre prédios, etc. E persiste a dicotomia entre a

cidade legal e a cidade ilegal, com tentativas de trazer mais habitantes para a legalidade através de novos instrumentos jurídicos, mas distante de modificar positivamente a questão.

1.3 DIREITO URBANÍSTICO E ORDEM URBANÍSTICA

A especialização da legislação acarreta igualmente a especialização do aparato jurídico subsidiário. Assim, no caudal da sofisticação do aparato jurídico surge o direito urbanístico e a ordem urbanística.

1.3.1 Direito urbanístico

Com a abundância de leis para todas as áreas de atuação do ser humano, a sistematização ocorre como consequência natural da complexidade crescente do emaranhado jurídico. Assim também se sucede com as leis referentes ao planejamento urbano, agrupadas no denominado direito urbanístico. Empregando uma definição enunciada pelo jurista José Afonso da Silva,⁸⁹ lembrada por Andrea T. Vizzotto,⁹⁰ tem-se que o direito urbanístico é:

Ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da ordenação do território, cujo objeto consiste em estabelecer um conhecimento sistematizado dessa realidade jurídica.⁹¹

Vizzotto acrescenta à definição de direito urbanístico a política urbana: “estuda, delimita e sistematiza, por meio de princípios, diretrizes e normas jurídicas, a política urbana”. Sendo a política urbana “o conjunto de ações executivas de ordenação do território”. Adiciona que o direito urbanístico surgiu na esteira do surgimento do urbanismo (urbanismo enquanto área do conhecimento formada pelo conjunto de técnicas de intervenção estatal no espaço da cidade para fins, tão somente funcionais, de organização física-territorial). Não somente um agrupamento de leis, o Direito Urbanístico tem seus princípios, apontados em uma explanação da

⁸⁹ José Afonso da Silva, 1925, mineiro, graduado em Direito USP/1957, livre docente de direito constitucional na USP/1969, foi responsável pelo curso de pós-graduação de Direito Urbanístico da USP. Foi Procurador do Estado de São Paulo.

⁹⁰ Andrea Teichmann Vizzotto, bacharel em Direito PUC-RS/1985, Mestre em Planejamento Urbano e Regional UFRGS/2008. Procuradora do Município de Porto Alegre. Professora universitária.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 38.

jurista Rosângela L. Cavallazzi.⁹²

São princípios do Direito Urbanístico a função social da propriedade pública e privada; a função pública do urbanismo; a remissão ao Plano Diretor; o princípio da equidade, a partir do qual derivam outros dois: o da afetação das mais-valias do custo da urbanização e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da atuação urbanística; a gestão democrática da cidade; a proteção ao meio ambiente; a sustentabilidade das cidades; a primazia do espaço público; a paisagem como patrimônio público; o princípio da precaução e o princípio da proibição de retrocesso.⁹³

O jurista Luciano de Faria Brasil⁹⁴ propõe que o direito urbanístico no Brasil oscila entre dois polos, como consequência da dinâmica social. Em um polo está a autoridade estatal, e no outro a sociedade civil. O primeiro nas “figuras conceituais do planejamento urbano e da gestão urbana”. O poder público se utiliza das normas do direito urbanístico como uma atividade com embasamento técnico. Enquanto o segundo como uma “conquista da sociedade civil organizada, fruto de uma conjuntura de lutas sociais”. A interpretação do direito urbanístico seria, neste caso, na afirmação dos direitos sociais. Brasil alerta que, como consequência dessa dualidade, assim também são as repercussões judiciais, oscilando entre os dois polos.⁹⁵

Apesar de esta tese tratar somente da questão urbanística, há uma tendência crescente de os juristas trabalharem conjuntamente as questões urbanas com as questões ambientais, desfragmentando as interferências do meio ambiente natural no urbano e sua recíproca.⁹⁶

No Brasil o direito urbanístico ganhou impulso quando a Constituição Federal de 1988 incorporou a questão urbana em seu texto.⁹⁷ O crescimento da importância

⁹² Rosângela Lunardelli Cavallazzi, graduada em Direito e História UFSC/1977, Doutora em Direito UFRJ/1993. Pesquisadora e orientadora de teses na UFRJ e na PUC-RJ.

⁹³ CAVALLAZZI, Rosângela. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à Cidade. In *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

⁹⁴ Luciano de Faria Brasil, 1971 Porto Alegre, graduado em Direito UFRGS/1993, Mestrado em Filosofia PUC-RS/2005. Promotor de Justiça no MP/RS.

⁹⁵ BRASIL, Luciano de Faria. Notas metodológicas sobre a interpretação do direito urbanístico. In: *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 58 e 59.

⁹⁶ VIZZOTTO, Andrea T. A flexibilização de normas jurídicas e o direito urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, abr./jun. 2011. <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/40296> . p. 3.

⁹⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Artigo 182 e seguintes.

do direito urbanístico prosseguiu com o surgimento do Estatuto da Cidade⁹⁸ e com o programa Minha Casa, Minha Vida.^{99 100}

Mas, ressalte-se, o direito urbanístico é relativamente recente no mundo jurídico brasileiro. Neste sentido Betânia M. Alfonsin ensina:

Enquanto o direito de propriedade é um instituto que remonta ao direito romano, o Direito Urbanístico, enquanto disciplina, é bastante recente, tendo pouco mais de um século na Espanha e algumas décadas no Brasil e na Colômbia.¹⁰¹

A denominação de “direito urbanístico” ganhou a predominância de uso, mas o geógrafo Marcelo Lopes Souza¹⁰² faz uma ponderação bem pertinente. Ele sustenta que seria preferível utilizar-se a expressão “direito urbano”, pois o urbanismo é somente uma das disciplinas do campo do planejamento urbano. Faz uma analogia, demonstrando que se utiliza a expressão “direito agrário” e não “direito agrônômico”.¹⁰³

1.3.2 Ordem urbanística

Mais amplo do que o direito urbanístico é a ordem urbanística. Brasil defende que é a partir de 1985, no Brasil, que o direito urbanístico obteve sua maioridade em relação a outros ramos dos direitos difusos e coletivos, como por exemplo, o direito ambiental. Foi quando a tutela da ordem urbanística foi incluída na lei da Ação Civil Pública.¹⁰⁴ A promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, consolida esta mudança de status. Salienta como conteúdos do direito urbanístico a propriedade urbana e do solo urbano, o regime jurídico do planejamento urbano, a ordenação jurídica do sistema viário, a ordenação da paisagem urbana, a disciplina dos instrumentos de intervenção urbanística (servidões, desapropriações, limitações), e a disciplina de controle urbanístico (autorizações e licenças edilícias e urbanísticas).¹⁰⁵

A ordem urbanística é caracterizada como o conjunto de regulamentos do

⁹⁸ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

⁹⁹ BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

¹⁰⁰ VIZZOTTO, Op. Cit. p.2.

¹⁰¹ ¹⁰¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Op. Cit. p. 243.

¹⁰² Marcelo Lopes de Souza, Geógrafo UFRJ/1985, Mestre em Geografia UFRJ/1988, doutor em Geografia Universität Tübingen, Alemanha /1993. Professor na UFRJ.

¹⁰³ SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 56.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

¹⁰⁵ BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. In: Revista do Ministério Público do RS nº 69. Porto Alegre: MP/RS, maio-agosto 2011. p. 161, 162, 170 e 171.

direito urbanístico, relacionando-se com outros ordenamentos, como o ambiental, administrativo, etc. Sobre o tema, escreveu o jurista Carlos A. Sundfeld:¹⁰⁶

Com isso, o direito urbanístico fica claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil. *Ordem urbanística* é um conceito caro ao Estatuto da Cidade. Seu primeiro sentido é o de *ordenamento*: a ordem urbanística é o conjunto orgânico de imposições vinculantes (são as “normas de ordem pública” a que alude o art. 1º, parágrafo único) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. O segundo sentido é o de *estado*: a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.¹⁰⁷

Portanto, a ordem urbanística tem dois aspectos. Um diz respeito a corresponder à parte específica do sistema jurídico. Outro aspecto é o referente às relações sociais presentes na realidade urbana. Brasil propôs um enunciado para conceituar ordem urbanística, não sem antes ressaltar que é um conceito incompleto devido a ele ser aberto:

Trata-se do direito difuso à realização do direito urbanístico brasileiro, na medida em que a sua efetivação é necessária ao cumprimento do direito a cidades sustentáveis (compreendido como uma das matrizes do regime jurídico urbanístico). Trata-se, em última análise, do direito à cidade, relido e atualizado pelo imperativo contemporâneo da sustentabilidade.¹⁰⁸

Associando os conceitos de ordem urbanística com as diretrizes do Estatuto da Cidade, Sundfeld enumera o que seria o equilíbrio a ser buscado pela ordem urbanística:¹⁰⁹ o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação, etc.): equilíbrio entre a realização do presente e a preservação do futuro; entre o estatal e o não estatal; entre o urbano e o rural; entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes; entre o emprego do solo e a infraestrutura existente. Adiante, o jurista dá uma ênfase na sustentabilidade, afirmando ser ela

¹⁰⁶ Carlos Ari Sundfeld, graduado em Direito PUC-SP 1982, Mestre e Doutor PUC-SP 1987 e 1991. Foi Procurador do Estado de São Paulo. É professor da FGV-SP e sócio de consultoria em Direito.

¹⁰⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3ª edição, atualizada de acordo com as Leis ns. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 54 e 55.

¹⁰⁸ BRASIL, Luciano de Faria. Op. Cit. p. 170.

¹⁰⁹ SUNDFELD, Op. Cit. p. 54 e 55.

mais importante do que o crescimento, tanto à expansão urbana como a produção e consumo.

Outro princípio muito importante ressaltado pelo jurista é o que, na prática, resulta nos estudos de impacto de vizinhança e estudos ambientais, de que impactos provocados por intervenções devem ser compensados, além de serem previamente debatidos. Ocorre que por onde seja examinada a ordem urbanística, ela remete a busca da cidade sustentável, que é a cidade equilibrada. Lembra-se que a cidade sustentável é prevista na Constituição, pela associação dos artigos 182 e 225.¹¹⁰

Por tratar-se de definição jurídica, neste caso é importante destacar que a ordem urbanística é considerada direito transindividual, ou seja, direito difuso e coletivo. Esta classificação terá importância adiante, sendo analisado no tópico da tutela da ordem urbanística (item 1.3).

Enfim, sinteticamente, conclui-se que a ordem urbanística é a porta de entrada do direito urbanístico na questão da proteção processual coletiva. Esta é atuação do Ministério Público em defesa da sociedade, através de ação civil pública, por exemplo. É o elo entre as questões urbanas e os direitos e interesses coletivos da população. Direitos e interesses coletivos serão analisados no subcapítulo 1.3.2 a seguir. Ordem urbanística é a efetiva aplicação do direito urbanístico a cumprir suas finalidades sociais.

1.3.3 Sinopse

A evolução do progresso humano foi criando regras para finalidades cada vez mais especializadas, e assim também ocorreu com a maneira de lidar com as cidades, surgindo o direito urbanístico. Para fazer a fiscalização e fazer valer o direito urbanístico, há a ordem urbanística, que é um sistema que inclui desde a legislação até instituições que fazem essa fiscalização, como o Ministério Público.

¹¹⁰ BRASIL, Luciano de Faria. Op. Cit. p. 169.

1.4 EFETIVIDADE DAS LEIS

Se por um lado o homem decidiu viver em sociedade e criar regras para essa convivência, por outro lado há movimentos no sentido contrário, no sentido de que não haja tantas regras, ou de que, havendo regras, elas não sejam cumpridas. Há os que não cumprem porque não tem condições de fazê-los, e os que não cumprem deliberadamente.

1.4.1 Efetividade

“A Lei?... Ora, a Lei”. Esta frase, título de um capítulo de um artigo de sua autoria, é atribuída por Flávio Villaça¹¹¹ ao ex-presidente brasileiro Getúlio Vargas. Ilustra bem o que afirma, de que “o descaso para com as leis em geral é um dos mais perniciosos traços da sociedade brasileira”. Segue o raciocínio demonstrando que as leis no Brasil são feitas por e para a classe dominante. Por classe dominante ele entende que sejam as lideranças econômicas, políticas, religiosas e sociais. É esta classe que patrocina a lei – sua produção, fiscalização, cumprimento e descumprimento – e ao mesmo tempo patrocina as formas de “contorna-la sempre que lhe convém”. Mas que, ainda assim, se as leis urbanísticas não fossem necessárias ao mercado imobiliário elas não existiriam.

Do outro lado das leis estão os mais pobres. Segundo Villaça os pobres não tem condições econômicas de cumprir a lei, e é por isso que não a cumprem, nem se preocupam com ela, uma vez que não foi feita para eles. Conclui que os dominados nem sabem que estão descumprindo a lei, que a legalidade é outro mundo, não o deles. Enfim, que “em várias esferas da sociedade, eles vivem num mundo não atingido pela lei”. Adiante, o autor se refere a uma maneira de contornar o cumprimento da lei – especialmente no Brasil – que é a corrupção. Ela seria o reflexo da desigualdade, principalmente de poder político e econômico. Para evitar a real causa do não cumprimento da lei, que é o fato de os mais pobres não poderem cumpri-la, é criado um falso debate: “a lei que falta e a falta de planejamento urbano”. Villaça destaca que o foco do não cumprimento da lei no Brasil, tanto leis urbanísticas como outras, é que a “maioria excluída não tem condições de cumprir a lei”. Designa de farsa a reivindicação de mais leis uma vez que já há leis demais não

¹¹¹ Flávio José Magalhães Villaça, 1929, paulista, Arquiteto e Urbanista USP/1953, Mestre em Planejamento Urbano Georgia Institute of Technology, EUA/1958, Doutor em Geografia USP/1979. Professor emérito e aposentado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

sendo cumpridas.¹¹²

Este “traço cultural”, de longa data, de o cumprimento da lei ser relativo, pode muito bem ser ilustrado por um caso lembrado por José Roberto Fernandes Castilho,¹¹³ se referindo a uma monografia de Maria Cecília Naclério Homem.¹¹⁴ Em 1928 estava em construção o edifício Martinelli, “que inaugurou a verticalização da capital paulista”, aprovado para ter 14 andares. Quando a obra ultrapassou em vários pavimentos o que estava licenciado, um engenheiro fiscal da prefeitura a embargou. Então o “rico comendador” Martinelli dirigiu-se diretamente ao prefeito, rasgou o termo de embargo e bradou que “O Martinelli não se embarga”. O autor relata que o episódio exhibe duas facetas de ilegalidade urbanística: o privilégio e o imprevisto. A primeira é que o empreendedor sempre pretenderia obter vantagens por meio de seu empreendimento não ser enquadrado na regra ordinária. “Se a lei não permite o empreendimento pretendido, ela terá de ser quebrada”. Já a segunda, o imprevisto, é a negação da previsão de projeto. No caso do Martinelli, o que fez o comendador parar de avançar foi o risco de desabamento, e não a ilegalidade. O autor segue citando vários outros exemplos de práticas de burlas das leis urbanísticas.¹¹⁵

Também Betânia M. Alfonsin corrobora a questão da não efetividade das leis

A imensa crônica de irregularidades e desrespeito à lei, de norte a sul do país, todavia, só reforça a interpretação de que a postura arrogante dos proprietários de terra prevaleceu ao longo da história, infelizmente contando, muitas vezes, com a conivência do poder público. As inúmeras ocupações existentes nas cidades brasileiras e que tem hoje direito à regularização fundiária segundo o Estatuto da Cidade, também nada mais são do que testemunhos territoriais de que antes da promulgação da Constituição Federal os proprietários urbanos brasileiros tanto podiam fazer o que bem entendessem, que não faziam nada, abandonavam a terra de forma desidiosa e desinteressada.¹¹⁶

Ressalte-se que não é um problema somente latino-americano. O autor

¹¹² VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 223 a 226.

¹¹³ José Roberto Fernandes Castilho, graduado em Direito pela USP/1983, Doutor USP/1998, é Procurador do Estado de São Paulo e professor na UNESP.

¹¹⁴ Maria Cecília Naclério Homem, paulista, graduada em Letras USP/1961, Mestre em História Social USP/1982, Doutora em História da Arquitetura e Urbanismo USP/1992.

¹¹⁵ CASTILHO, José R.F. Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino. São Paulo: Editora Pillares, 2010. p. 286 a 289.

¹¹⁶ ALFONSIN. Betânia M. Op. Cit. p. 247.

Witold Rybczynski,¹¹⁷ exemplifica que nos EUA também essa situação ocorria, afirmando que “onde o valor da terra era alto, o controle sobre o que seria construído era quase impossível”.¹¹⁸

Trabalhando numa escala macro, examinando a sociedade capitalista ocidental como um todo, o pensador marxista David Harvey¹¹⁹ defende a tese de estarmos vivendo um período de distensão dos regramentos. Entende que no início da década de 1970 “alguma coisa significativa mudou no modo de funcionamento do capitalismo”, Refere explicitamente que estamos em uma transição, com importantes transformações no campo da tecnologia e do processo de trabalho, e também nas modalidades de regulamentação.¹²⁰

Utiliza um esquema de Erik Swyngedouw,¹²¹ de 1986, para ilustrar simplificadaamente as diferenças em curso, destacando-as como não continuidades. Relaciona uma dicotomia entre processo fordista x produção just-in-time: regulamentação x desregulamentação; rigidez x flexibilidade; modernismo x pós-modernismo; totalidade x especificação; socialização x individualização; dentre outros, por exemplo. As contraposições indicam que estaríamos passando para uma era onde haveria menos regramentos, e onde as decisões estariam migrando da coletividade para o individualismo. Ou, migrando de uma visão de conjunto para uma visão fragmentada.

Mas Harvey pondera que, ao invés de estarmos presenciando uma guinada definitiva, talvez seja somente uma oscilação interna natural do capitalismo:

Uma oscilação permanente entre centralização e descentralização, entre autoridade e desconstrução, entre hierarquia e anarquia, entre permanência e flexibilidade, entre a divisão detalhada do trabalho e a divisão social do trabalho (para relacionar algumas das muitas oposições que podem ser identificadas).¹²²

E que, portanto desapareceria a distinção rígida entre modernismo e pós-

¹¹⁷ Witold Rybczynski, 1943, escocês, Arquiteto - McGill University/1966, Mestre - McGill University/1972. É professor e pesquisador da McGill University de Montreal, Canada.

¹¹⁸ RYBCZYNSKI, Witold. Vida nas cidades. Record 1996. p. 132.

¹¹⁹ David Harvey, 1935, geógrafo britânico, PhD em geografia pela Universidade de Cambridge em 1961, professor de antropologia e geografia da City University de Nova York.

¹²⁰ HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 2009. P.163.(Original: The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change, 1989).

¹²¹ Erik Swyngedouw, 1956, Geógrafo belga, aluno de David Harvey, Mestre em planejamento urbano e regional Catholic University of Leuven, PhD Johns Hopkins University. Lecionou em Oxford e desde 2006 em University of Manchester.

¹²² HARVEY, David. Op. Cit. p. 305.

modernismo, pois ambos seriam apenas partes do fluxo das relações interiores do capitalismo.

Ao encontro do quadro de Swyngedouw apresentado anteriormente, Ermínia Maricato afirma que passamos de um período de rigidez para outro de flexibilização. Paralelamente ao bem estar social, o período anterior foi marcado por rigidez nos investimentos, no mercado de trabalho, nos contratos, na estrutura e ação do Estado. Também se refere ao início dos anos 1970 como marco do início da mudança, denominada por alguns de globalização. Uma mudança em toda a sociedade capitalista ocidental, associada a um problema cultural local. A mudança teria trazido a desregulamentação e a privatização dos serviços públicos. Uma das marcas seria a flexibilização. Flexibilização da unidade de produção, nas relações de trabalho, diversificação de produtos e dos mercados.¹²³

Maricato arremata:

A flexibilização chegou também ao Estado e a seu papel regulador.¹²⁴

A autora defende que este processo, de mudança global, teve um dos seus esteios teóricos no que é denominado de “Consenso de Washington”. Documento com este nome, elaborado por John Williamson e publicado em 1990, sintetizava as deliberações de uma reunião entre o governo norte-americano, representantes das organizações financeiras internacionais e dos países “emergentes”, realizada um ano antes, na capital dos EUA, Washington. Dava as diretrizes para fazer ajustamentos nas economias periféricas, através de “estabilização macroeconômica com superávit fiscal primário, reestruturação dos sistemas de previdência, liberalização financeira e comercial e privatizações”.¹²⁵

O pensamento de Maricato converge com o de Harvey, mas ela vai adiante, aproximando a realidade local, latino-americana e brasileira. Neste sentido, aponta que os acontecimentos locais não são derivados somente dos fenômenos internacionais, como a referida globalização. Especificamente na questão do planejamento urbano, refere-se a uma característica latino-americana, que é o patrimonialismo. Inicialmente, entende que patrimonialismo é o “uso pessoal da esfera pública e o exercício do favor (ou troca)”.

¹²³ MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 67 e 71.

¹²⁴ MARICATO, Op. Cit., p. 71

¹²⁵ MARICATO, Op. Cit., p. 74 e 75.

Refere que patrimonialismo também é feito por clientelismo, coronelismo ou caudilhismo e oligarquia, sendo suas características resumidas assim:

- a) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder;
- b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal;
- c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico.¹²⁶

Prossegue, ligando a corrupção endêmica na América Latina como consequência do poder passar pela esfera pessoal, enquanto o sistema político e o Judiciário ainda são atrasados e pré-modernos, relações que atravessaram a modernização, industrialização e urbanização.

Maricato é incisiva:

Nesse ambiente, a aplicação da lei segue caminhos imprevisíveis quando se trata de contrariar interesses dominantes. Leis progressistas podem resultar em decisões conservadoras, já que os julgamentos não ignoram as relações pessoais ou de compadrio.¹²⁷

Então, não seria apenas a legislação que refletiria interesses particulares. As decisões judiciais também reproduziriam esses interesses. Outro fenômeno associado é o que está escrito na lei e como a lei é cumprida. Ou seja, estar na lei não garante que ela seja cumprida. A falta de efetividade das leis. Os políticos tem um discurso para seu exercício de mando, mas distante da prática. Maricato lança a hipótese de que o patrimonialismo é “funcional para a globalização”, pois ambos correm paralelamente, em sintonia. Ou seja, o patrimonialismo facilitaria a implantação dos conceitos da globalização, uma vez que seus interesses seriam afins.¹²⁸

Maricato enumera três linhas de orientação aplicadas para os investimentos públicos urbanos nas cidades brasileiras. Muito oportuna a lista, uma vez que poderá servir para entender alguns eventos pesquisados adiante:

- a) aquela orientada pelos interesses do mercado imobiliário, cujo motor é a valorização imobiliária;

¹²⁶ MARICATO, Op. Cit., p. 68 e 77.

¹²⁷ MARICATO, Op. Cit., p. 78.

¹²⁸ MARICATO, Op. Cit., p. 78, 79 e 80.

- b) aquela definida pelo marketing urbano, cujo motor é a visibilidade; e
- c) aquela definida pela relação clientelista, que responde a interesses eleitorais.¹²⁹

A autora ressalta que a última linha até poderia beneficiar áreas pobres, mas seria aplicada por conveniências que não as do planejamento urbano.

Um das facetas práticas do Consenso de Washington nas cidades seria o Plano Estratégico, dando um novo papel a elas no mundo globalizado. Apesar da aparência democrática e participativa, o resultado dos planos estratégicos desregula, privatiza, fragmenta e dá poder absoluto ao mercado.¹³⁰

De volta ao Brasil contemporâneo, o pesquisador Jorge Guilherme Francisconi¹³¹ pondera que:

A leniência da justiça e o aparelhamento do estado promovem a perda de confiança no setor público e nas instituições democráticas, fazendo com que aqueles que defendem o interesse público sejam vistos como de categoria inferior, com o crescimento da descrença, da anomia e do desinteresse do cidadão em relação à cidade e sua governança.¹³²

Prossegue afirmando que a leniência e a lentidão do judiciário e da polícia afetam a governança municipal, estadual e federal, assim como a qualidade de vida de todos que vivem em cidades e metrópoles. Exemplo prático de parte do que se refere, cita a urbanização descontrolada, que inviabiliza o planejamento urbano e torna sem efeito as legislações urbanísticas. Afirma que as invasões e construções desordenadas fazem piorar os conflitos urbanos, e que avançam porque falta vontade política de atacar a questão.¹³³

Concordando com a essência das posições já apresentadas, Marcelo Lopes de Souza apresenta uma visão não derrotista. Aponta que apesar de vivermos em um país onde há leis que “pegam” e leis que “não pegam”, não se deve menosprezar a existência de boas leis. Refere que se não houvesse leis, seria ainda pior para a população, pois seus direitos não teriam nem respaldo jurídico. Prossegue afirmando

¹²⁹ MARICATO, Op. Cit., p. 81.

¹³⁰ MARICATO, Op. Cit., p. 88 e 89.

¹³¹ Jorge Guilherme de Magalhães Francisconi, Arquiteto e Urbanista – UFRGS/1966, Mestre em Planejamento Regional – University Syracuse, EUA/1969, Doutor em Ciências Sociais - University Syracuse, EUA/1972. Professor e pesquisador.

¹³² FRANCISCONI, Jorge Guilherme. O futuro de nossas cidades: governança e cidadania. In: Cultura, “Favela é Cidade” e o Futuro de Nossas Cidades. Coord. João Paulo dos Reis Velloso... (et al.). Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2014. p. 219.

¹³³ FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Op. Cit. p. 233.

que as leis são meros recursos, que de nada valem se não houver pressão para que sejam eficazes. Que deve haver “pressão de baixo para cima” para que sejam utilizadas e fiscalizadas. Também se refere aos “hábitos e tradições” do país para o descumprimento das leis, mais do que o cumprimento. Conclui que, como condição necessária para que o planejamento e gestão progressistas tenham êxito, é necessária a pressão da sociedade civil.¹³⁴

1.4.2 Sinopse

Se o homem não queria receber ordens de outro homem, e para isso criou as leis para toda a sociedade, conforme comentado na introdução deste primeiro capítulo, parece que esta solução também não o deixou satisfeito. O homem tem uma tendência de não querer obedecer à regra alguma, mesmo que conveniada por toda a sociedade. E surgem os movimentos contrários à regulamentação, sendo denominados de pós-modernismo, patrimonialismo, desregulamentação, flexibilização, etc. Se o objetivo não é puramente desobedecer à lei, é ao menos aplica-la de maneira mais branda.

1.5 A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

O sistema atualmente existente para fiscalização da aplicação da legislação urbanística, a tutela da ordem urbanística, envolve desde leis até instituições. O Ministério Público tem importante papel nesta tutela. Já examinados em 1.1.3, o direito urbanístico e a ordem urbanística, aqui é examinado o Ministério Público e a tutela da ordem urbanística propriamente dita. Parte da atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul no exercício da tutela da ordem urbanística foi o meio empregado nesta tese para realizar a pesquisa objetivada

1.5.1 O Ministério Público

O Ministério Público é uma das instituições que compõe a esfera pública. Mas até chegar ao status atual passou por significativas mutações. Suas origens remontam aos tempos da Revolução Francesa, finais do século XVIII. A justiça, que

¹³⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 485.

era feita pessoalmente pela figura do rei, passou a ser delegada a juizes. É então que ele teria surgido como um órgão fiscalizador ao juiz. Naquela ocasião, representava os interesses do monarca, como acusador, posteriormente assumindo os interesses da sociedade. No Brasil, até a proclamação da república, o Ministério Público não existia como instituição. Os promotores eram de livre nomeação dos presidentes das províncias, e eram vinculados ao Poder Executivo. A partir de 1890 o Ministério Público passou a figurar como instituição, em mutação periódica conforme a Constituição Federal ia sendo alterada. Foi órgão especial de Cooperação nas Atividades Governamentais em 1934; não teve destaque em 1937; recebeu capítulo próprio em 1946; foi esfera do Poder Judiciário em 1967; transferido para o Poder Executivo em 1969.¹³⁵

Finalmente com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público adquiriu uma importância e responsabilidade que nunca tivera antes. Foi considerado como sendo “das Funções Essenciais à Justiça”, e recebeu garantia de autonomia funcional e administrativa.¹³⁶ A nova Constituição determinou ao Ministério Público a atribuição de fiscalizar o cumprimento das leis. Especificamente, a Constituição tem uma seção, do capítulo das funções essenciais à justiça, dedicada ao Ministério Público:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.¹³⁷

Mais que isso, a Constituição determinou linhas de ação ao Ministério Público para perpetrar suas obrigações:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta

¹³⁵ TEJADAS, Sílvia da Silva. O direito humano à proteção social e sua exigibilidade: um estudo de caso a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012. p. 29, 139 e 140.

¹³⁶ TEJADAS, Sílvia da Silva. Op. Cit. p. 140 e 141.

¹³⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Constituição.¹³⁸

[...]

Sendo que para a ação civil pública já existia regulamento legal anterior à nova Constituição, a Lei nº 7.347/1985:

Lei n.º 7.347/1985: Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio-ambiente;

[...]

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

[...]

VI – à ordem urbanística.¹³⁹

[...]

Salienta-se que além dos Ministérios Públicos estaduais, ainda existem outros, que são o Federal, o de Contas e o do Trabalho.

Conforme visto nos artigos 127 e 129 da Constituição, cabe ao Ministério Público zelar pelos interesses sociais e individuais “indisponíveis”, bem como pelos interesses “difusos e coletivos”. Interesses indisponíveis são exemplificados pela vida e a liberdade. Interesses difusos são os de grupos de pessoas indetermináveis com danos indivisíveis e reunidas pelas mesmas circunstâncias do fato. Um exemplo no qual se aplicaria essa definição seriam os interesses de um grupo de vizinhos, afetados por poluição sonora ocasionada por uma indústria ou uma casa noturna.

Também o Código de Defesa do Consumidor, estipula a defesa coletiva dos interesses difusos e coletivos, definindo-os no parágrafo único do artigo 81, acrescentando, no artigo seguinte, que o Ministério Público é legitimado para fazer

¹³⁸ BRASIL, 1988. Op. Cit.

¹³⁹ BRASIL. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública.

essa defesa:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.¹⁴⁰

Para cumprir suas prerrogativas, o Ministério Público dispõe de vários instrumentos, conforme adiantado acima pelo artigo 129 da Constituição e pela Lei 7.347/1985. Sobre o Inquérito Civil, esta Lei estipula, em seu artigo 8º, parágrafo 1º:

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.¹⁴¹

Enfim, o Inquérito Civil é um expediente de investigação conduzido pelo Ministério Público, de caráter administrativo, na qual ele coleta informações, a fim de verificar se determinado questionamento atende as exigências legais. Dentre as diversas maneiras que o promotor pode coletar informações, também está contemplada a possibilidade de ser convocada audiência pública.

Conforme as conclusões do Inquérito, o Ministério Público deverá tomar uma de várias alternativas. Caso concluir que não ocorre qualquer irregularidade, caberá o arquivamento. Saliente-se que o arquivamento de um Inquérito não é uma decisão unilateral do promotor de justiça. Ele deve embasar e justificar sua ação, que será examinada pelo Conselho Superior da Instituição. Caso este não acate a promoção de arquivamento, demandará o prosseguimento do Inquérito. Ainda, o arquivamento não é “sigiloso”, pois há a obrigação de comunicar esta decisão ao denunciante, a fim de que tome conhecimento e, querendo, conteste.

Por outro lado, caso seja constatada alguma irregularidade no objeto

¹⁴⁰ BRASIL. Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

¹⁴¹ BRASIL. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública.

investigado pelo Inquérito, o promotor poderá optar por algumas opções de encaminhamento. A que poderia se dizer ser a mais “branda”, é a denominada de “recomendação”. Em uma analogia popular, tomando o futebol emprestado para exemplificar, seria um “cartão amarelo”. É um documento no qual o promotor aponta as inconformidades apuradas na investigação, e recomenda ao responsável pela situação que tome alguma providência, que pode ser tanto no sentido de fazer como no de não fazer alguma ação. Exemplo público recente de recomendação foi a que o Ministério Público do Rio Grande do Sul expediu à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no sentido de que não executasse as obras no entorno do Complexo da Arena, no bairro Humaitá. Tal decisão foi baseada em inquérito que apurou que as obras do entorno eram de responsabilidade do empreendedor, conforme licenciamentos e estudos de impacto ambiental haviam determinado. Este caso é o evento 56, estudado adiante nesta tese.

Outra possibilidade de encaminhamento de atuação, após um Inquérito indicar irregularidades, é o Termo de Ajustamento de Conduta, mais conhecido pela abreviatura de TAC. Trata-se de um acordo extrajudicial, firmado entre o Ministério Público e a parte investigada, ou partes, consideradas infratoras de legislação. No TAC são estabelecidas obrigações de fazer ou de não fazer, também são estabelecidos prazos para o cumprimento das obrigações, e previstas multas para o caso de não cumprimento do acordo ou de parte dele. Geralmente também é acordado como se dará a fiscalização do cumprimento das obrigações. O TAC proporciona algumas vantagens para as partes, tais como evitar os desgastes e despesas de uma ação judicial, além da celeridade, pois é de efeitos imediatos. Não só o Ministério Público pode propor o compromisso de ajustamento. Na realidade qualquer órgão público pode fazê-lo, desde Municípios, autarquias, fundações públicas, Estados, União e a Defensoria Pública.

Já no caso de o investigado receber uma recomendação e não a cumprir, ou de não cumprir as obrigações assumidas em um TAC, o Ministério Público pode promover uma Ação Civil Pública, ou outras ações judiciais. Também pode o promotor descartar as opções da recomendação e do TAC e acionar judicialmente o investigado de imediato, caso assim entender necessário. A Ação Civil Pública é como é denominada a ação judicial que vise proteger direitos e interesses coletivos e difusos. Uma vez proposta a Ação Civil Pública, ela percorre os trâmites usuais do sistema judiciário.

1.5.2 A tutela da ordem urbanística

Visto o suporte jurídico para atuação do Ministério Público, também estão à disposição diversas outras leis que regulam a ordem urbanística em si. Se há cem anos a regulamentação era muito escassa, praticamente se restringindo ao Código Civil e códigos de posturas municipais (que estabeleciam distâncias de aberturas para prédios lindeiros e outras questões mais individuais e privadas do que coletivas) atualmente o quadro é bem mais rico. Tanto para atuação privada como pública, proliferam leis que tratam de questões urbanísticas. Destacam-se os planos diretores municipais e leis federais como o Estatuto da Cidade,¹⁴² a Lei do Parcelamento do Solo¹⁴³ ou o Código Florestal.¹⁴⁴

Porém, ao contrário da área do meio ambiente natural, que experimentou notável progresso do aparato legal e grandes avanços na fiscalização do Ministério Público, o mesmo não se dá no caso do Urbanismo. A abordagem nesta área ainda pode ser considerada tímida, se comparada com outras áreas tuteladas pelo Ministério Público (ambiente natural, infância, direitos humanos, etc.). Da mesma maneira, quando chega aos tribunais, o resultado desta fiscalização ainda é pífio, fato reconhecido no meio jurídico.¹⁴⁵

Todavia, assim como na área do meio ambiente natural, igualmente no Urbanismo as consequências para a sociedade podem ser extremamente nefastas, caso a tutela não seja efetiva. Exemplificando, a tutela do Ministério Público sobre o ambiente natural tem coibido os lixões, obtendo a destinação final de resíduos em locais adequados. Evita-se assim, por exemplo, a contaminação de mananciais, para citar apenas um benefício. Já na área do planejamento urbano, a ausência – ou pouca efetividade – de tutela não coíbe a degradação de ambientes urbanos, com nefastas sequelas para as futuras gerações, algumas vezes irreversíveis, exemplificadas como problemas de trânsito, de ventilação e insolação urbanas, abandono do patrimônio construído, etc.

A interligação entre a atuação do Ministério Público, os movimentos sociais, o poder público e a história dos conceitos urbanísticos é indissociável. Veja-se um exemplo fático: Na virada do século XIX para XX, Ebenezer Howard publicou, na

¹⁴² BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

¹⁴³ BRASIL. Lei do parcelamento do solo, Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

¹⁴⁴ BRASIL. Código Florestal, Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1965 e Novo Código Florestal, Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

¹⁴⁵ Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

Inglaterra, os conceitos do que viria a ser denominado de cidade-jardim. Os arquitetos ingleses Barry Parker e Raymond Unwin projetaram as primeiras cidades jardim construídas na Inglaterra, Letchworth (1902) e Welwyn (1919), ambas próximas a Londres. Esse conceito também chegou aos EUA, no final da década de 1920, no projeto de Radburn, pelos arquitetos Clarence Stein e Henry Wright. Com receptividade positiva, este conceito sofreu modificações, e chegou ao Brasil. O arquiteto Barry Parker, que projetou a primeira cidade-jardim na Inglaterra, também projetou, posteriormente, um loteamento em São Paulo, capital, que seguia alguns daqueles princípios: o Jardim América (a partir de 1913). Pouco mais de vinte anos após, em 1937, Porto Alegre também recebe um grande empreendimento similar. Similar inclusive na área ocupada (aproximadamente 130 hectares), que é o hoje bairro Vila Assunção.¹⁴⁶ Incorporando mais modificações ao conceito original, foi assumido pela cidade como um representante inspirado nesse modelo. Após algumas décadas de consolidação do projeto original, a Vila Assunção passou a sofrer degradações em relação a ele, levadas a efeito por modificações da legislação municipal, embora o próprio plano diretor municipal faça referências ao conceito de cidade-jardim como uma qualidade a ser preservada no bairro. Porém, chegou um momento em que o Município, além de sua política urbana flexível, passou a ser ator da degradação do bairro, conforme denúncia da sociedade. Tratava-se da alienação para particulares de vias públicas do bairro, algumas passagens de pedestres (figuras 1 e 2).

O Ministério Público, neste caso impulsionado pela sociedade, atuou fazendo várias exigências ao Município, tais como a suspensão das alienações, a vedação de licenciamento para construção nas que já haviam sido alienadas, até que seja concluída a investigação, e solicitou ação fiscal nas demais passagens que estavam ocupadas por particulares. Simultaneamente, realizou audiência pública no próprio bairro, a fim de colher a impressão direta dos moradores. Atualmente, depara-se com a expectativa de uma resposta convincente do poder público, diante da alternativa de mover uma ação civil pública (ACP), para deslindar a questão. Este episódio é o evento 33 adiante examinado.

¹⁴⁶ SOUZA, Célia Ferraz de. A cidade-jardim: entre o discurso e a imagem – uma reflexão sobre o urbanismo de Porto Alegre. Anos 90 – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS. Porto Alegre: PPGHist/UFRGS, V8, n. 14, 2000.

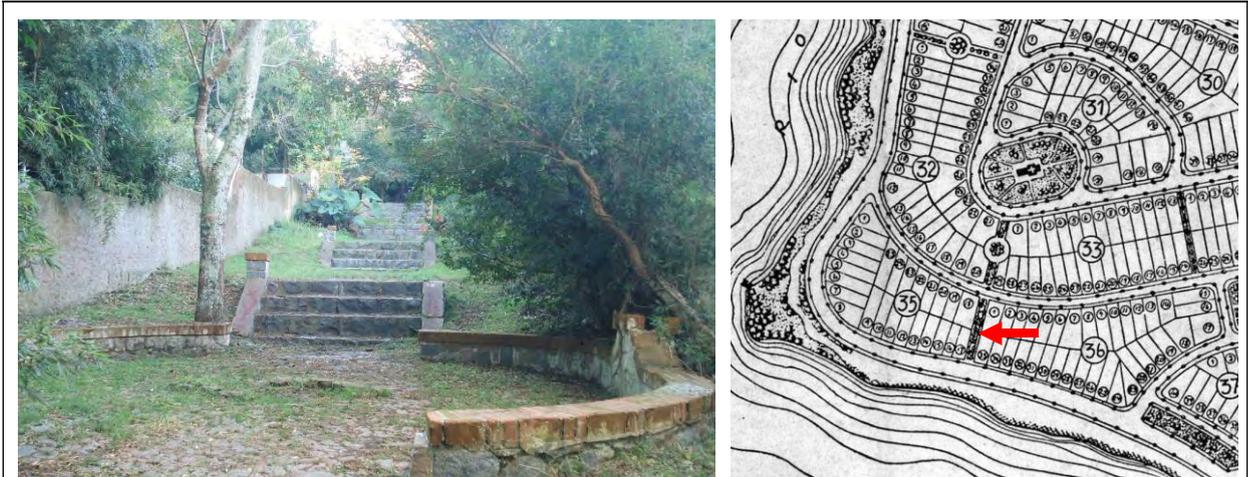


Figura 1: Porto Alegre. Pitoresca passagem de pedestres da Vila Assunção, em 2007. Hoje desaparecida, alienada que foi pela própria Prefeitura.

Fonte: André Huyer, 2007

Figura 2, lado direito: Detalhe da planta do projeto original do loteamento com conceito de cidade-jardim. Assinalada com uma flecha vermelha uma das passagens alienadas.

Fonte: LEIRIA, Ruy de Viveiros. In Projeto de urbanização da Vila Assunção. Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. n. 31, jan.1940. p. 31.

Então, verifica-se que um conceito que evoluiu a partir de uma ideia introduzida por Ebenezer Howard – há mais de cem anos, materializado por arquitetos ingleses e mais tarde norte-americanos – é o embasamento para uma ação contemporânea do Ministério Público, típica da tutela da ordem urbanística. Como se percebe, há uma intrincada relação entre a escola do planejamento urbano e a atuação do Ministério Público nesta área, que, pode se dizer, vai além da simples questão legal. Mesmo que o plano diretor de Porto Alegre faça referência ao conceito de cidade-jardim, esta questão não está explicitada. Saliente-se que neste caso da Vila Assunção (assim como vários outros), um trabalho de ordem eminentemente técnico – e não apenas jurídico – tem balizado a ação do Ministério Público, elaborado por equipe própria da instituição, embasado em teorias do pensamento urbanístico.

Dentro da lógica de proteger a ordem urbanística, o Ministério Público do Rio Grande do Sul tem tido outras iniciativas na área, que ilustram potencialidades de atuação na tutela urbanística. Através de ação civil pública, na cidade de Lajeado, por exemplo, foi obtida a interrupção de obra de edifício residencial, que pretendia chegar a 22 pavimentos. Provando que o licenciamento havia burlado a legislação municipal, foi alcançada decisão judicial, já transitada em julgado, que redundou na

redução da altura do prédio em seis pavimentos, adiante analisado como evento 13 (figura 3).¹⁴⁷

Mas não somente o problema no licenciamento alicerçou a demanda do Ministério Público – um problema administrativo –, pesaram ponderações urbanísticas (sombreamento, paisagem urbana, densificação, etc.). Outra situação, na cidade de Torres, obteve sucesso parcial, ao interromper a construção de um prédio que teria 29 pavimentos, com licenciamento normal. Para este, o Ministério Público embasou sua argumentação tão somente em questões urbanísticas, como paisagem urbana e insolação, que encontraram amparo dentro do próprio plano diretor que não limita a altura das edificações (tanto em Torres como em Lajeado, os respectivos planos diretores permitem alturas ilimitadas em algumas zonas das cidades).¹⁴⁸



Figura 3: Lajeado. Prédio teria mais seis pavimentos, nesta foto já com a altura definitiva. Vizinhança com edifícios sensivelmente mais baixos e predominância de residências térreas.

Fonte: André Huyer, 2016.

¹⁴⁷ ACP nº 017/1.06.0003838-3

¹⁴⁸ ACP nº 1080003451-0

Outra questão analisada na pesquisa é quanto ao alcance da atuação do Ministério Público. Em ambos os casos anteriores, as demandas do Ministério Público somente foram bem sucedidos porque ele obteve liminares judiciais interrompendo as obras ainda em fase inicial. Pois noutro caso, também em Torres, uma obra com licenciamento irregular (evento 21, figura 4), não foi interrompida por negativa do Tribunal de Justiça. Ao ser concluída a perícia judicial, comprovando a tese do Ministério Público, a obra estava pronta, com doze pavimentos. O judiciário, até agora, adotou a tese do fato consumado, não revertendo a irregularidade. O que é um dos “calcanhares de Aquiles” da tutela da ordem urbanística, tanto para o Ministério Público, como de iniciativas de ordem administrativa, que podem ser encaminhadas diretamente pelas administrações municipais.¹⁴⁹



Figura 4: Torres. Prédio invadia parcialmente zona com altura limitada em três pavimentos. Negativa da justiça em alcançar medida cautelar permitiu prosseguimento da obra, que já estava finalizada quando da sentença reconhecer o equívoco do construtor, tornando irreversível o dano.

Fonte: André Huyer, 2008.

Encerrando a exemplificação, o Ministério Público do Estado do Rio Grande

¹⁴⁹ ACP nº 70028263309

do Sul obteve alguns casos de obrigação da realização de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIVs), via ações civis públicas. Em Novo Hamburgo¹⁵⁰ (evento 20, figura 5) e, novamente, Torres¹⁵¹ (evento 36), empreendimentos imobiliários tiveram que providenciar EIVs, também via ações civis públicas. Por não estar com este instrumento regulamentado, ou, simplesmente, alegando que os empreendimentos não eram enquadráveis na lei, os Municípios se negavam a exigir os EIVs, o que somente ocorreu via ordem judicial. Nestes casos, a argumentação técnica também foi determinante para sucesso das ações civis públicas. Outro ponto de atuação do Ministério Público gaúcho tem sido em relação à adequação dos planos diretores municipais, se adequados ao Estatuto da Cidade, ou se modificações atendem a participação popular (realização de audiências públicas).

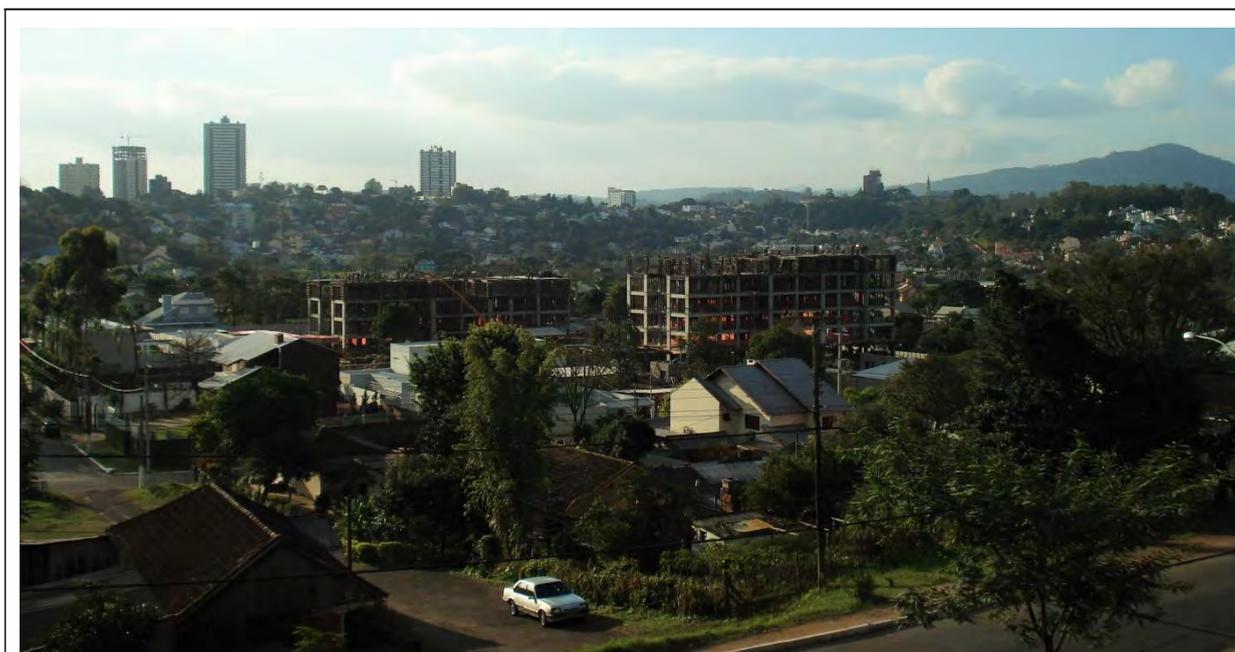


Figura 5: Novo Hamburgo. Três edifícios com 383 apartamentos e 16 pavimentos estavam sendo construídos em bairro de habitações unifamiliares, sem estudo de impacto de vizinhança. O EIV, posteriormente elaborado, demonstrou que vários impactos não estavam sendo mitigados.

Fonte: André Huyer, 2009.

Há casos em que pode ocorrer uma retroalimentação para o planejamento, derivada da atuação do Ministério Público. Exemplo disso são questões ligadas a poluição sonora, nas quais foi apurado que a problemática está ligada não ao isolamento acústico do empreendimento poluidor, mas a questões de zoneamento.

¹⁵⁰ ACP nº 019/1.08.0018214-6

¹⁵¹ ACP nº 1080003451-0

Resultado do uso do solo em promiscuidade entre atividades de lazer (casas noturnas) ou industriais (evento 37, figura 6), com atividades residenciais.

Não só as leis embasam a ação do Ministério Público: essas ações baseiam-se no conhecimento técnico. O planejamento urbano é a questão foco deste trabalho, como parâmetro sobre o qual o Ministério Público tem a pretensão de tutelar a cidade. Conforme citado anteriormente, as qualidades urbanas de referência são consideradas na perspectiva da permanente modificação das cidades, das novas transformações urbanas, das tendências de crescimento, a visão do passado, da história da cidade. Tal consideração é relevante, pois a tendência de questionar o presente das cidades, sempre remete ao seu passado.



Figura 6: São Leopoldo. Em primeiro plano uma habitação em uma zona residencial. Em segundo plano, separada apenas por um muro, uma forjaria em um distrito industrial. Inevitável o conflito ocasionado pela geração de ruídos da empresa, oriundo de um equívoco da legislação.

Fonte: André Huyer, 2011.

Igualmente conforme já citado, quando a Constituição propõe que os habitantes das cidades tenham garantido seu bem estar, ou que os Municípios

promovam um “adequado ordenamento territorial”, ela não discrimina o que seria isso. Mais do que nas leis, estas definições devem ser buscadas na literatura do planejamento urbano. Exemplos destes conceitos, que embasaram dissertação de mestrado da mesma autoria,¹⁵² e que tem aplicação direta em documentos técnicos do Ministério Público, são trabalhos de Flávio Villaça,¹⁵³ ao apontarem padrões para a compreensão da dinâmica das cidades tais como as direções de crescimento das áreas industriais, por exemplo.

O Ministério Público não tem tradição consolidada no trato das questões urbanísticas, podendo ser afirmado que ainda está na primeira geração de abordagem desta temática. Desde 1988 para os dias atuais, lentamente a ordem urbanística vai adquirindo relevância na instituição e mesmo na sociedade em geral. Embora não haja ainda o que poderia ser chamado de “cultura” nesta área, se comparado com outras frentes jurídicas, como o crime, a infância ou direitos humanos.

No caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística (CAOUrb), que é o órgão interno para oferecer apoio jurídico aos promotores e procuradores, foi o último a ser implantado na Instituição, e apenas completou uma década de atividades. Os demais Centros de Apoio são: Criminal, Direitos Humanos, Cível e Patrimônio Público, Consumidor, Infância e Juventude e o do Meio Ambiente. Ressalte-se que o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA), por tratar do meio ambiente cultural, também atua em questões ligadas à ordem urbanística. O mesmo ocorrendo com Promotorias de Justiça Especializadas.

Exemplo disso foi investigação, de 2010, sobre o edital para concessão do Cais Mauá à iniciativa privada, em Porto Alegre. A fim de examinar se a transação respeitaria o entorno de bens tombados na área (Usina do Gasômetro, Pórtico e Armazém Central, Antigo Armazém Frigorífico), toda tramitação se deu exclusivamente na Promotoria de Meio Ambiente de Porto Alegre, sem passar por Promotorias da Ordem Urbanística. Estas promotorias de justiça, a exemplo do CAOUrb, também foram implantadas mais recentemente, após as do meio ambiente.

¹⁵² HUYER, André. A Ferrovia do Riacho: um caminho para a urbanização da zona sul de Porto Alegre. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010.

¹⁵³ VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Estúdio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

Se na área jurídica o Ministério Público/RS ainda não tem tradição na ordem urbanística, menos ainda na área técnica, e apenas recentemente a primeira equipe própria de técnicos trata da questão, com pouco mais de uma década de atividades na Instituição. O que em outras instituições, como prefeituras, é denominado de “cultura técnica da casa”, ainda está embrionário no Ministério Público/RS. Inclusive numericamente, há o triplo de técnicos para questões de meio ambiente natural do que para a área urbanística.

Outra frente de pesquisa foi quanto à interação com a sociedade organizada: como é tratada esta demanda no Ministério Público em relação às questões urbanísticas? Como o Ministério Público responde a ela? A apuração do quadro da tutela da ordem urbanística do Ministério Público pode permitir que a sociedade organizada busque aprimorar os aparatos pertinentes, tais como os regulamentos urbanísticos e as representações ao próprio Ministério Público.

Conforme demonstrado, a tutela da ordem urbanística, especialmente do ponto de vista técnico (além do jurídico), é um tema relativamente novo, carente de maiores estudos. E o estudo da mesma pode trazer relevantes benefícios para encaminhamentos dentro da área.

Concluindo, a ordem urbanística é considerada direito transindividual – difuso e coletivo – e, portanto, tutelada pelo Ministério Público, podendo agir em questões relativas ao emprego do solo e à proteção do patrimônio coletivo, bloquear comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano, e também atuar no controle de políticas urbanas, inclusive invalidando normas e atos contrários ao equilíbrio.¹⁵⁴

A tutela é executada pelo Ministério Público através dos instrumentos jurídicos discriminados acima, ou seja, o Inquérito Civil, a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta e a Ação Civil Pública.

1.5.3 Sinopse

Como visto nos itens anteriores, nem sempre as leis criadas pelos homens são cumpridas. Para lidar com este problema, no Brasil foi criada uma instituição de Estado, independente, denominada de Ministério Público. Ele tem à sua disposição um aparato legal de instrumentos para fiscalizar e fazer cumprir as leis, em benefício

¹⁵⁴ BRASIL, Luciano de Faria. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. In: Revista do Ministério Público do RS nº 69. Porto Alegre: MP/RS, maio-agosto 2011. p. 167.

da coletividade (e não de indivíduos).

A fiscalização das leis urbanísticas e a atuação para que elas sejam cumpridas é denominada de tutela da ordem urbanística, e o Ministério Público tem prerrogativas legais explícitas para atuar nela, através de vários meios, que são o Inquérito, a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta ou a Ação Civil Pública.

1.6 DESREGULAMENTAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO

Há as maneiras de tornar as leis menos rigorosas, a desregulamentação e a flexibilização delas.

1.6.1 Desregulamentação e Flexibilização

Muito se utiliza os termos desregulamentação e flexibilização. Oportuno, portanto, melhor definir seus significados nesta tese. Ambos podem ter significados quase idênticos, mas podem ter sutis diferenças. Há duas situações que, juridicamente, são muito distintas. Neste trabalho será adotada a definição de que desregulamentação é a modificação de uma lei para torna-la mais branda, em um processo realizado com amparo legislativo. Ou seja, uma modificação da lei realizada no seu devido lugar: no poder legislativo. Já flexibilização corresponderá aqui à modificação da aplicação de uma lei, realizada não pelo poder legislativo, mas por administrador ou técnico do poder executivo, enfim, no âmbito do poder executivo.

Segundo Vizzoto flexibilizar significa tornar maleável. Flexibilizar normas significa ajustá-las, de modo maleável, ao caso concreto.¹⁵⁵ Prossegue a jurista ensinando que na realidade flexibilizar normas se constitui em:

sob as diversas formas, uma desregulamentação das normas, no sentido de o administrador público substituir o cidadão, na participação, e o legislador, na produção de normas jurídicas.¹⁵⁶

Portanto, somente ao legislador cabe fazer modificação de uma lei, sendo o legislador o representante do cidadão. Afinal, o administrador (poder executivo) é

¹⁵⁵ VIZZOTTO, Andrea T. Op. Cit. p. 10.

¹⁵⁶ VIZZOTTO, Andrea T. Op. Cit. p. 16.

alguém que deve estar a serviço do cidadão. O administrador não é representante do cidadão para modificar a lei, mas para executar o cumprimento dela. Entende que em caso contrário, o administrador ou o técnico público estaria emitindo decisão subjetiva, “alijada a decisão eleita pelo legislador como legítimo representante da coletividade”.

Prosegue a jurista alertando que a flexibilização das normas urbanísticas pode incorrer em mais outra situação não admissível pelo direito urbanístico, que é “a consideração do fato irregular consumado como se direito adquirido fosse”.¹⁵⁷

A flexibilização de normas jurídicas pelo poder executivo é possível, mas de maneira restrita, pautada e orientada pelo interesse público, devendo ocorrer somente de modo excepcional, “conectada a comando legal ou às diretrizes e princípios jurídicos urbanísticos”. Já interesse público é definido conforme Bandeira de Mello:¹⁵⁸

resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelos simples fato de o serem.¹⁵⁹

A jurista exemplifica um caso mal utilizado de flexibilização das normas urbanísticas em Porto Alegre, no qual uma Comissão Municipal autorizou um projeto, classificado pelo plano diretor vigente na ocasião de Projeto Especial, a ter um aumento de altura de 9 para 27 metros, como se fosse um “ajuste”. Este caso também é o evento 1 analisado nesta tese, que será visto adiante. Mesmo o plano diretor prevendo “mecanismos de flexibilização para possibilitar a análise de situações específicas”, estas devem ter relevância social ou institucional, apontou parecer jurídico da Procuradoria do Município naquele evento. Salientou o parecer jurídico que, o fato do plano diretor prever a “proposição de normas próprias”, não autoriza a interpretação do “pode tudo”, destacando ainda que estes casos devem ser analisados diante do contexto dos demais regramentos do plano diretor.¹⁶⁰ Vizzotto concluiu que a flexibilização das normas urbanísticas pode levar ao

¹⁵⁷ VIZZOTTO, Andrea T. Op. Cit. p. 16.

¹⁵⁸ Celso Antonio Bandeira de Mello, 1936, paulistano, graduado em Direito PUC-SP/1959, livre docente PUC-SP/1968, professor emérito na PUC-SP.

¹⁵⁹ BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, RT, 2010, página 32.

¹⁶⁰ CARVALHO, Ana Luísa Soares. Parecer nº 1065/2003, Projeto Especial de empreendimento de impacto urbano. Limitação de altura do plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental. In PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.17, out.2003. p. 295-307.

“descontrole da política urbana”.¹⁶¹

Mas não somente a flexibilização de normas pelo executivo pode ser conflituosa. Também a desregulamentação das próprias leis com respaldo legislativo pode ser nefasta. Souza denomina as mudanças de zoneamento por decreto [desregulamentação] de “frouxidão normativa”, afirmando que lançam a lei e o planejamento no descrédito.¹⁶² Livia T. S. Piccinini¹⁶³ alerta, para casos de regularização fundiária em Porto Alegre, da diferença entre modificações dos “limites dos padrões” e modificações dos “padrões sem nenhum limite”, salientando que são duas atitudes completamente distintas. Refere-se à legislação da habitação e da urbanística ao reformular, propor e aceitar a diminuição de área de lotes, as áreas mínimas das unidades habitacionais, vias e demais elementos construtivos. Conclui que a prática estaria promovendo a habitação, porém sem promover qualidade de vida (na pesquisa a autora empregou o termo flexibilização de maneira ampla, ao contrário do presente trabalho).¹⁶⁴

Em resumo, adotam-se as seguintes definições neste trabalho:

Desregulamentação: modificação realizada pelo poder legislativo, de uma lei, tornando-a mais “branda”.

Flexibilização: aplicação de uma norma, por agentes públicos, de maneira mais “branda”.

1.7 RESUMO DO CAPÍTULO

A Constituição Federal de 1.988 contemplou como devem ser as políticas de desenvolvimento urbano, com o capítulo de política urbana, sendo regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Este é o marco legal da legislação urbanística brasileira. Ele propôs como suas diretrizes básicas que as cidades tenham ordem, sejam sustentáveis e equilibradas, com maneira de objetivar o interesse social. E para tanto elencou diretrizes específicas.

¹⁶¹ VIZZOTTO, Andrea T. A flexibilização de normas jurídicas e o direito urbanístico. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, abr./jun. 2011. <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/40296>.

¹⁶² SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 412.

¹⁶³ Livia Teresinha Salomão Piccinini, gaúcha, Arquiteta e Urbanista UFRGS/1982, Mestre em Urban Development Planning na University of London, Inglaterra/1991, Doutora em Planejamento Urbano e Regional UFRGS/2008. É professora na Faculdade de Arquitetura da UFRGS.

¹⁶⁴ PICCININI, Livia T.S. Estudo sobre a flexibilização dos padrões urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais. 2007. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2007. p. 130 e 215.

A história da legislação urbanística brasileira iniciou em Portugal, com o regramento das Sesmarias, em 1375, tendo este instrumento vigorado até 1822, na independência, mas persistindo a ocupação como meio de sacramentar a posse até 1850. Verificaram-se alguns regulamentos que vigoraram no tempo do Brasil colônia e início do império, aplicados aos espaços públicos e servidões.

No final do século XIX se nota uma influência de conceitos técnicos, ou científicos, a atuarem na legislação urbanística, especialmente conceitos da medicina. Foi examinada a transformação pela qual passou o uso das ruas, de “palco” de comércio e convivência para restringir-se à circulação de veículos.

As políticas de zoneamento de funções urbanas, embasadas em conceitos técnicos, contribuíram para acarretar segregação da população.

A legislação de parcelamento do solo teve lenta evolução, até consolidar-se somente no último quartel do século XX, exigindo do empreendedor a execução de várias obras de infraestrutura dos loteamentos.

Os regulamentos nos quais está enquadrado o planejamento urbano são denominados de direito urbanístico. Ordem urbanística é a efetiva aplicação do direito urbanístico a cumprir suas finalidades sociais.

No sentido contrário à consolidação das leis modernistas, iluministas, regradoras, há movimentos para que elas tenham menos rigor. Um desses movimentos seria definido como uma condição da pós-modernidade, outro seria o da globalização. Diferente manifestação do não atendimento às leis é o patrimonialismo, característica muito forte das sociedades latino-americanas e representado por leis que são adaptadas, ou interpretadas, conforme os interesses das classes dominantes.

Especificamente no Brasil, foi visto que a população pobre não é objeto das leis urbanísticas, pois estão fora do mercado formal e, portanto, nossa sociedade seria cínica, formulando legislações que os desfavorecidos não teriam condições de cumprir. Por outro lado, mesmo a classe dominante, que faz as leis, as descumpra quando lhe convém.

Foi examinado que a legislação urbanística resultou em duas cidades, a legal e a ilegal. A primeira para as classes mais abastadas, a segunda para o restante da população. Recentemente houve iniciativas de legislar no sentido de reverter essa situação.

O Ministério Público é uma instituição de Estado, que fiscaliza o cumprimento

das leis. Para fazer cumprir as leis ele pode, entre outros instrumentos, promover ação civil pública na justiça.

Interesses indisponíveis, sociais e individuais, são aqueles que ninguém pode abrir mão voluntariamente, como a vida e liberdade;

Interesses difusos e coletivos são os de grupos de pessoas indetermináveis, reunidas pelas mesmas circunstâncias do fato, como por exemplo na atuação em que há dano, e este é indivisível, como vizinhos afetados por poluição sonora de casa noturna. São também denominados de direitos transindividuais.

A ordem urbanística é considerada direito transindividual.

O Ministério Público tem a prerrogativa de proteger os direitos transindividuais, conseqüentemente, também a ordem urbanística.

A tutela da ordem urbanística é a fiscalização e demanda de serem cumpridos os ordenamentos do direito urbanístico, tendo o Ministério Público legitimidade para esta atuação.

Desregulamentar uma lei é realizar a modificação pelo poder legislativo, tornando ela mais “branda”.

Flexibilização é quando uma norma é aplicada de uma maneira mais branda, por agentes do executivo, sem modificar a lei respectiva.

Dificuldades com transporte coletivo, Porto Alegre.
Fonte: André Huyer, 2014.



Capítulo 2

INTERFACE TÉCNICA ENTRE A CIDADE E A LEI

Introdução

O questionamento de parâmetros colocados por legislações, identificando se eles se adequam ou não ao marco legal, é verificado por meio de estudos técnicos. A seguir examinam-se alguns aspectos técnicos sobre questões de planejamento urbano, comuns às legislações urbanísticas locais (das cidades). Verificados quais são os parâmetros recomendados por pesquisas científicas, eles são utilizados para análise do efeito da aplicação das legislações urbanísticas em estudo.

São analisados os seguintes parâmetros, que são uma classificação elaborada em consequência de serem os parâmetros mais recorrentes nas

investigações do banco de dados utilizado:

1. Ocupações do solo antieconômicas
2. Insolação e ventilação
3. Proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes
4. Mobilidade/prejuízo à circulação
5. Acessibilidade

Estes itens analisados não esgotam o tema, pois ainda existem vários outros presentes na bibliografia técnica da arquitetura e do planejamento urbano, mas que não se fizeram necessários para esta pesquisa.

Mas, antes de o planejamento urbano ter chegado a estes parâmetros, ele desenvolveu um percurso, no qual alguns conceitos foram consolidados. Alguns já comentados anteriormente, como o zoneamento de funções, necessário para ordenar as cidades, especialmente afastando atividades perturbadoras (poluidoras, geradoras de tráfego pesado, etc.) das habitações, mas sem ser absoluto, pois deve haver um certo nível de miscigenação entre habitação e comércio e serviços, a fim de evitar zonas desertas em horários noturnos e finais de semana, por exemplo. O zoneamento também não pode ser exclusivo, pois as unidades de vizinhança residenciais devem dispor de pequeno comércio em distâncias que possam ser percorridas a pé, assim como outros equipamentos urbanos, como escolas, praças e outros. Da mesma maneira que os polos comerciais também necessitam de estabelecimentos de serviços para atender seus próprios trabalhadores. Mesmo aplicando o zoneamento, a cidade deve ser vista como um todo, inclusive com suas áreas rurais e regionais, não cabendo o planejamento ser específico para algum setor da cidade, desconsiderando os restantes. Enfim, o planejamento urbano deve ser articulado para todo o município, e inclusive articulado com a história local, pois esta projeta muitas das tendências futuras. Por exemplo, empreendimentos industriais costumavam se instalar ao longo dos principais acessos regionais, e no seu encaicho vinham as habitações, formando vetores de crescimento.^{165 166 167}

¹⁶⁵ LEME, Maria Cristina da Silva. Coord. Urbanismo no Brasil – 1895/1965. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1999.

¹⁶⁶ VILLAÇA, 2001. Op. Cit.

¹⁶⁷ SOUZA, Célia Ferraz de. MÜLLER, Dóris Maria. Porto Alegre e sua evolução urbana. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

2.1 OCUPAÇÕES DO SOLO ANTIECONÔMICAS

As altas densidades propiciadas por índices de aproveitamento generosos, assim como seu oposto, as baixas densidades, têm suas vantagens e desvantagens, havendo limites de economicidade nos dois extremos. A baixa densidade devida a índices de aproveitamento limitados também pode ocorrer devido às dimensões excessivas da área urbana. O controle das densidades urbanas é um dos mais importantes instrumentos de planejamento urbano, conforme afirma Villaça:

A densidade demográfica urbana não é mera e irrelevante “formalidade”. Tem profundas implicações sobre os custos de urbanização, sobre o planejamento do espaço urbano, sobre a paisagem urbana, sobre o tráfego e o sistema de transportes, sobre o meio ambiente, sobre investimentos e políticas públicas urbanas. Problemas ambientais como a preservação da flora e fauna e a impermeabilização do solo são diferentes em uma e outra forma.¹⁶⁸

2.1.1 Densidades excessivamente baixas ou altas/Índice de aproveitamento

Veja-se a questão do índice de aproveitamento, que determina a densidade populacional de uma cidade, ou zona dela. Qual o índice que implicará em alta ou baixa densidade? Qual é a densidade benéfica para uma cidade? É muito comum a colocação de que altas densidades são desejáveis, pois fariam a cidade economicamente mais viável. Mas isto não é uma verdade absoluta, quando é buscado o respectivo embasamento técnico. O índice de aproveitamento pode assim ser definido:

Geralmente indica um valor numérico que, quando multiplicado pela área do terreno, resulta na área máxima edificável que se permite em algumas regulamentações urbanísticas. Serve para gerenciar o processo de densificação horizontal ao nível dos terrenos urbanos. Também chamado de Coeficiente de Aproveitamento (CA) ou Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT).¹⁶⁹

¹⁶⁸ VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Estúdio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001. p. 185.

¹⁶⁹ ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p. 88.



Figura 7: Restinga Seca e São João do Polêsine. Exemplo de baixa densidade antieconômica, Recanto Maestro, parte no município de Restinga Seca e parte em São João do Polêsine, próximos de Santa Maria, no centro do estado. Misto de loteamento residencial e núcleo de serviços. Local distante para fornecimento de serviços de infraestrutura urbana, como eletricidade, água, esgoto, coleta de lixo, etc. Evento 42.

Fonte: André Huyer, 2012.

Em 1995 a Prefeitura de Porto Alegre encomendou um estudo sobre o tema ao Engenheiro Civil Juan L. Mascaró¹⁷⁰ e a Arquiteta e Urbanista Lúcia R. Mascaró,¹⁷¹ do Programa de Pós Graduação em Arquitetura, do Departamento de Arquitetura, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi denominado “Estudo das possibilidades de adensamento”. O estudo classificou em cinco as “características da ocupação do solo”, conforme as densidades aplicadas, das mais baixas para as mais altas, a saber: - antieconômica; - econômica aceitável; - econômica desejável; - econômica aceitável e -

¹⁷⁰ Juan Luis Mascaró, Engenheiro em Construções e Engenheiro Civil Universidad Nacional de Tucumán/1958/1963, Mestre em Investigación Operativa Universidad Católica Argentina/1973, Doutor em Investigación Operativa Universidad Católica Argentina/1975. Livre-docente USP/1980. Professor aposentado da UFRGS.

¹⁷¹ Lucia Elvira Raffo de Mascaró, Arquiteta Universidad Nacional de Tucumán, Mestre em sociologia UFRGS/1982, Doutora em Arquitetura e Urbanismo USP/1990. Professora da UFRGS.

antieconômica. Cada uma delas com seu elenco de atributos:

Antieconômica por baixa densidade:

- serviços públicos extremamente caros;
- transporte coletivo ineficiente;
- ruas desertas;
- equipamentos comunitários subutilizados.

Econômica aceitável de baixa densidade:

- serviços públicos caros;
- transporte público ineficiente;
- boa qualidade de vida em zonas exclusivas de hab. unifamiliar;
- privacidade nas áreas verdes, praças, parques, etc.
- espaços públicos subutilizados;
- pouca miscigenação de usos nas zonas residenciais.

Econômica desejável:

- serviços públicos econômicos;
- transporte público eficiente;
- espaços públicos mais congestionados;
- utilização das praças, parques e equipamentos por maior nº de pessoas;
- miscigenação na tipologia residencial;
- miscigenação de usos.

Econômica aceitável de alta densidade:

- serviços públicos econômicos;
- transporte público eficiente;
- desapropriações para alargamento do sistema viário;
- redução da circulação de carros particulares;
- perda da privacidade nos equipamentos comunitários.

Antieconômica por alta densidade:

- congestionamento da infraestrutura;
- congestionamento da circulação urbana;
- má qualidade de vida;
- investimentos de porte em infraestrutura, circulação e transporte de massa.¹⁷²

No citado estudo estas informações foram apresentadas em uma tabela, reproduzida no quadro 3.

¹⁷² MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

Quadro 3: Características de ocupação do solo, exemplificando as consequências de cada uma para a cidade quanto a serviços públicos, infraestrutura, mobilidade, etc.

CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO DO SOLO				
1	2	3	4	5
ANTECONOMICA	ECON. ACEITÁVEL	ECON. DESEJÁVEL	ECON. ACEITÁVEL	ANTECONOMICA
- SERVIÇOS PÚBLICOS EXTREMAMENTE CAROS	- SERVIÇOS PÚBLICOS CAROS	- SERVIÇOS PÚBLICOS ECONÔMICOS	- SERVIÇOS PÚBLICOS ECONÔMICOS	- CONGESTIONAMENTO DA INFRAESTRUTURA
- TRANSP. PÚBLICO INEFICIENTE	- TRANSPORTE PÚBLICO INEFICIENTE	- TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE	- TRANSP. PÚBLICO EFICIENTE	- CONGESTIONAMENTO DA CIRCULAÇÃO URBANA
- RUAS DESERTAS	- BOA QUALIDADE DE VIDA EM ZONAS EXCLUSIVAS DE HAB. UNIFAMILIAR	- ESPAÇOS PÚBLICOS MAIS CONGESTIONADOS	- DESAPROPIAÇÕES PARA ALARGAMENTO DO SISTEMA VIÁRIO	- MÁ QUALIDADE DE VIDA
- EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS SUBUTILIZADOS	- PRIVACIDADE NAS ÁREAS VERDES, PRAÇAS, PARQUES, ETC.	- UTILIZAÇÃO DAS PRAÇAS, PARQUES E EQUIP. POR MAIOR Nº DE PESSOAS	- REDUÇÃO DA CIRCULAÇÃO DE CARROS PARTICULARES	- INVESTIMENTOS DE PORTE EM INFRAESTRUTURA, CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE DE MASSA
	- ESPAÇOS PÚBLICOS SUBUTILIZADOS	- MISCIGENAÇÃO NA TIPOLOGIA RESIDENCIAL	- PERDA DA PRIVACIDADE NOS EQUIP. COMUNITÁRIOS	
	- POUCA MISCIG. DE USOS NAS ZONAS RESD.	- MISCIGENAÇÃO DE USOS		

Fonte: MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

O Estudo prosseguiu, apresentando quais densidades, traduzidas em índices de aproveitamento, refletiam cada uma das características de ocupação do solo. Apresentou as seguintes conclusões, para “coeficiente construtivo”, “índice líquido”:

Antieconômica por baixa densidade: Índice de aproveitamento = 0,25

Econômica aceitável de baixa densidade: Índice de aproveitamento = 0,8

Econômica desejável: Índice de aproveitamento de 1,3 a 2,0

Econômica aceitável de alta densidade: Índice de aproveitamento = 2,7

Antieconômica por alta densidade: Índice de aproveitamento superior a 2,7

Já para zonas comerciais e de serviços, polos, etc., os índices apresentados foram muito similares. As informações foram organizadas em planilhas, abordando a densidade por vários aspectos, como número de habitantes por hectare, número de economias por hectare, índices de aproveitamento (denominados de coeficiente construtivo na planilha), os três indicadores brutos e líquidos, e também taxa de ocupação do solo, esta em áreas privadas e públicas.

Ambas as planilhas são apresentadas nos quadros 4 e 5.

Quadro 4: Tabela de controle de densificação – zonas residenciais e mistas, com as características econômicas de ocupação para vários índices de aproveitamento/densidades.

TABELA DE CONTROLE DE DENSIFICAÇÃO								
PARÂMETROS DE ADENSAMENTO - ZONAS RESIDENCIAIS E MISTAS								
(econ. resid. multifamiliar = 132,00 m ² /un - econ. resid. unifamiliar = 180,00 m ² /un - não residencial = 150,00 m ² /un)								
DENS. POPULACIONAL hab/ha		Nº DE ECONOMIAS / ha		COEF. CONSTRUTIVO / ha m ² /ha - índice		OCUP. DO SOLO		CARACT. DA OCUPAÇÃO
BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	PRIVADO	PÚBLICO	
ÁREAS SUJEITAS À ANÁLISE								
35	45	10	14	1.800 - 0,18	2.520 - 0,25	65%	35%	1.ANTIECONÔMICO
100	150	30	45	5.400 - 0,5	8.100 - 0,8			2.ECON. ACEITÁVEL
175	250	70	100	9.350 - 0,9	13.380 - 1,3	60%	40%	3.ECON. DESEJÁVEL
275	400	100	150	13.470 - 1,3	20.214 - 2,0			
300	500	120	200	16.200 - 1,6	27.120 - 2,7	55%	45%	4.ECON. ACEITÁVEL
ÁREAS SUJEITAS À ANÁLISE								
						50%	50%	5.ANTIECONÔMICO

Fonte: MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

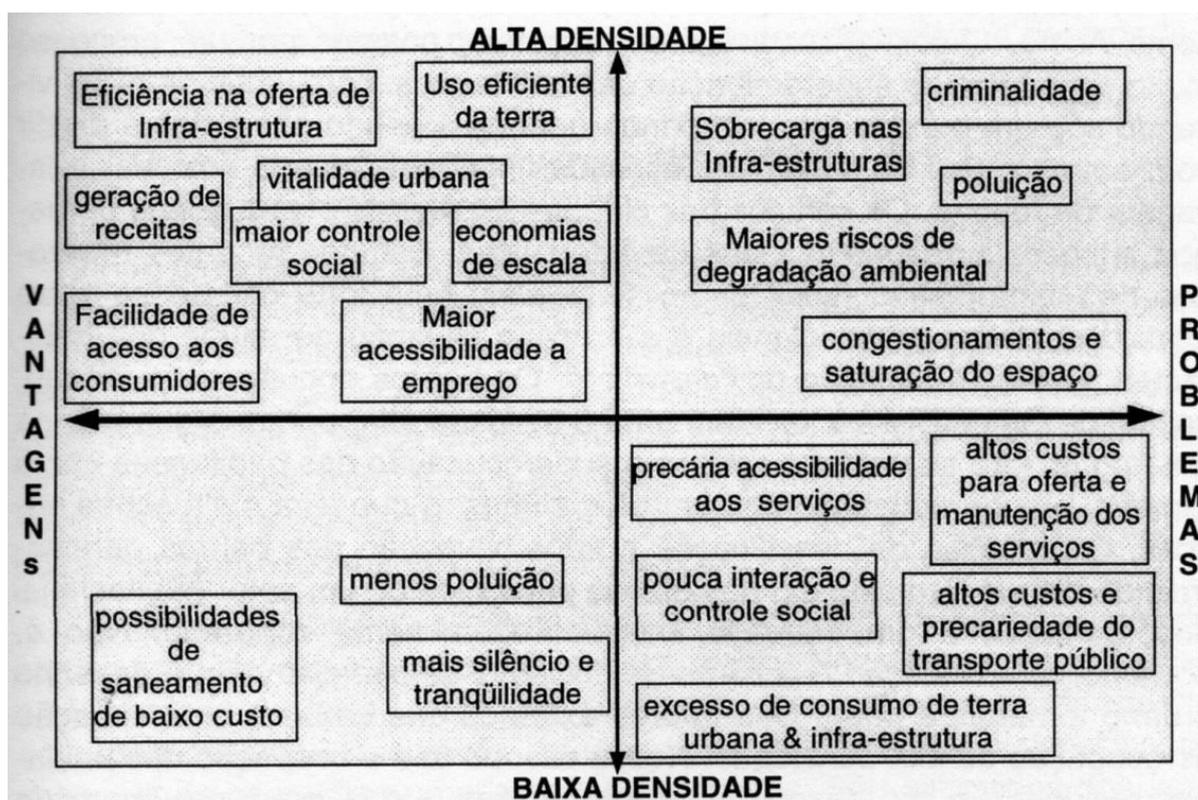
Quadro 5: Tabela de controle de densificação – zonas comerciais e de serviços, polos, etc., com as características econômicas de ocupação para vários índices de aproveitamento/densidades.

TABELA DE CONTROLE DE DENSIFICAÇÃO								
PARÂMETROS DE ADENSAMENTO - ZONAS COMERCIAIS E DE SERVIÇOS POLOS - COR.CS - UTCS								
(econ. resid. multifamiliar = 132,00 m ² /un - não residencial = 150,00 m ² /un)								
DENS. POPULACIONAL hab/ha		Nº DE ECONOMIAS / ha		COEF. CONSTRUTIVO / ha m ² /ha - índice		OCUP. DO SOLO		CARACT. DA OCUPAÇÃO
BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	PRIVADO	PÚBLICO	
ÁREAS SUJEITAS À ANÁLISE								
20	30	10	14	1.400 - 0,14	1.956 - 0,19	65%	35%	1.ANTIECONÔMICO
60	85	30	45	4.170 - 0,4	6.264 - 0,6			2.ECON. ACEITÁVEL
135	200	70	100	9.740 - 0,9	13.920 - 1,3	80%	40%	3.ECON. DESEJÁVEL
200	290	100	150	13.920 - 1,3	20.880 - 2,0			
230	385	120	200	16.700 - 1,6	27.840 - 2,7	55%	45%	4.ECON. ACEITÁVEL
ÁREAS SUJEITAS À ANÁLISE								
						50%	50%	5.ANTIECONÔMICO

Fonte: MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. Avaliação da capacidade de adensamento da cidade. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

Outro estudo com resultados similares foi conduzido por Claudio Acioly¹⁷³ e Forbes Davidson,¹⁷⁴ denominado “Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana”. As vantagens e desvantagens da baixa e alta densidades foram apresentadas em uma figura, reproduzida no quadro 6.

Quadro 6: As vantagens e os problemas decorrentes de baixas e altas densidades.



Fonte: ACIOLY, Claudio; FORBES, Davidson. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p. 17.

Quanto às altas densidades, estes autores têm conclusões afinadas com as de Mascaró. Concluíram que as altas densidades criam problemas de congestão, que são a saturação das redes de infraestrutura e ineficiências urbanas. Estas redes são o sistema de tráfego, de drenagem, de abastecimento de água e esgoto. Expõem que não conseguir absorver as chuvas torrenciais é um problema diretamente ligado ao aumento de densidade e superfície ocupada e impermeabilizada. Também afirmam que o aumento da densidade pode provocar efeitos “perversos” (sic).¹⁷⁵

¹⁷³ Claudio Carlos Acioly Jr., brasileiro, Arquiteto e Urbanista – UnB/1983, Mestre em Planning and Management of Buildings and the Built environment – Delf University of Technology/1992, Holanda.

¹⁷⁴ Forbes Davidson, holandês, Planejador Urbano, Geógrafo – Glasgow University, pós-graduação – Newcastle University.

¹⁷⁵ ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. Op. Cit. p. 31 e 56.



Figura 8: Capão da Canoa. Área central, litoral norte, evento 10 desta pesquisa, apresenta um sintoma típico da antieconomicidade por alta densidade: congestionamento da circulação urbana.

Fonte: André Huyer, 2007.

Com base nestes estudos pode-se deduzir o que ocorrerá se uma cidade implementar um índice de aproveitamento superior a 2,7. Terá congestionamentos de trânsito, sua infraestrutura urbana (vias, redes de abastecimento de água, energia e esgotos, etc.) ficará obsoleta e sobrecarregada. Consequentemente, o inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade não será contemplado, uma vez que ele estipula “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito [...] ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana [...]”.¹⁷⁶ Um índice de aproveitamento na faixa do antieconômico, frente ao Estatuto da Cidade, fere os princípios da sustentabilidade e do equilíbrio. Na realidade há mais incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade que são feridos por uma densidade excessivamente alta, bem como por uma densidade muito baixa.

¹⁷⁶ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

2.1.2 Perímetro urbano não compacto

Problema similar ao da densidade é o da extensão do perímetro urbano das cidades. Veja-se que quando a questão é a densidade, o que está sendo referido é a quantidade de unidades habitacionais ou comerciais permitidas por área, o índice de aproveitamento. No presente caso, do perímetro urbano, o objeto é a extensão da área urbana da cidade, independente de quais densidades sejam nela admitidas.



Figura 9: Bagé. No horizonte a cidade, próxima a fronteira com o Uruguai, atrás da tomada da foto o local onde pretendiam fazer um loteamento, o que agravaria ainda mais o perímetro não compacto da área urbana. Evento 57.

Fonte: André Huyer, 2013.

Segundo Juan L. Mascaró, autor já referido nas questões de densidade, toda área urbana deve estar infraestruturada.¹⁷⁷ Não só ele afirma isso, como a própria legislação urbanística brasileira assim o determina, desde 1979.¹⁷⁸ Prossegue Mascaró ensinando que “O perímetro [que delimita a área urbana] deve ser o menor possível, assim se poderá prestar o melhor serviço com os mínimos custos”. O autor está se referindo aos serviços permanentes que o poder público deve prestar a população, tais como coleta de lixo, transporte público ou saúde. Ainda há os custos

¹⁷⁷ MASCARÓ, Juan Luis. Aplicação eficiente dos recursos públicos em infraestrutura urbana. Porto Alegre, 2008. Disciplina PROPUR/UFRGS.

¹⁷⁸ BRASIL. Lei do parcelamento do solo, Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

de transmissão, adução, emissão, etc., pois levar água e energia elétrica para a periferia proporcionalmente pode ser mais custoso.¹⁷⁹ Já os custos de implantação de um bairro ou um loteamento na periferia de uma cidade até podem ser bancados pelo empreendedor privado e seus clientes, mas os custos dos serviços permanentes serão custeados pelo poder público e pelos próprios moradores, definitivamente.

Ainda segundo Mascaró, nas cidades existe um estoque de lotes vazios. Ele considera que é importante ter presente que todo lote infraestruturado vazio é um ônus para a cidade derivando em custos maiores, serviços piores e maior criminalidade. Logo, não há porque ampliar o perímetro urbano de uma cidade, se ela dispõe de significativo estoque de lotes vazios.

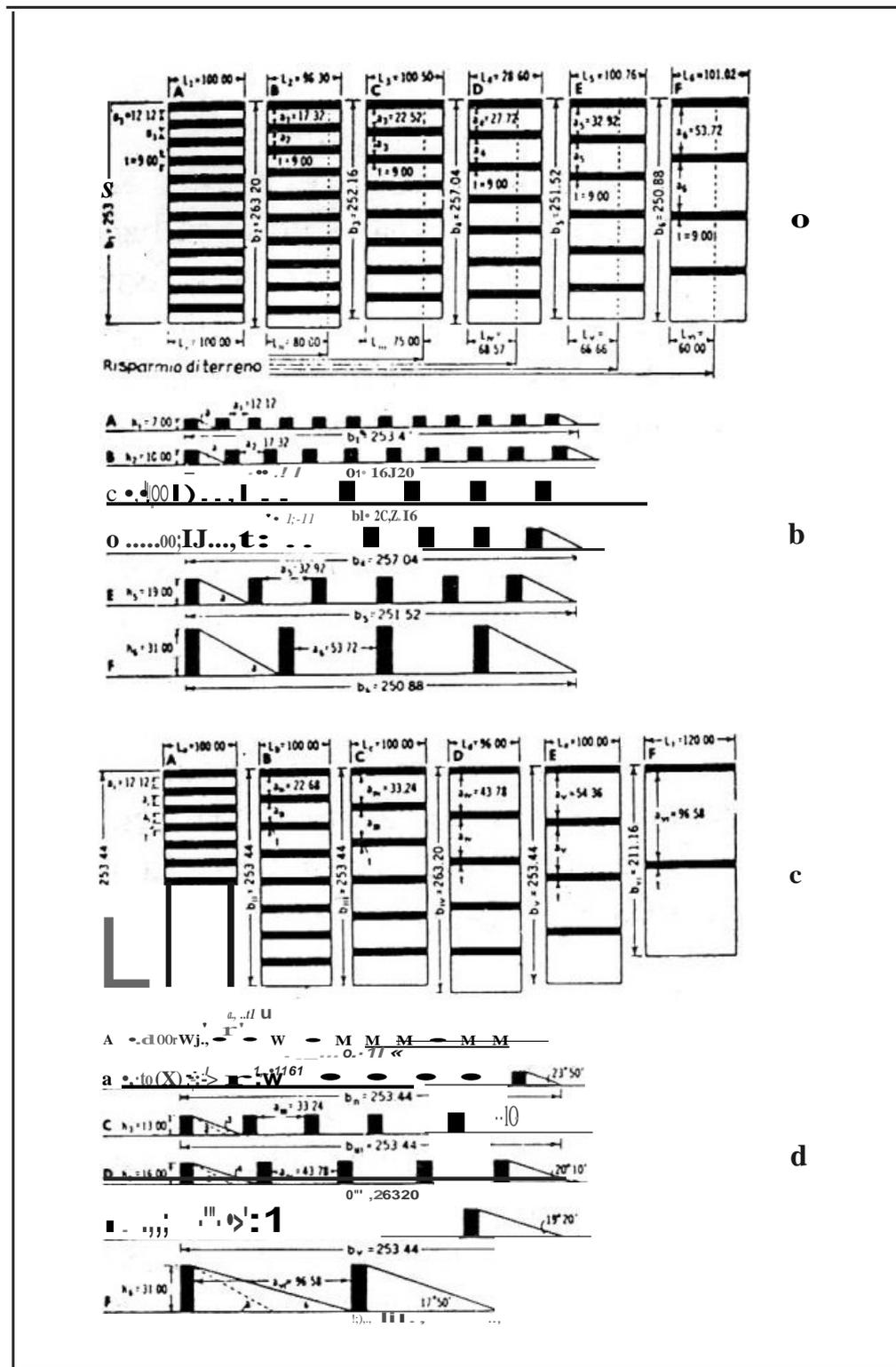
2.2 INSOLAÇÃO E VENTILAÇÃO

Grande motivador de denúncias no Ministério Público, tanto contra novas edificações como contra legislações em si, tem sido as sombras que prédios novos ocasionam sobre os vizinhos. A construção de prédios altos, próximos uns dos outros, pode de fato acarretar sombreamentos mútuos. Deve-se ter o cuidado de não fazer uma crítica generalizada aos edifícios altos, pois a causa dos problemas reclamados – o sombreamento – não é devido à altura em si, mas à falta de afastamentos do prédio em relação a suas divisas, frente, laterais e fundos. O prédio alto não é necessariamente danoso, desde que tenha afastamentos criteriosos. Este problema da arquitetura que surgiu com o “arranha-céu”, nos final do século XIX e início do século XX, já tinha solução nos anos 1930. Walter Gropius apresentou no congresso do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), em 1930, um diagrama, que demonstrava como afastar os prédios uns dos outros, considerando a altura e o ângulo de incidência solar.¹⁸⁰ Este diagrama está reproduzido no quadro 7. E no quadro seguinte, quadro 8, uma apostila de curso de graduação em arquitetura e urbanismo, demonstrando como o profissional tem o domínio técnico para lidar com o tema, se assim lhe for permitido.

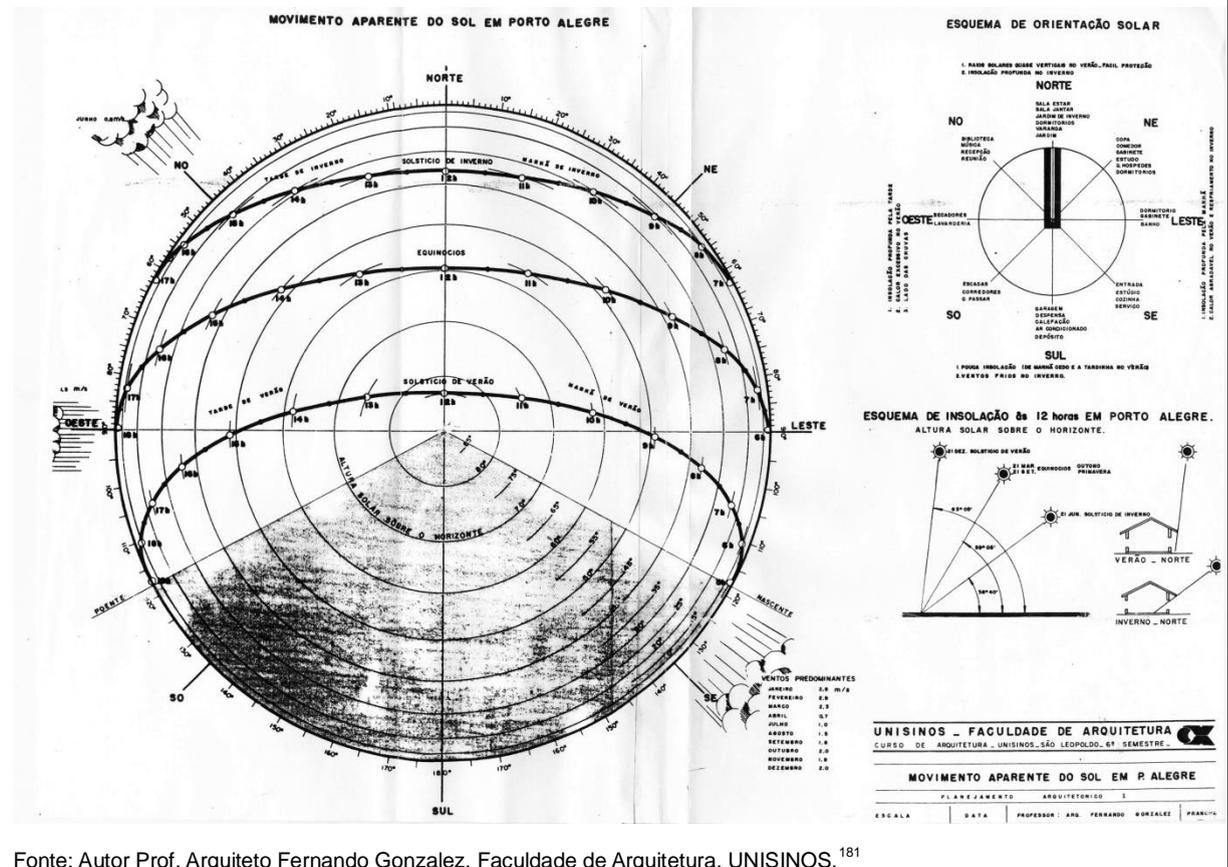
¹⁷⁹ MASCARÓ, Juan Luis. Desenho urbano e custos de urbanização. Brasília, Ministério da habitação, urbanismo e meio ambiente-SAM, 1987.

¹⁸⁰ MARTI ARIS, Carlos. Las formas de la residencia. 2000. p.36.

Quadro 7 Diagrama de Walter Gropius demonstrando como resolver as sombras que os edifícios altos causam sobre seus lindeiros. Ele demonstra que conforme for o grau de incidência dos raios solares, somado a altura dos prédios (número de pavimentos), proporcional deverá ser o espaçamento entre os prédios. Prédios com pouca altura podem ficar próximos uns dos outros, prédios altos devem ficar distantes uns dos outros.



Quadro 8: Apostila com o movimento aparente do sol, a fim de dimensionar o sombreamento de edificações. Para cada época do ano – verão, primavera/outono, inverno – o sol tem um ângulo de altura distinto. Há um diagrama exemplificando como tirar partido deste fenômeno para fazer sombra em uma janela (verão) ou fazer o sol incidir nela (inverno).



Portanto, já faz mais de oitenta anos que há solução técnica para o problema das sombras causadas pelos edifícios altos. Mas não é somente a sombra o problema causado pela falta de afastamento adequado entre edificações. Também há o problema da falta de ventilação, ou ventilação excessiva, causado pela proximidade dos edifícios. E tanto sobre seus vizinhos, como sobre o ambiente público, as vias de circulação e as praças. Na esfera privada, a proximidade excessiva dos edifícios altos, foi abordada em um estudo do arquiteto Douglas Aguiar,¹⁸² denominado “O quarteirão urbano”. No caso de legislações que permitem a localização de janelas e sacadas de prédios vizinhos, frente a frente nas fachadas laterais, o autor conclui que:

a interface visual e acústica entre apartamentos (frequentemente de

¹⁸¹ GONZALEZ, Fernando. Movimento aparente do sol em Porto Alegre. São Leopoldo: UNISINOS. s/data.

¹⁸² Douglas Vieira de Aguiar, brasileiro, Arquiteto e Urbanista – UFRGS/1975, Mestre – University College London/1987, Doutor - University College London/1991. Professor UFRGS.

luxo) reproduzindo o modo de habitar dos cortiços.

Complementou, afirmando que o denso aglomerado edificado nos grandes centros urbanos é diferente da era pré-industrial somente na higiene. Que na privacidade, condicionamento ambiental, insolação e questão acústica as condições resultantes entre edificações são cada vez mais precárias.¹⁸³



Figura 10: Porto Alegre. Prédios da década de 1960, à esquerda, tinham afastamentos dos lindeiros que não são mais exigidos atualmente, à direita. Fato que demonstra um retrocesso no controle da insolação e ventilação, conforme pode ser verificado nesta imagem, do evento 59, prédios novos são construídos na divisa, sem afastamentos, mais altos que os antigos.

Fonte: André Huyer, 2014.

Veja-se que, quando ocorre esta situação, proximidade excessiva entre prédios, de imediato a letra b) do inciso VI do artigo segundo do Estatuto da Cidade não está sendo atendida. É estipulado que deve haver a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes”.

Mas, além dos problemas dentro das propriedades privadas (os apartamentos), também há uma série de inconvenientes sobre as áreas públicas (vias e praças), causados por prédios sem os afastamentos adequados. Uma das autoras referidas na questão das densidades urbanas, Lucia R. Mascaró, tem vários

¹⁸³ AGUIAR, Douglas. O quarteirão urbano. São Paulo: PROJETODESIGN, Mai/2001.

estudos sobre esta problemática. Sob o título de “Estudo da influência do adensamento da cidade de Porto Alegre na ventilação urbana”, são apresentados os resultados de pesquisas realizadas quanto ao impacto de edificações tanto em suas áreas privadas como sobre as áreas públicas. Algumas das conclusões apresentadas apontam que para prédios com alturas inferiores a dez pavimentos e afastamentos laterais “há uma excelente ventilação geral”. Mas que para prédios de dez pavimentos ou mais, ocorre a formação de redemoinhos, que por sua vez causam desconforto para os transeuntes, além de esforços maiores nas fachadas dos prédios. Já para as quadras tipo “Barcelona”, aquelas nas quais os prédios são construídos junto aos alinhamentos, formando um pátio interno enclausurado pelo próprio prédio, concluiu que há redemoinhos nestes pátios, causando desconforto mas sem renovação efetiva de ar, e que externamente aos prédios, o efeito “canal” dos ventos causa desconforto aos pedestres, com qualquer que seja a direção incidente de vento.¹⁸⁴

Em pesquisa realizada na cidade de Porto Alegre, a pesquisadora concluiu que ruas estreitas e delimitadas por edifícios altos são os locais mais quentes na cidade, no início do outono e no verão, e que se trata de uma tipologia inadequada para o clima subtropical úmido.

Pesquisas realizadas indicam que variações de velocidade média superiores a 70% em distâncias da ordem de 2m (virar uma esquina, sair de um edifício, etc.) têm efeitos severos sobre o pedestre, não considerados no desenho urbano, mas registrados em nosso trabalho.¹⁸⁵

Outro estudo do professor Juan L. Mascaró demonstra que “o afastamento será fundamental para a ventilação e esta é imprescindível para a saúde”. Coloca os seguintes parâmetros para a porosidade, que vem a ser o espaço aberto e fechado na direção dos ventos:

70% de porosidade = ventilação total
 50% de porosidade = ventilação ainda é boa
 25% de porosidade = ventilação mínima
 < 25% de porosidade = não há ventilação¹⁸⁶

¹⁸⁴ MASCARÓ, Lucia R. Estudo da influência do adensamento da cidade de Porto Alegre na ventilação urbana. Porto Alegre, julho de 1996. UFRGS. p. 67 a 69.

¹⁸⁵ MASCARÓ, Lucia R. *Ambiência Urbana*. Porto Alegre: +4 Editora, 2004. p. 192 e 193.

¹⁸⁶ MASCARÓ, Juan Luis. *Aplicação eficiente dos recursos públicos em infraestrutura urbana*. Porto Alegre, 2008. Disciplina PROPUR/UFRGS.



Figura 11, esquerda: Capão da Canoa, evento 10; Figura 12, direita: Torres, evento 21. Prédios novos não consideraram pré-existências na vizinhança, muitas vezes colocando-as em sombras eternas.

Fonte: André Huyer, 2007 (esquerda) e 2008 (direita).

Souza apresenta sua adaptação de um estudo de Maderthaner sobre condicionantes para qualidade de vida. Ele sustenta que para a condição de “regeneração” do ser humano é imprescindível:

Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaços para atividades corporais, locais para a prática de esportes e brincadeiras.

E que a “não satisfação” destas condições poderá ensejar:

Esgotamento físico e psíquico, vulnerabilidade face a doenças, insônia, estresse, depressão.¹⁸⁷

Será que numa cidade onde a maneira como as edificações são construídas

¹⁸⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 77 e 78.

potencializa o desconforto sobre os pedestres, estará garantindo o “bem estar de seus habitantes”, ditado no artigo 182 da Constituição Federal? Bem como os desconfortos de umidade e calor excessivos? Este tipo de falta de regulação urbana adequada não atende o inciso IV, do artigo 2º do Estatuto da Cidade, em suas letras f) e g), uma vez que permite a “deterioração das áreas urbanizadas” e a “poluição e a degradação ambiental”.

2.3 PROXIMIDADE DE USOS INCOMPATÍVEIS OU INCONVENIENTES

Esta temática é aberta para várias modalidades de intervenções urbanísticas, que geralmente poderiam ser controladas por um zoneamento adequado, embora não somente por ele. Será abordada aqui a poluição sonora, pois ela geralmente é a maior fonte de reclamações relativas às proximidades perturbadoras. Indiretamente, através da poluição sonora podem ser enquadradas outras proximidades incompatíveis, como a que ocorre entre uma indústria com potencial de acidentes ou um aterro de resíduos tóxicos e um loteamento residencial.

2.3.1 Poluição sonora

A industrialização trouxe um novo conflito para as cidades: a poluição. Tanto a poluição de particulados (fumaça, poeiras, etc.), como a de odores e a poluição sonora. Antes que a tecnologia conseguisse resolver os problemas trazidos por suas novas máquinas, o urbanismo modernista propôs uma solução para tal: o zoneamento de funções nas cidades. Indústrias poluentes de um lado, habitações do outro, assim como comércio, lazer, etc.¹⁸⁸ Sem entrar no mérito dos questionamentos que esse conceito recebeu após sua implementação, a evolução da tecnologia trouxe o controle da poluição na sua origem, de tal maneira que nos dias de hoje, muitas indústrias que eram poluentes em datas anteriores, não o são mais. Porém, mesmo a disponibilidade de tecnologia não garante o controle total da poluição, especialmente a sonora. Custos muito elevados em algumas situações inviabilizam o controle total da poluição sonora. E, mesmo quando ela é dominada, há o problema do transporte pesado, que também causa grande poluição sonora além de vibrações. E não só indústrias são causadoras de reclamações de poluição

¹⁸⁸ CIAM, Assembleia. Carta de Atenas. Atenas: CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, Assembleia do CIAM, 1933. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>

sonora. Também o são templos religiosos, casas noturnas, aglomerações de pessoas ao ar livre. Soma-se que o zoneamento absoluto não é mais praticado em quase nenhuma cidade brasileira. Há miscigenação de atividades, com as consequências colaterais quando alguma das atividades for emissora de ruídos.

O incômodo trazido às vizinhanças é a primeira manifestação do conflito ocasionado pela poluição sonora. Mas há questões de saúde a embasarem a regulamentação das emissões de ruídos. Segundo a Organização Mundial da Saúde¹⁸⁹, os ruídos acarretam:

Perda da audição, interferência com a comunicação, dor, interferência no sono, efeitos clínicos sobre a saúde, efeitos sobre a execução de tarefas, incômodo, efeitos não específicos.¹⁹⁰

De maneira mais específica, o neurofisiologista Fernando Pimentel Souza¹⁹¹ conclui que a análise dos vários níveis de ruídos para o sono e na saúde em geral mostra que os mesmos acarretam prejuízos crescentes à saúde, a medida que eles aumentam. Até 50 dB pode perturbar, mas é adaptável. A partir de 55 dB causa estresse leve a desconforto durável. Mas a partir de 65 dB os prejuízos são degradativos ao organismo humano. Ele se refere a desequilíbrio bioquímico, risco de infarto e de derrame cerebral, inclusive osteoporose. Níveis acima de 100 dB podem causar perda imediata de audição. Quanto ao sono o especialista afirma que:

a partir de 35 dB(A), vai ficando superficial, à 75 dB(A) atinge uma perda de 70% dos estágios profundos, restauradores orgânicos e cerebrais.¹⁹²

Estas informações relativas a questões de saúde são empregadas em ações judiciais do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, contra leis municipais que almejam desregulamentar a legislação municipal de controle de poluição sonora.

¹⁸⁹ Organização Mundial da Saúde é uma agência especializada em saúde, subordinada à Organização das Nações Unidas (ONU), com sede em Genebra, na Suíça.

¹⁹⁰ LE BRIUT – Critères d'Hygiène de l'Environnement, Genebra, Organisation Mondiale de la Santé, 1990, p. 114. In MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado, "Direito Ambiental Brasileiro", São Paulo, Malheiros Editores Ltda: 2000, 8ª edição, p. 596.

¹⁹¹ Fernando Pimentel Souza, Divinópolis, Minas Gerais, Engenheiro Eletrônico – Instituto Tecnológico de Aeronáutica/1961, Mestre em Telecomunicações – ENSA, França/1967, DEA Neurofisiologia, Faculté des Sciences d'Orsay, França/1968, Mestre em Fisiologia – Instituto de Ciências Biológicas/UFMG/1977, Doutor Psicofarmacologia – Escola Paulista de Medicina/1980. Professor UFMG.

¹⁹² SOUZA, Fernando Pimentel, UFMG/Departamento de Fisiologia e Biofísica. Acesso <http://www.icb.ufmg.br/lpf/2-1.html>, em 21/03/06.

Tendo-se o embasamento de que ruído pode ser nocivo para a saúde humana, é necessário determinar quais os indicadores de que esta situação estará ocorrendo. Já desde 1987 há um protocolo técnico, amparado legalmente a partir de 1990, que determina quais os limites toleráveis de emissão de níveis de pressão sonora – nome técnico dado aos ruídos. Trata-se da norma técnica da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 10.151. Esta norma considera os efeitos nocivos para a saúde humana, também ponderando a localização dos locais de observação (áreas residenciais, mistas, industriais, etc.). Com relativo refinamento, a norma estabelece valores limite, tanto para medições externas (fora dos prédios), como para medições internas, com janelas abertas ou com janelas fechadas, e conforme o horário, se diurno ou noturno. Sua última revisão é do ano 2.000, quando foram eliminados alguns critérios subjetivos. Esta norma técnica é bem aceita no meio tecnológico, e os limites nela estabelecidos tem boa receptividade pelos reclamantes de poluição sonora.¹⁹³



Figura 13: Erechim. Permissão de construção de loteamento residencial ao lado de agroindústria criou diversos conflitos. Poluição sonora pela operação industrial, conflitos de trânsito pesado, observa-se fila tripla de caminhões pesados estacionados aguardando para descarregar. Evento 25 exemplifica a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes.

Fonte: André Huyer, 2015.

¹⁹³ ABNT NBR 10.151:2000 – Acústica – Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade – Procedimento.

Em 1990 esta norma foi adotada como padrão legal de referência para poluição sonora, através de uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a de nº 001/1990.¹⁹⁴ A Lei Federal nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, atribui esses poderes ao CONAMA.¹⁹⁵

Caso ocorra poluição sonora em uma cidade, não estará sendo atendido o inciso I do artigo segundo do Estatuto da Cidade. Ele estipula a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito ao “saneamento ambiental”. Assim, não se tem nem a cidade equilibrada nem a cidade sustentável. Ainda, o inciso VI do mesmo artigo também não é atendido se estiver ocorrendo poluição sonora, em suas letras b) “a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes” e g) “a poluição e a degradação ambiental”.

A título ilustrativo, o quadro 9 apresenta os níveis máximos de pressão sonora admitidos para diversos tipos de zoneamento e horários, bem como para os locais de tomada das medições, segundo a NBR 10.151:2000 da ABNT.

Quadro 9: Níveis máximos de pressão sonora, conforme a norma técnica NBR 10.151, da ABNT. Há limites diferenciados conforme o tipo de área por atividades desenvolvidas, e conforme os horários, e se as medições são internas ou externas.

Nível Critério de Avaliação para emissões de pressão sonora, em dB (decibéis).	Externas		Internas			
			Janelas abertas		Janelas fechadas	
Tipo de área	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno
Sítios e fazendas	40	35	30	25	25	20
Estritamente residencial urbana, hospitais, escolas	50	45	40	35	35	30
Mista predominante residencial	55	50	45	40	40	35
Mista vocação comercial e administrativa	60	55	50	45	45	40
Mista vocação recreacional	65	55	55	45	50	40
Predominante industrial	70	60	60	50	55	45

Fonte: Adaptado de ABNT NBR 10.151:2000

Foi citada no início da questão da poluição sonora, a poluição de particulados (poeiras, fumaças, etc.) e odores. Estes casos não foram analisados nessa tese. No

¹⁹⁴ CONAMA Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

¹⁹⁵ BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Ministério Público estadual são atribuídos aos técnicos da denominada Agenda Marrom, engenheiros químicos, que tratam de poluição industrial. Já a poluição sonora é considerada tema da construção civil, uma vez que medições de níveis de pressão sonora e sugestões de soluções somente podem ser realizadas por arquitetos, engenheiros civis e engenheiros de segurança do trabalho, conforme determinado pela legislação e Conselhos profissionais (CAU e CREA). Portanto, a poluição sonora faz parte do trabalho da Agenda Urbana e desta tese. Porém, foram focados os eventos nos quais ela estivesse mais inter-relacionada com questões de planejamento urbano e sua regulamentação ou desregulamentação. Eventos nos quais o investigado somente não atendia os limites da legislação não foram contemplados, se não houvesse alguma incompatibilidade de zoneamento ou da legislação em si.

2.4 MOBILIDADE/PREJUÍZO À CIRCULAÇÃO

Considerando o que foi exposto no subcapítulo 3.1 anterior, sobre ocupações do solo antieconômicas por densidade demasiada alta, os estudos apresentados já relacionam “congestionamento da circulação viária” como uma consequência direta (quadro 6). Para a alta densidade ser benéfica, ela teria de estar associada a sistemas de transportes coletivos muito eficientes, o que, em geral, não ocorre nas cidades brasileiras. Enquanto o referido estudo aponta 2,7 como o índice de aproveitamento máximo para não desembocar na antieconomicidade, há cidades gaúchas com índices de aproveitamento de até 6,0 pelos seus planos diretores (Lajeado, por exemplo).

A bibliografia para dimensionar vias e números de vagas de estacionamento não é novidade, passando por nomes tradicionais como o do brasileiro Célson Ferrari, em sua obra “Curso de planejamento municipal integrado,”¹⁹⁶ cuja primeira edição é de 1976. Outra obra que foi durante muito tempo considerada referência é “A arte de projetar em arquitetura,”¹⁹⁷ mais conhecida pelo nome do autor, Neufert. Obra de origem germânica cuja primeira edição é anterior a segunda grande guerra.

O licenciamento de prédios com número de vagas inferior ao mínimo exigido

¹⁹⁶ FERRARI, Célson. Curso de planejamento municipal integrado. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1982.

¹⁹⁷ NEUFERT, Ernst. Arte de projetar em arquitetura: princípios, normas e prescrições sobre construção, instalações, distribuição e programa de necessidades, dimensões de edifícios, locais e utensílios. São Paulo: Gustavo Gili do Brasil, 1978.

nas respectivas legislações, ou os projetos de leis diminuindo esses mínimos, são outra constante na análise de inquéritos do MP/RS. Partindo-se do pressuposto de que as legislações foram elaboradas sustentadas por critérios técnicos para dimensionar as proporções de números de vagas de estacionamentos obrigatórias, a modificação destes indicadores também pressupõe uma demonstração técnica em sentido contrário. Não havendo sustentação técnica, não há que se acatarem tentativas de modificar os parâmetros.

Outra frente da questão da mobilidade são os “polos geradores de tráfego”, que são grandes empreendimentos, como *shopping centers*, grandes conjuntos habitacionais, etc. Para lidar com os impactos que esses empreendimentos irão gerar na mobilidade das cidades há legislação certa, assim como metodologias técnicas específicas.¹⁹⁸ As legislações de licenciamentos classificam as tipologias de empreendimentos que devem fazer estudos de impactos ambientais (EIA e RIMA), bem como o Estatuto da Cidade também regula os estudos de impacto de vizinhança (EIV). Trata-se, especialmente, da Resolução CONAMA nº 001/1986, já referida no subcapítulo anterior 3.3, de poluição sonora, que define o que é impacto ambiental, quais as atividades sujeitas ao estudo de impacto ambiental, os conteúdos exigidos nos estudos e relatórios de impacto ambiental.¹⁹⁹ Para apurar o eventual impacto que um polo gerador de tráfego irá causar, o estudo de impactos (ambientais ou de vizinhança) demanda a realização de estudo de impacto de trânsito (EIT). As metodologias utilizadas para fazer estes estudos devem responder a várias questões. Segundo Luis Antonio Lindau,²⁰⁰ devem considerar a área de abrangência do empreendimento, a estimativa da demanda futura de viagens geradas, de onde deverão se originar as viagens geradas, quais os modos de transporte que serão utilizados, qual será o período crítico de utilização, se o sistema viário existente terá capacidade de absorver o volume adicional de veículos, se os pontos de parada do transporte coletivo estarão bem localizados em relação aos acessos para os pedestres, etc.²⁰¹

As metodologias de EIT incluem que, se apurados impactos a serem

¹⁹⁸ Departamento Nacional de Trânsito. Manual de procedimentos para tratamento de polos geradores de tráfego. Brasília. DENATRAN/FGV, 2001.

¹⁹⁹ CONAMA Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

²⁰⁰ Luis Antonio Lindau. Engenheiro Civil UFRGS/1978, Doutor em Transportes – University of Southampton, Inglaterra/1983. Professor UFRGS.

²⁰¹ PINTO, André Bresolin; DIÓGENES, Mara Chagas; LINDAU, Luis Antonio. Quantificação dos impactos de polos geradores de tráfego. Laboratório de Sistemas de Transportes – LASTRAN, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP, UFRGS.

causados pelo polo, devem ser previstas medidas mitigatórias. A análise pelo agente fiscalizador ou licenciador é realizada sobre os EIT. Verificada a consistência deles, e por outro lado, quando do licenciamento, é verificado se as medidas mitigatórias estariam de fato sendo implementadas.

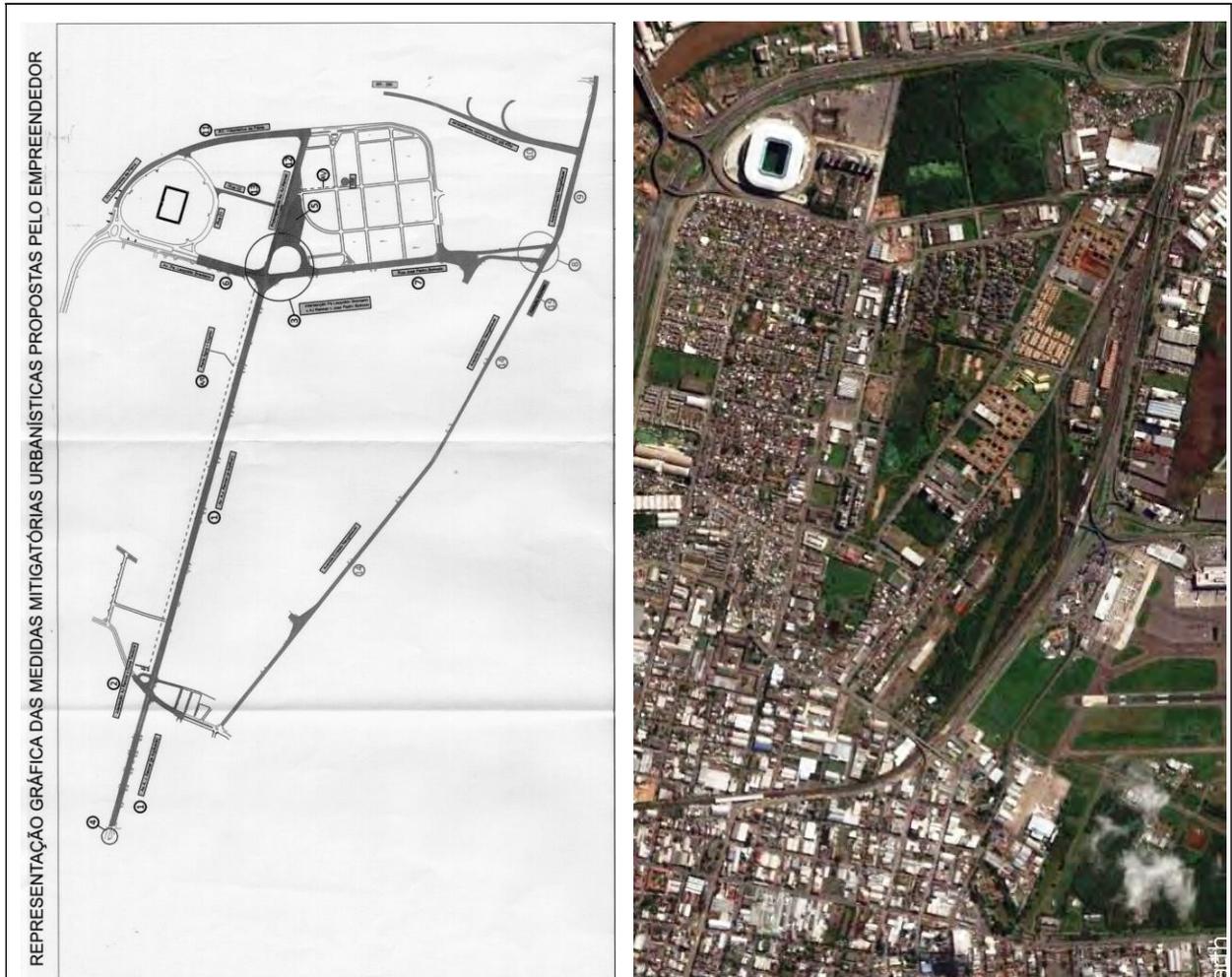


Figura 14: Medidas mitigatórias de mobilidade urbana para o empreendimento Complexo da Arena, em Porto Alegre, evento 56, foram resultado do Estudo de Impacto de Trânsito realizado para o Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento. Na figura da esquerda estão representadas as vias de circulação nas quais deverão ser efetuadas melhorias (aberturas de vias, alargamentos, novas pavimentações, sistemas de esgoto, etc). A figura da direita é uma foto de satélite, para comparação da abrangência das medidas.

Fonte: figura da esquerda PR.01203.0059/2013-0. Figura da direita Google Earth.

Exemplos de medidas mitigatórias recomendadas em EITs podem ser dentro do empreendimento: destinação de espaço para acumulação de veículos na entrada, quantidade de acessos ao estacionamento, número de vagas de estacionamento, etc.; Externas ao empreendimento: alargamento de vias de trânsito, instalação de semáforos, etc. Nem sempre será possível mitigar todos os impactos que serão

decorrentes de um novo empreendimento. Situação na qual são recomendadas medidas compensatórias ao invés de mitigatórias.²⁰² Exemplo típico é a urbanização de uma praça, custeada pelo empreendimento.

2.5 ACESSIBILIDADE

Inicialmente é lembrado que, conforme foi referida na introdução deste trabalho, acessibilidade aqui tratada é aquela relativa ao atendimento de pessoas com deficiências – PCD.

Assim como o subcapítulo 3.3 – poluição sonora – é embasado em uma norma técnica da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), o mesmo ocorre na acessibilidade. Emprega-se a Norma Brasileira Registrada NBR 9.050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Esta norma era de 2004, foi revisada em 2015. A norma é grande, tem mais de 100 páginas, minuciosa, tem ampla gama de aspectos abordados. Mas, nas questões de áreas urbanas, há um ponto central a ser atendido, que é a cidade oferecer condições de qualquer pessoa poder por ela se deslocar. E para isso a norma define o que é uma “rota acessível”:

Trajetos contínuos, desobstruídos e sinalizados, que conectam os ambientes externos ou internos de espaços e edificações, e que possam ser utilizados de forma autônoma e segura por todas as pessoas, inclusive aquelas com deficiência. A rota acessível externa pode incorporar estacionamentos, calçadas rebaixadas, faixas de travessia de pedestres, rampas, etc. A rota acessível interna pode incorporar corredores, pisos, rampas, escadas, elevadores etc.²⁰³

Partindo desta premissa são examinados os passeios públicos e espaços abertos, que é ao que se restringiu esta pesquisa, sem adentrar em edificações, sejam elas particulares ou públicas. Há uma série de itens a serem verificados, como os revestimentos dos passeios, rebaixos em meio fio, calçadas, rampas, sinalização, etc., todos devidamente discriminados na norma. Apesar de a norma ser complexa, ela pode ser interpretada de maneira simples, se sua aplicação for focada

²⁰² Departamento Nacional de Trânsito. Manual de procedimentos para tratamento de polos geradores de tráfego. Brasília. DENATRAN/FGV, 2001. p. 25.

²⁰³ ABNT NBR 9.050:2004 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. 3.37

em casos específicos, como o dos passeios públicos, para os quais há manuais elaborados para compreensão por leigos.^{204 205}

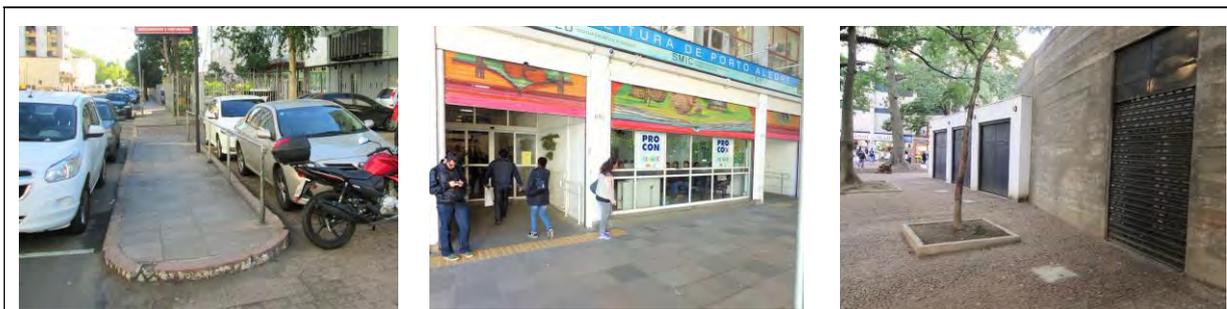


Figura 15, esquerda: Porto Alegre. Av. Siqueira Campos, passeio inacessível para cadeirantes e outras PCD.

Figura 16, centro: Porto Alegre. Rua dos Andradas, prédio público adaptado para PCD.

Figura 17, direita: Porto Alegre. Praça da Alfândega, intervenções recentes já completamente acessíveis.

Todas as três figuras são do centro de Porto Alegre, abordado no evento 27, que tratou da acessibilidade nas quadras centrais da cidade.

Fonte: André Huyer, 2014.

2.6 SINOPSE

Cada intervenção na cidade gerará consequências, que não serão aleatórias, mas previsíveis. Há embasamento técnico para justificar cada iniciativa que se proponha para uma cidade. Se uma cidade tem problemas de trânsito congestionado, é porque adotou densidades muito elevadas, ou não previu número suficiente de vagas de estacionamento, ou não tem um sistema de transporte coletivo, ou a soma de vários destes fatores, por exemplo. Para ilustrar este ponto, exemplifica-se com um episódio não objeto desta pesquisa, ocorrido em Porto Alegre, no ano de 2014: a ampliação do Hospital de Clínicas da UFRGS. O projeto de ampliação não obtinha aprovação na Prefeitura, basicamente por dois pontos: não tinha o número de vagas de estacionamento obrigatórias, bem como porque a ampliação conflitava com a arquitetura do prédio original. Trata-se de obra de autoria do arquiteto Jorge Machado Moreira, projetado em 1942 e construído em 1958,

²⁰⁴ MENEGAT, Débora; JAROSKI, Rodrigo; HUYER, André; MACHADO, Leandro Silva. URBE Calçada Acessível. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. http://calcadaacessivel.mprs.mp.br/default_arquivos/URBE-Cartilha.pdf

²⁰⁵ HUYER, André. Roteiro técnico de acessibilidade. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

considerado importante representante da arquitetura modernista.²⁰⁶ Faltavam ao projeto de ampliação nada menos do que 1.849 vagas de estacionamento. Também grupos ambientalistas questionavam a derrubada de 240 árvores no local.²⁰⁷ Utilizando-se de uma chantagem, de que o hospital perderia a verba de R\$ 408 milhões para fazer a obra, a câmara de vereadores aprovou uma lei dando autorização para aprovação do projeto como ele tinha sido elaborado. 30 vereadores votaram a favor, um se absteve, nenhum votou contra e cinco não compareceram.²⁰⁸ Mas, antes da ampliação do hospital vir a ser concretizada, a situação do trânsito nas proximidades já é conflituosa. A rua Jerônimo de Ornelas, uma transversal que tem sua extremidade na entrada do hospital, é utilizada para estacionamento de ambulâncias e vans que trazem pacientes do interior do estado, fica diariamente repleta destes veículos em uma extensão de mais de meio quilômetro de distância desde o hospital. A obra não atendendo a quantidade de vagas de estacionamento necessárias, pode-se imaginar como a situação ficará pior quando a ampliação for concluída.

Total descaso com os conceitos técnicos apresentados no item 3.4 acima. Como será visto adiante, no capítulo 4, esta intervenção seria enquadrada em várias infrações ao Estatuto da Cidade. Quanto à questão de planejamento urbano e regional, talvez até melhor do que suprir as vagas faltantes, fosse considerar outras hipóteses de localização para a ampliação do hospital, como, ao invés de ampliar um hospital existente, fosse construir um novo, na periferia da região metropolitana, ou mesmo no interior do estado, uma vez que grande parte da clientela não é da capital.²⁰⁹

2.7 RESUMO DO CAPÍTULO

Foram apresentados parâmetros técnicos que permitem apurar objetivamente quais densidades são econômicas ou antieconômicas para as cidades, tanto as elevadas como as muito baixas, o que permite estabelecer uma relação entre diretriz técnica com norma legal. Seguiu analisando critérios que permitem elaborar projetos

²⁰⁶ XAVIER, Alberto; MIZOGUCHI, Ivan. *Arquitetura moderna em Porto Alegre*. São Paulo: Pini, 1987. p. 152 e 153.

²⁰⁷ ZERO HORA. Por que a ampliação do Hospital de Clínicas travou em Porto Alegre. 26 fev. 2014.

²⁰⁸ ZERO HORA. Prefeitura sanciona lei que permite a ampliação do Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Porto Alegre, 6 mar.2014.

²⁰⁹ ZERO HORA. Mais de 176 mil pacientes do interior esperam por uma consulta com especialistas na capital. Porto Alegre, 20 jun. 2014.

de arquitetura considerando as alturas e afastamentos das edificações, a fim de evitar sombreamentos e falta de ventilação urbana. Dentro do item proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, foi examinada a questão da poluição sonora, que também dispõe de suporte técnico para estabelecer valores toleráveis. Foram apresentados os critérios para estudo dos impactos que empreendimentos geradores de tráfego acarretam, e observada a eventual necessidade de medidas mitigadoras ou compensatórias. Por último, tratou da questão de acessibilidade para pessoas com deficiência, quais os parâmetros técnicos que devem ser atendidos para livre circulação das pessoas nas cidades.

Habitações sob linhas de transmissão, Canoas.
Fonte: André Huyer, 2007.



Capítulo 3

METODOLOGIA PARA VERIFICAÇÃO E ANTECIPAÇÃO DE EVENTOS FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE

Introdução

Entre os objetivos desta tese, conforme delineado na sua introdução, figura central é a proposição de uma metodologia para verificação de eventos frente ao Estatuto da Cidade. Estará uma lei, um projeto de lei, um empreendimento, uma intervenção urbana, em desacordo ao Estatuto da Cidade? Foi visto anteriormente o marco legal do direito urbanístico brasileiro e o que ele determina para as cidades, como ordem, equilíbrio e sustentabilidade, o interesse público acima do interesse privado. Em outro plano está a interface técnica, a determinar padrões urbanísticos e arquitetônicos, com as consequências para as cidades e seus habitantes conforme seu emprego adequado ou não. A metodologia proposta pretende fazer a ligação

entre estes dois polos: o que a lei pretende de um lado e o qual a resposta da tecnologia para estas demandas legais.

A metodologia apresentada é importante sob vários aspectos. Primeiro porque afasta as especulações, colocando o evento em exame em uma perspectiva objetiva, sustentada em argumentos técnicos, e não retóricos ou ideológicos. Pode ser empregada para prevenir situações conflituosas para as cidades, antecipando-as a fim de evitar que se concretizem. Ainda, no exercício da fiscalização da lei – trabalho do Ministério Público –, constatada alguma irregularidade, para reverter a situação judicialmente, deverá ser demonstrada a causa e efeito. Até mesmo porque algumas vezes o que se estará questionando é uma lei, e então, mais do que retórica, será necessário ser conclusivo sobre as consequências conflituosas que o instrumento acarretará. Ou seja, deverá se demonstrar de que maneira o Estatuto da Cidade não estará sendo atendido. Empregando a metodologia proposta é possível questionar as burlas ao Estatuto da Cidade com absoluta segurança.

3.1 CONDICIONANTES

A metodologia é aplicável para verificar a compatibilidade de eventos de intervenção urbana em relação às diretrizes do artigo segundo do Estatuto da Cidade. Ela é aberta e sempre poderá ser complementada para verificação frente aos demais artigos do marco legal da legislação urbanística brasileira.

Para empregar a metodologia, uma vez que o resultado do trabalho será um parecer técnico, o usuário deverá ter habilitação legal em arquitetura e urbanismo, e demais profissões aplicáveis, cada um dentro dos limites de suas atribuições. E segundo a legislação profissional destas profissões, tais trabalhos são atribuições condicionadas aos portadores das respectivas graduações, sendo objeto de fiscalização dos conselhos profissionais, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), o sistema dos Conselhos de Engenharia e Agronomia (CREAs), etc.^{210 211}

Os potenciais usuários da metodologia, *lato sensu*, podem ser prefeituras em seus departamentos de projetos de obras e de planejamento, e seus órgãos licenciadores. Inclusive órgãos licenciadores regionais e estaduais. Profissionais que elaboram estudos de impacto de vizinhança e estudos de impacto ambiental. Veja-se

²¹⁰ BRASIL. Lei Federal nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo.

²¹¹ BRASIL. Lei Federal nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de engenheiro.

que se um estudo de impacto de vizinhança ou ambiental, já se antecipar e demonstrar que o empreendimento em análise está atendendo o Estatuto da Cidade, poderá evitar diversos questionamentos posteriores, tão comuns de ocorrerem em empreendimentos que são objeto de polêmicas públicas. Também movimentos sociais, de bairros, organizações não governamentais, órgãos de financiamento, todos podem fazer o questionamento de adequação ao Estatuto da Cidade das intervenções pretendidas para nossas cidades.

A metodologia é aplicável sobre várias modalidades de eventos pertinentes. Projetos de lei; leis já em vigor, leis de planejamento urbano (planos diretores) e de regularização; projetos de arquitetura (edificações) e de urbanismo (loteamentos); estudos de impacto de vizinhança; empreendimentos já em andamento; também questões pontuais de empreendimentos, como questionamentos de mitigações ou compensações.

Considerando que acima são feitas referências sobre urbanismo bem como sobre planejamento urbano, é apropriado melhor definir o que se entende por cada um deles neste trabalho. São adotadas as designações tais quais Marcelo Lopes de Souza as emprega. Ele afirma que urbanismo e planejamento urbano não são sinônimos. Planejamento urbano seria uma disciplina mais ampla que urbanismo, incluiria este. Mas seria multidisciplinar, abarcando especialmente profissionais das ciências sociais. O urbanismo seria somente o estudo do espaço urbano, enquanto o planejamento urbano também considera os habitantes das cidades.²¹² De qualquer maneira, o termo planejamento urbano também vem ao encontro do entendimento de Flávio Villaça, que afirma ter como especificidade a organização do espaço urbano, como um todo. Embora Villaça afirme que o que se chamava de urbanismo nas décadas de 1930 e 1940, hoje se denomina de planejamento urbano.²¹³ Para esta tese é adequada a definição de planejamento urbano adotada por Souza, acima descrita. Portanto a metodologia pode ser utilizado por todos profissionais que atuam em planejamento urbano: arquitetos e urbanistas, engenheiros, cientistas sociais, geógrafos, demógrafos, historiadores, advogados, economistas, etc., cada um de acordo com suas atribuições.

Adiante quanto aos eventos a serem analisados nesta metodologia, deverá, porém, haver certa especificidade. Não é viável examinar algo genérico como “o

²¹² SOUZA. Op. Cit. p. 56.

²¹³ VILLAÇA, 1999, Op. Cit. p. 172.

projeto não atende o plano diretor”. Quando há um questionamento, ele deve encaminhar com melhor precisão o que considera não estar correto. Tomar um projeto e analisa-lo frente a todo um plano diretor é improdutivo. Melhor haver definição específica do objeto a ser examinado: prédio mais alto do que o permitido? Afastamentos laterais menores do que o exigido? Área construída maior do que o limite máximo? Não dispõe do número de vagas de estacionamento obrigatórias? Também pode ocorrer de o fato reclamado ser permitido legalmente, logo a denúncia não terá efeito se questionar somente a legalidade do evento. Ela deve questionar as implicações que o evento trará para o futuro da cidade e de seus habitantes. De qualquer maneira, a denúncia a ser verificada deve ser objetiva.

3.2 METODOLOGIA

É apresentado como se processa a análise de questionamentos de algum evento em relação ao Estatuto da Cidade, segundo a apuração da relação entre a interface técnica e o marco legal.

3.2.1 Sistemática para apuração de um evento

Passados pelos condicionantes acima citados, pressupõe-se que se tenha algum evento de intervenção na cidade, para ser examinada sua conformidade frente ao marco legal.

Para iniciar a análise, o primeiro passo é isolar o questionamento aberto. Por exemplo, se um projeto de empreendimento está sendo questionado, verificar exatamente qual é este questionamento. Seria altura excessiva do prédio? Seria falta de vagas de estacionamento? Seria área construída excessiva? Na prática, cada empreendimento ou evento poderá ter vários questionamentos específicos. Cada um deles deverá ser objeto de análise, seguindo o roteiro da metodologia. Para cada questionamento, uma vez isolado, deverá ser enquadrado em um item técnico. Para exemplificar, se o questionamento é em relação à área construída de um prédio, que seria superior ao limite legal (ou a uma proposta de modificação para mais dos limites existentes no plano diretor), o item em exame será o IA, Índice de Aproveitamento. Será denominado de “item questionado”.

Segundo passo é verificar em qual parâmetro técnico o item questionado se enquadra. Prosseguindo com o exemplo anterior, o parâmetro relacionado com o

índice de aproveitamento é a densidade urbana. Afinal, os índices de aproveitamento tem a finalidade de controlar as densidades, incentivando ou limitando-as. Se fosse a altura de uma edificação, o parâmetro a ser examinado poderia ser insolação e/ou ventilação. Se fosse número de vagas de estacionamento, poderia ser mobilidade urbana. Esta classificação é importante para facilitar o trabalho a ser desenvolvido na próxima etapa da metodologia.

O terceiro passo é então verificar a bibliografia especializada no tema. Nela, seguindo o primeiro exemplo anterior, será respaldado o acerto ou não do índice de aproveitamento adotado. Será verificado se a densidade resultante do índice proposto é adequada para a zona da cidade onde se localiza o empreendimento. Se o evento estiver adotando, por exemplo, índice de aproveitamento superior ao máximo indicado na bibliografia como sendo economicamente aceitável para as cidades, não haverá como respaldar a iniciativa em exame. A bibliografia indicará que a adoção do índice de aproveitamento levará a cidade a ser antieconômica. O que é traduzido, também pela bibliografia, em congestionamento da infraestrutura e da circulação urbana, má qualidade de vida, etc.

Estas três primeiras etapas da metodologia são aqui denominadas de interface técnica. Concluídas estas etapas passa-se então para a última, que trata de apurar junto ao Estatuto da Cidade se ocorre alguma contradição entre ele e o evento em análise. O que é buscado nos incisos do seu artigo 2º. Poderá auxiliar a elaborar esta etapa o emprego auxiliar da matriz do marco legal, quadro 5 desta tese. Com a ressalva de que a matriz deve ser complementada com os incisos recentemente incorporados ao Estatuto da Cidade.

Seguindo com o exemplo anterior, da densidade, considerando que a análise tivesse apontado que a aplicação do índice proposto no evento em exame resultaria em uma cidade antieconômica, haveria algum conflito para com alguma determinação do Estatuto da Cidade? A metodologia é examinar todos os incisos do seu artigo segundo. Logo no primeiro inciso, neste caso, já se depararia com problemas. Veja-se o inciso I do artigo 2º:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à **infraestrutura urbana**, ao **transporte** e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Ora, a bibliografia demonstra que a cidade antieconômica terá conflitos de infraestrutura urbana e de transporte (grifos nossos). Só por este inciso o evento analisado já está em desacordo como Estatuto da Cidade. Seja o evento um prédio em obras, um projeto de lei, ou mesmo uma lei já existente.

Não se esgota aí a aplicação da metodologia. Recomendável seguir a análise frente aos demais incisos do artigo segundo. Pois o evento poderá eventualmente ser enquadrado em várias contrariedades em relação ao marco legal. E tanto melhor se todas forem apontadas.

Um item questionado pode também ser classificado em mais de uma especialidade de bibliografia. Por exemplo, no parâmetro de poluição sonora, pode haver o exame sob o prisma da norma técnica específica, bem como sob o foco do zoneamento. Subsidiariamente podem ser adaptadas para uso caso a caso, o quadro 13 – modelo de ficha para avaliar os inquéritos pesquisados – e o quadro 24 – quadro estatístico – pois colocam as informações de maneira lógica e sequencial. Saliente-se que nos referidos quadros a parte referente a “materialização” pode ser dispensada, uma vez que criada somente para a finalidade de pesquisa desta tese.

Todas as informações apuradas – no exemplo citado seriam o índice em estudo, densidade resultante, falta de economicidade resultante para a cidade, consequências dela, bibliografia estudada, incompatibilidade com o Estatuto da Cidade, etc. – deverão constar no parecer técnico da análise, e estar nele explicitadas, a fim de lhe darem sustentação. Conclui-se com a ressalva de que qualquer contestação, para questionar algum evento, deverá ser estritamente objetiva, não sendo aceitos (nos tribunais) argumentos ideológicos, subjetivos, hipotéticos.

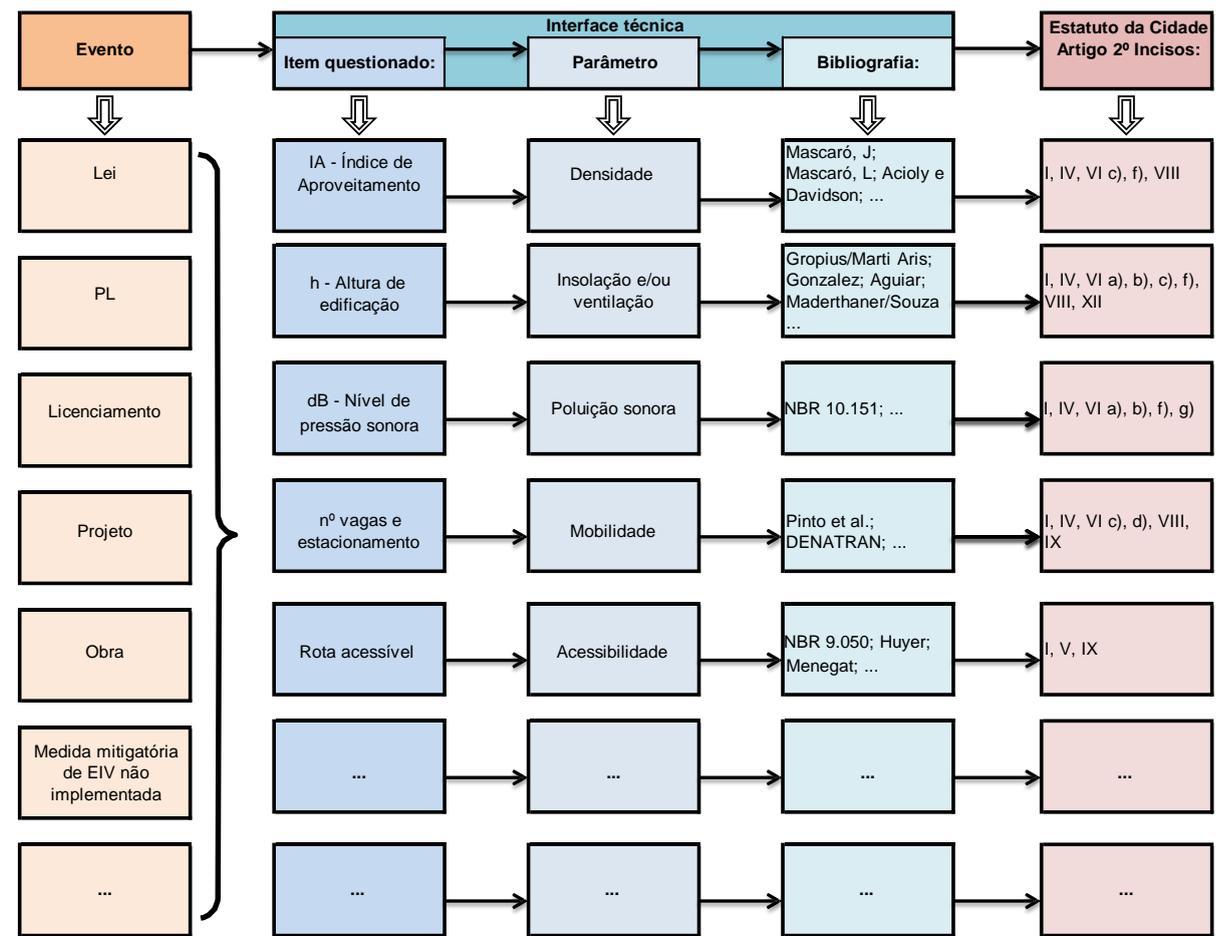
3.2.2 Fluxo do método

O quadro 10 expõe de maneira gráfica o método para análise de questionamentos frente ao Estatuto da Cidade. É um quadro simplificado e aberto, uma vez que podem ser questionados diversos outros itens, com seus respectivos parâmetros e bibliografias. Da mesma maneira, os incisos do Estatuto da Cidade não se esgotam nos demonstrados no quadro, pois, conforme o caso, determinados eventos podem ter características que causem mais desconformidades do que o básico elencado.

Este fluxograma sistematiza de maneira simplificada o processo para apurar

se um evento está atendendo o Estatuto da Cidade. Pode ser utilizado por qualquer estudioso, pesquisador, servidor de instituição licenciadora, reclamante, etc. (desde que tenha a habilitação e formação técnica necessárias). Sendo utilizado com frequência, os tipos de eventos mais recorrentes vão formar seu próprio banco de dados de bibliografia (também de acordo com a graduação de cada profissional), bem como incisos do Estatuto da Cidade contrariados. Podendo ser agregados mais argumentos técnicos para embasar os posicionamentos. Da mesma maneira, as contestações apresentadas nas análises, não devem ser consideradas definitivas, pois o empreendedor ou legislador, conforme o caso, poderá contra argumentar com outra bibliografia, outras pesquisas técnicas, etc.

Quadro 10: Fluxo resumido e aberto de análise de questionamentos de eventos frente ao Estatuto da Cidade.



Fonte: André Huyer.

3.2.3 Considerações sobre a atuação dos profissionais da área tecnológica

Em complementação ao que foi elencado no item 3.1 anterior, sobre condicionantes para aplicação da metodologia, saliente-se que o profissional da área tecnológica tem uma responsabilidade muito elevada quando da elaboração de intervenções urbanas, bem como quando da análise e licenciamento delas. Não pode se ater somente às demandas de seus clientes. Tem a obrigação ética de compatibilizar os projetos com o conjunto da legislação, onde o Estatuto da Cidade não pode ser ignorado. No caso dos arquitetos e urbanistas o Código de Ética e Disciplina do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil é taxativo:

2. Obrigações para com o Interesse Público

2.1. Princípios:

2.1.1. O arquiteto e urbanista deve defender o interesse público e respeitar o teor das leis que regem o exercício profissional, considerando as consequências de suas atividades segundo os princípios de sustentabilidade socioambiental e contribuindo para a boa qualidade das cidades, das edificações e sua inserção harmoniosa na circunvizinhança, e do ordenamento territorial, em respeito às paisagens naturais, rurais e urbanas.

2.1.2. O arquiteto e urbanista deve defender o direito à Arquitetura e Urbanismo, às políticas urbanas e ao desenvolvimento urbano, à promoção da justiça e inclusão social nas cidades, à solução de conflitos fundiários, à moradia, à mobilidade, à paisagem, ao ambiente sadio, à memória arquitetônica e urbanística e à identidade cultural.²¹⁴

Portanto, a elaboração de projetos, exame de licenciamentos, etc., quando não estiver atendendo aos pressupostos do Estatuto da Cidade, poderá até ser considerada falta ética, e levar o profissional a sofrer sanções pelo seu Conselho regulamentador.

3.2.3 Conclusão

Realizada a análise do evento sob o ponto de vista técnico, apuradas as consequências que a sua implementação acarretará para a cidade e sua população, encontrada contrariedade aos ditames do Estatuto da Cidade, e estes apontados, estará fechado o ciclo proposto na metodologia. Estará estabelecida causa e efeito

²¹⁴ http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Etica_CAUBR_06_2015_WEB.pdf

conflituoso, ou nexos causal, entre o evento (seja ele um projeto de lei, um projeto de obra edilícia ou urbanística, uma obra executada, etc.) e marco legal do direito urbanístico brasileiro.

O debate pode então ser estabelecido com argumentos objetivos, de embasamento “científico”, independente de retórica ou ideologização.

3.3 SINOPSE

Trata-se de uma metodologia muito simples, sem complicações ou grande complexidade. Exige do operador conhecimentos na sua área de atuação técnica e, caso empregada preventivamente e com boa fé, poderá prevenir a consolidação de inúmeros eventos conflituosos para as cidades brasileiras.

Esta metodologia poderá ser adaptada para verificar outras interfaces entre legislação e conhecimento técnico, como, por exemplo, na área de patrimônio cultural ou meio ambiente natural.

A metodologia induz a uma reflexão. Por analogia, considerando que somente pessoas legalmente habilitadas podem fazer projetos e pareceres de arquitetura e urbanismo, bem como nas outras profissões técnicas, assim também seria razoável que somente pessoas igualmente qualificadas pudessem legislar em questões afins, ou pelo menos que houvesse o respectivo aval. Afinal, os legislativos, câmaras de vereadores, assembleia legislativa, senado, todos tem suas comissões de constituição e justiça para verificar se os projetos de lei são legais. Da mesma maneira, poderiam ter comissões de ciência e tecnologia para analisar se os projetos não “desafiam as leis da gravidade”.

3.4 RESUMO DO CAPÍTULO

Apresenta uma metodologia para analisar a adequação de intervenções urbanas se estão de acordo com o Estatuto da Cidade, especificamente seu artigo segundo. Que pode ser aplicada tanto anteriormente como posteriormente ao evento ser implementado. Primeiro são elencados os condicionantes para utilização da metodologia, que são a qualificação profissional e legal dos usuários. Também

destaca para quem serviria a utilização da metodologia e em quais situações, técnicos e instituições.

A metodologia em si é dividida em várias etapas, que são discriminadas e exemplificadas para melhor entendimento. O primeiro bloco de etapas é denominado de interface técnica. Envolve o isolamento do questionamento a ser analisado, a verificação do parâmetro técnico enquadrável, para então ser buscado na bibliografia técnica o que esta tem a afirmar sobre o tema. Finaliza a metodologia com a apuração de eventual incompatibilidade com os incisos do artigo segundo do Estatuto da Cidade.

É exibido um fluxograma da metodologia, e feitas várias considerações sobre aplicação dela, bem como sobre seu alcance e adaptação para outros usos.

Habitações em sombras eternas, Porto Alegre.
Fonte: André Huyer, 2009.



Capítulo 4

A PESQUISA

Introdução

Escrutinando o banco de dados objeto desta pesquisa, os pareceres técnicos da área de planejamento urbano, da Divisão de Assessoramento Técnico do Ministério Público do Rio Grande do Sul, elaborados de 2005 a 2014, foram destacados os casos que, de alguma maneira, afrontavam o Estatuto da Cidade. Estes casos foram aqui denominados de “eventos”. Cada um recebeu uma numeração de acordo com a ordem cronológica do respectivo parecer técnico. A análise do conjunto de dados foi realizada tendo lado a lado as diretrizes legais para o ordenamento urbano (do Estatuto da Cidade) com os respectivos parâmetros técnicos. Cada evento classificado na pesquisa foi analisado segundo critérios

objetivos, comparando a correspondência entre causa e efeito, segundo critérios técnicos. Todos os eventos são apresentados no apêndice.

4.1 CRITÉRIOS DA PESQUISA

É relatado o conjunto de dados utilizado na pesquisa, sua origem e suas limitações. A seguir é tratado sobre a sistemática para apuração da pertinência dos eventos com o tema da pesquisa, e quais informações foram levantadas sobre cada um. Segue um quadro com resumo de todos os eventos classificados, para então serem compilados os dados estatísticos apurados sobre os eventos pesquisados.

4.1.1 O Conjunto de dados

ORIGEM DO CONJUNTO DE DADOS

A fonte de dados para estudo desta pesquisa foi o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Foram examinados inquéritos relacionados ao tema focado.

Os episódios objeto de inquéritos selecionados como representativos de não atendimento do Estatuto da Cidade foram enumerados como eventos.

Para ocorrer a abertura de um inquérito (ou suas versões preliminares, como Peça de Informação, Peça de Atendimento, etc.), o impulso inicial é uma denúncia apresentada ao Ministério Público com algum questionamento. Pode se tratar de uma obra em andamento, de um projeto recentemente licenciado, de um projeto de lei, ou mesmo de uma lei já em vigor. Como também o questionamento pode ser referente a mitigações ou compensações eventualmente não executadas, dentre vários eventos urbanísticos que devem atender o Estatuto da Cidade. A investigação também pode ser aberta de ofício, pelo próprio promotor de justiça, independente de haver denúncia.

Uma vez formalizada uma denúncia, isto por si só não garante o prosseguimento da investigação. É certo que o promotor de justiça não pode arquivar uma denúncia ao seu bel prazer, pois há formalidades para tanto, mas a falta de elementos ou indícios concretos, ou a intempestividade, podem justificar o não prosseguimento de uma investigação. Tudo devendo ser devidamente justificado e posteriormente referendado pelo Conselho Superior do MP/RS.

Quando um promotor de justiça depara-se com alguma dúvida de ordem

técnica, ele pode solicitar que seja procedida uma análise técnica do inquérito em investigação, uma vez que ele atua somente em questões jurídicas. Esta solicitação pode ser externa, para uma universidade, por exemplo, ou para um servidor diretamente vinculado, em cargo comissionado. Mas geralmente as solicitações de pareceres técnicos são encaminhadas para a UAA-DAT, a Unidade de Assessoramento Ambiental da Divisão de Assessoramento Técnico. Os profissionais lotados neste setor do MP/RS têm autonomia técnica, profissionais liberais que são, respondendo por seus pareceres (a partir de 2015 a DAT recebeu nova denominação, passando a ser GAT – Gabinete de Assessoramento Técnico), do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS).

Por exemplo, pode ocorrer uma investigação acerca de um parcelamento do solo, se este seria desmembramento ou loteamento, e as informações disponibilizadas serem inconclusivas, ou contraditórias. O deslinde dependendo de se comprovar se houve, ou não, abertura ou prolongamento de vias. Pode, então, ser acionado o assessoramento para esclarecer a questão. Se a dúvida ou questionamento for somente de ordem jurídica, a assessoria técnica não será demandada, pois é desnecessária e incompetente para tanto.

Recebido o questionamento na DAT, verifica-se exatamente qual é a reclamação. Não basta uma denúncia genérica de “o projeto não atende o plano diretor”. Quando alguém tem uma reclamação, deve saber exatamente o que considera não estar correto. Tomar um projeto e analisa-lo frente a todo um plano diretor é improdutivo. É necessário apurar qual seria a irregularidade. Prédio mais alto do que o permitido? Afastamentos laterais menores do que o exigido? Área construída maior do que o limite máximo? Atividade não permitida no local? Não dispõe do número de vagas de estacionamento obrigatórias? Também ocorre de o fato reclamado ser permitido legalmente, logo a denúncia não terá efeito se questionar somente a legalidade do evento. Ela deve questionar as implicações que o evento trará para o futuro da cidade e de seus habitantes. Enfim, a denúncia a ser verificada deve ser objetiva.

Portanto, o arquivo da Unidade de Assessoramento Ambiental da Divisão de Assessoramento Técnico (UAA-DAT), do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS), no período de 2005 a 2014, foi a base de dados para a pesquisa realizada.

LIMITAÇÕES DO CONJUNTO DE DADOS PESQUISADOS

Salientem-se as limitações deste universo de amostras, pois nem todas as infrações à ordem urbanística que ocorrem são investigadas pelo Ministério Público, assim como nem todas eventuais infrações que de fato são investigadas na instituição, são encaminhadas para análise técnica. Apesar de que um promotor de justiça possa iniciar uma investigação por sua própria iniciativa, geralmente elas são resultado de denúncias. Então não é somente o fato de haver uma irregularidade urbanística, ou tentativa de, que dará origem a um inquérito. Também depende de que uma pessoa, ou entidade, tome conhecimento do fato e que ofereça a denúncia do episódio. Já se tem uma série de variáveis: alguém que saiba que está ocorrendo uma infração, alguém disposto a ir ao MP/RS formalizar uma denúncia, etc.

Passados os “filtros” naturais, que são alguém ter conhecimento de eventual infração, este alguém dar-se ao trabalho de encaminhar uma denúncia ao MP/RS, de o MP/RS aceitar a denúncia e abrir uma investigação, de restarem questionamentos técnicos, então, sim, poderá a eventual infração chegar até a assessoria técnica para ser por ela analisada.

Ressalve-se ainda que não cabe somente ao MP/RS investigar sobre questões de planejamento urbano no estado. Algumas são reservadas com exclusividade ao Ministério Público Federal, como, por exemplo, quando os eventos estão em locais de jurisdição federal, como o litoral marítimo.

É um universo de eventos limitado, mas não aleatório ou subjetivo, pois não é pautado pela imprensa, ou por eventuais interesses de determinados moradores ou outras formas de seleção de critérios.

CONJUNTO DE DADOS PESQUISADO

Das investigações que foram encaminhadas para a Unidade de Assessoramento Ambiental, na esfera do direito urbanístico, todas foram aqui examinadas. Foi tomado um intervalo de dez anos, de 2005 a 2014 e todos os inquéritos foram analisados sob o prisma de arquitetura e urbanismo do período totalizam 1.327 (há inquéritos que tratam de outras especialidades técnicas, como engenharia química, biologia, geologia, etc.).

Dentro da área de arquitetura e urbanismo, além de investigações sobre questões urbanísticas, também há outros temas, como patrimônio cultural, superfaturamento de obras, incolumidade de prédios, etc., mas somente foram

classificadas amostras que contivessem alguma eventual infração ao Estatuto da Cidade e que foram positivadas.

Fez parte do escopo da área de arquitetura e urbanismo uma operação que o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias – CAOUrb – tomou, em relação ao Estatuto da Cidade, em parceria com a DAT. Consistiu em apurar se os municípios que tinham obrigação de ter plano diretor, segundo estipulado no Estatuto da Cidade, estariam atendendo esta demanda. E mais, se os seus planos diretores estariam contemplando, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderia ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (arts. 5 e 42, I) e sistema de acompanhamento e controle (art. 42, III). Os municípios gaúchos com mais de 20 mil habitantes (100 municípios) e os municípios integrantes da região metropolitana e de aglomerações urbanas com menos de 20 mil habitantes (27 municípios), totalizando 127 municípios, na data dos trabalhos, foram demandados a enviarem seus planos diretores para serem analisados pela DAT. Grande parte deles não atendia plenamente as obrigações, então, este lote de Pareceres Técnicos não foi incluído na análise realizada nesta tese, pois trata de um questionamento provocado, que devido ao grande número de ocorrências, poderia distorcer as respostas buscadas na pesquisa.

Sobre o intervalo pesquisado, o período de dez anos se deve a que, somente no final de 2003 a DAT passou a contar com um Arquiteto e Urbanista em seu quadro de servidores. O ano seguinte, 2004, foi pouco representativo de número de demandas na área urbanística para a DAT. Tanto pela novidade de a DAT contar com um urbanista, como pelo fato já comentado de que o direito urbanístico ainda é relativamente novo no mundo jurídico brasileiro, mesmo sendo muito anterior a promulgação do Estatuto da Cidade. Ainda, lembre-se que em 2004 o Estatuto da Cidade recém havia completado três anos. As Promotorias da Habitação e da Ordem Urbanística de Porto Alegre, por exemplo, somente foram criadas em 2004,²¹⁵ enquanto que no ano de 2000²¹⁶ já havia sido criada a 4ª Promotoria de Defesa do Meio Ambiente (também de Porto Alegre). O final da delimitação do objeto de estudo fechando uma década, ocorre dentro do próprio período de elaboração da tese e foi determinado pela necessidade de um limite final para o trabalho.

²¹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 12.129, de 29 de outubro de 2004.

²¹⁶ RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.534, de 25 de outubro de 2000.

4.1.2 Sistemática para apuração dos eventos

Identificada a especificidade do evento questionado, o passo seguinte é examinar a qual parâmetro técnico ele se enquadra. Por exemplo, se o questionamento é em relação à área construída de um prédio, que seria superior ao limite legal (ou a uma proposta de modificação para mais dos limites existentes no plano diretor), o item em exame será o IA, Índice de Aproveitamento. O parâmetro relacionado com o IA é a densidade urbana. Afinal, os índices de aproveitamento tem a finalidade de controlar as densidades, incentivando ou limitando-as. Para finalmente analisar o evento questionado, após verificado se atende a lei municipal (plano diretor), o próximo passo é pesquisar a bibliografia especializada no tema. Lá será respaldado o acerto ou não do índice adotado. Se o evento estiver adotando, por exemplo, IA superior ao máximo indicado na bibliografia como sendo economicamente aceitável para as cidades, não haverá como respaldar a iniciativa em exame. A bibliografia indicará que a adoção do IA levará a cidade a ser antieconômica. O que é traduzido, também pela bibliografia, em congestionamento da infraestrutura e da circulação urbana, má qualidade de vida, etc.

A última etapa da sistemática é apurar junto ao Estatuto da Cidade se ele tem alguma determinação contrária ao que foi analisado, o que é buscado nos incisos do artigo 2º. Uma cidade antieconômica, pelas situações acima descritas, estará em conflito com alguma determinação do Estatuto da Cidade? Veja-se logo o inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;²¹⁷

Ora, a bibliografia demonstrou que a cidade antieconômica terá conflitos de infraestrutura urbana e de transporte. Só por este inciso o evento analisado já está em desacordo com o Estatuto da Cidade. Seja o evento um prédio em obras, um projeto de lei, ou mesmo uma lei já existente.

As demandas do Estatuto da Cidade não são arbitrárias, há maneiras de serem conferidas tecnicamente. Examinou-se a correspondência entre ditames do

²¹⁷ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º, Inciso I.

Estatuto da Cidade e o conhecimento técnico que os sustenta ou viabiliza.

4.1.3 Materialização

Esta tese não visa exclusivamente pesquisar quais incisos do Estatuto da Cidade não foram atendidos pelos eventos pesquisados. Para auxiliar em uma melhor compreensão do fenômeno foi classificado o meio pelo qual se consumaria a “afronta” ao Estatuto da Cidade, ou seja, a via pela qual se concretizaria a ofensa ao Estatuto da Cidade.

Portanto, nesta pesquisa é abordado mais uma questão, que recebeu a denominação de “materialização”, numa alusão a maneira como o evento transitou e que serão informações relevantes para os objetivos da tese. A materialização é dividida em cinco itens. “Clandestino” e “Irregular”, seguindo a ideia de definição que consta na Lei do Parcelamento do Solo Urbano,²¹⁸ onde clandestino é algo que não tem qualquer licenciamento, enquanto irregular é algo que foi licenciado, mas não foi executado de acordo com o licenciamento, ou cuja execução esteja incompleta. O terceiro item é “Licenciamento questionável”, quando o evento tem licenciamento, mas este é objeto de questionamento. Se acatou a legislação, se a legislação foi interpretada de maneira equivocada, etc. Segue o item “Desregulamentação”, para os casos em que alguma lei foi modificada, no sentido de torna-la mais liberal do que originalmente. O último item é “Não atende o Estatuto da Cidade”, para os eventos que não tenham nenhuma ilegalidade aparente, estão corretamente licenciados, mas as leis sob as quais foram licenciados não satisfazem as diretrizes do Estatuto da Cidade.

CLANDESTINO:

- Intervenção clandestina: obra construída sem licenciamento;
- Obra iniciada antes da elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Omissão na fiscalização;

IRREGULAR:

- Intervenção irregular: obra construída em desacordo com seu

²¹⁸ BRASIL. Lei do parcelamento do solo, Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

licenciamento;

- Obras obrigatórias não foram executadas;
- Omissão na fiscalização;

LICENCIAMENTO QUESTIONÁVEL (INCORRETO, DUVIDOSO):

- Intervenção foi licenciada em desacordo com a legislação;
- Intervenção foi licenciada sem amparo legal;
- Outras irregularidades: obra licenciada sem exigir Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Licenciada sob interpretação duvidosa da lei;
- Emprego de benefícios em desacordo com o Estatuto da Cidade (solo criado, liberação de altura ou zoneamento);

DESREGULAMENTAÇÃO:

- Intervenção licenciada sob lei que foi modificada ou criada contrária a leis superiores (lei de regularização, lei de poluição sonora, etc.);
- Projeto de Lei visando tornar a lei existente menos rigorosa;

LEI NÃO ATENDE ESTATUTO DA CIDADE:

- Intervenção licenciada normalmente, porém sob lei que não atende o Estatuto da Cidade;
- Lei não foi regulamentada;

4.1.4 Informações levantadas

Prosseguindo a sistemática de apurar a adequação ou não dos eventos ao Estatuto da Cidade, para cada um foi elaborada uma ficha de avaliação, onde foram compiladas as informações pertinentes. A seguir são descritas as informações referentes aos eventos classificados, conforme são elencadas nas respectivas fichas, que são apresentadas em apêndice à tese. No quadro 14 é ilustrado um modelo reduzido da ficha padrão.

Nº DO EVENTO:

- Cada evento classificado recebeu um número, seguindo a ordem cronológica em que foi analisado pela Divisão de Assessoramento

Técnico (DAT).

OBJETO:

- Como se fosse um título, o objeto do evento é descrição sucinta da investigação.

MUNICÍPIO/PROMOTORIA:

- Informa o município no qual ocorreu o evento. Já a promotoria pode não ser no mesmo município, uma vez que algumas atendem a mais de uma cidade. Denomina-se comarca o conjunto de cidades atendidas por uma promotoria. Se o município do evento for o mesmo da sede da comarca, somente é mencionado uma vez. Ainda, além da cidade sede da comarca, pode haver alguma promotoria específica, como do Meio Ambiente, por exemplo, ou algum dos Centros de Apoio Operacionais do MP/RS (CAO).

EXPEDIENTE:

- É a identificação formal do evento estudado, conforme ela foi registrada. É dada pelo número do inquérito, ou ação civil pública, podendo o inquérito completo ser buscado na Promotoria de Justiça, ou se for ação judicial, no Poder Judiciário (<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>). Observa-se que algumas investigações iniciam como inquéritos, e posteriormente transformam-se em ações judiciais, alterando assim a identificação do primeiro quesito.

DOCUMENTO(S) GERADO(S) PELA DAT:

- Após o “expediente” acima mencionado, essa é a segunda identidade que o evento recebe, possibilitando seu duplo rastreamento.

DATA DA 1ª ANÁLISE PELA DAT:

- Adotada como critério para dar sequência cronológica aos eventos classificados, a data de sua primeira análise pela DAT, como já diz o enunciado, responde ao dia em que a análise ficou pronta. Ressalte-se que esta data não tem correlação com a data de abertura da

investigação, nem com a data que foi encaminhada para ser analisada na DAT. Um promotor de justiça pode encaminhar uma consulta à DAT assim que abrir um inquérito, como pode fazê-lo anos após. Chegada a solicitação na DAT, será atendida conforme a ordem cronológica, em geral, ou segundo pedidos de prioridade, se houver necessidade. Algumas investigações retornam para novas análises da DAT, conforme fatos novos assim demandem, mas sempre é adotada a data da primeira análise.

INVESTIGADO:

- É a pessoa, que pode ser física ou jurídica, poder público, empreendedor privado, etc.

QUESTIONAMENTO:

- É a denúncia de irregularidade que impulsionou a investigação.

SINOPSE:

- Resumo da investigação.

OBSERVAÇÕES:

- Mais informações relevantes sobre a investigação em análise, eventualmente transcrições de trechos do inquérito.

QUADRO DA INTERFACE TÉCNICA:

Quadro 11: Alternativas de interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Fonte: André Huyer.

- Aponta a degradação que seria causada pelo evento investigado na análise técnica. Segue o leque de classificações descritas no capítulo

2. Ilustrado no quadro 11.

QUADRO DA MATERIALIZAÇÃO:

Quadro 12: Alternativas de materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Fonte: André Huyer.

- Para melhor compreensão do fenômeno, é classificado o meio pelo qual se consumiria a afronta ao Estatuto da Cidade, ou seja, a via de fato pela qual se concretizaria a ofensa ao Estatuto da Cidade, conforme analisado no subcapítulo 4.1.3 anterior. Exemplificado no quadro 12.

QUADRO DE CONFLITOS COM O ESTATUTO DA CIDADE:

Quadro 13: Alternativas de incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

Ordem.	Sustentabilidade					Equilíbrio												Outros							
	I	V	VIII	X		I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									

Fonte: André Huyer.

- Reproduz os incisos do Estatuto da Cidade que estariam sendo confrontados pelos atos investigados, conforme a matriz elaborada no subcapítulo 1.1.7, “Marco legal da legislação urbanística brasileira”. Contemplam os critérios da cidade com “ordenação”, com “sustentabilidade”, com “equilíbrio” e “outros”. Demonstrado no quadro 13.

MUNICÍPIO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA:

- Na primeira vez que cada município aparece na relação de eventos, é apresentada uma breve descrição acerca dele, bem como sua localização em um mapa do estado, sempre tendo a capital também demarcada. A primeira para contextualizar a ocorrência do evento, a segunda para auxiliar na compreensão da dispersão geográfica dos eventos.

FIGURA(S):

- Sempre que possível haverá uma ilustração para melhor compreensão do evento analisado.

Quadro 14: Modelo de ficha para avaliar os inquéritos pesquisados, a fim de classificar os eventos.

1	2																																																																																																							
<p>Evento nº _____</p> <p>Objeto: _____</p> <p>Município/Promotora: _____</p> <p>Expediente: Inquérito nº _____</p> <p>Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº _____</p> <p>Data da 1ª análise pela DAT: ____/____/20____</p> <p>Investigado: _____</p> <p>Questionamento: _____</p> <p>Sinopse: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Obs.: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Interface técnica:</p> <table border="1"> <tr><td>Ocupação antieconômica da cidade:</td><td></td></tr> <tr><td>Insolação e ventilação:</td><td></td></tr> <tr><td>Proximidade de usos incompatíveis:</td><td></td></tr> <tr><td>Mobilidade/prejuízo à circulação:</td><td></td></tr> <tr><td>Acessibilidade:</td><td></td></tr> <tr><td>Outros:</td><td></td></tr> </table> <p>Materialização:</p> <table border="1"> <tr><td>Lei não atende EC:</td><td></td></tr> <tr><td>Desregulamentação:</td><td></td></tr> <tr><td>Licenciamento questionável:</td><td></td></tr> <tr><td>Irregular:</td><td></td></tr> <tr><td>Clandestino:</td><td></td></tr> </table> <p>Conflitos com o Estatuto da Cidade:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">CUBI</th> <th rowspan="2">Sustentabilidade</th> <th colspan="12">Equilíbrio</th> <th colspan="4">Outros</th> </tr> <tr> <th colspan="12">VI</th> <th colspan="4"></th> </tr> <tr> <th>IV</th> <th>V</th> <th>VIII</th> <th>X</th> <th>III</th> <th>IV</th> <th>V</th> <th>a)</th> <th>b)</th> <th>c)</th> <th>d)</th> <th>e)</th> <th>f)</th> <th>g)</th> <th>VII</th> <th>VIII</th> <th>XIII</th> <th>XIV</th> <th>IX</th> <th>XI</th> <th>XII</th> <th>XV</th> <th>XVI</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>	Ocupação antieconômica da cidade:		Insolação e ventilação:		Proximidade de usos incompatíveis:		Mobilidade/prejuízo à circulação:		Acessibilidade:		Outros:		Lei não atende EC:		Desregulamentação:		Licenciamento questionável:		Irregular:		Clandestino:		CUBI	Sustentabilidade	Equilíbrio												Outros				VI																IV	V	VIII	X	III	IV	V	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	VII	VIII	XIII	XIV	IX	XI	XII	XV	XVI																									<p>(imagem/foto)</p> <p>Rio Grande do Sul - RS</p>  <p>Município: _____</p> <p>Localização geográfica</p> <p>(imagem/foto)</p> <p>Legenda:</p>
Ocupação antieconômica da cidade:																																																																																																								
Insolação e ventilação:																																																																																																								
Proximidade de usos incompatíveis:																																																																																																								
Mobilidade/prejuízo à circulação:																																																																																																								
Acessibilidade:																																																																																																								
Outros:																																																																																																								
Lei não atende EC:																																																																																																								
Desregulamentação:																																																																																																								
Licenciamento questionável:																																																																																																								
Irregular:																																																																																																								
Clandestino:																																																																																																								
CUBI	Sustentabilidade	Equilíbrio												Outros																																																																																										
		VI																																																																																																						
IV	V	VIII	X	III	IV	V	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	VII	VIII	XIII	XIV	IX	XI	XII	XV	XVI																																																																																		

Fonte: André Huyer.

4.2 QUADROS ESTATÍSTICOS

A seguir são apresentados os quadros macro estatísticos apurados sobre os eventos classificados como estando em desacordo ao Estatuto da Cidade, conforme foram considerados relevantes para a pesquisa. No final é apresentado um quadro resumo da totalidade dos eventos e seus respectivos enquadramentos.

A análise das informações é apresentada no capítulo seguinte.

4.2.1 Totais de eventos analisados

Quadro 15: Quadro dos eventos examinados e classificados.

Ano:	Nº de Pareceres Técnicos:	Pareceres classificados:
2005	147	4
2006	135	4
2007	104	3
2008	168	6
2009	112	7
2010	164	8
2011	123	9
2012	150	8
2013	121	8
2014	103	10
Total:	1.327	67

Fonte: André Huyer.

O total de Pareceres Técnicos examinados foi de 1.327. Destes, 67 foram considerados relevantes para a pesquisa. O quadro 15 os apresenta ano a ano, lembrando que no nº total de pareceres elaborados durante os anos também há outros temas estudados, além de planejamento urbano (patrimônio cultural, superfaturamento de obras, incolumidade de obras, etc.).

As variações anuais, em parte, são devidas as “Operações Veraneio”, nas quais a Divisão de Assessoramento Técnico participou de algumas edições. Eram eventos nos quais havia um esforço concentrado de vistorias, no litoral norte do estado, nos meses de verão. Ainda, o trabalho de análise da adequação dos planos diretores municipais ao Estatuto da Cidade, comentado em 4.1.1, interferiu para que não houvesse uma regularidade na quantidade anual de Pareceres Técnicos.

4.2.2 Distribuição e concentração de eventos por município

Quadro 16: Distribuição e concentração de eventos por município.

Nº:	Município:	Eventos:
1	Porto Alegre	15
2	Imbé	6
3	Torres	5
4	Bento Gonçalves	3
5	Caxias do Sul	3
6	Lajeado	3
7	Novo Hamburgo	3
8	Canoas	2
9	Erechim	2
10	Gramado	2
11	São Leopoldo	2
12	Taquari	2
13	Arroio dos Ratos	1
14	Bagé	1
15	Campinas do Sul	1
16	Capão da Canoa	1
17	Encantado	1
18	Estrela	1
19	Garibaldi	1
20	Igrejinha	1
21	Ijuí	1
22	Lavras do Sul	1
23	Mostardas	1
24	Nova Prata	1
25	Nova Santa Rita	1
26	Santa Cruz do Sul	1
27	Santiago	1
28 e 29	São João do Polêsine e Restinga Seca	1
30	Sarandi	1
31	Sinimbu	1
32	Tramandaí	1
	Total de eventos:	67

Fonte: André Huyer.

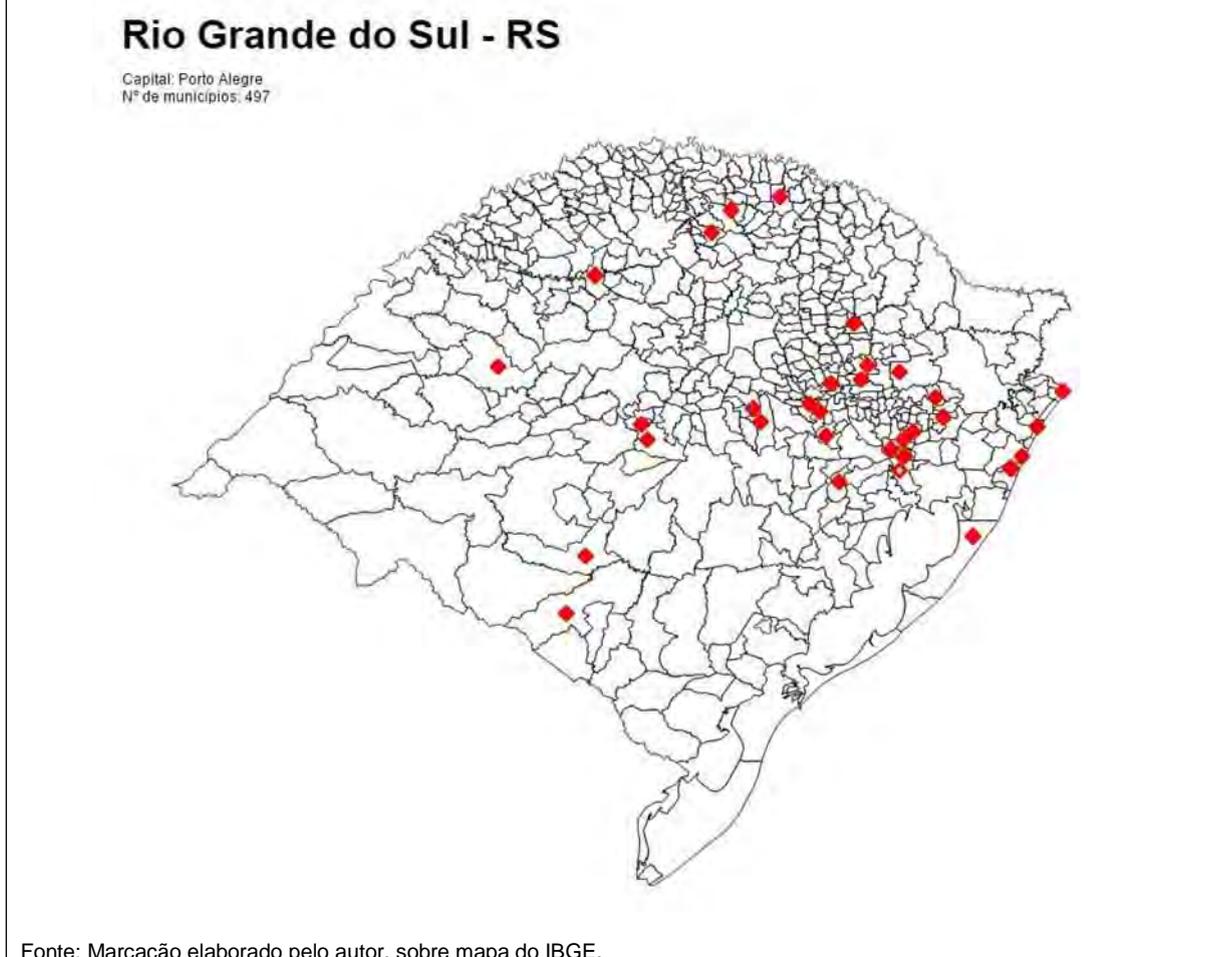
Os 67 eventos ocorreram em 32 municípios. Há somente um evento que foi comum a dois municípios. Este ocorreu em uma região fronteira entre ambos (Restinga Seca e São João do Polêsine). A distribuição individualizada e respectivas concentrações são exibidas no quadro 16.

Já quanto à concentração de eventos por municípios, 20 registram somente

um (salientando que um evento foi registrado simultaneamente em dois municípios), enquanto os outros doze concentram 48 eventos. Tem-se que 72% dos eventos ocorreram em 12 municípios, enquanto que os 28% restantes dos eventos são distribuídos unitariamente pelos demais 20 municípios.

4.2.3 Distribuição geográfica pelo estado

Quadro 17: Distribuição geográfica dos municípios onde estão localizados os eventos classificados.



O quadro 17 assinala, no mapa do Rio Grande do Sul, os municípios que tiveram algum evento classificado na amostragem, sem distinguir a quantidade de eventos por município. Este quadro tem a finalidade de ilustrar a distribuição geográfica dos municípios contemplados, ao longo do estado. Pode-se verificar que a distribuição é ampla, ocorrendo nas mais diversas regiões do estado. Apesar da distribuição não ser homogênea, não observa-se uma zona que concentre significativamente a maioria dos casos.

4.2.4 População por município

Quadro 18: Número de habitantes dos municípios possuidores de eventos classificados, referente ao ano de 2010.

Município:	População:
Porto Alegre	1.409.351
Caxias do Sul	435.564
Canoas	323.827
Novo Hamburgo	238.940
São Leopoldo	214.087
Santa Cruz do Sul	118.374
Bagé	116.794
Bento Gonçalves	107.278
Erechim	96.087
Ijuí	78.915
Lajeado	71.445
Santiago	49.071
Capão da Canoa	42.040
Tramandaí	41.585
Torres	34.656
Gramado	32.273
Igrejinha	31.660
Garibaldi	30.689
Estrela	30.619
Taquari	26.092
Nova Prata	22.830
Nova Santa Rita	22.716
Sarandi	21.285
Encantado	20.510
Imbé	17.670
Restinga Seca	15.849
Arroio dos Ratos	13.606
Mostardas	12.124
Sinimbu	10.068
Lavras do Sul	7.679
Campinas do Sul	5.506
São João do Polêsine	2.635

Fonte: IBGE, 2010.

No quadro 18 pode ser observada a população de cada município estudado, segundo dados do IBGE, de 2010. Os municípios possuem os mais diversos números relativos à população. O menor deles que faz parte desta amostra é São João do Polêsine, com 2.635 habitantes, enquanto que o maior é a capital estadual,

Porto Alegre, com 1.409.351 habitantes. Há municípios em todas as faixas de quantidade de população: até 20 mil habitantes, de 20 a 50 mil, de 50 a 100 mil, de 100 a 500 mil e com mais de 500 mil.

4.2.5 Interface técnica

Quadro 19: Eventos para cada tipo de interface técnica.

Interface Técnica:	Eventos:	Cidades:	% de cidades:
Ocupação antieconômica da cidade	29	20	62,5
Insolação e ventilação	13	9	28,1
Proximidade de usos incompatíveis	20	14	43,8
Mobilidade/prejuízo à circulação	25	13	40,6
Acessibilidade	3	2	6,3
Outros	15	10	31,3
Totais:	105		

Fonte: André Huyer.

Neste quesito cada evento pode contemplar mais de um enquadramento. O predomínio é dos casos que apontam para ocupação antieconômica das cidades, com 29 ocorrências. Seguem os problemas com mobilidade urbana, 25 casos. Proximidades de usos incompatíveis ou inconvenientes com 20. Insolação e ventilação com 13, casos diversos com 15. A menor incidência é de acessibilidade, com somente 3 casos. O quadro 19 sintetiza essas informações.

4.2.6 Materialização

Quadro 20: Materialização dos eventos.

Materialização:	Eventos:	Cidades:	% de cidades:
Lei não atende o Estatuto da Cidade	9	8	25,0
Desregulamentação	19	15	46,9
Licenciamento questionável	31	20	62,5
Irregular	2	1	3,1
Clandestino	6	5	15,6
Totais:	67		

Fonte: André Huyer.

Neste foi classificado somente um enquadramento para cada amostra. Ainda que o desenrolar da investigação tenha apurado mais de um enquadramento, para fins estatísticos foi destacado o mais relevante, conforme exibido no quadro 20.

Resultaram em nove episódios onde a legislação local estava em desacordo com o Estatuto da Cidade. 19 casos de desregulamentação da legislação, como leis de regularização. Há grande concentração em licenciamentos questionáveis, com 31 ocorrências. Irregularidades somente duas vezes, e intervenções clandestinas seis vezes.

4.2.7 Ofensas ao Marco Legal

Quadro 21: Enquadramento dos eventos contrários ao marco legal.

Marco legal:	Inciso:	Eventos:	Cidades:	% de cidades:
Ordenamento	IV	43	27	84,4
Sustentabilidade	I	54	28	87,5
	V	17	11	34,4
	VIII	20	15	46,9
	X	3	3	9,4
Equilíbrio	I	54	28	87,5
	III	11	6	18,8
	IV	43	27	84,4
	V	17	11	34,4
	VI a)	43	23	71,9
	VI b)	29	17	53,1
	VI c)	31	20	62,5
	VI d)	19	11	34,4
	VI e)	1	1	3,1
	VI f)	34	19	59,4
	VI g)	22	15	46,9
	VII	3	2	6,3
	VIII	20	15	46,9
	XIII	2	2	6,3
XVI	29	18	56,3	
Outros	II	1	1	3,1
	IX	21	11	34,4
	XI	4	4	12,5
	XII	16	9	28,1
	XIV	3	3	9,4
	XV	0	0	0,0

Fonte: André Huyer.

Nesta análise cada investigação era passível de contrariar o Estatuto da Cidade em vários itens. Até mesmo porque em alguns tipos de infração, quando ela ocorre, automaticamente estará infringindo o Estatuto da Cidade multiplamente.

Apurou-se que o ordenamento das cidades foi atacado 43 vezes. A sustentabilidade 94 vezes. O equilíbrio, onde há o maior número de incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, foi desafiado 357 vezes. E a classificação restante, “outros”, aparece com 45 casos. Os resultados são apresentados no quadro 21.

4.2.8 Quadro resumo geral

A fim de permitir uma visão ampla das amostras e seus respectivos enquadramentos, tanto na interface técnica, como na materialização e nas ofensas ao marco legal, foi elaborado um quadro resumo geral, o quadro 22.

Ele permite ter uma impressão visual dos comportamentos de cada amostra, nas linhas horizontais, bem como nas colunas, nas quais ocorrem maior concentração de eventos.

4.3 RESUMO DO CAPÍTULO

O conjunto de dados empregado para realizar a pesquisa é originário do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de pareceres técnicos elaborados para inquéritos da instituição. Foi discorrido sobre os condicionantes para essas investigações ocorrerem. Há limitações no conjunto de dados, pois eles refletem somente uma pequena parcela das intervenções urbanas questionáveis que ocorrem no dia a dia das cidades. Por outro lado, os dados apresentados seguem critérios de seleção objetivos.

Foram apresentados os critérios empregados para classificar os eventos considerando-os contrários ao Estatuto da Cidade, especialmente a interface técnica e o exato conflito com o marco legal da legislação urbanística. Ainda, foi apresentada uma classificação de como se materializam as ações questionadas.

Conclui o capítulo com quadros estatísticos sobre estes eventos, dando uma visão de conjunto de sua dispersão pelo estado, conflitos apontados e ofensas ao marco legal. Ao final há um quadro estatístico que apresenta todas as informações coletadas exibidas de maneira gráfica, dando uma ampla visão de conjunto da apuração efetuada.

“Belíndia” (Bélgica + Índia), Porto Alegre.
Fonte: André Huyer, 2009.



Capítulo 5

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO

Introdução

Inicialmente é apresentada uma análise para cada um dos aspectos envolvidos e comentados anteriormente: quadro de amostras, concentração por município, distribuição geográfica pelo estado, população por município, interface técnica, materialização e ofensas ao marco legal. Procurou-se observar se haveria algum padrão de ocorrência.

A seguir uma classificação dos eventos por complexidade, exame de recorrências ou concentrações, uma análise da questão da corrupção e da burocracia, e sobre a dicotomia entre agentes políticos e quadros técnicos quanto aos licenciamentos.

No subcapítulo 5.2 são comparados os quadros teórico e empírico. Segue o subcapítulo 5.3, onde é discorrido mais extensamente sobre um evento significativo de cada modalidade de materialização. Em 5.4 é elaborada uma verificação dos objetivos da tese. E em 5.5 é apresentada uma interpretação dos resultados apurados. Procurou-se examinar os eventos sob a maior quantidade de vieses que fosse possível. Saliente-se que todos os eventos podem ser conferidos no apêndice.

5.1 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Cada evento é analisado sob diversos aspectos, que são, a seguir, discriminados.

5.1.1 Quadro de amostras

Ao longo dos dez anos do recorte temporal da amostra há um incremento constante nos inquéritos do tema em exame. Mesmo que o número de pareceres analisados por ano tenha grandes variações (mínimo de 103 e máximo de 168 por ano), o número de pareceres classificados aumenta quase permanentemente, passando de quatro em 2005, primeiro ano, para dez em 2014, último ano e de maior número. Sintetizado no quadro 15, do subcapítulo 4.2.1.

Conforme já analisado em outras passagens desta tese, o direito urbanístico ainda é considerado uma novidade no mundo jurídico, assim como o próprio Estatuto da Cidade (de 2001). Portanto, mesmo não sendo objeto deste estudo o fenômeno da falta de protagonismo do direito urbanístico, observa-se que ele vai galgando relevância de maneira consistente.

5.1.2 Concentração por município

Os eventos classificados como não atendendo ao Estatuto da Cidade ocorreram em 32 municípios. Destes, 12 possuem mais de um evento. Porto Alegre, capital estadual, lidera a lista com 15 eventos classificados. A segunda colocada é Imbé, com seis eventos. Na terceira posição está Torres, com cinco eventos. Seguem três cidades com três eventos cada uma: Bento Gonçalves e sua vizinha Caxias do Sul, Lajeado e Novo Hamburgo. Mais outros cinco municípios tem dois eventos cada: Canoas, Erechim, Gramado, São Leopoldo e Taquari.

Os demais vinte municípios tem somente um evento cada, sendo que dois municípios distintos dividem um evento comum a ambos, Restinga Seca e São João do Polêsine. Ver quadro 16 no subcapítulo 4.2.2 anterior.

Buscando averiguar se há algum padrão de ocorrência, adiante será verificada a relação entre a população do município e a quantidade de eventos. Assim, pode ser constatado se ocorreriam somente em municípios de grande população ou o contrário.

5.1.3 Distribuição geográfica no estado

A verificação de onde se localizam geograficamente, no estado, os municípios portadores de eventos classificados leva à constatação de que a sua distribuição é bastante esparsa, não havendo uma concentração específica, conforme ilustrado no mapa do quadro 17 do subcapítulo 4.2.3. Com isto buscou-se apurar se seria somente um fenômeno localizado em alguma região do estado.

Tentando encontrar algum padrão de distribuição, poder-se-ia atribuir alguma concentração no litoral norte, mas nenhuma ocorrência no litoral sul. Outra concentração poderia ser atribuída à região metropolitana da capital. A partir dali um arco ao norte e oeste da citada região metropolitana, e mais alguns eventos esporádicos mais ao norte e ao centro sul.

Como regiões de vazios de eventos, destaca-se de “metade sul” do estado, com municípios de grande extensão territorial (poucos municípios se comparada com a metade norte do estado), mas, ainda assim, com ocorrências.

De qualquer maneira, não é possível identificar um padrão de ocorrência nos eventos, quanto à sua localização geográfica no território do estado.

5.1.4 População por município

Os eventos classificados ocorreram em municípios com todas as faixas de população, desde os com menos de 5 mil habitantes até a capital, com mais de um milhão e quatrocentos mil, passando por todas as faixas intermediárias: até 20 mil, de 20 mil a 50 mil, de 50 a 100 mil e de 100 mil a 500 mil. Ver quadro 20 no subcapítulo 4.2.4.

Para que a distribuição de eventos por município faça mais sentido frente ao objeto da pesquisa, é oportuno examinar como os municípios em exame são demandados pelo Estatuto da Cidade. Segundo seu artigo 41, cidades com mais de

20 mil habitantes devem ter plano diretor, obrigatoriamente. Assim como também as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e alguns outros casos específicos, independente do número de habitantes. O quadro 23 enumera quantos municípios gaúchos tinham obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus planos diretores, em análise realizada em 2009.²¹⁹ Observa-se que atualmente há um município a mais, com a emancipação de Pinto Bandeira, oriundo de Bento Gonçalves.

Quadro 23: Faixas populacionais dos municípios do Rio Grande do Sul, em 2009.

Faixas Populacionais	Até 20 mil	20 a 50 mil	50 a 100 mil	100 a 500 mil	Mais de 500	Total:
Total municípios RS	398	57	23	17	1	496
Total municípios PD obrigatórios RS	30	50	23	17	1	121

Fonte: POZZOBON, Regina Maria. Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio Grande do Sul. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2009. p.25

Dos 32 municípios contemplados nas amostragens, seis não tinham obrigação de possuir planos diretores (na data em que foram objeto de inquérito pelo MP/RS), já os demais 26 possuíam, ou deveriam possuir, planos diretores. Os municípios com exigência pelo Estatuto da Cidade, de terem planos diretores, eram 24,4% do total de municípios gaúchos (121 de 496). Por sua vez, deles, 21,5% foram objeto de inconformidades investigadas pelo MP/RS. Veja-se que é um percentual significativo.

Por outro lado, os municípios que não tem obrigação de ter plano diretor, os de menor população, 75,6% do total, tem pequena porcentagem de eventos classificados, apenas seis, o que representa menos de 2%. Ainda assim, estão presentes na coleta de eventos, o que significa que ser pequeno, por si só, não garante absoluta legalidade nas questões urbanísticas.

Outra análise pertinente é quanto à densidade de eventos por município. Porto Alegre, capital estadual, cidade com população de 1.409.351 habitantes (2010,

²¹⁹ POZZOBON, Regina Maria. Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio Grande do Sul. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2009.

IBGE), três vezes maior do que a segunda cidade do estado, lidera a lista de eventos classificados: 15. A Segunda colocada, porém, é a cidade litorânea de Imbé, com seis eventos. População de 17.670 habitantes (2010, IBGE). Se Porto Alegre tivesse uma quantidade de eventos proporcional ao percentual de população que tem Imbé, teria 478 eventos. Na terceira posição está outra cidade do litoral norte, Torres, com cinco eventos e 34.656 habitantes. Seguem três cidades com três eventos cada uma, inclusive Caxias do Sul, que tem a segunda maior população do estado, com 435.564 habitantes (2010, IBGE), sua vizinha Bento Gonçalves, 107.278 habitantes, e Lajeado com 71.445 habitantes. Mais outros cinco municípios tem dois eventos cada: Canoas, a terceira maior população do estado com 323.827 habitantes, São Leopoldo com 214.087, Erechim com 96.087, Gramado 32.273 e Taquari 26.092. Também nestes não há lógica entre o número de eventos e a população municipal. Os municípios com somente um evento tem população entre 2.635 habitantes, caso de São João do Polêsine, e 118.374 em Santa Cruz do Sul.

Portanto, não há um padrão regular de ocorrência de eventos relacionada a população dos municípios, nem em relação à concentração de eventos em determinados municípios.

5.1.5 Interface técnica

Cada classificação da interface técnica teve pontuação distinta, conforme foi exposto no quadro 19, do subcapítulo 4.2.5.

OCUPAÇÃO ANTIECONÔMICA DA CIDADE:

29 eventos, ocorridos em 20 cidades (62,5% delas).

A maior incidência de eventos é relacionada com a ocupação antieconômica do espaço urbano. Ações que induzirão as cidades a ficarem excessivamente densas ou com densidade rarefeita. Segundo Mascaró, cidades cujas características da ocupação do solo forem de densidades excessivamente baixas ou altas, serão antieconômicas no futuro. O que se manifestará, no caso da baixa densidade, por serviços públicos extremamente caros, transporte público deficiente, ruas desertas (que tem reflexos na segurança pública) e equipamentos urbanos subutilizados. Já no caso de alta densidade, as consequências serão o congestionamento da infraestrutura e da circulação urbana, má qualidade de vida, necessidade de investimentos de porte em infraestrutura, circulação e transporte de massa.

Constata-se que ações deliberadamente tomadas hoje, tendem a tornar a maioria das cidades analisadas a um futuro comprometido com problemas urbanos, que poderiam ser evitados. Foram 29 eventos com essa temática, abrangendo 20 cidades. Algumas têm mais de um desses eventos, o que aponta que 62,5% das cidades estariam com alguma ação que as levaria a um futuro desequilibrado, de acordo com os parâmetros aqui considerados.

INSOLAÇÃO E VENTILAÇÃO:

13 eventos, ocorridos em 9 cidades (28,1% delas).

Mais de um quarto das cidades da amostra sofrem com problemas provenientes de insolação e ventilação, com legislações que permitem construir prédios que irão obstruir a incidência de sol sobre vizinhos já existentes, e outras situações que levarão à insalubridade e eventuais problemas de saúde aos moradores.

PROXIMIDADE DE USOS INCOMPATÍVEIS:

20 eventos, ocorridos em 14 cidades (43,8% delas).

A ocorrência de eventos de proximidade e usos incompatíveis registra 20 casos, distribuídos por 14 cidades, portanto, mais de um terço das cidades em estudo. Verifica-se que o número de eventos de proximidade e usos incompatíveis é menor do que o número de eventos de problemas de mobilidade, mas o número de cidades abrangidas por este tipo de problema é maior. Estes eventos geralmente estão associados à instalação de empreendimentos potencialmente poluidores, especialmente poluição sonora, como indústrias e casas noturnas. Há também casos nos quais a inconveniência é devida ao risco oferecido pelo empreendimento, tais como risco de explosão, e que, poderia ser evitado com um zoneamento adequadamente elaborado.

MOBILIDADE:

25 eventos, ocorridos em 13 cidades (40,6% delas).

A questão de mobilidade vem em segundo lugar em quantidade de eventos, com 25 episódios, atingindo mais de um terço das cidades analisadas, totalizando 13 delas. Se uma cidade com densidade excessiva seria antieconômica, tendo como uma das consequências congestionamentos da circulação urbana, esse tipo de

problema também pode surgir derivado de ações diretas sobre questões de mobilidade. São ações como a dispensa de obrigatoriedade de oferecimento de vagas de estacionamentos para prédios; a liberação para a instalação de empreendimentos que serão polos geradores de tráfego em locais sem infraestrutura compatível e sem a exigência de compensações, etc. Uma vez consolidada essa situação, revertê-la é tarefa muito complexa, se é que possível.

ACESSIBILIDADE:

3 eventos, ocorridos em 2 cidades (6,3% delas).

Na problemática da acessibilidade para pessoas com deficiência, não foram examinados os inquéritos que tratam da adequação de prédios ou locais pré-existentes à respectiva legislação. Os eventos selecionados referem-se basicamente a empreendimentos novos, que estavam sendo licenciados ou construídos sem atenderem quesitos técnicos, o que inviabiliza ou dificulta significativamente a circulação de pessoas com deficiência. Constataram-se somente duas cidades protagonistas, com três eventos na totalidade.

OUTROS:

15 eventos, ocorridos em 10 cidades (31,1% delas).

Reúne outros eventos potencialmente perturbadores do equilíbrio das cidades. Ações que resultam em volumetrias distintas das que seriam admissíveis (alturas inadequadas), construções sobre áreas que não teriam esta destinação (praças, recuos de jardim), outras intervenções urbanísticas inadequadas (*outdoors* publicitários).

Também inclui casos em que a execução das obras antecipou-se ao licenciamento, praticamente impossibilitando corrigir eventuais inadequações (geralmente de volumetria ou ocupação), devido ao “fato consumado”. Exemplos são obras que iniciaram antes da apresentação dos Estudos de Impacto de Vizinhança (Torres, evento 36). Ocorre ainda devido à não regulamentação de legislações previstas, como por exemplo, quando o inventário não é tornado lei, como o caso da Vila Mimosa, em Canoas, evento 15.

Outra maneira de desequilibrar a cidade (e apurada mais de uma vez) ocorre quando distintos empreendedores recebem tratamento desigual dos órgãos licenciadores, ou, que distintos órgãos licenciadores adotem critérios não uniformes

(Caxias do Sul, licenciamento municipal diferente do licenciamento estadual, evento 3). Observa-se que neste grupo foram elencados 15 eventos, que ocorreram em dez cidades, perfazendo um terço do universo das cidades protagonistas.

Constata-se que os problemas se distribuem entre todas as faixas de classificação. A “ocupação antieconômica” da cidade é a mais recorrente, atingindo 62,5% das cidades listadas, seguindo-se percentuais de 43,8% para “proximidades de usos incompatíveis”, 40,6% para “mobilidade”, 31,3% para “outros”, 28,1% para “falta de insolação ou ventilação”, que são percentuais nada desprezíveis. O menor percentual refere-se a problemas de “acessibilidade”, ocorrendo em menos de 10% das cidades.

5.1.6 Materialização

Aqui é analisada a maneira, ou meio, pelo qual se consumaria o não atendimento ao Estatuto da Cidade. Em algumas situações a diferença é muito sutil entre diversas categorias utilizadas. Nestes casos, onde o evento poderia ser classificado em mais de uma categoria, foi empregada a que melhor o representava. A síntese foi apresentada no quadro 20 do subcapítulo 4.2.6.

LEI NÃO ATENDE O ESTATUTO DA CIDADE:

9 eventos, ocorridos em 8 cidades (25,0% delas).

São casos em que provavelmente não há má fé, nem do empreendedor nem do órgão licenciador, pois estão obedecendo a lei local. Se esta lei não atende às demandas do Estatuto da Cidade, não é obrigação do empreendedor nem do servidor que examina o licenciamento questioná-la. A legislação local não atender o Estatuto da Cidade será objeto de outra análise, adiante.

DESREGULAMENTAÇÃO:

19 eventos, ocorridos em 15 cidades (46,9% delas).

Ocorre de diversas maneiras. Os casos de legislações de poluição sonora são os mais notáveis. O município promulga uma lei com limites de emissões superiores aos limites da legislação federal. Juridicamente, havendo uma lei federal, ou estadual, a lei municipal somente pode regular para restringir a lei superior, e não para ampliar os limites.

Consequência é que o MP deve encaminhar uma ADIN, que é uma ação

direta de inconstitucionalidade, contra a lei municipal. Mas esta ação não pode ser efetivada pelo promotor de justiça da cidade, somente pelo Procurador Geral de Justiça, o chefe máximo do Ministério Público estadual. E no mundo jurídico ocorrem surpresas, pois já houve caso em que a ADIN não obteve êxito, pois os tribunais superiores consideraram que tratava-se de interesse local, e portanto poderia ser legislado pelo Município.

Outro caso importante de desregulamentação da legislação são as leis de regularização. Que podem até ser bem intencionadas. Mas na prática, muitas vezes terminam por virar a regra para os licenciamentos no município, veja-se o caso de Imbé (evento 23).

Os casos que foram considerados como desregulamentação atingem perto de metade das cidades em exame (46,9%).

LICENCIAMENTOS QUESTIONÁVEIS:

31 eventos, ocorridos em 20 cidades (62,5% delas)

São os casos que podem ser objeto de questionamentos técnicos e, mesmo, jurídicos. A primeira objeção é contra o próprio licenciamento em si, quanto a sua legalidade. São casos em que o exame da situação não encontra amparo legal para o ato licenciador. Aqui também entram casos nos quais o licenciamento tem aparência de estar correto, mas o exame mais detalhado aponta algumas falhas. Exemplo são casos em que não foi exigido estudo de impacto de vizinhança (evento 20). E ainda onde há interpretação dúbia da legislação. A lei é aplicada com um sentido evidentemente diverso de suas intenções, do “espírito” para o qual foi criada (evento 18).

Segue com situações onde benefícios são aplicados por vias indiretas da legislação. Exemplo é a compra de índice de aproveitamento, solo criado. A construção de empreendimento com o índice de aproveitamento normal do plano diretor resultaria em um projeto sem maiores impactos. Em um caso estudado, a compra de índices acarretou aumento de área construída que demandou a remoção de vegetação que não seria removida na situação original (evento 51). Também há casos onde conselhos municipais ou outras instâncias permitem extrapolar alguns índices de empreendimentos (geralmente altura), acima do limite padrão da zona, baseados em interpretações questionáveis, nada objetivas (evento 7). Estes são casos de flexibilização.

Não deve ser descartada a hipótese de que alguns destes eventos, cujo licenciamento é questionado, sejam resultado até mesmo de atos de corrupção. Porém, não é objeto deste estudo, e a apuração desta possibilidade exigiria complexa investigação. Essa questão é abordada no item 5.1.10 adiante.

Contudo é possível afirmar-se que se trata da principal maneira como se materializam as inconformidades ao Estatuto da Cidade, concentrando mais de metade dos eventos, 62,5%, mais de cinquenta por cento acima da segunda ocorrência. No universo de cidades estudadas, esta irregularidade atinge 20 delas.

IRREGULAR:

2 eventos, ocorridos em uma cidade (3,1% delas)

É o caso de menor incidência, apenas duas, ambas na mesma cidade. Estabelecimentos operando em desacordo com seu licenciamento. Portanto, as atividades e benfeitorias não são proibidas, mas ou não foram executadas, ou foram executadas de maneira diversa da que foi licenciada ou operam em desacordo com a licença. O último caso é de escolas de samba, que extrapolam o horário de funcionamento, ocasionando perturbação do sossego público, devido à poluição sonora (evento 26).

Estes casos também indicam falta de poder de polícia, ou de fiscalização, pelo poder público.

CLANDESTINO:

6 eventos, ocorridos em 5 cidades (15,6% delas)

Estes seriam os casos de afronta mais deliberada aos regulamentos legais, que são obras construídas sem qualquer licenciamento. Também se verifica forte omissão dos agentes públicos, em não fiscalizarem e não exercerem seu poder de polícia.

Foi apurado um caso de importante avenida arterial bloqueada para realização de obras em prédio privado, que continuaram vários meses após o vencimento da licença, e o poder público nada fez (evento 58). Há casos de construções sobre passeios públicos, praças e alamedas (evento 4). Há ainda, a exibição indiscriminada de *outdoors* em afronta direta à legislação (evento 44). Outros casos são obras que exigiriam a realização de audiências públicas para obterem o licenciamento, mas estas eram realizadas posteriormente, somente para

formalizar o ato, com as obras já em execução (evento 36).

Todos são casos onde observa-se forte omissão do poder público, e que por outro lado também podem indicar a possibilidade de ocorrência de corrupção.

5.1.7 Ofensas ao Marco Legal

Quadro 24: Não conformidades ao Marco Legal, em ordem decrescente de incidência, com o número de cidades atingidas.

Marco legal:		Eventos:	Cidades:	% de cidades:
Sustentab./Equilíbrio	I	54	28	87,5
Ordenamento/Equilíbrio	IV	43	27	84,4
Equilíbrio	VI a)	43	23	71,9
Equilíbrio	VI f)	34	19	59,4
Equilíbrio	VI c)	31	20	62,5
Equilíbrio	XVI	29	18	56,3
Equilíbrio	VI b)	29	17	53,1
Equilíbrio	VI g)	22	15	46,9
Outros	IX	21	11	34,4
Sustentab./Equilíbrio	VIII	20	15	46,9
Equilíbrio	VI d)	19	11	34,4
Sustentab./Equilíbrio	V	17	11	34,4
Outros	XII	16	9	28,1
Equilíbrio	III	11	6	18,8
Outros	XI	4	4	12,5
Sustentabilidade	X	3	3	9,4
Outros	XIV	3	3	9,4
Equilíbrio	VII	3	2	6,3
Equilíbrio	XIII	2	2	6,3
Equilíbrio	VI e)	1	1	3,1
Outros	II	1	1	3,1
Outros	XV	0	0	0,0

Fonte: André Huyer.

Cada evento foi confrontado com 16 incisos e letras do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Foi mantida a classificação de acordo com as diretrizes do marco legal, examinado anteriormente. São elas o ordenamento, a sustentabilidade e o equilíbrio das cidades, além dos outros fatores, onde estão agrupadas todas as 16 diretrizes. Salientando-se que alguns incisos estão presentes em mais de uma diretriz, conforme exibido no quadro 21, do subcapítulo 4.2.7.

Como os eixos de diretrizes para as cidades diferem em número de incisos,

não cabe uma comparação direta entre eles (ordenamento x sustentabilidade x equilíbrio x outros). Veja-se que o ordenamento conta com somente um inciso, enquanto o equilíbrio conta com 14 itens de análise. Sustentabilidade tem quatro incisos e outros têm seis. Mesmo assim, algumas análises quantitativas são interessantes, para compreensão dos males potencialmente infligidos às cidades, por não atendimento do Estatuto da Cidade. Quando comparados os números de eventos com o número de cidades afetadas, praticamente seguem na mesma sequência, com variações muito pequenas.

O quadro 24 apresenta o inciso/letra em ordem decrescente de eventos, tendo ao lado o número de cidades atingidas e a respectiva proporção, de quantas cidades foram atingidas em relação ao total de cidades do universo de cidades em exame.

Antes de fazer a análise dos não atendimentos de diretrizes do artigo segundo do Estatuto da Cidade, o marco legal, recapitule-se o caput dele:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

INCISO I:

O primeiro inciso trata sobre o direito a cidades a serem sustentáveis:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Esta diretriz foi a de maior incidência nas não conformidades, com 54 eventos em quase 90% das cidades. Exemplo está no evento 10, revisão do plano diretor de Capão da Canoa, que pretendia ampliar os limites de altura na avenida à Beira Mar, o que implica em sombras na faixa de praia no horário da tarde (Figuras 18 e 19). Logo, comprometendo o saneamento ambiental e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Veja-se que os problemas apontados no significativo percentual, indica que as ações que agora estão sendo tomadas (por ação ou omissão), comprometem a sustentabilidade e equilíbrio das cidades de maneira praticamente irreversível.



Figura 18: Liberação de altura veda passagem dos raios solares no turno da tarde, na cidade de Capão da Canoa.

Fonte: André Huyer, 2007.



Figura 19: Trechos da área de preservação ambiental do litoral já são encobertos pelas sombras, fato alertado no evento 10.

Fonte: André Huyer, 2007.

INCISO II:

A segunda diretriz do artigo 2º se refere a participação da população no planejamento urbano, do grupo outros:

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;



Figura 20: Torres. Ministério Público obteve na justiça a obrigação de realização de Estudos de Impacto de Vizinhança com respectivas audiências públicas, a fim de que a população pudesse acompanhar o desenvolvimento urbano, Evento 36. Na foto verifica-se um prédio em obras, com altura projetada de quase 30 pavimentos.

Fonte: André Huyer, 2010.

Somente foi registrada uma ocorrência que pudesse ter esse enquadramento. É o caso do evento 36, de Torres. Em consequência de processo, de autoria do Ministério Público, sentença judicial determinou que projetos de novos prédios com mais de dez pavimentos deveriam ter Estudo de Impacto de Vizinhança, com

audiências públicas. Mas foi apurado que as audiências, em vários casos, eram realizadas depois que as obras já haviam iniciado. Portanto, tornando inócua a participação da população.

INCISO III:

Referente ao equilíbrio, trata da cooperação entre os setores públicos e privados para atender o interesse social:

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Foram computadas 11 ocorrências, atingindo quase vinte por cento das cidades. Exemplo adequado do não atendimento desta diretriz é o caso da acessibilidade para pessoas com deficiência, na cidade de Porto Alegre, evento 27. Apesar de a legislação obrigar a que os prédios e passeios fossem adaptados às Pessoas Com Deficiências, os proprietários particulares e públicos não demonstraram iniciativas razoáveis, nem a prefeitura exercia o dever de fiscalizar a autuar. Tal acomodação levou a judicialização da questão.

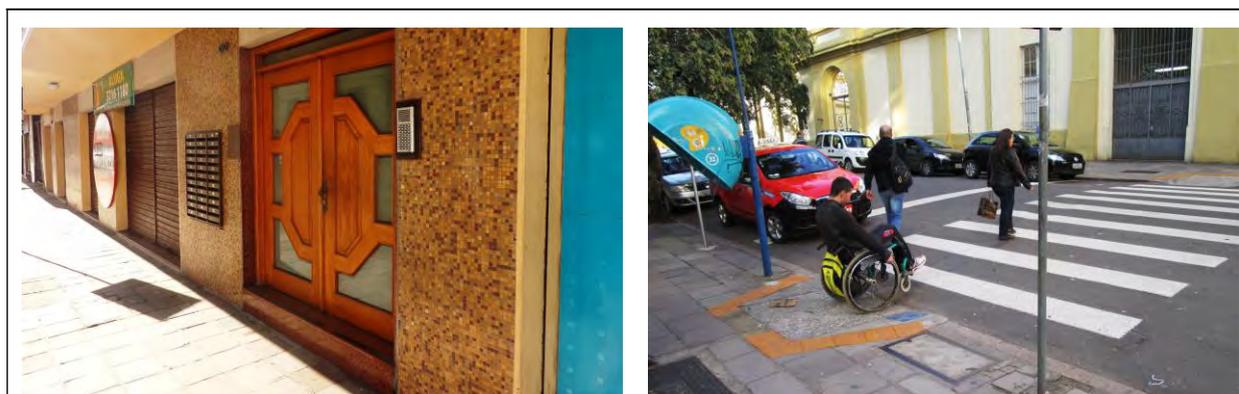


Figura 21, esquerda: prédios inacessíveis para cadeirantes; Figura 22, direita: passeio já com rebaixo executado para fins de acessibilidade. Inércia dos proprietários de prédios particulares e do poder público em fiscalizar e executar obras de adequação levou o Ministério a exigir na justiça o atendimento do inciso III do art. 2º do Estatuto da Cidade, caso do evento 27.

Fonte: André Huyer, 2014.

INCISO IV:

Diz respeito ao ordenamento e ao equilíbrio das cidades, intimamente ligado aos instrumentos de planejamento urbano. Muito explícito quanto à obrigação de

evitar distorções do crescimento urbano:

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

O número de ocorrências somente é superado pelo já examinado inciso I. São 43 eventos, em 27 cidades, ou seja, em mais de 80% delas. Pode ser exemplificado pelo evento 31, o licenciamento de uma faculdade, na área central de Novo Hamburgo. O licenciamento contrariou condicionantes exigíveis, como a compensação de impactos urbanos que seriam gerados. A instalação do empreendimento iria acarretar problemas de mobilidade, por exemplo, que poderiam ser corrigidos com compensações, que estavam sendo dispensadas.



INCISO V:

Refere-se a equipamentos e serviços públicos, afetando a sustentabilidade e equilíbrio:

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Atinge um terço das cidades com 17 eventos. O evento 24 serve para ilustrar esta situação. A criação de uma lei permitindo o licenciamento de condomínios

horizontais com áreas não previstas na legislação superior, conseqüentemente privando a população em geral de áreas de lazer e outras.



Figuras 25 e 26: Imbé. Áreas com urbanização incompleta e carência de equipamentos urbanos em Imbé, estudado no evento 24.

Fonte: André Huyer, 2012.

INCISO VI:

Este inciso refere-se ao equilíbrio das cidades, é subdividido em sete diretrizes, sob o enunciado de:

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

A primeira letra vai ao micro planejamento:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;



Figura 27: Porto Alegre. Restaurante, à esquerda na foto, com área três vezes superior à permitida, sem as vagas de estacionamento obrigatórias, em bairro residencial.

Fonte: André Huyer, 2016.

Tem o mesmo número de eventos que o inciso IV, 43, porém mais concentrado em um número menor de cidades, 23, que representam 71,9% delas. Um dos casos classificados como uso inadequado de imóvel urbano, é do evento 67, onde um restaurante instalou-se em zona residencial, com área três vezes superior ao limite, sem previsão de vagas de estacionamentos, sob protestos da vizinhança.

A segunda letra trata de questões de vizinhança:

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

Apresentou 29 eventos, em mesmo número de cidades. Geralmente são problemas de zoneamento, permitindo a proximidade entre empreendimentos geradores de ruídos – indústrias, casas noturnas, templos religiosos – e habitações. Evento 46 ilustra um desses casos, com uma indústria misto de serralheira e metalúrgica, operava em um bairro estritamente residencial, causando reclamações de poluição sonora, odores e particulados.



Figura 28: Santa Cruz do Sul. Fábrica de barcos em prédio extremamente precário.

Fonte: André Huyer, 2012.



Figura 29: Santa Cruz do Sul. Inserida em vizinhança residencial, causando incômodos de poluições diversas.

Fonte: André Huyer, 2012.

A terceira letra é basicamente sobre densidades excessivas:

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;



Figura 30: Restinga Seca. Prédios em obras de clínicas e outros prestadores de serviços.

Fonte: André Huyer, 2012.



Figura 31: Restinga Seca. Faculdade em operação no Recanto Maestro.

Fonte: André Huyer, 2012.

Registrou 31 eventos e, como a letra anterior, também em mais da metade das cidades. Ocorre de diversas maneiras, mas o caso do evento 42 é bem elucidativo. Está sendo construído um núcleo urbano em distrito entre Restinga Seca e São João do Polêsine, sem qualquer infraestrutura senão uma via asphaltada. Há uma faculdade, empresas de tecnologia da informação, clínicas e etc., além de um loteamento residencial. Tudo distante das duas cidades mais próximas.

Câmara de Vereadores aprova projeto que sugere usar ciclovias como estacionamento em Lajeado

Proposta agora aguarda sanção do prefeito Luis Fernando Schmidt para virar lei

por Vanessa Kannenberg

11/09/2013 | 11:14

Uma das principais polêmicas nas ruas de Lajeado está mais perto de se tornar realidade. O projeto de lei que pretende utilizar as ciclovias do município como estacionamento em horário comercial foi aprovada nesta terça-feira pela Câmara de Vereadores.

A proposta recebeu 11 votos favoráveis e apenas três contrários. Agora, o projeto segue para aprovação do prefeito Luis Fernando Schmidt (PT).

Caso seja aprovado, fica autorizado o estacionamento de veículos nas ciclofaixas, de segunda a sexta-feira, entre 7h30min e 18h, e aos sábados, das 8h ao meio-dia. Ficaria a cargo da Secretaria Municipal de Trânsito.



Atualmente, mesmo sem lei, veículos já estacionam sobre ciclovias
Foto: Lidiane Mallmann / Especial

Figura 32: falta de vagas para estacionar, um dos reflexos do planejamento urbano equivocado, levou a inviabilizar as ciclovias na cidade.

Fonte: <http://zh.clicrbs.br/rs/noticias/2013/09/camara-de-vereadores-aprova-projeto-que-sugere-usar-ciclovias>, acessado em 6.mar.2016.

A quarta letra do inciso VI trata dos polos geradores de tráfego:

- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

Apresenta uma incidência que, como as anteriores, não é desprezível. Foram 19 eventos, em um terço das cidades, 34. O evento 22, sobre modificação do plano diretor de Lajeado, é um destes casos. Permitia a construção de prédios diminuindo a exigência de vagas de estacionamento. Os reflexos se fazem sentir na cidade, com a falta de locais para estacionar em vias públicas.

Próxima diretriz, letra e, é dirigida contra a especulação imobiliária:

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

Neste caso somente um evento foi detectado. Foi o 43, referente ao plano diretor de Caxias do Sul. O instrumento – obrigatório – da edificação ou utilização compulsórias foi demarcado em toda a extensão da área urbana da cidade. Abrangendo inclusive áreas nas quais nem ocorreu o parcelamento solo. Tal atitude, diluindo-se em toda a cidade, ao invés de se concentrar sobre os “vazios urbanos”, dificulta o combate a retenção especulativa de imóveis urbanos.



A letra f almeja evitar a deterioração do tecido urbano:

f) a deterioração das áreas urbanizadas;



Figura 35: Imbé. Cercas, assim como automóveis, avançam sobre alamedas públicas.

Fonte: André Huyer, 2010.



Figura 36: Imbé. Grandes áreas foram abocanhadas e privatizadas clandestinamente por veranistas.

Fonte: André Huyer, 2010.

Os eventos nesta questão somaram 34 ocorrências, a quarta maior incidência de todos os incisos do parágrafo 2º. Ocorreram em 19 cidades, o que é quase 60% delas. Bem exemplifica o caso do evento 4, as alamedas da cidade de Imbé. Por iniciativas dos próprios moradores e proprietários lindeiros, somada à falta de fiscalização da prefeitura, as alamedas verdes, que deveriam ser somente para passagem de pedestres e lazer, estavam sendo parcialmente ocupadas por construções e cercadas, além de estarem sendo utilizadas para o trânsito de automóveis.

A última letra se refere a evitar poluição e suas consequências:

g) a poluição e a degradação ambiental;

Registrou 22 eventos em 15 cidades, número significativo. Muitos desses casos estão relacionados com poluição sonora, como o evento 26, referente a escolas de samba em Porto Alegre. Operam além dos horários estipulados, muitas vezes atuando como casas noturnas e não como entidades carnavalescas culturais, que é o predicado que permitiria seu funcionamento.



Figura 37: Porto Alegre. Casas noturnas travestidas de associações carnavalescas operam sem qualquer isolamento acústico, na Av. Padre Cacique.

Fonte: André Huyer, 2010.

Inciso VII:

Neste é tratada da integração que deve haver entre o urbano e o rural, visando ao equilíbrio das cidades:

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

Poucos eventos foram apurados, somente três, ocorridos em dois municípios. Bento Gonçalves soma dois casos, com proposições de ampliações da área urbana sobre a área rural, porém, que teriam resultados antieconômicos.



Figura 38: Bento Gonçalves. Parte do Vale dos Vinhedos havia sido transformada em urbano, em local encravado, sem ligação direta com o restante da área urbana.

Fonte: André Huyer, 2011.



Figura 39: Bento Gonçalves. Local afastado da área urbana tinha projeto de lei para ser transformado em urbano, sem nem condições topográficas para essa finalidade.

Fonte: André Huyer, 2011.

INCISO VIII:

Diretriz que contempla tanto a sustentabilidade como o equilíbrio das cidades, preocupada com os limites da expansão urbana:

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;



Figura 40: Lajeado. Zona com características para habitação unifamiliar estava sendo modificada para multifamiliar, de alta densidade, sem infraestrutura compatível. Intenção foi abandonada e hoje está urbanizada de acordo.

Fonte: André Huyer, 2016.

Foram apurados 20 eventos, distribuídos por 15 cidades, ou 46,9% delas. É o caso do evento 19, relativo ao zoneamento em Lajeado. Foi permitida a construção de grandes prédios em bairro completamente sem infraestrutura, que obrigaria o trânsito dos novos moradores a passar por bairro adjacente, também sem infraestrutura adequada.

INCISO IX:

Este também pode ser interpretado no sentido de que, quem faz um impacto na cidade, deve compensá-lo ou mitigá-lo, inserido na categoria outros:

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Pois a sistemática de privatizar os ganhos e socializar as despesas da urbanização foi apurada 21 vezes, em onze cidades, que é um terço do universo estudado. Bem exemplifica este problema o caso do evento 32, de Campinas do Sul, onde loteamento foi licenciado como se fosse um desmembramento. Além de a cidade não receber a área para fazer praças, ainda iria para a própria municipalidade custear a pavimentação da via. Este caso era uma via de somente uma quadra. De

dimensões opostas foi o caso do Complexo Arena, em Porto Alegre, onde a cidade iria assumir aproximadamente R\$ 100 milhões em obras de compensações, evento 56.

Prefeitura revoga termo que desobrigou empresa de realizar obras do entorno da Arena do Grêmio

24/11/2014 09:01 jucarãssn



Obras devam ser realizadas no entorno do estádio gremista

A Prefeitura de Porto Alegre revogou o termo de compromisso que havia sido firmado com a Construtora OAS, em abril de 2012, que desobrigava a empresa de realizar obras no entorno da Arena do Grêmio e transferia a responsabilidade para o Município. Outras melhorias, que estavam previstas, foram excluídas desse contrato. A revogação foi publicada na sexta-feira, 21, no Diário Oficial do Município

Para não ingressar na Justiça contra a prefeitura e a construtora, a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público cobrou que esse termo fosse revogado. Desde abril, o Executivo já indicava que faria o cancelamento.

A OAS já reconheceu a competência em realizar, pelo menos, parte das obras de melhoria no entorno. A construtora ainda não informou quais irá

Figura 41: notícia da revogação do acordo no qual a prefeitura de Porto Alegre absorveria mais de R\$100 milhões de reais em medidas mitigatórias sem maiores justificativas, na área de entorno do complexo da Arena, um empreendimento com estádio de futebol, *shopping center*, hotel e várias torres residenciais.

Fonte: <http://intra.mp.rs.gov.br/atuacao/artigo/id37131.html>, acessado em 24.nov.2014.

INCISO X:

Aqui o enfoque direciona-se mais sobre a gestão governamental, dentro da matriz de sustentabilidade das cidades:

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

Somente três eventos desta categoria foram flagrados, cada um em uma cidade distinta. O evento 66 bem ilustra ação em que não foi atendida esta diretriz do Estatuto da Cidade. Na cidade de Igrejinha, a prefeitura desapropriou uma área nas bordas da área urbana, com a dita finalidade de fazer um loteamento popular. Levou oito anos para fazer a urbanização de parte da gleba, pois somente 20% dela

são aproveitáveis.

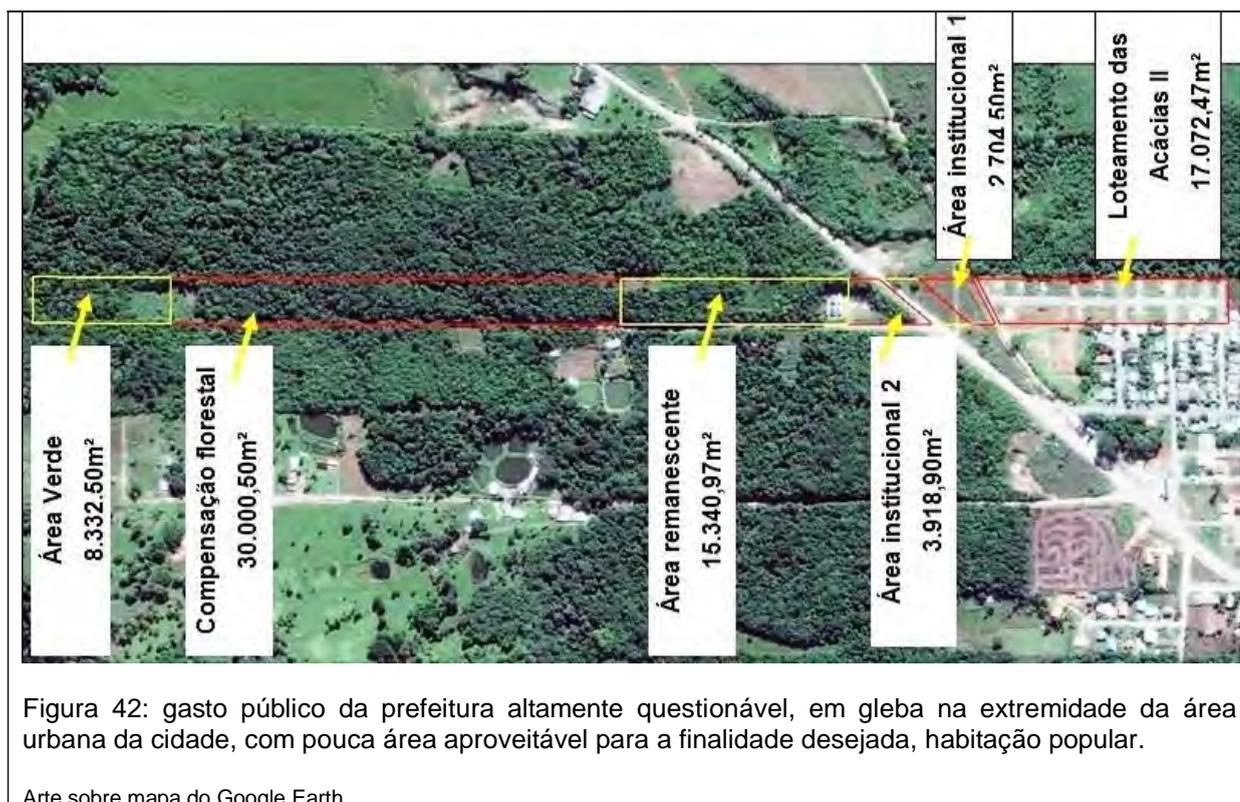


Figura 42: gasto público da prefeitura altamente questionável, em gleba na extremidade da área urbana da cidade, com pouca área aproveitável para a finalidade desejada, habitação popular.

INCISO XI:

Na categoria outros, este inciso tem semelhança com o inciso IX, mas aqui dirigido especificamente ao setor público:

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Somente quatro eventos foram apurados, igualmente em quatro cidades distintas. O evento 40 é um destes casos, onde vários projetos de lei foram encaminhados na cidade de Bento Gonçalves, visando modificar o plano diretor, em alguns dos quais a prefeitura teria que fazer investimentos em infraestrutura para os quais não teria retorno, que seria somente em benefício de proprietários privados.



Figura 43: Bento Gonçalves. Projeto de lei pretendia modificar zona de destinação industrial para zona especial de interesse social, apesar de não ter ligação com outras áreas residenciais, e outros problemas de infraestrutura urbana inexistente. Tratava-se da área verde no centro da foto. Veja-se que ela é uma extensão da área industrial, à esquerda, já existente, sem ligação possível com outras áreas residenciais.

Fonte: André Huyer, 2011.

INCISO XII:

Diretriz que visa especialmente a proteção do meio ambiente natural e cultural:

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Atingiu quase um terço das cidades analisadas, 9. Teve 16 eventos. Pode ser enquadrado neste inciso o evento 50, ocorrido no município de Mostardas. Pretendiam fazer um grande loteamento – 1.500 hectares – sobre área de dunas, que é área de preservação permanente.



Figura 44: Mostardas. Área de preservação permanente, e inadequada para urbanização, era visada para fazer imenso loteamento, no município de Mostardas, entre a Lagoa dos Patos e o oceano Atlântico.

Fonte: André Huyer, 2013.

INCISO XIII:

Guarda similaridade com o inciso II, enquadrado nas questões de equilíbrio da cidade:

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;



Figuras 45 e 46: Novo Hamburgo. Esquerda, visão geral. Direita, detalhe na frente do empreendimento: três torres de 16 pavimentos foram construídas em bairro de habitações unifamiliares. Não foi realizado o estudo de impacto de vizinhança prévio tampouco audiência pública. Posterior elaboração apontou necessidade de medidas mitigatórias que não haviam sido previstas.

Fonte: André Huyer, 2009.

Teve somente dois eventos apurados, em duas cidades. Exemplifica o evento 20, da cidade de Novo Hamburgo. Grande empreendimento foi licenciado sem Estudo de Impacto de Vizinhança nem audiência pública. Posteriormente, via ação judicial, foi elaborado o EIV, que constatou alguns impactos não dimensionados (nem compensados). Mas como a obra já estava adiantada, pouco ou nada pode ser feito para mitigar.

INCISO XIV:

Diretamente voltado para a problemática da sub-habitação e moradia irregular:

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Três eventos registrados relativos a este inciso, cada um em uma cidade distinta. O evento 47 muito bem ilustra esta problemática. Área destinada à praça foi ocupada por população migrante, de baixa renda. A municipalidade não tomou qualquer medida para contemporizar, nem fornecimento de água ou eletricidade, que abastece os vizinhos do outro lado da mesma rua.



Figura 47: Taquari. Água para consumo humano coletada em poço raso, apesar de haver fornecimento na rua. Várias crianças vivem nesta falta de condições de habitabilidade.

Fonte: André Huyer, 2012.



Figura 48: Taquari. "Casinha" divide o mesmo lençol freático. Energia elétrica igualmente há na rua, mas não é fornecida para estes moradores.

Fonte: André Huyer, 2012.

INCISO XV:

O penúltimo inciso do artigo 2º, assim como o anterior, está voltado para a habitação popular:

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

Não foi apurado nenhum evento que pudesse receber esta classificação, sendo o único caso ausente em toda a pesquisa.

INCISO XVI:

Último inciso, na categoria de equilíbrio, se refere à igualdade de condições de tratamento:

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na

promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Foi o sexto de maior ocorrência, com 29 eventos, em 18 cidades, mais da metade delas. Exemplo típico de afronta a esta diretriz do Estatuto da Cidade é o caso do evento 30. Projeto rompendo totalmente com os padrões do plano diretor de Erechim foi licenciado, beneficiando um empreendedor em particular, contra vários outros munícipes.



Figura 49: Erechim. Zona no limite da área urbana, residencial, com vias sem saída, foi alterada para receber empreendimento hoteleiro de alta densidade, à revelia dos moradores.

Fonte: André Huyer, 2015.

5.1.8 Classificação dos eventos segundo complexidade das ofensas

Para responder se todos os eventos teriam complexidade similar, eles foram separados em três níveis. Foi adotada uma sistemática muito simples de dividir os eventos por complexidade, empregando o seguinte critério: Eventos com grande complexidade quando envolvem a modificação do plano diretor municipal ou quando o resultado da ação poderá ter implicações graves para grande parcela da população. Mediana complexidade quando o evento envolve a modificação de leis mais restritas do que o plano diretor (por exemplo: lei de poluição sonora), ou o não atendimento de itens do plano diretor, sem modificar ele. Já complexidade simples se aplica a eventos de repercussão localizada, e que não tenham implicado em modificação de legislação.

Adotando este critério de complexidade, aplicado aos eventos pesquisados, obtém-se o seguinte resultado:

Eventos de complexidade simples:

Amostras 18, 34, 41, 46, 51, 52, 53, 54, 61 e 67. Total: 10.

Eventos de complexidade mediana:

Amostras 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65 e 66. Total: 43.

Eventos de grande complexidade:

Amostras 1, 5, 9, 10, 22, 24, 37, 39, 40, 48, 50, 55, 56 e 62. Total: 14.

Permite-se concluir que a maior incidência de eventos é de complexidade mediana, mas que os eventos de complexidades simples e grande não são desprezíveis. Ou seja, as inconformidades ao Estatuto da Cidade ocorrem em qualquer nível de complexidade.

5.1.9 Recorrências ou concentrações

Aqui são analisadas peculiaridades de haver eventos com aspectos em comum entre eles. Ou intervenções que foram objeto de várias investigações, cada qual com suas irregularidades, ou temas comuns, etc.

REPETIÇÕES:

Dos 15 eventos de Porto Alegre, seis deles ocorreram sobre duas bases comuns. A Vila Assunção, bairro classificado como Área Especial de Interesse Cultural pelo plano diretor, especialmente devido ao seu planejamento baseado no conceito de bairro jardim, sofreu três ataques: desafetação de parte da área como de interesse cultural, alienação de passagens de pedestres e licenciamento para restaurante com área superior à permitida (eventos 1, 33 e 67 – coincidentemente o primeiro e o último evento examinados). A quantidade de ocorrências pode ser um indicativo do acerto em classificar o bairro como área de interesse cultural. Na extremidade norte da cidade outro empreendimento três vezes contemplado: o Complexo Arena, que conjuga um estádio de futebol, um *shopping center*, um hotel e um grande conjunto habitacional. Questionados o licenciamento como desmembramento ao invés de loteamento, tentativa de se desvencilhar das compensações urbanísticas e o compartilhamento de vagas de estacionamento (eventos 48, 56 e 62).

POLUIÇÃO SONORA:

Eventos 8, 11, 26 e 60. Os municípios de Sarandi, Encantado e Santiago apresentaram projetos de lei (PLs) para tratar das questões de poluição sonora.

Porém foi apurado que os PLs em nada contribuiriam para resolver os conflitos de perturbação do sossego público, antes pelo contrário. Os PLs tratavam a questão de maneira mais permissiva do que admitido pelas legislações superiores (federais). No caso de Porto Alegre, ainda não era o caso de PL sobre poluição sonora (que veio em 2015, após o intervalo temporal desta pesquisa, de igual teor aos dos municípios citados), mas o evento registrou a maneira dissimulada utilizada para tentar burlar a legislação. Sob o manto de entidades carnavalescas que, portanto seria uma atividade cultural popular, operavam casas noturnas. O que se salienta desses episódios, é uma atitude de que a legislação atrapalha as atividades (que geram poluição sonora), então o remédio é modificar a legislação, estipulando limites mais tolerantes, sem atacar a causa dos incômodos às vizinhanças reclamantes.

LEIS DE REGULARIZAÇÃO:

Eventos 14, 21, 23, 28, 35, 49 e 63. Os municípios de Garibaldi, Torres, Imbé, Nova Prata, Estrela, Ijuí e Porto Alegre protagonizaram legislações com o propósito específico de licenciar prédios construídos em desacordo com suas legislações urbanísticas. Em alguns casos as leis foram editadas com a finalidade de regularizar alguns prédios específicos, ou seja, eram dirigidas.

INTERFERÊNCIAS DE REVISORES NOS LICENCIAMENTOS:

Eventos 17, 45, 49, 53. Nas cidades de Lavras do Sul, Imbé, Ijuí e Sinimbu foi possível constatar ação de servidores das prefeituras facilitando os licenciamentos de alguns projetos.

ALTURA DAS EDIFICAÇÕES/AFASTAMENTOS:

Eventos 5, 9, 10, 14, 35, 38, 59 e 64. Questionamentos quanto à altura de edificações, que na realidade muitas vezes se referem aos afastamentos das divisas, são o foco de muitos eventos. Tramandaí, Imbé, Capão da Canoa, Estrela, Lajeado, Bento Gonçalves, Caxias do Sul e Porto Alegre são as cidades protagonistas.

OCUPAÇÃO ARBITRÁRIA:

Mais da metade dos eventos examinados, 35, continham, em algum grau,

ingredientes de ocupação arbitrária, no sentido de se apossar de algo que não seria seu de direito, ou, de tencionar para tanto. Eventos 2, 3, 4, 6, 12, 13, 14, 18, 21, 23, 28, 30, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 61, 63, 65, 66 e 67.

EVENTOS SOB LEIS DESREGULAMENTADAS E FLEXIBILIZAÇÕES:

Somando os casos de desregulamentação de leis (casos acima denominados de Poluição Sonora e Leis de Regularização), e flexibilização de sua aplicação, totaliza-se um terço dos eventos, com 22 ocorrências. Eventos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 22, 24, 25, 31, 33, 36, 48, 50, 51, 56, 59, 60, 62 e 64.

5.1.10 A questão da corrupção e da burocracia

Não é objeto de estudo desta tese a questão da corrupção nos licenciamentos e modificações de legislação da construção civil. Mas é um tema sempre cogitado de estar presente nas polêmicas sobre o assunto. Em um dos eventos desta pesquisa, posteriormente à análise da DAT, foi apurado envolver corrupção. É o evento 21, da cidade de Torres. Obras eram construídas em desacordo com a legislação, mas posteriormente conseguiam regularizar sua situação, o que ocorria por modificação do plano diretor ou por licenças de regularização. Sem correção das irregularidades. Foi apurado que tratava-se de manobras à revelia da legalidade. Através de ação civil pública (ACP nº 072/1.12.0000271-2) movida pelo Ministério Público/RS, o prefeito da ocasião da ocorrência dos eventos foi condenado por improbidade administrativa.

A corrupção também se manifesta de outras maneiras, nem sempre ligadas diretamente ao não atendimento da legislação, mas em dar velocidade diferenciada a tramitação de licenças. Em Porto Alegre, em trabalho conjunto da Prefeitura Municipal com o Ministério Público estadual, iniciado em 2013, vários processos administrativos contra servidores estatutários da casa foram movidos,²²⁰ por corrupção, que concluíram alguns com a demissão de servidores,²²¹ ou cassação de aposentadoria.²²² Na apuração dos fatos, constatou-se que a corrupção ocorria até mesmo no guichê de atendimento, onde servidor recebia propina para “furar a fila”

²²⁰ Diário Oficial de Porto Alegre, 20 mai. 2013. p.7

²²¹ Diário Oficial de Porto Alegre, 20 jan. 2014. p.1 e 2

²²² Diário Oficial de Porto Alegre, 31 jan. 2014. p.5

dos processos de licenciamento,²²³ sem envolver que o licenciamento tivesse qualquer outra ilegalidade, especialmente de atendimento a legislação urbanística. Mas o próprio Estatuto da Cidade enquadra essas más práticas, em seu inciso XVI do artigo segundo:

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Torres: ex-Prefeito é condenado por regularizar obras em desacordo com o plano diretor da cidade

21/01/2015 17:31 marjuliaeangonese



Torres - Imagem meramente ilustrativa

Uma sentença da Justiça de Torres decorrente de ação civil pública movida pelo Ministério Público condenou nesta terça-feira, 20, o ex-Prefeito da cidade, João Alberto Machado Cardoso. A decisão judicial determinou o pagamento de multa civil de 100 vezes o valor da remuneração recebida enquanto Chefe do Executivo Municipal, a suspensão dos direitos políticos por cinco anos e a proibição de contratar com o Poder Público por três anos.

A ação foi movida pelo MP em 2012, em virtude de denúncias de que o então Prefeito teria regularizado obras de edifícios em desacordo com o Plano Diretor do município. Em outros casos, ele é acusado de deixar de fiscalizar locais onde haveria irregularidades.

De acordo com o Promotor de Justiça responsável pelas investigações, Roberto Masiero, houve "corriqueira política de favorecimento a alguns construtores que deixam de observar a legislação urbanística local, fomentando a descaracterização dos padrões urbanísticos da cidade, com manifesta afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa".

Figura 50: Evento de corrupção comprovado, e punido.

Fonte: Intranet do MP/RS. Acesso em 21.jan.2015.

Deve-se ter cautela para não confundir casos de corrupção explícita com atuação de *lobbys*, que procuram influenciar, de maneira aberta e transparente, legisladores e a opinião pública a fim de que alguma legislação seja ou não modificada. Tanto pode ser uma entidade dita "patronal", representante de segmento de empresários da construção civil, como uma associação de moradores de um bairro, por exemplo, ambos defendendo interesses antagônicos.

As situações em que atos de corrupção levam ao não atendimento do Estatuto da Cidade, conforme já ressaltado, não recebem diferenciação nesta tese,

²²³ Zero Hora, 20 jan. 2014.

pelas razões já apontadas. Mas, mesmo nos casos em que a corrupção não implique no não atendimento da legislação urbanística em si, ela pode, indiretamente, ocasionar contrariedades ao marco legal do direito urbanístico. Ou, por outro lado, quando não há corrupção envolvida, revelar práticas administrativas insuficientes ou equivocadas dos municípios, que também levam à contrariedade do Estatuto da Cidade. O exame dessa problemática, do licenciamento dos projetos de arquitetura e urbanismo nas prefeituras (e outros órgãos licenciadores, alguns estaduais), sob outro prisma de exame, poderá até apontar outro caminho para atacar a questão. Veja-se como a problemática dos licenciamentos pode ser contrária ao Estatuto da Cidade, nos casos em que todo o aparato legal é atendido (os casos em que o aparato legal não atende o Estatuto da Cidade é objeto de outra análise nesta tese), devido aos custos resultantes da burocracia.

Em 1994, a 12ª edição do Prêmio Jovem Cientista, promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – teve como tema “Qualidade e produtividade na construção civil”. Um dos trabalhos premiados era intitulado “Redução de custos na construção civil – uma visão mais ampla,”²²⁴ de autoria de Alexandre de Souza Lima. Neste trabalho o autor fez uma pesquisa sobre os ditos desperdícios da construção civil. Concluiu que o custo do desperdício com materiais de construção é inferior ao custo do desperdício ocasionado por decisões de projeto que poderiam ser evitadas, e que o maior custo de desperdício é o gasto com encargos burocráticos, por atrasarem a entrega das obras.

O maior desperdício não está na obra.

[...] a maior perda, ou desperdício, de dinheiro está na obtenção da documentação necessária, tanto para o início como fim da obra.²²⁵

Segue o estudioso afirmando que a causa é a legislação “capenga” e o enorme processo burocrático. Também afirma que a maior exigência de documentação formal do país é a que atinge o mercado imobiliário, que por sua vez é fornecida somente pelo poder público e suas concessionárias. Também se refere a maneiras indiretas de obter o licenciamento:

²²⁴ CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. Premio Jovem Cientista 1994. Rio de Janeiro: CNPq, Fundação Roberto Marinho, Grupo Gerdau, 1995.

²²⁵ Op cit. P.97, 114

por mais competente que seja seu quadro de funcionários, as construtoras são obrigadas a se sujeitarem às famosas 'assessorias'.²²⁶

O autor então demonstra os percentuais de prejuízo que os desperdícios causam aos empreendimentos. No caso do desperdício de materiais, pelo custo destes; no caso da burocracia, pelo custo financeiro que isso gera, uma vez que praticamente todas as obras são financiadas. Cada tipo de desperdício estava, naquela época, medido em mais de 5% do custo das obras. Então temos a situação de que demoras para entregar uma obra, derivadas da burocracia, ao encarecerem o custo final de habitações ou lotes, contrariam o inciso XV do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

Este foi o único inciso que não foi positivado em qualquer uma das 67 amostras selecionadas. Pela própria peculiaridade tratada, se houve algum inquérito sob esse tema, possivelmente não foi considerado pertinente de ser enviado à DAT.

Portanto, a burocracia e a corrupção também podem ser enquadradas como agressoras do Estatuto da Cidade, quando os órgãos públicos, através de seus servidores, dão tratamento diferenciado para alguns profissionais e empreendedores da construção civil, e quando esta burocracia se torna um peso significativo nos custos das obras.

5.1.11 Agentes políticos x quadros técnicos das prefeituras

Há casos de clara dicotomia de critérios de atuação entre os quadros técnicos das prefeituras e seus quadros políticos. Já na primeira amostra houve o questionamento, na análise da DAT,²²⁷ de por que razão alguns pareceres da Prefeitura eram elaborados por CCs (Cargos em Comissão, Cargos de Confiança, servidores não estatutários) se havia técnicos da casa que haviam trabalhado no estudo que havia levado a área a ser considerada de interesse cultural (evento 1).

Em evento de Lajeado, de diminuir a exigência de vagas de estacionamento

²²⁶ Op cit. P.97, 114

²²⁷ Documento DAT-MA nº 1501/2012

em prédios comerciais (evento 22), o legislador alegou razões de custos das obras e de excesso de vagas de estacionamento, ao que o executivo municipal manifestou-se que “[...] No entender da Secretaria do Planejamento, trata-se de um retrocesso”.²²⁸

No episódio do licenciamento de faculdade em Novo Hamburgo (evento 31), houve grande embate entre os setores técnicos da Prefeitura e o Procurador Geral do Município. Havia sido elaborado Estudo de Impacto de Vizinhança, que apontava a necessidade de várias medidas compensatórias, defendidas pela Secretaria de Mobilidade Urbana – SESMUR. Esta apelou para a Secretaria do Desenvolvimento Urbano no sentido que fossem adotadas medidas de mitigação pelo empreendedor, sob o risco de ocorrerem sérios impactos sobre o trânsito da cidade. A Procuradoria Geral do Município tentou desconstruir os pareceres técnicos da SESMUR, alegando que o EIV não estaria regulamentado em lei.²²⁹ A análise da DAT fez o seguinte apontamento sobre a atuação da PGM:

Adiante, o parecer da PGM parte para defesa explícita e intransigente do empreendedor, ao fazer afirmações que extrapolam sua competência jurídica, afirmações de ordem técnica, sem qualquer comprovação do que afirma, quanto a eventuais impactos do empreendedor no local onde ele se encontra operando atualmente.²³⁰

Em Novo Hamburgo também foi registrado outro caso de desacordo interno (evento 52). Servidores da Secretaria do Meio Ambiente alertaram que empresa operava em desacordo com o licenciamento. Contrário aos técnicos da casa, o Subprocurador de Ass. do Meio Ambiente e Urbanismo fez interpretação questionada da legislação, liberando o licenciamento.²³¹

Outra situação de batalha explícita dentro de prefeitura ocorreu em Bento Gonçalves (evento 61), relativa ao licenciamento de prédio colado no Arroio Borgo. Observou-se que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente exigia a faixa não edificável de 15 metros ao lado do curso d’água. Obrigada por ordens superiores a emitir a licença mesmo sem que a faixa fosse respeitada, a Secretaria fez a ressalva de que:

²²⁸ IC 00802.00006/2008

²²⁹ IC 00814.00043/2010

²³⁰ Documento DAT-MA nº 2206/2010

²³¹ IC 00814.00128/2012 e Documento DAT-MA nº 0477/2013

O empreendimento será construído junto à canalização de curso d'água segundo aprovação do IPURB e Licença Prévia nº 009/2013, não respeitando a faixa non aedificanti de 15 (quinze) metros prevista no item 3.4. do Parecer Técnico nº 052/*2013-SAMMAM-LIC.²³²

Persistiu a discussão interna, da qual a análise da DAT concluiu que somente um profissional técnico da Prefeitura sustentava que não se tratava de um curso d'água, enquanto vários outros, mais os técnicos da FEPAM (órgão licenciador estadual), sustentavam que se tratava sim de um curso d'água, canalizado (ou tubulado). Adotando o único parecer discordante, o Secretário Municipal do Meio Ambiente afirmou que “curso d'água não é um arroio, mas um esgoto fechado”, complementando que “mesmo sem ser técnico, mas pela vivência que já possui, entendeu não haver óbice à concessão da licença.”²³³

Aparentemente vê-se que os quadros técnicos tomam o lado de acatar a legislação, enquanto os agentes políticos o contrário, a defesa intransigente de empreendimentos, mesmo quando não estão de acordo com a legislação e as recomendações técnicas. Geralmente o quadro técnico constituído por arquitetos e urbanistas, engenheiros, biólogos, geólogos. De outro lado os agentes políticos, instalados em Secretarias municipais ou em assessorias jurídicas. Pode ser a maioria dos casos, mas não em todos. Em Bento Gonçalves, novamente, ocorreu situação inusitada, verificada quando da análise de diversos projetos de lei que visavam modificar o plano diretor (evento 40). Naqueles casos os agentes políticos eram os arquitetos e engenheiros do IPURB (Instituto de Planejamento Urbano), o equivalente a secretarias de planejamento ou de urbanismo em outros municípios, todos eles em cargos de confiança, assim como o coordenador do órgão, este aparentemente sem formação técnica. Enquanto que quem desempenhou o papel de quadro técnico, até porque também o era, foi a Procuradora Geral do Município, portanto, formada em direito. A análise da DAT concluiu que:

Os pareceres técnicos elaborados pelos técnicos do IPURB são inconsistentes, incoerentes, sem embasamento, limitando-se ao automático cancelamento de propostas encaminhadas por particulares.²³⁴

²³² IC 00722.00070/2013

²³³ Documento DAT-MA nº 0392/2014

²³⁴ Documento DAT-MA nº 2250/2011

Mas, em relação a atuação da Procurado Geral do Município, Dra. Simone A. D. Flores, a análise foi de que:

Aqui temos a situação em que, uma profissional da área jurídica, demonstra mais conhecimento sobre questões urbanísticas do que os técnicos que deveriam ter esse conhecimento por obrigação de ofício, os servidores do IPURB.

Saliente-se que os técnicos do IPURB eram todos cargos em comissão, enquanto que a Procurada Geral do Município era estatutária.

Também no evento citado no item anterior, sobre a condenação do prefeito da cidade de Torres, a sentença judicial apontou a batalha travada entre os servidores concursados contra os CCs. Os primeiros defendendo a legalidade e ordem técnica, e até mesmo sendo retaliados por isso, enquanto que os CCs davam cobertura ao prefeito na não intervenção em obras irregulares.

Nos inquéritos em que foi possível verificar conflitos entre os quadros internos das prefeituras, conclui-se que, em todas as ocasiões, os estatutários se posicionaram no lado da defesa da legislação vigente e da boa técnica, enquanto que os servidores detentores de cargos de confiança posicionaram-se pela defesa de empreendimentos em algum aspecto contrário à legislação. Ressalte-se esta análise é para os casos de conflitos internos, o que não assegura que estatutários tenham sempre postura ilibada, conforme foi verificado em outros eventos (veja-se o item 5.1.10 acima).

5.2 COMPARAÇÃO DOS QUADROS TEÓRICO X EMPÍRICO

A seguir são examinadas brevemente as similitudes lançadas no quadro teórico e a realidade verificada na pesquisa.

5.2.1 Regulamentação

Examinado no capítulo 1, ao longo da pesquisa constatou-se a sofisticação que alcançou o direito urbanístico. As cidades foram contempladas na Constituição Federal, que foi regulamentada no Estatuto da Cidade. Também outras leis federais estabelecem regras para as áreas urbanizadas, como a lei do parcelamento do solo,

o programa Minha Casa, Minha Vida, ou o Novo Código Florestal. E proliferam legislações municipais, especialmente planos diretores, bem como outras leis para tratar de questões urbanísticas. De fato os eventos analisados orbitam em discussões sobre este emaranhado jurídico.

5.2.2 Desregulamentação

A não efetividade das leis são o que se pode denominar de forças opostas à regulamentação. Lembra o postulado da física: a cada ação corresponde uma reação. Para todas as modalidades cogitadas (não efetividade, patrimonialismo, pós-modernismo, etc.), verificou-se a busca de ultrapassar as amarras da lei, seus limites, por desregulamentação, flexibilização, ou simplesmente burlando as regras. Seja se devido a uma onda mundial, a uma tradição arraigada nos costumes, por interesses particulares, mas os fenômenos tiveram suas presenças constatadas.

5.2.3 A tutela da ordem urbanística

A sociedade brasileira também alcançou sofisticado sistema jurídico para fiscalizar e fazer cumprir a lei, no caso das cidades, a tutela da ordem urbanística. O Ministério Público, como fiscal da lei, tendo diversos instrumentos a sua disposição, como os TAC – Termo de Compromisso de Conduta – ou as recomendações, e as ACP – Ações Cíveis Públicas.

Todas as apurações aqui realizadas o foram através da atuação do Ministério Público, o que demonstra a ligação entre o quadro teórico e o empírico ocorrendo. Verificou-se em diversos dos eventos a aplicação de vários dos recursos de atuação do Ministério Público, acima citados.

Alguns dos eventos analisados nesta tese foram judicializados (foram encaminhadas ações no poder judiciário, geralmente Ações Cíveis Públicas – ACP) pelo Ministério Público/RS. Dos que se tem conhecimento, algumas sentenças já foram obtidas, várias ainda passíveis de recursos. Vejam-se as decisões resultantes:

Porto Alegre, evento 1. A fim de obter o licenciamento de um prédio com altura acima da originalmente permitida (37m ao invés de 9m), após várias incursões, o empreendedor conseguiu que parte de uma Área Especial de Interesse Cultural fosse desafetada deste status. O Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul (MP/RS) ajuizou ação contra o licenciamento. Obteve sentença em primeiro grau. Agravo de Instrumento impetrado pelo empreendedor manteve

parcialmente a decisão anterior. Permitiu o prosseguimento do processo de licenciamento, mas não o início da obra. A decisão final é aguardada no julgamento do mérito dos recursos que estão tramitando.²³⁵

Tramandaí, evento 5. Após não ganhar liminar coibindo novos edifícios altos na Av. Beira Mar de Tramandaí, o MP/RS recorreu com um Agravo de Instrumento, e em outubro de 2006, obteve provimento na antecipação de tutela. No voto da desembargadora relatora, ela citou o art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade, como uma das justificativas para embasar a decisão. Esta decisão vigorou até julho de 2011, quando o juiz de primeiro grau emitiu sua decisão, revertendo a situação. Ele julgou improcedente a ação ajuizada pelo Ministério Público contra o Município de Tramandaí, tornando sem efeito a ordem liminar. Em suas argumentações, destacam-se:

Compete ao Poder Público Municipal editar as leis conforme seu peculiar interesse. Pode-se discordar da mesma, mas não se pode interferir, a não ser pelo meio de modificação da legislação, através dos representantes eleitos para tal.²³⁶

O juiz afirma que é “de se presumir que [o Município] obedeceu a todos os ditames das normas constitucionais e do bom senso”. Adiante afirma que o judiciário não pode interferir diretamente na administração ou legislar em como deve ser a altura dos prédios da cidade, com a finalidade de que o sol permaneça por mais ou menos tempo ao dispor da população. Apesar de o Ministério Público ter demonstrado, inclusive com relatório fotográfico, de que a norma municipal não obedecia aos ditames do bom senso, o juiz decidiu que é competência da administração municipal fazer o que a Câmara aprovar. Entendeu, ao contrário da Desembargadora, que o Estatuto da Cidade (norma constitucional) não estaria sendo desobedecido.²³⁷

Lajeado, evento 13. Em obra projetada com 22 pavimentos, mas que estava empregando equivocadamente o índice de aproveitamento e tomando partido da legislação municipal que não impõe limite de altura nem exige recuos laterais, o Ministério Público teve que buscar na justiça o embargo. Quando a ação judicial foi

²³⁵ Processo Judicial nº 70060620887.

²³⁶ Processo Judicial nº 073/1.06.0014158-0.

²³⁷ Processo Judicial nº 073/1.06.0014158-0.

impetrada, as obras estavam ainda no início. Com a obra na concretagem da quarta laje, foi obtida liminar, que limitou o prosseguimento dos trabalhos somente até o décimo pavimento. Finalmente a Justiça decidiu pelos argumentos do MP/RS. Reajustado o projeto, adequando-se de fato a legislação municipal quanto aos limites de área construída, o prédio foi finalizado com seis pavimentos a menos do que inicialmente projetado.²³⁸

Porto Alegre, evento 16. O corredor de ônibus da Avenida Balthazar de Oliveira Garcia foi construído sem adequar os passeios públicos da avenida à acessibilidade universal. Ao contrário, piorando a situação existente antes das obras. Em 2012 o Ministério Público foi buscar na justiça a reversão da situação. Este processo judicial prossegue tramitando sem nenhuma decisão até esse momento, sendo que em março de 2016, foi nele prestado depoimento, na condição de testemunha do MP/RS.²³⁹

Novo Hamburgo, evento 20. Foi ajuizada ação reivindicando a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para empreendimento que já estava com as obras iniciadas. A demanda foi bem sucedida. O empreendedor providenciou o EIV, que apontou alguns impactos não considerados no licenciamento. Foram definidas medidas adicionais de mitigação de impacto, para serem executadas pelo empreendedor.²⁴⁰

Torres, evento 21. O prefeito foi processado por contribuir para que obras iniciassem antes de ter alvará, que obras construídas em desacordo com o projeto aprovado não fossem embargadas e por mudar a lei para regularizar obras que não estavam adequadas. Em janeiro de 2015 teve seus direitos políticos suspensos por cinco anos, obrigado ao pagamento de multa e outras penalidades. Só não teve a perda da função pública deferida porque seu mandato já havia encerrado.²⁴¹

Porto Alegre, evento 27. O Ministério Público demandou na justiça para que as ruas do centro da capital fossem adequadas para acessibilidade de Pessoas Com Deficiência. Obteve aceitação da demanda, que prossegue tramitando e exigindo a gradativa adaptação das vias de circulação da área central.

Porto Alegre, evento 44. O Ministério Público foi bem sucedido, conseguindo a remoção de todos os *outdoors* clandestinos e irregulares que estavam expostos na

²³⁸ Processo Judicial nº 017/1.06.0003838-3

²³⁹ Processo Judicial nº 001/1.12.0310530-5.

²⁴⁰ Processo Judicial nº 019/1.08.0018214-6.

²⁴¹ Processo Judicial nº 072/1.12.0000271-2.

cidade.

Igrejinha, evento 66. O Ministério Público ajuizou pedido de indeferimento do pedido de registro do parcelamento do solo, embasado que estaria em desacordo com a legislação dos Registros Públicos, Parcelamento do Solo Urbano e Estatuto da Cidade. Alegou que a impugnação seria para “uma compreensão contextualizada e global do problema da moradia urbana”, e daria condições de prosseguir uma investigação extrajudicial em curso (inquérito civil do MP/RS), no qual haveria a possibilidade de ajustamento de conduta que contemplasse o interesse público geral. Porém, a resposta do judiciário foi negativa aos apelos do MP/RS. Tanto em 1º Grau (19/08/2014) como em Apelação Cível (13/08/2015), os argumentos do MP/RS foram desprovidos. O exame das sentenças demonstra que o judiciário limitou-se a fazer o exame da documentação formal dos documentos do parcelamento do solo. As demais questões trazidas pelo MP/RS, relativas ao Estatuto da Cidade, como a antieconomicidade para a cidade, a ausência de garantia do direito a cidades sustentáveis, entre outras, não foram sequer comentadas nas sentenças.²⁴²

Destas nove ações judiciais, verifica-se que na maioria delas as demandas do Ministério Público foram atendidas. Foram seis até o momento: os eventos 1, 13, 20, 21, 27 e 44. Um deles ainda não teve qualquer julgamento, o evento 16. Mas em dois deles, as decisões do judiciário são preocupantes. No processo do evento 5, ao leigo em direito, o entendimento do juiz, em deixar ao livre arbítrio da municipalidade decisões que impactam negativamente sobre a cidade, ao arrepio do Estatuto da Cidade, é de difícil compreensão. Assim como no caso do evento 66, onde a decisão judicial se prende a questões de formalidades fundiárias, ignorando as questões do Estatuto da Cidade. De qualquer maneira, o quadro aparenta ser promissor.

5.2.4 Consolidação da legislação urbanística no Brasil

Dos sete temas elencados relativos às etapas ou discussões sobre a formação da legislação urbanística brasileira, somente um não foi observado nos eventos analisados. Trata-se da questão do “uso das ruas” (1.2.4), sobre as ruas deixarem de ser locais de comércio, para passarem a ser exclusivamente locais de circulação. Não haver inquéritos com essa temática não significa necessariamente que ela esteja isenta de conflitos, apenas que não chegaram para ser analisados

²⁴² Processo Judicial nº 14211300009865.

tecnicamente.

Todos os demais temas foram positivados, inclusive o mais antigo deles, a “ocupação de terras” (1.2.1), que desde 1850 não é mais permitida. O evento 47, Taquari, trata de uma praça que foi ocupada por população carente. Da mesma maneira, o evento 37, em São Leopoldo, é consequência de uma ocupação de área verde lindeira a distrito industrial. A nova vizinhança residencial, que foi regularizada, passou a questionar a produção de ruídos provenientes das indústrias que lá estavam anteriormente.

Também “espaço público e servidões” (1.2.2) esteve presente. A alienação contestada de passagens de pedestres em Porto Alegre, evento 33, ou a cedência de praças de Imbé para entidades particulares, evento 12, são alguns exemplos.

O “higienismo, ciência, ideologia e outras motivações” (1.2.3) se mostrou desamparado em vários eventos. O plano diretor de Porto Alegre que não garante insolação para apartamentos habitacionais, evento 59, ou uma indústria poluente no meio de habitações em Santa Cruz do Sul, evento 46, vem de encontro com soluções higienistas que já somam mais de um século desde que foram propostas – mas não foram regulamentadas nas leis municipais.

Já a questão do “zoneamento” (1.2.5) como sendo uma maneira de impor segregação, tema cada vez mais atual, marcou sua presença na pesquisa. Por exemplo, com a lei de condomínios horizontais de Imbé, evento 24, que permite a construção de verdadeiros enclaves urbanos, geralmente para classes altas. E no sentido contrário, o loteamento do Cerro de Bagé, evento 57, destinado a baixa renda, afastado da área urbanizada da cidade.

“Parcelamento do solo e infraestrutura” (1.2.6), questionado em diversos eventos, como o 66, de Igrejinha, onde foi implantado loteamento popular nas extremidades da área urbana, ou o evento 32, de Campinas do Sul, onde loteamento foi licenciado como desmembramento, esquivando-se de implantar infraestrutura urbana.

O último tema do capítulo da legislação urbanística brasileira diz respeito a “cidade legal e ilegal”. Constatado em Imbé, evento 4, onde alamedas foram ocupadas inclusive com construções absolutamente ilegais, por população que não era de baixa renda. Ou os *outdoors* publicitários sem licenças, evento 44, que proliferaram em Porto Alegre, até serem removidos por ação judicial promovida pelo Ministério Público, uma vez que a Prefeitura Municipal era inerte.

5.2.5 Marco legal do direito urbanístico no Brasil

Esta é realmente a grande questão da pesquisa, “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” conforme estipulado no Estatuto da Cidade. Qual a correlação entre a “ordem, sustentabilidade e equilíbrio” que teoricamente as cidades deveriam ter, e a realidade? Como se verificou na pesquisa há graves descompassos entre a intenção e as cidades de verdade. Como visto no título anterior, sobre a consolidação da legislação urbanística no Brasil, ela ocorre no mundo jurídico, mas nas cidades a velocidade de consolidação não é a mesma. Em alguns casos, nem 150 anos são suficientes para equilibrar a teoria e a prática.

5.2.6 Interface técnica

Não atender a legislação urbanística em muitos casos significará também não atender preceitos técnicos, pois há correspondência entre ambos, conforme já foi visto. Assim são testemunhados planos diretores que estipulam índices construtivos que resultarão em cidades antieconômicas, em problemas de ventilação urbana e insolação de prédios, em proximidades de usos incompatíveis ou inconvenientes, em prejuízos à circulação e à acessibilidade.

No passado, conquistas do conhecimento científico passaram a ser diretrizes para o regramento das cidades e suas edificações. No atual trabalho os conhecimentos técnicos são a referência para avaliar como determinadas legislações interferem em conflitos urbanos e regionais. O que se constata é que também na interface técnica a teoria não é sempre levada a efeito nas cidades como apregoada pelos técnicos.

5.3 CASOS PARADIGMÁTICOS

São destacados a seguir alguns eventos representativos da temática desta tese, um para cada tipo de materialização. Procurou-se não selecionar eventos extraordinários, mas exemplos que caracterizassem o conjunto do material coletado. Somente o último evento é diferenciado, exemplificando o perigoso potencial de perigo à incolumidade que o desplanejamento urbano pode proporcionar.

5.3.1 Lei não atende o Estatuto da Cidade



Figura 51: Porto Alegre. Condomínio cercado por novos prédios-garagem mais altos, construídos no alinhamento, e por torres residenciais de quinze pavimentos.

Fonte: André Huyer, 2014.

Talvez o evento que melhor caracterize a negação do Estatuto da Cidade, e mesmo uma degradação em relação ao status que a legislação urbanística já teve, é o evento 59, registrado em Porto Alegre. Na Avenida Plínio Brasil Milano, nº 2.191, há um conjunto residencial com 376 apartamentos, o Condomínio 31 de Março, cujas obras foram concluídas em 1969. São prédios de quatro pavimentos, afastados das divisas e uns dos outros. Recentemente, nos terrenos lindeiros ao conjunto estavam sendo construídos novos empreendimentos, também habitacionais. Torres de até quinze pavimentos, com pequenos afastamentos das divisas, e mais seus edifícios garagens. Estes, com até quatro pavimentos – a mesma altura dos prédios do conjunto habitacional reclamante – sem qualquer afastamento das divisas.

Tal situação levou os moradores, em 2012, a protocolarem reclamação na

Promotoria de Justiça da Habitação. Em manifestação ao Ministério Público ponderaram que as construtoras dos novos prédios e os órgãos públicos competentes ignoraram a existência da comunidade existente, e que os novos prédios irão gerar impactos “reduzindo significativamente nossa qualidade de vida, impõe uma situação de insalubridade”, que os novos prédios formarão um aglomerado “que bloqueia a ventilação direta” e que as famílias “sofrerão com muito mais severidade os impactos da redução da iluminação direta e de desequilíbrio térmico”.²⁴³ As análises técnicas realizadas no MP apontam que são procedentes as preocupações dos moradores. Porém, os novos empreendimentos estão projetados e licenciados absolutamente de acordo com o plano diretor municipal.

A problemática da insolação e sombreamento dos edifícios altos já estava solucionada em 1930, conforme foi examinado no subcapítulo 3.2, Insolação e ventilação. Quando da preparação da revisão do plano diretor de Porto Alegre, em 1996 foram elaborados estudos sobre a questão da ventilação e insolação, conforme também examinado no subcapítulo 3.2. Ainda assim, a legislação urbanística da capital gaúcha permite construir prédios frontalmente contrários ao Estatuto da Cidade, uma vez que, ao fazerem sombras e prejudicarem a insolação e ventilação dos prédios já existentes, há afrontas aos princípios de ordenamento, sustentabilidade e equilíbrio da cidade. Verifica-se uma distorção do crescimento urbano (inciso IV do artigo 2º), não está sendo garantido o direito ao saneamento ambiental (inciso I), está sendo deteriorada uma área urbanizada – o condomínio dos reclamantes (inciso VI, f), e não está havendo uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, uma vez que aos moradores antigos só restarão ônus a partir das construções dos novos lindeiros (inciso XI).

Em frente ao conjunto habitacional reclamante, no lado oposto da mesma avenida, há outro conjunto, a Vila do IAPI, de 1943, cujos prédios mais altos também têm quatro pavimentos. Os afastamentos entre eles são maiores ainda. O que se constata, portanto, é uma contínua degradação das exigências urbanísticas na cidade de Porto Alegre. Ao invés de haver um avanço, há um retrocesso. A situação retratada pelo evento 59 não é única, repetindo-se em vários outros eventos, na capital e interior do estado. Aliás, cite-se que na cidade de Lajeado em algumas

²⁴³ Inquérito nº 01202.00132/2012

zonas não há limite de altura, nem exigência de afastamentos laterais. E na cidade de Torres também há zonas que não tem limites de altura, com exigência de recuos laterais ínfimos. São outros eventos de planos diretores que permitem alturas e afastamentos que acarretam consequências incompatíveis como o Estatuto da Cidade os 5, 9, 10 e 64, conforme analisado em 5.1.9 – Recorrências ou concentrações.

5.3.2 Desregulamentação

Também de Porto Alegre, destaca-se uma lei que bem representa as manobras para desregulamentar a legislação existente, diminuindo as exigências construtivas. O evento 63, denominado de “Lei dos esqueletos”, examina a Lei nº 11.531/2013. Este instrumento jurídico foi justificado como sendo uma medida para viabilizar a finalização de obras que estavam inconclusas no centro da cidade, por isso a denominação de esqueletos. Na realidade ela abre uma brecha para concluir também obras que nem começaram, mas tiveram um licenciamento no passado mas que, porém, já caducou. O maior inconveniente desta lei é que ela admite que esses antigos projetos e obras inacabadas sejam concluídos sem atender as exigências atuais da legislação, especialmente a de prevenção de incêndio e a de acessibilidade. Não examina-se aqui a validade jurídica desta lei, pois foge da habilitação profissional do pesquisador.

Art. 5º São os imóveis aos quais se refere esta Lei:

I – imóvel com frente para a Rua Marechal Floriano Peixoto, n. 10, 16,18 20 e Av. Otávio Rocha, nº 49;

II – imóvel com frente para a Rua Coronel Fernando Machado, nº 860 e Rua Duque de Caxias, nº 1247, ao lado do Museu Júlio de Castilhos;

III – imóvel com frente para a Rua Duque de Caxias, nº 1195 e Rua Espírito Santo, n. 70 e 76;

IV – imóvel com frente para Av. Júlio de Castilhos, nº 585 e Rua Comendador Manoel Pereira, nº 182; e

V – imóveis que vierem a requerer este benefício e que se enquadram nos critérios estabelecidos nesta Lei.

Art. 6º A conclusão das obras deverá obedecer a norma de 5 (cinco)

Figura 52: Projeto da lei era explícito no seu direcionamento, se refere a “esqueletos” existentes.

Fonte: PORTO ALEGRE. Projeto de Lei nº 038/12.

O argumento dos esqueletos na realidade era somente um pretexto, pois na minuta do primeiro projeto da lei eram enumerados alguns endereços preferenciais para se beneficiarem do instrumento, alegando que tinham projetos licenciados. Caso fossem novamente licenciados segundo a legislação atualmente vigente, teriam restrições de volumetria, exigência de vagas de estacionamento, etc.

Este evento também coloca a problemática da representatividade das câmaras de vereadores. Em ofício ao prefeito no qual solicita veto de parte da lei, uma entidade de bairro, a Associação Comunitária do Centro Histórico, faz pesada crítica aos vereadores:

Manifestamos nossa contrariedade aos vereadores, que fizeram ouvidos de mercador à nossas demandas. Não escutaram a comunidade, mas prontamente atenderam à ânsia de lucro dos empreendedores aprovando emendas que contrariam as leis maiores.²⁴⁴

As leis de regularização, como foi visto nos eventos classificados e em 5.1.9 – Recorrências ou concentrações, são uma estratégia muito usual de desregulamentação. Verificou-se em algumas cidades que há mais edificações licenciadas anualmente através de regularizações do que por projetos novos. As irregularidades que não podem ser licenciadas pela via ordinária, como excessos de área construída, de taxa de ocupação, e mesmo de pavimentos, podem ser regularizadas mediante o pagamento de taxas. Muitas vezes sem qualquer limite. Pode-se afirmar que, nestes casos, o plano diretor perde sua eficácia reguladora. Além do evento 63 acima discriminado, também os eventos 14, 21 e 35 tratam de leis de regularização encomendadas para serem aplicadas em casos pré-determinados. Já os eventos 23, 28 e 49 são leis de regularização genéricas. Podem ser colocadas no mesmo rol as tentativas de desregulamentar a legislação de poluição sonora, onde os municípios tentam permitir emissões em níveis mais altos do que na legislação federal, os eventos 8, 11 e 60.

²⁴⁴ Inquérito 01202.00258/2013.

5.3.3 Licenciamento questionável

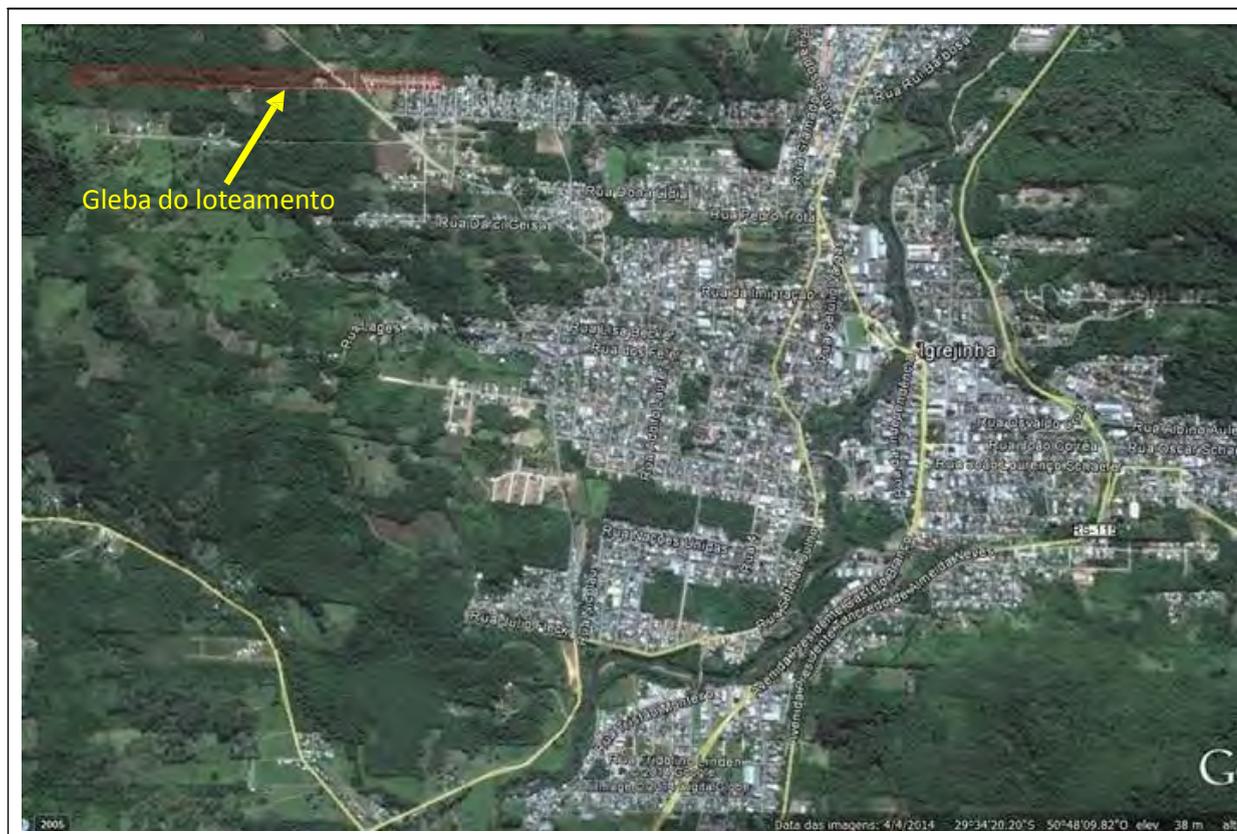


Figura 53: Assinalado em vermelho a localização do loteamento de Igrejinha, que foge da centralidade urbana.

Fonte: marcação sobre foto do Google Earth.

Na cidade de Igrejinha tem-se um exemplo que reúne vários aspectos questionáveis, quanto à oportunidade, licenciamento e execução de um loteamento.

É o evento 66, o loteamento das Acácias II. Com a finalidade de fazer um loteamento para população de baixa renda, a Prefeitura desapropriou uma gleba de oito hectares. Ocorre que esta gleba está localizada na periferia da área urbana da cidade (e parcialmente fora dela), portanto afastada dos principais serviços urbanos. Desapropriada em 2003, somente em 2011, oito anos após, foram executadas as obras de urbanização. E o licenciamento, que deveria preceder as obras, foi providenciado após, em 2013. Somente 21% da área da gleba pode ser aproveitada para o loteamento, e as áreas com finalidades institucionais e verdes não receberam melhorias. Totalmente questionável a localização da gleba urbanizada, como a própria gleba em si, uma vez que pouco aproveitável.

5.3.4 Irregular

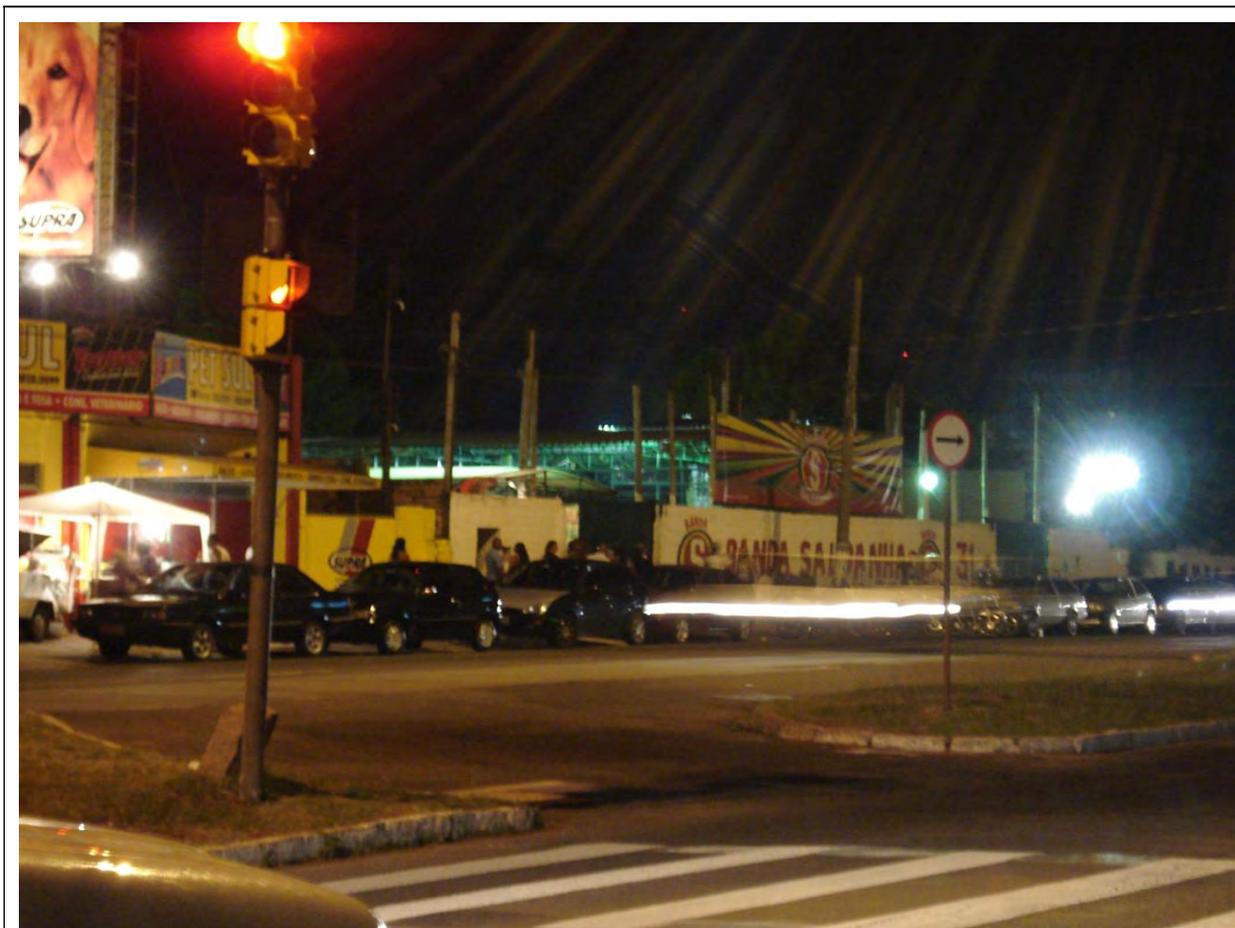


Figura 54: Porto Alegre. Entidades carnavalescas operando como casas noturnas, fora dos limites de horário de emissão de níveis de pressão sonora. Av. Padre Cacique.

Fonte: André Huyer, 2010.

O evento 26 ilustra uma dupla irregularidade. Algumas entidades carnavalescas de Porto Alegre, escolas de samba, localizadas na Avenida Padre Cacique, causam frequentes reclamações de poluição sonora. A primeira irregularidade é que operam fora dos horários estabelecidos para as respectivas atividades culturais de ensaios para o carnaval, que tem um calendário estipulado em lei. A segunda irregularidade é que muitos dos eventos não são característicos de escolas de samba, mas atividades típicas de casas noturnas. E as entidades carnavalescas não tem licenciamento para operar como casas noturnas. Constatase a omissão do Município, que não coíbe os ensaios carnavalescos realizados fora do horário legal, muito menos as atividades típicas de casas noturnas.

5.3.5 Clandestino



Figura 55: Porto Alegre. *Outdoors* em quantidade acima da permitida pela legislação.

Fonte: André Huyer, 2012.

O evento 44, relativo a *outdoors*, em Porto Alegre, demonstra ardilosas manobras para manter em operação uma atividade sem licenciamento e, por outro lado, também mostra a inércia do poder público municipal em não agir para coibir este tipo de abuso. A exibição de propaganda em *outdoors*, na cidade de Porto Alegre, é regrada por legislação específica, com preocupação de regular poluição visual, bem como questões de segurança, quando a publicidade pode distrair um motorista, por estar em locais inadequados. Ainda, a legislação municipal regula a publicidade junto a prédios de interesse histórico cultural. Na prática, esta legislação torna vários locais impraticáveis para exibição de *outdoors*. Não conformadas, as empresas do ramo insistiam em manter *outdoors* em locais onde não poderiam obter licenciamento. Portanto, *outdoors* clandestinos. A Prefeitura municipal, por sua vez, ao invés de exercer seu poder de polícia, praticava ações de temporização, não exigindo a retirada das publicidades. O que se destacava era o artifício empregado pelas empresas para manterem painéis, com a conivência da Prefeitura. Assinavam um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de regularizar o *outdoor*. Painel que jamais atenderia as condições para poder ser regularizado. Como a lei municipal exige que junto a cada painel seja exibido o número da licença, no lugar dela era exibido o número do TAC. Somente a intervenção do Ministério Público, através da Promotoria do Meio Ambiente, ajuizando ação civil pública,

obteve sucesso em obrigar a retirada dos *outdoors* sem licença. Dentre as várias infrações ao Estatuto da Cidade, destaca-se a letra g) do inciso VI do artigo 2º, evitar a poluição e a degradação ambiental.

5.3.6 Possibilidade de acidente ampliado



Figura 56: Canoas. Fotografia obtida do pátio de engarrafadora de gás liquefeito de petróleo, situado no distrito industrial de gases e combustíveis, ao lado do qual estão sendo construídas habitações. Em primeiro plano dois tanques de 60.000 litros de gás, e ao lado direito, carretas de transporte de gás. Aos fundos os prédios habitacionais em fase final de construção. Na parte superior da ilustração podem ser observados cabos da linha de transmissão que passa entre ambos.

Fonte: André Huyer, 2016.

O evento 55, na cidade de Canoas, vizinha da capital gaúcha, é alarmante em demonstrar ao que um planejamento inadequado pode expor a população. Naquela cidade há uma refinaria de petróleo, da Petrobrás. Ao lado dela há um distrito industrial de gases e combustíveis, através do qual também existe um gasoduto, interligado com um polo petroquímico, localizado na cidade de Triunfo. Entre o distrito industrial e o bairro residencial adjacente havia uma faixa de terras com largura de 325 metros. Por razões que ainda não foram esclarecidas, o plano diretor municipal passou a permitir a utilização desta faixa para fins habitacionais, com afastamento de somente 60 metros das indústrias de liquefação de gás. Sendo que

anteriormente, até 2008, a faixa seria de utilização somente industrial (representantes da prefeitura alegam que na faixa sempre foi permitido o uso habitacional, ao contrário dos documentos disponíveis). A realidade é que estão sendo construídos conjuntos habitacionais dentro das áreas de risco de indústrias de gases, onde acidentes tipo *flashfire* podem ocorrer, vitimando 100% de quem estiver na área, ou tipo UVCE, que tem a probabilidade de ocasionar 50% de fatalidades.

O Estatuto da Cidade é bem claro na letra b) do inciso VI do artigo 2º: “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes”. Não apenas o marco legal do direito urbanístico é afrontado, mas também a Lei Federal nº 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as regras básicas para zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Esta lei estabelece que as zonas de uso estritamente industrial com estabelecimentos que possam causar perigo à segurança das populações, devem “manter, em seu entorno, anéis verdes de isolamento capazes de proteger as zonas circunvizinhas contra possíveis efeitos residuais e acidentes.”²⁴⁵ A faixa restante de 60 metros é inócua para proporcionar segurança aos moradores lindeiros, e na realidade trata-se de uma faixa de uma linha de transmissão. Prossegue o rol de legislações não atendidas em Canoas, com o Decreto Federal nº 4.086, de 15 de janeiro de 2002, que promulga a Convenção nº 174 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a Recomendação nº 181 sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores. O artigo 17 da Convenção estabelece que:

A autoridade competente deverá estabelecer uma política global de localização que tenha prevista uma separação adequada entre as instalações que estiverem expostas a riscos de acidentes maiores e as áreas de trabalho, as áreas residenciais e os serviços públicos, e medidas apropriadas para as instalações existentes.²⁴⁶

E mais ainda, a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 9º elenca os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, definindo em seu inciso II o “zoneamento ambiental”.²⁴⁷ Que por sua vez foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002. Este estabelece que deve haver um zoneamento ecológico econômico. O qual deve

²⁴⁵ BRASIL. Zoneamento industrial. Lei Federal nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Art. 2º, §1º, III.

²⁴⁶ BRASIL. Promulga Convenção nº 174 da OIT. Decreto nº 4.085, de 15 de janeiro de 2002. Art. 17 da Convenção.

²⁴⁷ BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 9º, II.

obedecer aos princípios da prevenção e precaução (artigo 5º). Que deverá haver diretrizes gerais e específicas contendo, no mínimo, critérios para orientar as atividades de urbanização e de industrialização (artigo 14, IV). Mais, no inciso VI do artigo 14, estabelece as diretrizes gerais e específicas que deverão conter também:

VI - medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, **usos conflitantes em espaços municipais contíguos** e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades.²⁴⁸

Ressaltando que o ser humano também integra o meio ambiente.

Portanto não foi por falta de aparato jurídico que permitiu-se a instalação de habitações ao lado e indústrias potencialmente perigosas.

Explosões de gás causam pânico em Canoas

Incêndio na Liquigás iluminou a noite e provocou estouros que podiam ser ouvidos em outras cidades, apavorando a população

Um temor antigo da população de Canoas concretizou-se ontem e espalhou o pânico entre os moradores do bairro Rio Branco. Por volta das 19h, um incêndio começou a destruir a unidade de engarrafamento de gás da Liquigás. Centenas de pessoas deixaram suas casas e invadiram as ruas. Quem chegava do trabalho e via as chamas procurava

pelos familiares. Outras pessoas tentavam fugir das proximidades carregando o que podiam. Curiosos perambularam os carros ao longo da freeway e da BR 116 para observar as labaredas que deixaram o céu avermelhado durante a noite. As explosões podiam ser vistas e ouvidas a longas distâncias. Segundo populares, dezenas de botijões de gás de 13, 45 e 90 quilos foram arremessados para o alto durante as explosões. Quinze viaturas do Corpo de Bombeiros da Capital e de vários municípios da região Metropolitana, da Base Aérea de Canoas e da Petrobras fo-

ram destacadas para combater o fogo com água e espuma. As chamas atingiam mais de 15 metros de altura. O trânsito ficou caótico. O fornecimento de energia foi cortado. A Brigada Militar recebeu a orientação de evacuar as casas em um raio de dez quadras próximas ao local.

Os hospitais Nossa Senhora das Graças de Canoas, HPS e Cristo Redentor foram contatados e ficaram de prontidão, mas ninguém ficou ferido. Duas ambulâncias foram deslocadas para as dependências da Liquigás enquanto os bombeiros trabalhavam no combate ao fogo. "A área ainda apresenta riscos de explosão", justificava o tenente Marcelo Corrêa, em meio à correria. O fogo ficou restrito aos pavilhões de engarrafamento da empresa, e os bombeiros agiram rápido para resfriar os tanques de gás localizados nas proximidades. Dezenas de caminhões da Liquigás e da Supergasbrás, contendo botijões cheios, foram retirados para longe da rua Primavera, onde fica a unidade.



As chamas atingiram a unidade de engarrafamento da empresa, na rua Primavera



As labaredas chegaram a mais de 15 metros de altura

Investigação começa hoje

As causas do incêndio vão começar a ser investigadas hoje. O Instituto Geral de Perícias foi chamado para comparecer ao local ontem. A empresa não quis revelar as suspeitas iniciais e não confirmou a informação de que estariam utilizando solda no momento da explosão. Uma ocorrência policial foi registrada na 4ª DP e o inquérito será instaurado apenas se houver indícios de crime. A empresa possui seguro.

O gerente de Vendas da Liquigás, Telmo Viegas, garantiu que a distribuição de gás não será prejudicada. "A população pode ficar tranquila. Os distribuidores poderão abastecer os caminhões nas estações de en-

Kauer, da Defesa Civil, lamenta

O vice-prefeito de Canoas e presidente da Defesa Civil do Município, Márcio Kauer, lamentou o incidente. "Parecia que estávamos adivinhando", anunciou ele. Kauer está justamente elaborando um Plano de Auxílio Mútuo (PAM) que envolva as empresas de gás e a comunidade da região em um projeto conjunto para prevenir acidentes e ensinar como as pessoas devem se comportar em situações de risco. "Por enquanto esses planos só existem dentro das empresas, mas estamos estudando sua ampliação para fora dos muros das engarrafadoras de gás", explicou. Kauer apontou o comportamento dos moradores da Vila Dique, localizada próximo à fábrica incendiada, como um exemplo da necessidade do PAM. "Muitos moradores se aglomeraram para observar o trabalho dos bombeiros e não evacuaram o local."

garrafamento de Passo Fundo, Santa Maria e Pelotas", disse. Viegas não sabia contabilizar os prejuízos ontem. A unidade deve ficar desativada por tempo indeterminado. A empresa vai abrir um inquérito interno para apurar as causas do incêndio.

Quando o fogo começou, apenas os funcionários da segurança e da manutenção estavam na Liquigás, já que o expediente da empresa termina às 18h. Os poucos funcionários já estavam quando ouviram a explosão. As equipes correram para evitar que o fogo se espalhasse.

A correria foi grande também na Supergasbrás, localizada em frente ao prédio da Liquigás. "Os tanques de gás foram resfriados pelas bombas de incêndio e afastamos a uma distância de um quilômetro os 10 caminhões de distribuição carregados de botijões e o caminhão-tanque que estavam dentro da empresa", contou o gerente de Operações da Supergasbrás, Luiz Felipe Rodrigues. Diferente da Liquigás, a Supergasbrás estava em pleno funcionamento, mas os 50 funcionários já estavam quando começou o fogo.

Figura 57: Notícia de acidente maior, ocorrido em Canoas, em 3 de maio de 1999.

Fonte: CORREIO DO POVO. Explosões de gás causam pânico em Canoas. Porto Alegre, 4 mai. 1999.

²⁴⁸ BRASIL. Zoneamento Ecológico Econômico. Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002, grifo nosso.

Ainda que fosse admissível alegar desconhecimento dos instrumentos jurídicos existentes, Canoas já teve experiência com acidentes em indústrias engarrafadoras de gás, os denominados acidentes ampliados ou acidentes maiores, o que deveria ter servido de aprendizado. No ano de 1999 ocorreu um incêndio de grandes proporções em outra engarrafadora, na extremidade sudoeste da cidade, situada na margem do rio dos Sinos. Naquele evento somente botijões de uso doméstico entraram em combustão, não ocorrendo nenhum *flashfire* ou UVCE. Ainda assim, todo um bairro teve de ser evacuado, o Rio Branco. Depois do acidente a prefeitura anunciou que faria um “Plano de Auxílio Mútuo” para estar preparada em eventos similares. Não fez o plano até hoje, como ainda permitiu que situações ainda mais calamitosas venham a ocorrer.

A situação atual é que o empreendedor encomendou um estudo para o IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, a fim de fazer uma análise dos riscos. Análise preliminar apontaria que, no mínimo, terão de ser tomadas medidas para minimizar a vulnerabilidade das habitações em caso de acidentes como o de 1999, porém ainda não é conclusivo quanto a eventuais acidentes ampliados.²⁴⁹

Este episódio também expõe outra questão não muito debatida. O novo empreendimento habitacional elaborou um estudo de impacto de vizinhança prévio ao licenciamento, conforme determinado pelo Estatuto da Cidade. O EIV analisou os eventuais impactos que o empreendimento acarretaria ao bairro. Porém, o EIV não analisou os impactos que o empreendimento poderia sofrer devido à pré-existências na vizinhança. Por exemplo, a possibilidade de acidentes ampliados nas cinco engarrafadoras de gás lindeiras. É de se ponderar se não deveria ser obrigatória essa análise em EIVs, de impactos que os futuros empreendimentos poderão sofrer devido a situações pré-existentes.

Em síntese, este evento é um representativo do planejamento urbano inconsequente que é testemunhado nas análises dos inquéritos do Ministério Público. É um caso diferenciado quanto ao potencial da gravidade das consequências danosas que poderão ocorrer, mas está longe de ser raro. Os eventos 25 e 37 também tratam de zoneamentos inadequados, colocando lado a lado indústrias e habitações de maneira conflituosa.

²⁴⁹ PI nº 00739.00117/2012 PJ de Canoas.

5.3.7 Repercussão na mídia de eventos importantes

No caso do Complexo da Arena, evento 56, valor de investimentos superior a um bilhão de reais (out/2012), sem contar o valor dos terrenos, o empreendedor (OAS) deveria fazer obras de mitigação de impactos, principalmente obras viárias. Estas obras teriam custo superior a 100 milhões de reais. Após o empreendedor ter repassado suas obrigações para o Município, e essa manobra ter sido frustrada devido à atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e do Tribunal de Contas estadual, novamente as obras não estão sendo realizadas. Agora, devido à situação de recuperação judicial do empreendedor, consequência de seu envolvimento na denominada operação “Lava jato”, da Polícia Federal, envolvendo negócios com a Petrobrás, as obras de mitigação estão paralisadas. Trazendo, evidentemente, grandes conflitos para o entorno do complexo esportivo e habitacional. Seria manchete da imprensa? Seria tratado na editoria de cidades? Ou de polícia? Não. O assunto é noticiado, discretamente, na editoria de futebol.²⁵⁰ Ou no caderno de classificados do mercado imobiliário.²⁵¹ Enfim, um assunto como esse, da maior relevância para a cidade, recebe menos espaço e debate do que um jogo de futebol pelo campeonato estadual, ou nem notícia é.

5.4 VERIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS DA TESE

Considerando o objetivo geral da tese, de avaliar o não atendimento do marco legal urbanístico brasileiro, a seguir são analisadas quais respostas foram obtidas para os objetivos específicos.

5.4.1 Atendimento ao marco legal

Objetivo específico 1: verificação de se o marco legal do direito urbanístico brasileiro está sendo atendido.

A premissa deste trabalho foi classificar somente eventos nos quais o Estatuto da Cidade não estivesse sendo atendido, portanto, havendo algum evento elencado, o não atendimento do marco legal estaria comprovado, como de fato se verificou. Porém, considerando a quantidade de eventos identificados (67) em proporção à

²⁵⁰ ZERO HORA. OAS descumpra acordo e obras do entorno da Arena estão paradas. Porto Alegre, 10.nov.2015.

²⁵¹ ZERO HORA. Entorno da Arena ainda indefinido. Porto Alegre, 24.fev.2016. ZH classificados, p. 2.

demanda de análises técnicas examinadas (5% delas), sendo que nem todas são de planejamento urbano; considerando que o Estatuto da Cidade é infringido na maioria dos incisos do seu artigo segundo; considerando que há infrações verdadeiramente extraordinárias, com efeitos nefastos para as cidades, é possível assegurar absolutamente que o Estatuto da Cidade vem sofrendo graves burlas no Estado do Rio Grande do Sul.

5.4.2 Conflitos nos espaços físicos

Objetivo específico 2: verificar se, nos casos em que o marco legal urbanístico não é atendido, há conflito nos espaços físicos, urbanos ou regionais.

Os critérios da pesquisa verificaram se os eventos examinados trariam algum conflito ao espaço físico. Em caso positivo, seria conferido se estaria contrariando o Estatuto da Cidade. Todos os eventos elencados, de alguma maneira, refletem algum conflito no espaço físico, urbano ou regional. Com a ressalva de que nem todos os eventos se tornaram realidade, pois alguns eram projetos de lei que foram indeferidos, outros eram empreendimentos que tiveram que ser alterados em decorrência das investigações, ou que tiveram que implementar medidas compensatórias. Saliente-se que os conflitos que de fato se consolidaram e que terão efeitos contrários aos interesses sociais, perdurarão por longo prazo, uma vez que intervenções urbanas, em geral, não são efêmeras, perdurando por várias gerações.

5.4.3 Justificativas

Objetivo específico 3: verificar sobre quais justificativas (quando há) são embasados o não atendimento do marco legal urbanístico.

De maneira geral as ações examinadas não apresentam justificativas. Nos casos em que justificativas são apresentadas, geralmente trata-se de sofismas ou de retórica inconsistente. Vejam-se os casos de projetos de lei (PL) para regular a poluição sonora (eventos 8, 11, 26 e 60). Quando há justificativa, é no sentido de moderar os problemas de perturbação do sossego da comunidade. Mas os exames dos conteúdos dos projetos de lei demonstram que não se atingirá qualquer melhoria, uma vez que basicamente dois problemas se superpõem: o projeto de lei trata o problema da poluição sonora de maneira igual ou mais branda do que já é

tratado na legislação federal, ou, mesmo, na legislação local já existente. Logo, se não há limitações mais rigorosas do que as já existentes, não será uma nova legislação, idêntica à existente – ou pior, mais branda – que irá contribuir para solucionar os conflitos urbanos de poluição sonora. A legislação federal, ou as locais existentes, geralmente são suficientes para resolver os conflitos de poluição sonora. Ocorre que estas não são cumpridas, não há fiscalização, os municípios e os órgãos de segurança não cumprem seu poder de polícia. Logo, não será uma nova legislação em si que irá solucionar o problema. Enfim, nestes casos de projetos de lei de poluição sonora, aparenta que o poder público intenciona em dar uma resposta demagógica para a comunidade. Se realmente tivesse intenção de atacar o problema, poderia utilizar os instrumentos que já estão à disposição, que é lei federal e o poder de polícia.

Em diversas incursões para desafetar parte de área especial de interesse cultural da zona sul de Porto Alegre (evento 1), os empreendedores argumentaram que a parte da área em discussão não teria as características do restante do conjunto da área especial. Por várias razões, expostas no Documento DAT-MA nº 1501/2012, esse argumento não se sustenta. Ao longo do tempo em que se sucederam as tentativas de liberar a altura de prédios altos no interior da área especial de interesse cultural, incoerente foi a posição da Prefeitura Municipal, que mudava de opinião sem maiores critérios, de maneira que o Parecer Técnico da DAT concluiu:

Mas, de tudo acima descrito, merece destaque, e mesmo perplexidade, a volatilidade da posição da SPM, ora contra a liberação de altura na área, ora a favor, ora novamente contra, ora novamente a favor, sendo as características do projeto sempre similares.²⁵²

Há eventos nos quais o poder público se coloca ao lado do empreendedor, a fim de “viabilizar” empreendimento privado, sem maior respeito ao interesse público ou a funções sociais significativas. Em São Leopoldo, edifício residencial de classe média (evento 8), recebeu permissão para utilizar índices de aproveitamento acima do normal, sob o argumento de que, caso contrário “se tornaria inviável (o empreendimento).”²⁵³ A mesma justificativa foi utilizada por arquiteta da Prefeitura de

²⁵² Documento DAT-MA nº 1501/2012, p.16.

²⁵³ IC 08/06 da PJ de São Leopoldo

Lajeado (evento 13), ao liberar o dobro do índice de aproveitamento previsto no plano diretor, para edifício residencial,²⁵⁴ adicionando que “era o costume” assim ser feito na cidade.

Ao construir corredores de ônibus em importante avenida arterial de Porto Alegre, a Av. Balthazar de Oliveira Garcia, interligação com cidade da região metropolitana, Alvorada (evento 16), e não ter incluído na obra a adequação dos passeios públicos à acessibilidade, a resposta de técnicos da METROPLAN, responsável pelo projeto, foi lacônica: “- Não foi previsto.”²⁵⁵

Para liberar agência bancária da obrigação de ter vagas de estacionamento (evento 18), foi empregada como justificativa um artigo do plano diretor que, na realidade, tem significado inverso da interpretação utilizada.²⁵⁶

A não exigência de Estudos de Impacto de Vizinhança, em Novo Hamburgo (evento 20), foi justificada pelo pretexto de que a lei municipal não o exigiria para empreendimentos do porte como o em exame.²⁵⁷

Algumas justificativas quase causam perplexidade, como a que foi empregada para diminuir a quantidade de vagas de estacionamento obrigatórias, em prédios comerciais na cidade de Lajeado (evento 22):

[...] para que as construções de prédios não se tornem um absurdo em termos de valores e de quantidade de garagens.²⁵⁸

Para justificar a alienação de passagens de pedestres (evento 33), que são logradouros públicos, a particulares, servidores da Prefeitura argumentaram que as passagens eram focos de criminalidade, que a Prefeitura não tinha como assegurar segurança nelas.²⁵⁹ Uma meia verdade, pois a falta de manutenção por parte da Prefeitura – capina, limpeza, iluminação, etc. – é que em muito contribui para a insegurança, além do que haveria outras maneiras de tornar as passagens seguras.

Nas investigações de projetos de lei para modificar o plano diretor de Bento Gonçalves (evento 40) havia algumas justificativas que, explicitamente, defendiam alterações propostas para beneficiar proprietários particulares, como em uma que

²⁵⁴ ACP n.º 106.0003838-3

²⁵⁵ IC 01202.00053/2008

²⁵⁶ PI 03/2007 da PJ de Taquari

²⁵⁷ ACP 019/1.08.0018214-6

²⁵⁸ IC 00802.00006/2008

²⁵⁹ IC 113/2008 da PJ do Meio Ambiente de Porto Alegre

visava alterar zona rural em urbana, afastada do perímetro urbano, sob o seguinte argumento:

[...] considerando a enorme necessidade financeira e ao tempo escasso (em função da idade) do proprietário da gleba, o Sr. Maurício Cainelli e familiares, o qual tem uma preocupação constante em colocar sua família em uma situação estável pelo trabalho de uma vida toda e também por não ter mais a mínima condição de cuidar ou prezar pelo seu patrimônio em função da distância e restrita saúde (idade avançada).²⁶⁰

No evento de ocupação de uma praça, na cidade de Taquari (evento 47), por pessoas na linha de pobreza, a Prefeitura se justificava em não tomar nenhuma iniciativa, pelo fato de que seriam pessoas vindas de fora da cidade, e não podia atender todos que chegavam, nem furar a fila de cadastro de interessados em regularizações.²⁶¹ Enquanto isso, crianças e demais habitantes permaneciam sem água, eletricidade, saneamento, etc.

Para assumir obras de compensação do Complexo da Arena (evento 56), a Prefeitura de Porto Alegre tentou se justificar alegando que o local também seria utilizado como centro de treinamento na Copa do Mundo de 2014, e que, portanto beneficiava toda a cidade.²⁶² Porém, as obras de compensação, de mais de R\$ 100 milhões, não visam somente à compensação do estádio de futebol, mas também os vários conjuntos residenciais, o hotel e o *shopping center* do complexo.

O loteamento de Bacopari, no litoral, sobre as dunas e outras áreas de preservação permanente (evento 50), tentava se justificar como sendo a alternativa para obter recursos e viabilizar a execução das obras da primeira fase do empreendimento, que não haviam sido executadas.²⁶³

Na discussão do licenciamento de prédio sem respeitar os afastamentos de área de preservação permanente de curso d'água, o arroio Borgo, em Bento Gonçalves (evento 61), parte da equipe técnica argumentava que não se trataria de um curso d'água, mas de um esgoto tubulado.²⁶⁴

A lei que permite a construção de prédios com projetos antigos, licenciados mas não executados, que caducaram, sem adequá-los a legislação atual de

²⁶⁰ IC 00722.00081/2010

²⁶¹ IC 00912.00003/2010

²⁶² PR.01203.0059/2013-0

²⁶³ Processo Judicial 1.05.03179900

²⁶⁴ IC 00722.00070/2013

acessibilidade, proteção de incêndios e etc. (evento 63), na cidade de Porto Alegre, empregou a justificativa de que seu objetivo era viabilizar a finalização de obras iniciadas e abandonadas, os “esqueletos” existentes no centro da cidade.²⁶⁵

Em conclusão, nos eventos estudados, verificou-se que em muitos deles não há justificativas. Quando há, revezam-se várias abordagens. Há as justificativas meramente retóricas sem conteúdo, sem embasamento consistente. Alguns casos de argumentação contraditória. Raros casos em que há reconhecimento, posterior, de falha na iniciativa. Sofismas, ao argumentar a utilização de instrumentos jurídicos que, na realidade, tem outra destinação. Bem como justificativas no sentido de eximir o poder público de algumas de suas responsabilidades. E os casos em que a justificativa é no sentido de viabilizar algum empreendimento, mesmo que privado, argumentando que não haveria viabilidade econômica sem a iniciativa proposta. Quando se utilizam de argumentos técnicos, são sempre inconsistentes. Há os casos em que tanto a iniciativa jurídica como sua justificativa não deixam muitas dúvidas quanto a tratar-se de puro instrumento discursivo, sem qualquer pretensão real de solucionar algum problema, como nos casos dos projetos de lei de poluição sonora.

5.4.4 Interesses beneficiados

Objetivo específico 4: verificar, se possível, quais interesses o não atendimento do marco legal urbanístico serve, se são interesses públicos ou privados.

De maneira geral as ações que não atendem o Estatuto da Cidade beneficiam interesse privados. Muitas vezes de maneira até absolutamente explícita, abertamente colocada na justificativa da iniciativa, conforme examinado no item anterior. Geralmente de maneira dissimulada.

Os maiores beneficiários do não atendimento do Estatuto da Cidade são a “dobradinha” proprietário de imóvel e empreendedor imobiliário. Ambos lucram as ações questionadas.

- Proprietário particular de imóvel e empreendedor imobiliário (incorporadora, construtora, etc.): eventos 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 30, 32, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 45, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61,

²⁶⁵ IC 01202.00258/2013

62, 63, 64, 65.

Em distante segundo lugar são contemplados os empreendedores que não são do ramo imobiliário, mas industriais, do ensino ou do comércio:

- Empreendedor não do ramo imobiliário (supermercado, estabelecimento de ensino, indústria, etc.): eventos 31, 34, 42, 44, 46, 52, 54, 67.

Muito próximos estão os somente proprietários particulares de imóveis e agentes não proprietários, mas na condição de suas atividades:

- Proprietário particular de imóvel: eventos 2, 4, 33, 37, 43, 66.

- Agentes de atividades (clubes, casa noturnas, templos, etc.): eventos 8, 11, 12, 18, 26, 60.

Também há os eventos que não levam benefícios a ninguém. São casos de inércia do poder público em tomar iniciativas de sua competência, como a regularização de ocupações de população de baixa renda ou providências para prover a cidade de acessibilidade.

- Não há beneficiados: eventos 16, 27, 29, 47.

Enfim, não se encontrou qualquer evento que trouxesse algum benefício de interesse público ou social. A esmagadora maioria dos beneficiados é privada, especialmente proprietários de imóveis e empreendedores do ramo imobiliário. Em algumas ações pode ser percebido o benefício indireto para agentes políticos, uma vez que demonstram explícita interferência em facilitar licenciamentos contra os quadros técnico das Prefeituras.

5.5 SINOPSE

As categorias analisadas indicam que ocorre um incremento anual no número de eventos apurados. Quanto a estarem concentrados em determinados municípios, não há um indicativo de padrão, pois há vinte municípios com somente um evento cada. Igualmente na distribuição geográfica destes municípios pelo estado, há municípios em todas as regiões do território, apesar de não ser de maneira homogênea. Já na população por município, concentra-se nos com mais de 20.000 habitantes, que são os que têm obrigação de ter plano diretor. Ainda assim, também foram registrados eventos em municípios pequenos.

Na interface técnica todas as modalidades foram contempladas, nesta ordem

decrecente: ocupação antieconômica da cidade, mobilidade, proximidade de usos incompatíveis, diversos, insolação e ventilação, acessibilidade.

A materialização do não atendimento ao Estatuto da Cidade se dá também em todas as categorias elencadas. Na ordem decrescente: licenciamentos questionáveis, desregulamentação, lei não atende o EC, clandestinos e irregulares.

Quanto ao marco legal, as três diretrizes do EC não são atendidas, o ordenamento, o equilíbrio e a sustentabilidade. Também as demais diretrizes são quase na totalidade contempladas com eventos que não as atendem.

Examinados os eventos quanto a sua complexidade, predominam os de média complexidade, com não tantos de baixa e alta.

Observaram-se alguns focos de repetições e concentrações. Dois na capital foram objeto de várias investigações. Quatro eventos ligados à legislações de poluição sonora. Sete à legislações de regularizações. Quatro quanto à interferência de servidores municipais em licenciamentos. E cinco relativos à altura de edificações.

Mesmo não sendo objeto desta pesquisa, em um dos eventos foi noticiado que as irregularidades eram devidas a atos de corrupção. Em outros eventos apurou-se a interferência de agentes políticos em divergência com rotinas técnicas.

A comparação dos quadros teóricos com os empíricos atestou a pertinência entre ambos. A exibição de alguns casos representativos, um para cada modalidade de materialização, demonstrou como na prática se manifestam as contrariedades ao Estatuto da Cidade.

Pode-se constatar que o marco legal do direito urbanístico brasileiro não está sendo atendido de maneira integral e que, em consequência, os espaços físicos urbanos e regionais são palco de diversos conflitos. As justificativas utilizadas pelas autoridades para embasar suas iniciativas aqui contestadas, quando há, são inconsistentes e insustentáveis. Os interesses beneficiados são predominantemente privados, na maioria das vezes uma parceria entre o proprietário particular do imóvel e o empreendedor imobiliário.

Essa ampla gama de informações apuradas permite deduzir que a afronta ao marco legal brasileiro ocorre maneira generalizada. Não há um foco de ocorrência. Não há uma maneira preferencial de efetivar a burla ao Estatuto da Cidade. Fica explícita a prática de desconsiderar princípios das normas legais urbanísticas, ratificando o questionamento de Villaça: “A lei? ... Ora, a Lei”, a reflexão de Maricato

sobre o patrimonialismo e a análise de Harvey sobre o fenômeno global de estarmos vivendo um momento pós-modernista.

Confirmam-se as suspeitas de que o Estatuto da Cidade não é acatado, conforme citações no primeiro parágrafo da introdução da tese.

Em síntese, observam-se iniciativas contrárias ao Estatuto da Cidade, em cidades sem distinção de localização geográfica ou população, que se materializam por diversas maneiras, potencialmente causando conflitos para as cidades quanto à antieconomicidade, insolação e ventilação, mobilidade, proximidades de usos incompatíveis e acessibilidade. Os eventos apurados, isoladamente, não aparentam ter conexão entre si, sendo iniciativas independentes. Já o conjunto dos eventos, examinados como um fenômeno coletivo, demonstra uma tendência de que o Estatuto da Cidade não seja atendido.

5.6 RESUMO DO CAPÍTULO

No subcapítulo 5.1 foram apresentadas análises dos eventos sob os mais diversos aspectos, como concentração por município, dispersão no território estadual, população por município. A seguir foram examinadas quantas vezes cada uma das interfaces técnicas foi acionada. Também cada modalidade de materialização foi concatenada com a quantidade de eventos respectivamente concentrada. Cada um dos incisos do Estatuto da Cidade foi escrutinado quanto a ocorrências. Indo além das categorias de análise inicialmente propostas, foram analisadas mais algumas, consequência de fatos apurados na evolução da pesquisa. Foram os casos de complexidade dos eventos, recorrências ou concentrações, questões de corrupção e burocracia, finalizando com uma análise de contradições entre atuações de agentes políticos e quadros técnicos de prefeituras.

Uma comparação entre os quadros teórico e empírico foi apresentada no subcapítulo 5.2. Examinou a regulamentação, desregulamentação, a tutela da ordem urbanística, a consolidação da legislação urbanística no Brasil, o marco legal urbanístico brasileiro e a interface técnica.

De cada modalidade de materialização de afronta ao Estatuto da Cidade foi apresentado de maneira mais detalhada um evento, no subcapítulo 5.3.

A seguir, em 5.4, foram verificados os objetivos da tese, o atendimento ao marco legal, conflitos nos espaços físicos, as justificativas e os interesses

beneficiados.

Finalizou o capítulo com o item 5.5, onde foi apresentada uma análise e interpretação das informações coletadas na pesquisa.

Conflitos na mobilidade, Porto Alegre.
Fonte: André Huyer, 2014.



Capítulo 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Introdução

Concluindo a pesquisa, é retomada a hipótese inicial e são lançadas reflexões sobre os espaços urbanos e sobre as leis. Comenta-se a comprovação da hipótese e o que isto deve demandar, as consequências para as cidades. Finaliza com perspectivas para o futuro das cidades brasileiras, conforme sugeridas pelos autores do embasamento teórico, e conforme esta pesquisa leva a inferir, indicando possíveis linhas de ação.

6.1 RETOMADA DA HIPÓTESE

Esta tese iniciou a partir da constatação de que diversas intervenções urbanas estariam sendo implementadas desconsiderando as diretrizes do Estatuto da Cidade. A análise técnica de inquéritos sobre questões de planejamento urbano, no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, quando observada sob um prisma de conjunto, apontou que poderia haver algo mais do que episódios isolados e esporádicos desobedecendo os princípios do direito urbanístico brasileiro. Não somente no âmbito de trabalho do Ministério Público havia indícios neste sentido, mas igualmente nos meios acadêmico (congressos ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, etc.) e jurídico (Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade, etc.) havia manifestações sobre a questão, bem como se discute sobre ilegalidades diversas nas questões urbanísticas.

No presente caso, grande parte das investidas contra o Estatuto da Cidade foi inicialmente percebida não pelo questionamento da legislação em si, mas pelo efeito prático de intervenções no ambiente físico das cidades, devido às consequências que causariam. O que levou a questionar se estariam atendendo à lei. E no final da cadeia analisada, era apurado que o Estatuto da Cidade é que não estava sendo atendido, apesar da legislação local (plano diretor) estar sendo atendida.

A generalização de eventos que desrespeitam o Estatuto da Cidade levou à formulação da hipótese de que “o marco legal da legislação urbanística brasileira, o Estatuto da Cidade, vem sendo afrontado, acarretando importantes prejuízos ao espaço urbano e regional” e, portanto, que o fenômeno observado não seria uma coletânea de casos isolados e eventuais, mas sim uma tendência sistemática de fraudar o marco legal da legislação urbanística brasileira.

6.2 REFLEXÕES SOBRE OS ESPAÇOS URBANOS E AS LEIS

O progresso dos trabalhos da pesquisa leva a descortinar reflexões sobre os temas tratados. Não sendo atendido o Estatuto da Cidade, o que de fato poderá ocorrer com as cidades? Por outro lado, a prática, até usual, de agir à revelia das leis, pode ser um sintoma cultural, resultado de séculos desta prática. Mas, para aqueles que não seguem a lei, tem-se a própria lei para corrigir o rumo, através da

judicialização, ou seja, do acionamento do sistema judiciário.

6.2.1 Reflexões sobre os espaços urbanos

A obrigação legal, constitucional, de que as cidades brasileiras devem priorizar o interesse social ante o privado, especialmente sendo ordenadas, sustentáveis e equilibradas é hoje, na realidade, muito mais uma utopia a ser buscada, do que o que ocorre no cotidiano. Os eventos classificados na pesquisa, confrontados com a interface técnica, indicaram o futuro ao qual nossas cidades estão destinadas: cidades antieconômicas por densidade excessiva algumas, outras por densidade baixa e perímetros urbanos não compactos. Antieconomicidade que se traduz em congestionamento da infraestrutura urbana, congestionamento da circulação urbana, má qualidade de vida, necessidade de investimentos de porte em infraestrutura, circulação e transporte de massa, criminalidade.

Cidades que acarretam prejuízos à saúde de seus habitantes, por tratarem com descaso os afastamentos e alturas dos prédios, prejudicando a insolação adequada, a ventilação das habitações e espaços públicos, o conforto térmico e a acústica. Apesar de ser, tecnicamente, um problema de fácil solução.

Cidades que também prejudicam a saúde da população por permitirem atividades que causam poluição sonora, ao tolerarem a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes. Cidades que colocam a população em risco de não terem incolumidade física, ao permitirem proximidades de habitações com atividades industriais perigosas, depósitos de resíduos tóxicos, etc.

Cidades cuja mobilidade é deficitária e problemática, por permitirem densidades excessivas, relevarem as exigências de estacionamentos, por não exigirem medidas mitigatórias adequadas aos novos empreendimentos, por não exigirem estudos de impacto de vizinhança e de impacto de trânsito.

Cidades que não contemplam acessibilidade para pessoas com deficiências.

Enfim, a reflexão sobre como serão nossas cidades no futuro, em consequência do que é realizado hoje, é de que, a persistir o atual quadro de não atendimento do Estatuto da Cidade, os espaços urbanos serão repletos de conflitos.

6.2.2 Reflexões sobre as leis

Aqui são colocadas duas considerações acerca das leis. Uma, sobre as modificações das leis, e outra sobre quando as leis não são atendidas. Conforme foi examinado em capítulos anteriores, havia premissas técnicas na formação das leis urbanísticas. Saliendo que a legislação urbanística é responsável, em última instância, em dar forma para as cidades. O que se verificou é que quando a lei é desregulamentada, perde sua premissa técnica. Isto indica que a motivação técnica foi abandonada, e substituída por outras motivações (econômicas, políticas, etc.), ficando em aberto a questão de como preservar as premissas técnicas da legislação urbanística.

Já sobre o não atendimento da lei, pode-se concluir ao encontro do que foi apontado em capítulo anterior, de que há um costume, uma inércia, talvez parte da cultura brasileira, de ocupar primeiro para consagrar a posse posteriormente. Inclusive judicialmente, refere-se ao conceito de “fato consumado”, bem como de usucapião. Já está construído, ninguém mandará demolir, mesmo que irregular. As leis de regularização, no que diferem das sesmarias? Ocupa-se primeiro, formaliza-se posteriormente. Lembrando que foi apurado que mais da metade dos eventos analisados na tese contam com algum ingrediente de ocupação arbitrária do espaço urbano.

Estamos ante uma maneira dissimulada e mais sofisticada de tomar posse do espaço urbano, ou de utilizá-lo à revelia do interesse público: com a cobertura da lei. Trata-se da manipulação da elaboração das leis, visando interesses de grupos específicos, e verificado nas leis de regularização comentadas acima, as leis que desregulamentam a poluição sonora, a flexibilização na aplicação de leis, e outras.

Saliente-se o não atendimento da função social da propriedade, que está na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores municipais.

E outras tradições legais mais antigas vão se perdendo. É o caso de direitos de vizinhanças. O antigo “direito de vista”: vista do céu, da vizinhança, da paisagem da terra, do mar, das montanhas ou das florestas. É um notável paradoxo, o fato de que o cidadão do Brasil colônia portuguesa usufruía de direitos que seu patrício, no século XXI nem imagina que poderiam ter existido. Especialmente quando sofre da sombra eterna de um edifício construído ao lado de sua casa, construída em loteamento residencial, onde eram vedados prédios altos.

6.3 COMPROVAÇÃO DA HIPÓTESE

A análise de um extenso conjunto de dados, que se supõe sejam isentos de subjetividades – os pareceres técnicos de inquéritos do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – demonstrou que o Estatuto da Cidade é burlado constantemente, contra todas as suas diretrizes, de maneira generalizada.

Identificou-se que não são casos isolados, apesar de não serem articulados entre si. Não há um padrão específico de ocorrência, exceto que podem ocorrer em qualquer circunstância.

Os eventos ocorrem em todos os tipos de municípios do estado, independente da localização geográfica e tamanho de população. Também a quantidade de eventos ocorridos, por município, não segue qualquer padrão.

O não atendimento do Estatuto da Cidade ocorre acarretando conflitos físicos de toda ordem nas cidades, como antieconomicidade, proximidades inconvenientes, prejuízos a mobilidades, etc.

Os meios empregados para na não obediência ao Estatuto da Cidade são os mais variados, administrativos e jurídicos. Vão desde a simples clandestinidade, passam pelas irregularidades, pelos licenciamentos questionáveis, pela desregulamentação da lei, até a falta de adequação da lei local ao Estatuto da Cidade.

Conforme ficou demonstrado ao longo da pesquisa, a hipótese restou amplamente confirmada. O Estatuto da Cidade – novamente frisando que se trata do marco legal da legislação urbanística brasileira – vem sendo generalizadamente burlado e, em consequência, acarretando conflitos para as cidades brasileiras.

É, no entanto, importante frisar que os eventos apurados na pesquisa, e identificados como contrários ao Estatuto da Cidade, são apenas a “ponta do iceberg” do que está ocorrendo nas cidades gaúchas. Poderia ser questionado que o desrespeito ao Estatuto da Cidade não é predominante, que são casos isolados, no entanto, ainda que seja assim e fazendo uma analogia com outros regramentos jurídicos, isso não pode ser aceito e deve ser combatido. Casos de demolição de prédios tombados, ou de trabalho equiparado à escravidão, para exemplificar somente duas situações, são noticiados com bastante raridade, são exceções às regras do que ocorre usualmente. Nem por isso são relevados como de menor importância, por não serem predominantes. São organizadas forças tarefas para

combatê-los, mobilizações multidisciplinares para tratar dos eventos. Logo, não há porque aceitar as ofensas ao Estatuto da Cidade como algo menor, ou algo que não mereça todas as energias para ser combatido.

Provavelmente os eventuais leitores deste trabalho, ao tomarem contato com os eventos nele apontados, lembrarão de diversas outras situações semelhantes, de conflitos urbanos, com as quais cada um tem conhecimento. Mas que não estão compiladas em estatísticas. Assim como é apontado que significativa parcela das cidades – especialmente das habitações – está na ilegalidade em relação às leis urbanísticas, caso fosse realizada uma apuração em relação ao Estatuto da Cidade, o resultado não seria melhor.

6.4 PERSPECTIVAS

Se o não atendimento do Estatuto da Cidade é a realidade comprovada nesta tese, o que fazer? Qual a perspectiva de alterar o quadro? O desafio de escapar da não efetividade das leis, do patrimonialismo, do pós-modernismo, do descaso geral com as leis.

Recapitulando alguns autores do embasamento teórico, veja-se resumidamente algumas diretivas por eles indicadas:

O jurista e Promotor de Justiça Dr. Luciano de Faria Brasil afirma que:

Há um enorme potencial democratizante e civilizatório nas previsões legais hoje vigentes, competindo à comunidade dos juristas – em especial aos órgãos do Ministério Público – empreender a luta pela aplicação dessas normas, contribuindo decisivamente para formação das políticas públicas urbanísticas e para a promoção do desenvolvimento sustentável.²⁶⁶

Ermínia Maricato questiona e responde “o que fazer”, apresentando cinco pontos chave a serem priorizados:

- 1) Dar visibilidade à cidade real ou desconstruir a cidade virtual edificada pelo marketing urbano e interesses globais.
- 2) Criar um espaço de debate democrático: dar visibilidade aos conflitos.
- 3) Reforma administrativa.

²⁶⁶ BRASIL, L. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. Porto Alegre: Revista do Ministério Público do RS, n.74, jul.2003-dez.2013,p.99-118, p.117.

- 4) Capacitação de agentes para o planejamento da ação.
- 5) Reforma fundiária.²⁶⁷

Em reflexão sobre o futuro de nossas cidades Jorge Guilherme Francisconi sustenta:

Para ultrapassar o universo de restrições e gargalos que limitam a governança e a cidadania, e consolidar as potencialidades de nossas cidades, será necessário dispor de vontade política que sustente programas em todas as escalas urbanas (metropolitana, municipal, local, de bairro, comunidades e núcleos). Para tanto caberá dispor de estudos e saber científico que estimulem os potenciais, a diversidade e as nuances de cada território urbano. Estes requisitos são essenciais para dispor de governança que promova áreas urbanas igualitárias, onde a cidadania plena é o fundamento da gestão e planejamento do território.²⁶⁸

Marcelo Lopes de Souza afirmou:

Leis, quaisquer que sejam, são, para usar novamente a metáfora de Geografia Econômica empregada mais atrás neste livro, meros recursos; para serem efetivamente riquezas, é preciso que haja constante pressão de baixo para cima pelo seu emprego e fiscalização para coibir deturpações. Em um país como o Brasil, onde a elite resiste em abrir mão mesmo de uma pequena parte de seus privilégios e onde certos hábitos e tradições antes convidam ao descumprimento que ao cumprimento das leis, a pressão da sociedade civil não é luxo ou assunto distante do planejamento e da gestão, mas condição mesma da implementação consequente de instrumentos e mecanismos de planejamento e gestão progressistas.²⁶⁹

Escrevendo sobre “as bases do direito a cidade”, Edésio Fernandes propõe:

É crucial a disseminação de informação de informação sobre as novas leis [Estatuto da Cidade]; incentivo à pesquisa e a análise interdisciplinar, na qual a dimensão jurídica seja incorporada; avaliação sistemática de políticas e projetos baseados nas novas leis; discussões acadêmicas acerca dos conteúdos curriculares; conscientização dos “operadores do direito” como

²⁶⁷ MARICATO, Erminia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 92 a 97.

²⁶⁸ FRANCISCONI, Jorge Guilherme. O futuro de nossas cidades: governança e cidadania. In: Cultura, “Favela é Cidade” e o Futuro de Nossas Cidades. Coord. João Paulo dos Reis Velloso... (et al.). Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2014. p. 240.

²⁶⁹ SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 485.

juízes, defensores públicos, promotores, e juristas em geral; treinamento e capacitação de profissionais que lidam com as questões urbanas; e apoio a órgãos governamentais e não governamentais.²⁷⁰

A primeira premissa para combater esta situação – de conflitos nas cidades decorrentes do não atendimento do marco legal – é o que se propôs esta tese: estar ciente que ela existe. Mas não somente o meio acadêmico e jurídico. Também a população em geral, os formadores de opinião, a imprensa, os políticos, etc., precisam estar cientes, e dar a devida importância. Ao encontro do que os pensadores citados acima afirmaram, a participação da sociedade civil é de extrema importância. Ela deve “fazer pressão”, conforme citado. E uma maneira de fazer isso é levando ao Ministério Público seus questionamentos, suas denúncias. Essas ações resultam na abertura dos inquéritos civis, que proporcionam o exame das inconformidades, levando depois aos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou as ações judiciais (ACP).

Esta pesquisa não tinha a pretensão de apontar caminhos, apenas verificar se de fato o Estatuto da Cidade estaria sendo burlado ou não, com consequências conflitantes para as cidades, e de como estaria sendo burlado. Mas para atingir seus objetivos, a pesquisa precisou de uma metodologia, para poder testar a hipótese. O resultado é um método que pode ser utilizado em larga escala, antecipando os impactos que intervenções poderão vir a fazer para as cidades, e aferindo outras já implementadas ou em andamento.

A utilização do Ministério Público estadual seria somente um meio de buscar dados para realizar a pesquisa. Mas, o exame de informações sistematizadas, aponta que o próprio Ministério Público pode ser importante parte da correção de rumos para que se busque a atendimento ao Estatuto da Cidade. Constatou-se que uma vez impulsionado, as ações do Ministério Público tem obtido um percentual bastante satisfatório de sucesso (subcapítulo 5.2.3 A tutela da ordem urbanística). Ainda na fase de inquérito, muitos acordos (TAC) são obtidos. Assim como também após judicializados, mais da metade tem resultados favoráveis ao atendimento do Estatuto da Cidade.

Portanto, quando a inércia do poder público (executivos e legislativos) não é adequada, quando a iniciativa privada extrapola seus limites, o Ministério Público

²⁷⁰ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 21.

deve ser acionado. O “fiscal da lei” existe para isso, esta é sua função constitucional. Ao contrário do exposto no quadro teórico, sobre o descumprimento generalizado das leis no Brasil, a análise da atuação do Ministério Público nas disputas dentro do direito urbanístico demonstrou que ele obtém um sucesso significativo. Talvez ainda não se tenha percebido, como sociedade, que não se deve aceitar o desrespeito ao Estatuto da Cidade – que em última análise é o desrespeito a Constituição brasileira – e que há instrumentos para combater a questão.

Outra frente de enfrentamento seria que os próprios órgãos licenciadores e legisladores fizessem o exame das intervenções urbanas sob o ponto de vista do Estatuto da Cidade. Assim como as câmaras de vereadores tem comissões de constituição e justiça para analisar os projetos de lei, poderiam ter comissões técnicas para fazerem análises prévias. E mesmo dentro dos poderes executivos, que o licenciamento não fosse somente um ato burocrático de conferência dos projetos em relação à legislação municipal, mas uma análise dos projetos quanto às suas consequências sobre a cidade, e, então, a verificação se estão de acordo com o Estatuto da Cidade.

Esta pesquisa demonstrou que, de fato, o Estatuto da Cidade não vem sendo atendido, acarretando importantes prejuízos ao espaço urbano e regional. Por outro lado, também demonstrou que o não atendimento do Estatuto da Cidade pode ser combatido com sucesso.

Até poderia ser discutida qual é a cidade que queremos, mas o que não cabe mais questionar é a cidade à qual temos direito. A cidade a que temos direito está definida na Constituição Federal, é a cidade que prioriza suas funções sociais, que é ordenada, equilibrada e sustentável. O que deve se discutido é de por que esta cidade não é realidade, e o que fazer para que ela se torne realidade.

FIM

Praça utilizada como terminal de transporte coletivo. P. Alegre.
 Fonte: André Huyer, 2012.



REFERÊNCIAS:

Quadros, fotos e demais materiais não identificados foram elaborados pelo autor da tese.

ABNT NBR 9.050:2004 – **Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.**

ABNT NBR 10.151:2000 – Acústica – **Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade** – Procedimento.

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

AGUIAR, Douglas. **O quarteirão urbano.** São Paulo: PROJETODESIGN, Mai/2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A Política Urbana em disputa: desafios para a**

efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). 2008. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2008.

AMORIM, Ivana Costa de. **Instrumentos urbanísticos – a regra para poucos – aplicação da transferência do direito de construir no município de Nova Lima – MG.** In XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: **Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Exclamação, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, **Curso de Direito Administrativo,** São Paulo, RT, 2010,

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor,** Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

BRASIL. **Código Florestal,** Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1965 e **Novo Código Florestal,** Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58,** de 10 de novembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271,** de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre o loteamento urbano.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.194,** de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de engenheiro.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.347,** de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.378,** de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.836,** de 2 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.116,** de 20 de abril de 2015.

BRASIL. **Lei do Parcelamento do Solo,** Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

BRASIL. **Lei das Terras Devolutas.** Lei Federal nº 601, de 18 de setembro de 1850.

BRASIL. **Medida Provisória nº 547,** de 11 de outubro de 2011.

BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

BRASIL. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

BRASIL. **Promulga Convenção nº 174 da OIT**. Decreto Federal nº 4.085, de 15 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Zoneamento Ecológico Econômico**. Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

BRASIL. **Zoneamento Industrial**. Lei Federal nº 6.803, de 2 de julho de 1980.

BRASIL, Luciano de Faria. **O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance**. In: Revista do Ministério Público do RS nº 69. Porto Alegre: MP/RS, maio-agosto 2011a.

BRASIL, Luciano de Faria. **Notas metodológicas sobre a interpretação do direito urbanístico**. In: Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011b.

BRASIL, Luciano de Faria. **Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística**. In: Revista do Ministério Público do RS nº 74. Porto Alegre: MP/RS, julho-dezembro 2013.

BURDEAU, Georges. **O estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CANEZ, Ana Paula. **Arnaldo Gladosch o edifício e a metrópole**. Porto Alegre: Ed. Unirriter, 2008.

CARVALHO, Ana Luísa Soares. Parecer nº 1065/2003, **Projeto Especial de empreendimento de impacto urbano. Limitação de altura do plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental**. In PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.17, out.2003.

CASTILHO, José R.F. **Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino**. São Paulo: Editora Pillares, 2010.

CAVALLAZZI, Rosangela. **O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à Cidade**. In Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CIAM, Assembleia. **Carta de Atenas**. Atenas: CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, Assembleia do CIAM, 1933. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>

COELHO, L. Fernando. **Lógica Jurídica e Interpretação das leis**. 2. ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro: 1981.

CONAMA **Resolução nº 001**, de 23 de janeiro de 1986.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL.

http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Etica_CAUBR_06_2015_WEB.pdf

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Premio Jovem Cientista 1994**. Rio de Janeiro: CNPq, Fundação Roberto Marinho, Grupo Gerdau, 1995.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Projeto More Legal IV**. Provimento n.º 21/2011-CGJ. 2011.

CORREIO DO POVO. **Explosões de gás causam pânico em Canoas**. Porto Alegre, 4 mai. 1999.

Departamento Nacional de Trânsito. **Manual de procedimentos para tratamento de polos geradores de tráfego**. Brasília. DENATRAN/FGV, 2001.

Diário Oficial de Porto Alegre, 20 mai. 2013.

Diário Oficial de Porto Alegre, 20 jan. 2014.

Diário Oficial de Porto Alegre, 31 jan. 2014.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. In VASQUES, André Cardoso (org.). **Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis**. Uberaba: CNEC Edigraf, 2014.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1982.

FICACCI, Luigi. **Giovanni Battista Piranesi**. Colônia: Taschen, 2006.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. **O futuro de nossas cidades: governança e cidadania**. In: Cultura, “Favela é Cidade” e o Futuro de Nossas Cidades. Coord. João Paulo dos Reis Velloso... (et al.). Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2014.

GONZALEZ, Fernando. **Movimento aparente do sol em Porto Alegre**. São Leopoldo: UNISINOS. s/data.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2009. P.163.(Original: The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change, 1989).

HOWARD, Ebenezer. **Cidades-jardins de amanhã**. São Paulo: Annablume, 2002.

HUYER, André. **A Ferrovia do Riacho: um caminho para a urbanização da zona sul de Porto Alegre**. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010.

HUYER, André. **Má-fé no planejamento urbano: roubaram meu sol**. Revista do CREA-RS, Porto Alegre, Ed. 51, p. 26, nov.2008.

HUYER, André. **Roteiro técnico de acessibilidade**. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. **Carta para o capitão mor das terras de sesmaria**. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, tomo 24 (1º trimestre), 1861, pp. 74-79, apud Darcy Ribeiro & Carlos de Araújo Moreira Neto (orgs.) «A fundação do Brasil: Testemunhos, 1500-1700». Petrópolis: Vozes, 1992.

https://pt.wikisource.org/wiki/Carta_de_D._Jo%C3%A3o_III_para_Martim_Afonso_de_Sousa_Carta_dar_terras_de_sesmaria, em 11/08/2015.

LE BRIUT – **Critères d’Higye de l’Environnement**, Genebra, Organisation Mondiale de la Santé, 1990, p. 114. In MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado, “Direito Ambiental Brasileiro”, São Paulo, Malheiros Editores Ltda: 2000, 8ª edição, p. 596.

LEIRIA, Ruy de Viveiros. In **Projeto de urbanização da Vila Assunção**. Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. n. 31, jan.1940. p. 31.

LEME, Maria Cristina da Silva. Coord. **Urbanismo no Brasil – 1895/1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1999.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTI ARIS, Carlos. **Las formas de la residencia**. 2000.

MASCARÓ, Lucia R. **Ambiência Urbana**. Porto Alegre: +4 Editora, 2004.

MASCARÓ, Lucia R. **Estudo da influência do adensamento da cidade de Porto Alegre na ventilação urbana**. Porto Alegre, julho de 1996. UFRGS.

MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lucia R. **Avaliação da capacidade de adensamento da cidade**. In: PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto

Alegre, 1996.

MASCARÓ, Juan Luis. **Aplicação eficiente dos recursos públicos em infraestrutura urbana**. Porto Alegre, 2008. Disciplina PROPUR/UFRGS.

MASCARÓ, Juan Luis. **Desenho urbano e custos de urbanização**. Brasília, Ministério da habitação, urbanismo e meio ambiente-SAM, 1987.

MENEGAT, Débora; JAROSESKI, Rodrigo; HUYER, André; MACHADO, Leandro Silva. **URBE Calçada Acessível**. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. http://calcadaacessivel.mprs.mp.br/default_arquivos/URBE-Cartilha.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Prefeitura revoga termo que desobrigou empresa de realizar obras do entorno da Arena do Grêmio**. 4.nov.2014. <http://intra.mp.rs.gov.br/atuacao/artigo/id37131.html>, acessado em 24.nov.2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Torres: ex-Prefeito é condenado por regularizar obras em desacordo com o plano diretor da cidade**. 21.jan.2015. Intranet do MP/RS.

NEUFERT, Ernst. **Arte de projetar em arquitetura: princípios, normas e prescrições sobre construção, instalações, distribuição e programa de necessidades, dimensões de edifícios, locais e utensílios**. São Paulo: Gustavo Gili do Brasil, 1978.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Memória Porto Alegre: Espaços e vivências**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O imaginário da cidade: visões literárias do urbano – Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002.

PICCININI, Livia T.S. **Estudo sobre a flexibilização dos padrões urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. 2007. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2007.

PINTO, André Bresolin; DIÓGENES, Mara Chagas; LINDAU, Luis Antonio. **Quantificação dos impactos de polos geradores de tráfego**. Laboratório de Sistemas de Transportes – LASTRAN, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGE, UFRGS.

PORTO ALEGRE. Câmara de Vereadores. **Atas de sessões 1886-1898**.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei nº 038/12**.

POZZOBON, Regina Maria. **Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio Grande do Sul**. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei estadual nº 11.534**, de 25 de outubro de 2000.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei estadual nº 12.129**, de 29 de outubro de 2004.

ROLNIK, Raquel. **The City and the Law: Legislation, Urban Policy and Territories in the City of São Paulo (1886-1936)**. Tese (Doutorado) – New York University, EUA, 1995.

ROVATI, João F. **Direito ao planejamento urbano**. In Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

RYBCZYNSKI, Witold. **Vida nas cidades**. Record 1996.

SARTORI, Giovanni. **A Política: pensamento político**. EdUNB.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Célia Ferraz de. **A cidade-jardim: entre o discurso e a imagem – uma reflexão sobre o urbanismo de Porto Alegre**. Anos 90 – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS. Porto Alegre: PPGHist/UFRGS, V8, n. 14, 2000.

SOUZA, Célia Ferraz de. MÜLLER, Dóris Maria. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

SOUZA, Fernando Pimentel, UFMG/Departamento de Fisiologia e Biofísica. Acesso <http://www.icb.ufmg.br/lpf/2-1.html>, em 21/03/06.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SULLIVAN, Louis. **The autobiography of an idea**. New York: Dover publ., 1956.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º)**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3ª edição, atualizada de acordo com as Leis ns. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010,

TEJADAS, Sílvia da Silva. **O direito humano à proteção social e sua exigibilidade: um estudo de caso a partir do Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Estúdio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VIZZOTTO, Andrea T. **A flexibilização de normas jurídicas e o direito urbanístico**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, abr./jun. 2011. <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/40296>.

XAVIER, Alberto; MIZOGUCHI, Ivan. **Arquitetura moderna em Porto Alegre**. São Paulo: Pini, 1987.

ZERO HORA, 20 jan. 2014.

ZERO HORA. **Câmara de Vereadores aprova projeto que sugere usar ciclovias como estacionamento em Lajeado**. 11.set.2013.

<http://zh.clicrbs.br/rs/noticias/2013/09/camara-de-vereadores-aprova-projeto-que-sugere-usar-ciclovias>, acessado em 6.mar.2016.

ZERO HORA. **Entorno da Arena ainda indefinido**. Porto Alegre, 24.fev.2016. ZH classificados, p. 2.

ZERO HORA. **Mais de 176 mil pacientes do interior esperam por uma consulta com especialistas na capital**. Porto Alegre, 20 jun. 2014.

ZERO HORA. **OAS descumpre acordo e obras do entorno da Arena estão paradas**. Porto Alegre, 10.nov.2015.

<http://zh.clicrbs.com.br/rs/esportes/gremio/noticia/2015/11/oasdescumpreacordoeobrasdoentornodaarenaestaoparadas4899000.html>

ZERO HORA. **Por que a ampliação do Hospital de Clínicas travou em Porto Alegre**. 26 fev. 2014.

ZERO HORA. **Prefeitura sanciona lei que permite a ampliação do Hospital de Clínicas de Porto Alegre**. Porto Alegre, 6 mar.2014.

Processos judiciais:

ACP nº 017/1.06.0003838-3.

ACP nº 019/1.08.0018214-6.

ACP nº 106.0003838-3.

ACP nº 108.0003451-0.

ACP nº 70028263309.

Processo Judicial nº 001/1.12.0310530-5.

Processo Judicial nº 017/1.06.0003838-3.

Processo Judicial nº 019/1.08.0018214-6.

Processo Judicial nº 072/1.12.0000271-2.

Processo Judicial nº 073/1.06.0014158-0.

Processo Judicial nº 1.05.03179900.

Processo Judicial nº 14211300009865.

Processo Judicial nº 70060620887.

Documentos (Inquéritos, Peças de Informação, Pareceres Técnicos DAT, Protocolos, etc.) do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul:

Documento DAT-MA nº 2206/2010.

Documento DAT-MA nº 2250/2011.

Documento DAT-MA nº 1501/2012.

Documento DAT-MA nº 0477/2013.

Documento DAT-MA nº 0392/2014.

IC 00722.00070/2013.

IC 00722.00081/2010.

IC 00802.00006/2008.

IC 00814.00043/2010.

IC 00814.00128/2012

IC 00912.00003/2010.

IC 01202.00053/2008.

IC 01202.00258/2013.

IC 08/06 da PJ de São Leopoldo.

IC 113/2008 da PJ do Meio Ambiente de Porto Alegre.

Inquérito nº 01202.00132/2012.

PI nº 03/2007 da PJ de Taquari.

PI nº 00739.00117/2012 PJ de Canoas.

PR.01203.0059/2013-0.

Informações sobre autores consultados, na sequência em que são citados no texto:

(obtidas na plataforma Lattes (www.lattes.cnpq.br) e nas respectivas obras).

Giovanni Sartori, 1924, Itália, Cientista Social Universidade de Florença/1946, foi professor nas universidades de Florença, Itália, e Stanford e Columbia, nos EUA.

Georges Burdeau, 1905-1988, França, graduado em Direito Nancy/1934, foi professor na faculdade de direito de Paris.

Luiz Fernando Coelho, 1939, Joaçaba/SC, graduado em Direito UFP/1961, Doutor em Ciências Humanas, UFSC /1976. Procurador da Fazenda Nacional. Professor universitário.

Ermínia Terezinha Menon Maricato, brasileira, graduada em Arquitetura e Urbanismo, USP/1971, Doutorado USP/1984, Secretária Executiva do Ministério das Cidades/2003-2005, professora aposentada da USP e professora visitante da Unicamp.

Betânia de Moraes Alfonsin, brasileira, graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, UFRGS/1990, Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS/2000, Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ/2008. Atualmente é professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS.

Edésio Fernandes, brasileiro, bacharel em Direito, UFMG/1980, Especialista em Urbanismo (UFMG); Mestre (LL.M. in Law in Development, Warwick University, UK/1989, Doutor em Direito (Ph.D., Warwick University/1993. Atualmente universitário associado com vários departamentos: Institute of Housing and Urban Studies em Rotterdam (Holanda), Development Planning Unit/DPU da University College London (Inglaterra), Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge MA, EUA).

Raquel Rolnik, Arquiteta e Urbanista USP/1978, Mestrado USP/1981, Doutorado New York University/1995. Professora na USP.

Sandra Jatahy Pesavento, História – UFRGS/1969, Mestre em História – PUCRS/1978, Doutora em História – USP/1987. Autora/organizadora de 51 livros.

José Afonso da Silva, 1925, mineiro, graduado em Direito USP/1957, livre docente de direito constitucional na USP/1969, foi responsável pelo curso de pós-graduação de Direito Urbanístico da USP. Foi Procurador do Estado de São Paulo.

Andrea Teichmann Vizzotto, bacharel em Direito PUC-RS/1985, Mestre em

Planejamento Urbano e Regional UFRGS/2008. Procuradora do Município de Porto Alegre. Professora universitária.

Rosangela Lunardelli Cavallazzi, graduada em Direito e História UFSC/1977, Doutora em Direito UFRJ/1993. Pesquisadora e orientadora de teses na UFRJ e na PUC-RJ.

Luciano de Faria Brasil, 1971 Porto Alegre, graduado em Direito UFRGS/1993, Mestrado em Filosofia PUC-RS/2005. Promotor de Justiça no MP/RS.

Marcelo Lopes de Souza, Geógrafo UFRJ/1985, Mestre em Geografia UFRJ/1988, doutor em Geografia Universität Tübingen, Alemanha /1993. Professor na UFRJ.

Carlos Ari Sundfeld, graduado em Direito PUC-SP 1982, Mestre e Doutor PUC-SP 1987 e 1991. Foi Procurador do Estado de São Paulo. É professor da FGV-SP e sócio de consultoria em Direito.

Flávio José Magalhães Villaça, 1929, paulista, Arquiteto e Urbanista USP/1953, Mestre em Planejamento Urbano Georgia Institute of Technology, EUA/1958, Doutor em Geografia USP/1979. Professor emérito e aposentado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

José Roberto Fernandes Castilho, graduado em Direito pela USP/1983, Doutor USP/1998, é Procurador do Estado de São Paulo e professor na UNESP.

Maria Cecília Naclério Homem, paulista, graduada em Letras USP/1961, Mestre em História Social USP/1982, Doutora em História da Arquitetura e Urbanismo USP/1992.

Witold Rybczynski, 1943, escocês, Arquiteto - McGill University/1966, Mestre - McGill University/1972. É professor e pesquisador da McGill University de Montreal, Canada.

David Harvey, 1935, geógrafo britânico, PhD em geografia pela Universidade de Cambridge em 1961, professor de antropologia e geografia da City University de Nova York.

Erik Swyngedouw, 1956, Geógrafo belga, aluno de David Harvey, Mestre em planejamento urbano e regional Catholic University of Leuven, PhD Johns Hopkins University. Lecionou em Oxford e desde 2006 em University of Manchester.

Jorge Guilherme de Magalhães Francisconi, Arquiteto e Urbanista – UFRGS/1966, Mestre em Planejamento Regional – University Syracuse, EUA/1969, Doutor em Ciências Sociais - University Syracuse, EUA/1972. Professor e pesquisador.

Celso Antonio Bandeira de Mello, 1936, paulistano, graduado em Direito PUC-SP/1959, livre docente PUC-SP/1968, professor emérito na PUC-SP.

Livia Teresinha Salomão Piccinini, gaúcha, Arquiteta e Urbanista UFRGS/1982, Mestre em Urban Development Planning na University of London, Inglaterra/1991, Doutora em Planejamento Urbano e Regional UFRGS/2008. É professora na Faculdade de Arquitetura da UFRGS.

Juan Luis Mascaró, Engenheiro em Construções e Engenheiro Civil Universidad Nacional de Tucumán/1958/1963, Mestre em Investigación Operativa Universidad Católica Argentina/1973, Doutor em Investigación Operativa Universidad Católica Argentina/1975. Livre-docente USP/1980. Professor aposentado da UFRGS.

Lucia Elvira Raffo de Mascaró, Arquiteta Universidad Nacional de Tucumán, Mestre em sociologia UFRGS/1982, Doutora em Arquitetura e Urbanismo USP/1990. Professora da UFRGS.

Claudio Carlos Acioly Jr., brasileiro, Arquiteto e Urbanista – UnB/1983, Mestre em Planning and Management of Buildings and the Built environment – Delf University of Technology/1992, Holanda.

Forbes Davidson, holandês, Planejador Urbano, Geógrafo – Glasgow University, pós-graduação – Newcastle University.

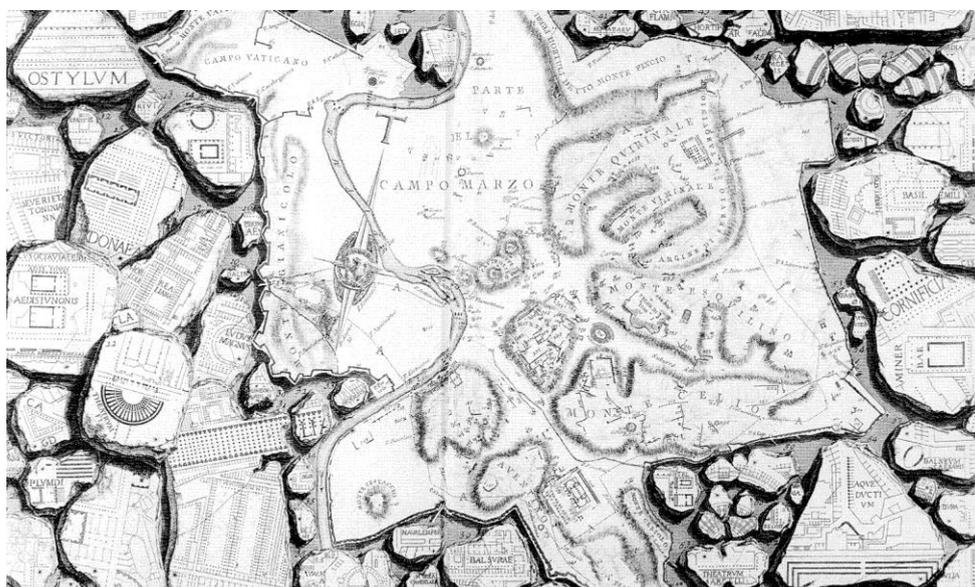
Douglas Vieira de Aguiar, brasileiro, Arquiteto e Urbanista – UFRGS/1975, Mestre – University College London/1987, Doutor - University College London/1991. Professor UFRGS.

Fernando Pimentel de Souza, Divinópolis, Minas Gerais, Engenheiro Eletrônico – Instituto Tecnológico de Aeronáutica/1961, Mestre em Telecomunicações – ENSA, França/1967, DEA Neurofisiologia, Faculté des Sciences d'Orsay, França/1968, Meste Fisiologia – Instituto de Ciências Biológicas/UFMG/1977, Doutor Psicofarmacologia – Escola Paulista de Medicina/1980. Professor UFMG.

Luis Antonio Lindau. Engenheiro Civil UFRGS/1978, Doutor em Transportes – University of Southampton, Inglaterra/1983. Professor UFRGS.

Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
Faculdade de Arquitetura
Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Tese de Doutorado



**DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: TENDÊNCIAS
ATUAIS DE AFRONTAR O ESTATUTO DA CIDADE, O CASO DO RIO GRANDE
DO SUL**

Apêndice

André Huyer

Porto Alegre
2016

SUMÁRIO

Nº	Conteúdo	Página
	Descrição dos itens das fichas	238
	Evento	
1	Desafetação parcial de Área Especial de Interesse Cultural, P. Alegre	240
2	Entorno da Igreja Matriz, Torres	242
3	Fracionamento de licenciamento de Loteamento, Caxias do Sul	244
4	Alamedas, Imbé.	246
5	Revisão do Plano Diretor, Tramandaí	248
6	Alterações de limites de zoneamento, Gramado	250
7	Liberação de índices construtivos, São Leopoldo	252
8	Projeto de lei de poluição sonora, Sarandi	254
9	Revisão do Plano Diretor, Imbé	256
10	Revisão do Plano Diretor, Capão da Canoa	258
11	Projeto de lei de poluição sonora, Encantado	260
12	Desafetação de praça, Imbé	262
13	Índice de aproveitamento licenciado para edifício, Lajeado	264
14	Licenciamento de edificações, Garibaldi	266
15	Sítio histórico, Canoas	268
16	Acessibilidade em corredor de ônibus, Porto Alegre	270
17	Licenciamentos de projetos, Lavras do Sul	272
18	Agência bancária sem estacionamento, Taquari	274
19	Impactos de empreendimento, Lajeado	276
20	Falta de Estudo de Impacto de Vizinhança, Novo Hamburgo	278
21	Licenciamentos e fiscalização falhos, Torres.	280

22	Modificações do Plano Diretor, Lajeado	282
23	Lei de regularizações, Imbé	284
24	Lei dos Condomínios Horizontais, Imbé	286
25	Proximidade entre indústria e loteamento residencial, Erechim	288
26	Escolas de Samba, Porto Alegre	290
27	Acessibilidade na área central da cidade, Porto Alegre	292
28	Lei de regularizações, Nova Prata	294
29	Parque de Itapeva, Torres	296
30	Alterações de limites de zoneamento e índices construtivos, Erechim	298
31	Licenciamento sem mitigações, Novo Hamburgo	300
32	Parcelamento solo, Campinas do Sul	302
33	Eliminação de passagens de pedestres, Porto Alegre	304
34	Licenciamento de empreendimento comercial, Arroio dos Ratos	306
35	Afastamentos licenciados para edifício, Estrela	308
36	Audiências públicas para obras novas, Torres	310
37	Poluição sonora de indústria, São Leopoldo	312
38	Altura licenciada de edifício, Caxias do Sul	314
39	Alteração de zoneamento no Vale dos Vinhedos, Bento Gonçalves	316
40	Projetos de Lei de alteração do Plano Diretor, Bento Gonçalves	318
41	Afastamentos licenciados para edifício, Torres	320
42	Urbanização do Recanto Maestro, Restinga Seca e S. João Polêsine	322
43	Instrumento do Plano Diretor, Caxias do Sul	324
44	Licenciamento de <i>outdoors</i> , Porto Alegre	326
45	Tramitação de processos de licenciamentos, Imbé	328
46	Poluição de indústria, Santa Cruz do Sul	330
47	Ocupação de área verde, Taquari	332
48	Licenciamento de parcelamento do solo, Porto Alegre	334

49	Licenciamentos diversos, Ijuí	336
50	Loteamento em APP, Mostardas	338
51	Licenciamento de corte de vegetação, Porto Alegre	340
52	Licenciamento de indústria, Novo Hamburgo	342
53	Licenciamento de edifício, Sinimbu	344
54	Adro da Igreja Matriz, Gramado	346
55	Loteamento residencial ao lado de distrito industrial, Canoas	348
56	Compensações de empreendimento, Porto Alegre	350
57	Urbanização do Cerro de Bagé	352
58	Obra de reforma de estádio, Porto Alegre	354
59	Licenciamentos de afastamentos de edifícios, Porto Alegre	356
60	Projeto de Lei de poluição sonora, Santiago	358
61	Arroio Borgo, Bento Gonçalves	360
62	Compartilhamento de vagas de estacionamento, Porto Alegre	362
63	Lei de regularizações, Porto Alegre	364
64	Licenciamento de edifício, Porto Alegre	366
65	Licenciamento de loteamento, Nova Santa Rita	368
66	Parcelamentos do solo, Igrejinha	370
67	Licenciamento de aumento de porte, Porto Alegre	372

APÊNDICE

Este apêndice constitui-se de fichas dos eventos classificados a partir dos inquéritos do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (subcapítulo 4.1), conforme análises técnicas elaboradas pela sua DAT – Divisão de Assessoramento Técnico.

Nº DO EVENTO:

Numeração sequencial em ordem cronológica em que foi analisado pela Divisão de Assessoramento Técnico do MP/RS.

OBJETO:

Descrição sucinta da investigação.

MUNICÍPIO/PROMOTORIA:

Município onde ocorreu o evento e qual a promotoria que fez a investigação

EXPEDIENTE:

Identificação da investigação, inquérito ou ação judicial, permite a rastreabilidade do objeto.

DOCUMENTO(S) GERADO(S) PELA DAT:

Segunda identidade, permite dupla rastreabilidade.

DATA DA 1ª ANÁLISE PELA DAT:

Critério para encadeamento sequencial do evento.

INVESTIGADO:

Pessoa responsável, física ou jurídica, poder público ou privado, etc.

QUESTIONAMENTO:

Denúncia que impulsionou a investigação técnica, conforme demandada ao assessoramento técnico por promotor de justiça.

SINOPSE:

Resumo da investigação técnica.

OBSERVAÇÕES:

Mais informações podem ser transcrição de trecho do inquérito ou do parecer técnico.

QUADROS DA INTERFACE TÉCNICA, MATERIALIZAÇÃO E CONFLITOS COM O ESTATUTO DA CIDADE:

Enquadramento de eventuais irregularidades encontradas nas análises.

MUNICÍPIO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA:

Na primeira vez que cada município aparece na relação de eventos, é apresentada uma breve descrição acerca dele, bem como sua localização em um mapa do estado. A primeira, para contextualizar a ocorrência do evento; a segunda, para auxiliar na compreensão da dispersão geográfica dos eventos. A capital do estado, Porto Alegre, está assinalada em todos os mapas, como referência para a localização.

FIGURA(S):

Informações para melhor entendimento do evento.

Referências:

As informações disponibilizadas são oriundas dos expedientes referidos, exceto quando ressalvado. As fotos sem atribuição de autoria são do autor da tese.

Evento 1**Objeto: Desafetação parcial de Área Especial de Interesse Cultural**

Município/Promotoria: Porto Alegre/PJ do Meio Ambiente

Expediente: Inquérito nº 006/2004; Reaberto como Inquérito nº 064/2011

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0478/2005; 1501/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 08/03/2005

Investigado: Prefeitura, empreendedor privado.

Questionamento: Ampliação do limite de altura de edifícios.

Sinopse: A ampliação do limite de altura foi considerada ilegal. Então empreendedor e prefeitura adotaram a estratégia de modificar a lei, desafetando área do enquadramento de interesse cultural.

Obs.: Parecer DAT: DAT-MA nº 1501/2012:

Para os moradores dos prédios vizinhos hoje existentes (blocos residenciais na Av. Wenceslau Escobar), a proposta de prédios com 27m de altura ao invés de 9m, trará outras degradações, além do problema das visuais já citado: sombra, perda de privacidade, etc.;

Interface técnica:

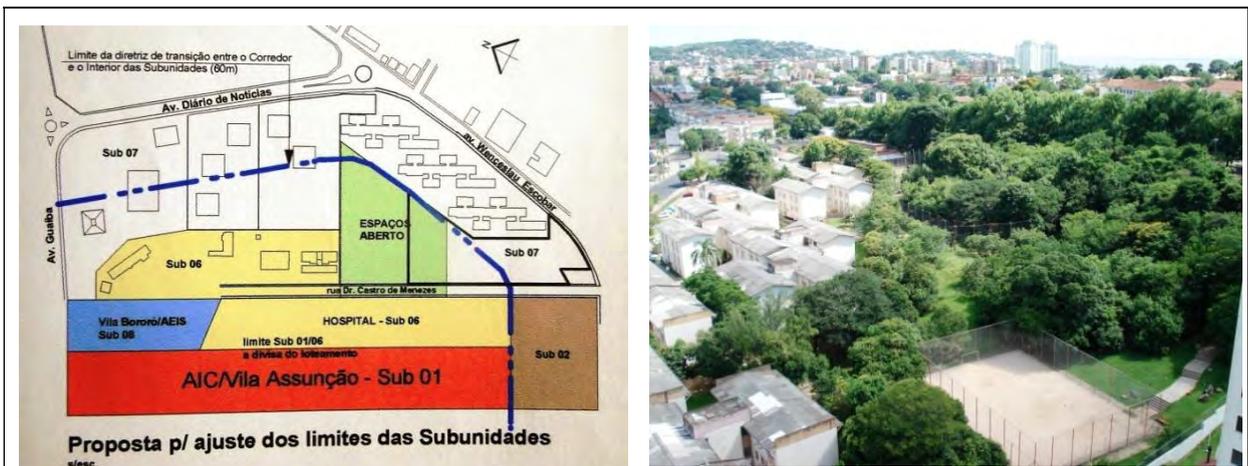
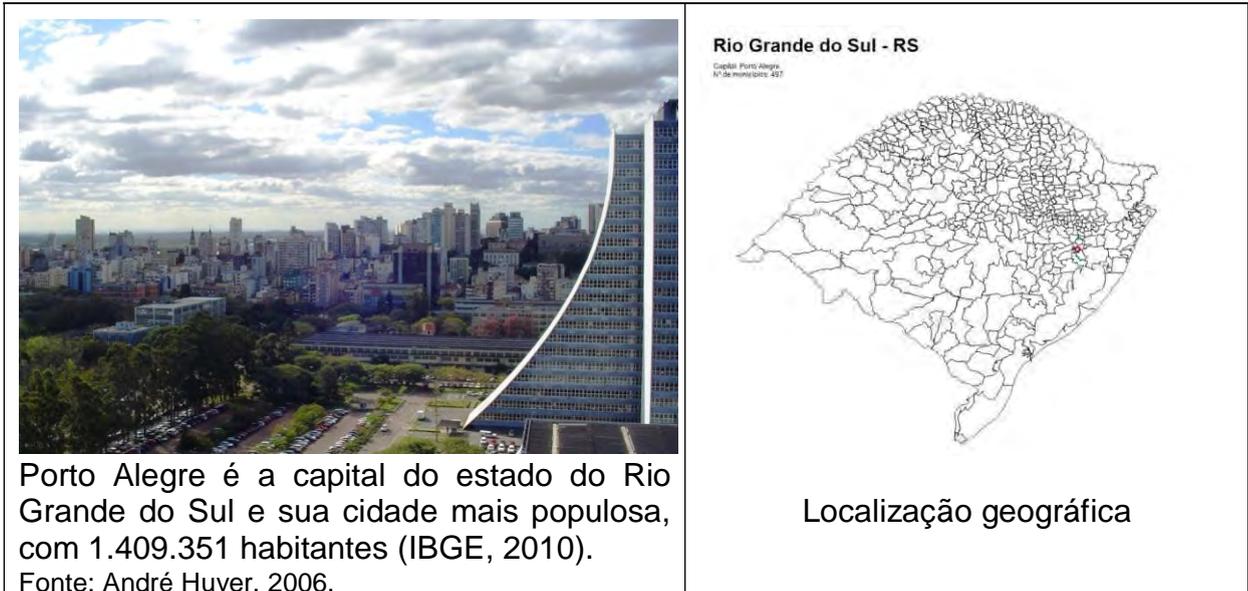
Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	X
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	X
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
X	X					X		X		X	X				X	X				X				X	



Apesar de ser a capital de estados brasileiros com a menor taxa de crescimento populacional (0,3%), sofre constante pressão contra limitações do plano diretor. Em bairro tradicionalmente residencial, de baixa densidade, foi alvo de diversas tentativas de estender para o interior (abaixo da linha azul na figura à esquerda) o limite de 18 pavimentos, onde só eram permitidos três. Na foto da direita uma visão da área em questão.

Fonte:

Esquerda, Expediente Único PMPA 2.297933.00.0, organizado para o presente trabalho por André Huyer;

Direita: André Huyer, 2010.



Torres está no litoral norte, com 34.656 habitantes (IBGE, 2010), sendo o turismo importante na economia.

Fonte: André Huyer, 2014.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre

IV de municípios: 897



Localização geográfica



Licenciamento questionável de prédio ao lado da igreja São Domingos, uma das mais antigas do estado (foto da esquerda), levou a que, em folheto de divulgação turística, uma bananeira fosse estrategicamente enquadrada na frente (foto da direita).

Fonte: Esquerda: André Huyer, 2004; Direita: folheto turístico da Prefeitura de Torres.

Evento 3**Objeto: Fracionamento de licenciamento de Loteamento**

Município/Promotora: Caxias do Sul

Expediente: Inquérito nº 087/05

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1834/2005, DAT-MA nº 0714/2007

Data da 1ª análise pela DAT: 30/08/2005

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se o licenciamento estaria correto

Sinopse: Houve fracionamento do loteamento (ao invés de ser licenciado como somente um loteamento, foi dividido em dois), a fim de que fosse licenciado no município e não na FEPAM (órgão licenciador estadual). Área de Preservação Permanente ao lado de córregos de água foi definida em 15m ao invés de 30m.

Obs.: Parecer DAT-MA nº 1834/2005:

Na página 18 do parecer do CAOUrb, acerca do licenciamento ser expedido pelo Município ou pela FEPAM, é ressaltado que, em princípio, não faria diferença, uma vez que a legislação a ser atendida é a mesma. Logo, a licença teria de impor as mesmas limitações, indiferente de quem a emitisse, pois esta suposta igualdade de critérios para conceder a licença, entre os órgãos municipal e estadual, poderia ser questionada, se, de fato, existe. Exemplo: o órgão Municipal licenciou uma faixa não edificável de 15 metros para cada margem de um córrego.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	X
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	X

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	X
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

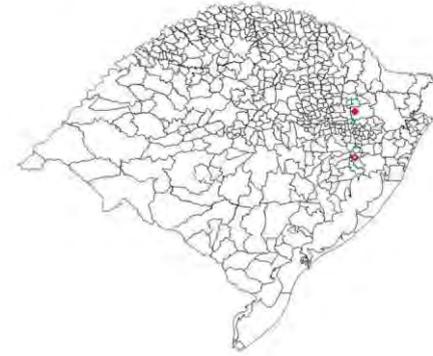
Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	I	V	VIII	X		I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
											X					X					X				



Caxias do Sul é a segunda maior cidade gaúcha em população, com 435.564 habitantes (IBGE, 2010), de colonização de imigrantes italianos, polo de indústria metalomecânica.
Fonte: André Hoyer, 2015.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica



Para não fazer o licenciamento em órgão estadual, a gleba foi fracionada e licenciada no município, surgindo os questionamentos sobre se os critérios entre os dois órgãos licenciadores seriam os mesmos.

Fonte: André Hoyer, 2005.



Alamedas formavam amplos acessos de pedestres para a praia (fotos de cima), mas foram sendo parcialmente ocupadas de maneira clandestina pelos veranistas ao longo dos anos (fotos da linha inferior).

Fonte: André Huyer, linha superior 2010. Linha inferior esquerda 2010, direita, 2011.

Evento 5**Objeto: Revisão do Plano Diretor**

Município/Promotoria: Tramandaí

Expediente: Ação Civil Pública 073/1.06.0014158-0

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0062/2006

Data da 1ª análise pela DAT: 14/02/2006

Investigado: Prefeitura (Plano Diretor)

Questionamento: Analisar a importância das limitações urbanísticas (IA, TO, h) para o sadio crescimento das cidades

Sinopse: Além do prejuízo direto para os vizinhos mais baixos, que passam a não ter insolação e ter a ventilação natural prejudicada, também pode haver prejuízo para a própria vocação turística de uma cidade como Tramandaí. Edifícios com alturas de 10 ou 11 pavimentos, provocam sombras sobre toda a faixa de praia, ao final das tardes.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Obs.: Materialização classificada como “desregulamentação” e não “Lei não atende o EC” porque trata-se de modificação da lei que já existia.

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x		x		x		x		x	x	x			x	x		x						x	



Tramandaí é mais uma cidade do litoral norte, com população de 41.585 habitantes (IBGE, 2010), onde o turismo tem importante papel na economia.

Fonte: André Huyer, 2008.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
14 de novembro de 2012

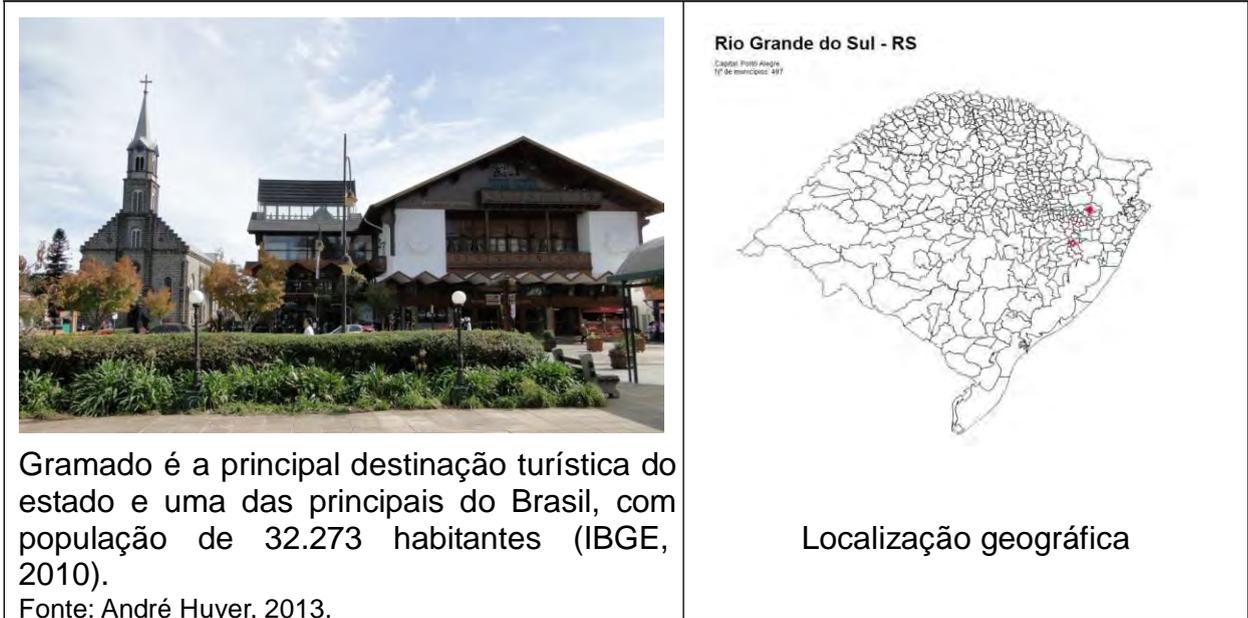


Localização geográfica



Prédios com 10 e 11 pavimentos fazem sombras sobre a praia no final da tarde. Eram permitidos somente ao norte do centro (rua da Igreja). Projeto pretendia ampliar limite ao sul, onde a altura máxima permitida era de três pavimentos.

Fonte: André Huyer, 2006.





São Leopoldo dista 30 km da capital, com população de 214.087 habitantes (IBGE, 2010). É o berço da imigração germânica no estado, iniciada em 1824.

Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
 94.840.000 hab.



Localização geográfica

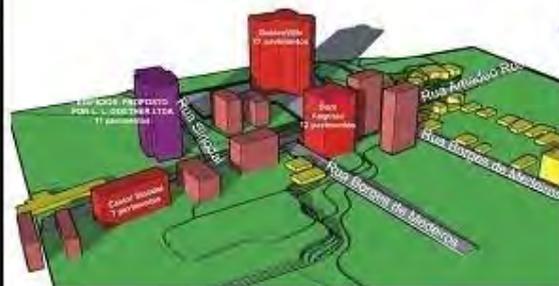
Planta Baixa – Simulação 1

Insolação Inverno– 09:00 H



Vista – Simulação 1

Insolação Inverno– 09:00 H



Utilização de índices acima do normal, graças a brecha na legislação, exigiu que empreendedor fizesse uma simulação da insolação e sombras do futuro prédio.

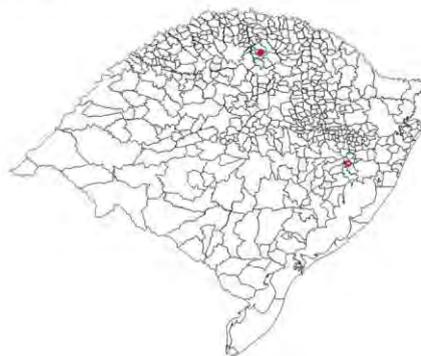
Fonte: Inquérito MP/RS nº 08/2006, organizado para o presente trabalho por André Huyer.



Sarandi, cidade com 21.285 habitantes (IBGE, 2010), distante 330 km da capital.
Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
N. de Municípios: 497



Localização geográfica



Sarandi apresenta problemas de poluição sonora.

Fonte: André Huyer, 2016.

Evento 9**Objeto: Revisão do Plano Diretor**

Município/Promotoria: Imbé/Tramandaí

Expediente: Inquérito nº 024/07

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 2514/2007; 0314/2009; 0806/2010

Data da 1ª análise pela DAT: 27/07/2007

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Sobre eventual privação de aeração e insolação e de superlotação das praias, em razão da possibilidade de edificações de até oito andares em determinadas zonas do Município de Imbé, em razão de seu Plano Diretor

Sinopse: A antropização da peculiar localização de Imbé causa degradação ao meio ambiente natural. A modificação pretendida acarretará prejuízos para a qualidade de vida, devido aos problemas decorrentes da falta de ventilação urbana, insolação, etc.; O novo plano diretor de Imbé provocará a degradação do meio ambiente cultural da cidade, ao degradar a urbanização original de “cidade-jardim”, de maneira irreversível.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x		x		x		x		x	x	x			x	x			x					x	



Imbé implementa modificações em seu plano diretor que modificarão o perfil da cidade irreversivelmente.

Fonte: André Huyer, 2007.

Evento 10**Objeto: Revisão do Plano Diretor**

Município/Promotoria: Capão da Canoa

Expediente: Inquérito nº 10/2006

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 2292/2007, 3802/2007

Data da 1ª análise pela DAT: 05/07/2007

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Avaliar eventual dano ambiental e paisagístico decorrente da altura permitida para as construções na Avenida Beira Mar

Sinopse: Sombreamento de outros imóveis, de áreas públicas, de áreas naturais, da praia; efeitos negativos da ventilação urbana; etc.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio											Outros								
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x		x		x		x		x	x	x			x	x		x						x	



Capão da Canoa, município do litoral norte com forte importância do turismo em sua economia, 42.040 habitantes (IBGE, 2010).
Fonte: André Huyer, 2013.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
IV de Municipal: 697



Localização geográfica



Aumento dos limites de altura na beira mar acarreta substituição de casas por edifícios, que por sua vez sombreiam a praia no período da tarde.

Fonte: André Huyer, 2007.



Encantado, população de 20.510 habitantes (IBGE, 2010), a 150 km de Porto Alegre.
Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de Municípios: 497



Localização geográfica



Encantado enfrenta problemas de poluição sonora devido à presença de indústrias dentro da área urbana.

Fonte: André Huyer, 2007.



Em Imbé desafetação de área de praça pública que passou a ser ocupada por um clube particular de bocha, um ginásio municipal de esportes e um Centro de Atendimento ao Educando.

Fonte: André Hoyer, 2008.

Evento 13**Objeto: Índice de aproveitamento licenciado para edifício**

Município/Promotora: Lajeado

Expediente: ACP n.º 017/1.06.0003838-3

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA n.º 1366/2008; 2109/2009; 1236/2009; 1251/2010; 1987/2011; 0519/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 16/06/2008

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Licenciamento de prédio

Sinopse: Projetos foram aprovados em desacordo à legislação. Prefeitura licenciou área superior ao permitido pelo plano diretor, em uma interpretação equivocada do mesmo. Após ação civil pública, empreendedor fez novo licenciamento, e prédio que iria ter 22 pavimentos ficou com 16 pavimentos.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x					x	x	x			x			x					x					



Lajeado é uma cidade de colonização de imigrantes germânicos, com população de 71.445 habitantes (IBGE, 2010), a 115 km da capital, é importante polo comercial e industrial regional.

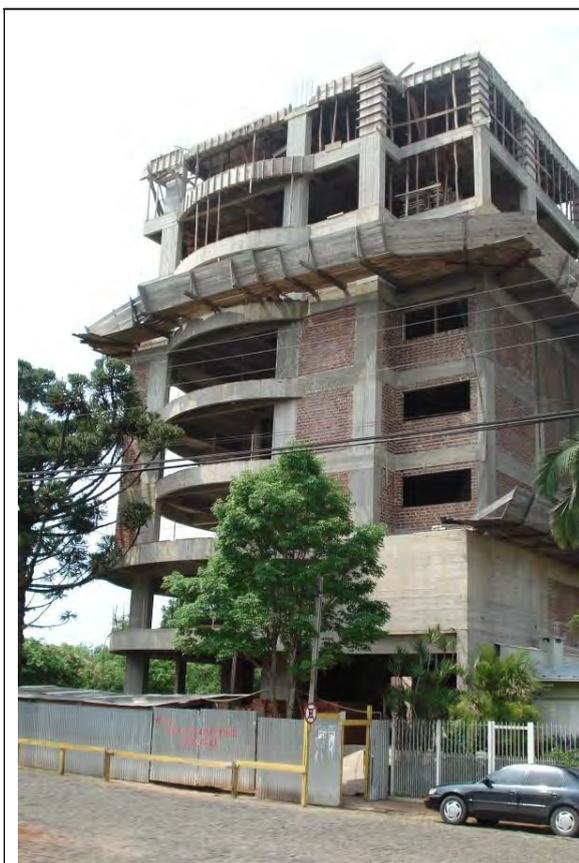
Fonte: André Huyer, 2007.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de Municípios: 497



Localização geográfica



Prédio teria 22 pavimentos, sem recuo lateral. Verificado problema no licenciamento, altura final será seis pavimentos menor, após sentença judicial.

Fonte: André Huyer, esquerda, 2007; direita, 2016.

Evento 14**Objeto: Licenciamentos de edificações**

Município/Promotoria: Garibaldi

Expediente: Inquérito nº 00776.00029/2006

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0928/2008; 0492/2009; 2033/2009

Data da 1ª análise pela DAT: 06/08/2008

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se licenciamentos estariam de acordo com a legislação

Sinopse: Projetos foram aprovados em desacordo à legislação. Foi criada lei de regularização para “solucionar” as irregularidades.

Obs. Parecer DAT: DAT-MA nº 0928/2008:

Quanto à lei de regularização (Fls. 293-295), do ponto de vista técnico e de planejamento urbano, extremamente inoportuna. Estabelece poucos limites do que pode ser regularizado, admitindo até violações ao código civil (Art. 4º, IV).

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	x
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Lei de regularização, após licenciamentos incorretos**Conflitos com o Estatuto da Cidade:**

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio										Outros										
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
x	x				x		x		x	x	x			x					x						



Garibaldi foi colonizada por imigrantes italianos, tem população de 31.689 habitantes (IBGE, 2010), próxima de Bento Gonçalves e Caxias do Sul.

Fonte: André Huyer, 2015.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre

Nº de Municípios: 497



Localização geográfica



Garibaldi tem porte e complexidade que não deveriam admitir liberalidades com seu planejamento urbano.

Fonte: André Huyer, 2015.



Canoas é cidade vizinha da capital, com a terceira maior população do estado, 323.627 habitantes (IBGE, 2010), polo indústria, base aérea, e com bairros maiores que muitas outras cidades gaúchas.
Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Coordenadas: Porto Alegre
N° 30 - município: 427



Localização geográfica



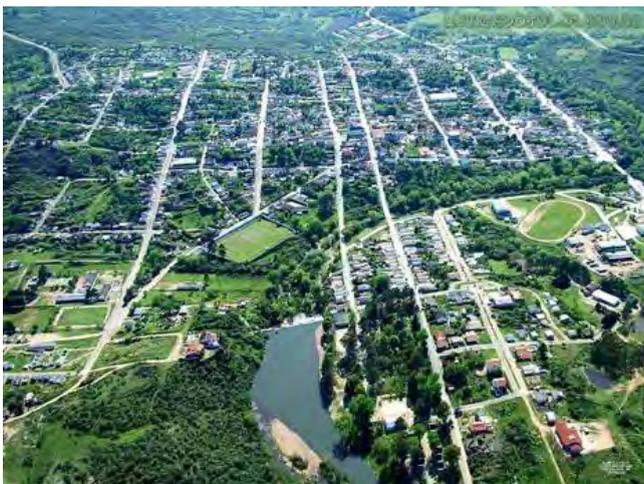
Empreendimento em chácara com casa histórica na área central da cidade disparou questionamentos. Bosque que existia no quintal da casa foi substituído por edifícios residenciais.

Fonte: André Huyer, 2016.



Porto Alegre, corredor de ônibus na avenida Balthazar de Oliveira Garcia, foi construído cuidados relativos à acessibilidade (foto da esquerda), exceto nos passeios laterais, onde as condições existentes demonstram falta de acessibilidade universal (foto da direita).

Fonte: André Huyer, 2008.



Lavras do Sul, localizada na região centro sul do estado, com população de 7.679 habitantes (IBGE, 2010).

Fonte da foto: www.lavrasdosul.rs.gov.br

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica



Taquari, cuja urbanização remonta a 1767, tem população de 26.092 habitantes (IBGE, 2010).

Fonte: André Huyer, 2013.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
17 de maio de 1988



Localização geográfica



Agência bancária licenciada sem vagas de estacionamento, adotando solução paliativa.

Fonte: Google Streetview, pesquisado em 07.mai.2016.

Evento 19**Objeto: Impactos de empreendimento**

Município/Promotoria: Lajeado

Expediente: Inquérito nº 00802.00010/2009

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1004/2009

Data da 1ª análise pela DAT: 15/06/2009

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se o bairro onde se situa o projeto tem infraestrutura compatível, e se haveria impacto no Parque Histórico, que fica próximo

Sinopse: Bairro sem acessibilidade para automóveis (teriam que passar por outro bairro, de baixa densidade) e sem infraestrutura urbana (esgoto, água, etc.) foi liberado para edificações de grande porte. Ainda, causaria impacto visual negativo em parque histórico próximo.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	x
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x	x	x			x		x	x	x	x	x	x			x		x							



Lajeado

Assinalado em vermelho local pretendido para construção de prédio com 18 pavimentos, em entorno não urbanizado.

Trabalho sobre foto do Google Earth.



Aspecto da via de acesso ao então pretendido prédio de 18 pavimentos, em 2009. Licenciamento foi revisto, e área está preservada de prédios altos (2016).

Fonte: André Huyer, esquerda, 2009; direita, 2016.

Evento 20**Objeto: Falta de Estudo de Impacto de Vizinhança**

Município/Promotoria: Novo Hamburgo

Expediente: ACP nº 019/1.08.0018214-6

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1281/2009; 0935/2010; 0222/2010; 0612/2011; 0596/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 30/07/2009

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se prédios causariam impacto na vizinhança

Sinopse: Foi analisado que impactariam negativamente. Foi exigido EIV, que veio a ser elaborado e apontou que de fato o empreendimento causava vários impactos. Lei prevê EIV, mas não para casos como o em exame, que veio a ser comprovado necessitava do EIV.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	x
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x					x		x				x						x						x



Vizinha de São Leopoldo, Novo Hamburgo tem população similar, com 238.940 habitantes (IBGE, 2010).

Fonte: André Huyer, 2007.

Rio Grande do Sul - RS

Coordenadas: 30° 29' S, 51° 07' W



Localização geográfica



Duas das três torres de 16 pavimentos em construção, antes da realização de EIV.

Fonte: André Huyer, 2010.

Evento 21**Objeto: Licenciamentos e fiscalização falhos**

Município/Promotoria: Torres

Expediente: Inquérito nº 165/2007; ACP 072/1.12.0000271-2

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1957/2009; e 0848/2009 (Maranello 2052/2008 e 1322/2009) (Osmar Pinto 2975/2007); Outros a verificar: 1642/2008; 0070/2008; 2791/2008, 1867/2008

Data da 1ª análise pela DAT: 13/11/2009

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se licenciamentos e fiscalização estariam acobertando irregularidades.

Sinopse: Projetos eram licenciados erroneamente, ou objeto de regularizações através de modificações de leis encomendadas. Acarretavam degradação ambiental para a cidade e concorrência desleal aos demais profissionais. Posteriormente (2015) ex-prefeito e ex-procurador do Município foram condenados por improbidade administrativa.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Lei de regularização**Conflitos com o Estatuto da Cidade:**

Ordem.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x				x		x		x			x			x					x					



Torres

As fotos acima são de prédios que não respeitaram recuos exigidos pelo plano diretor, e que, ainda assim, obtiveram licenciamento.

Fonte: André Huyer, linha superior, esquerda, 2007; direita, 2008; linha inferior, esquerda, 2008; direita, 2010.

Evento 22**Objeto: Modificações do Plano Diretor**

Município/Promotora: Lajeado

Expediente: Inquérito nº 00802.00006/2008

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 2021/2009

Data da 1ª análise pela DAT: 24/10/2009

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Se as propostas de modificações seriam corretas

Sinopse: Modificações do Plano Diretor: diminuição do número de vagas de estacionamento obrigatórias em prédios comerciais, e diminuição da largura das faixas de domínio das estradas que cruzam a cidade. Foi analisado que modificações trariam consequências nefastas para a cidade a longo prazo.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Este caso difere das modificações dos PDs de Tamendaí, Imbé e Capão, pois o foco aqui é a mobilidade, e não a altura.

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Ordem.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
	x			x		x				x		x	x		x			x							x



Lajeado não está em posição confortável quanto a sua mobilidade urbana. Apresenta problemas de trânsito, passeios não urbanizados, áreas sujeitas a enchentes, etc.

Fonte: André Huyer, linha superior, esquerda, 2009; direita, 2007; linha inferior, 2016.

Evento 23**Objeto: Lei de regularizações**

Município/Promotoria: Imbé/Tramandaí

Expediente: Inquérito nº 143/2005

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 2037/2009 (e 0325/2008) e 0700/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 25/11/2009

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se algumas obras seriam legais

Sinopse: Obras em desacordo com as legislações municipais foram regularizadas por nova legislação específica para tal finalidade. Permite liberalidades. “A lei de regularização é extremamente nociva ao planejamento urbano da cidade de Imbé”. Concluiu-se a prática de primeiro construir e depois regularizar. A lei de regularização permite legalizar obras que foram construídas em desacordo com o plano diretor.

Obs.: Em dados de 2012, 70% dos processos de licenciamento eram de regularização, contra apenas 30% de aprovação regular.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Foco na Lei de regularização, não nas obras resultantes

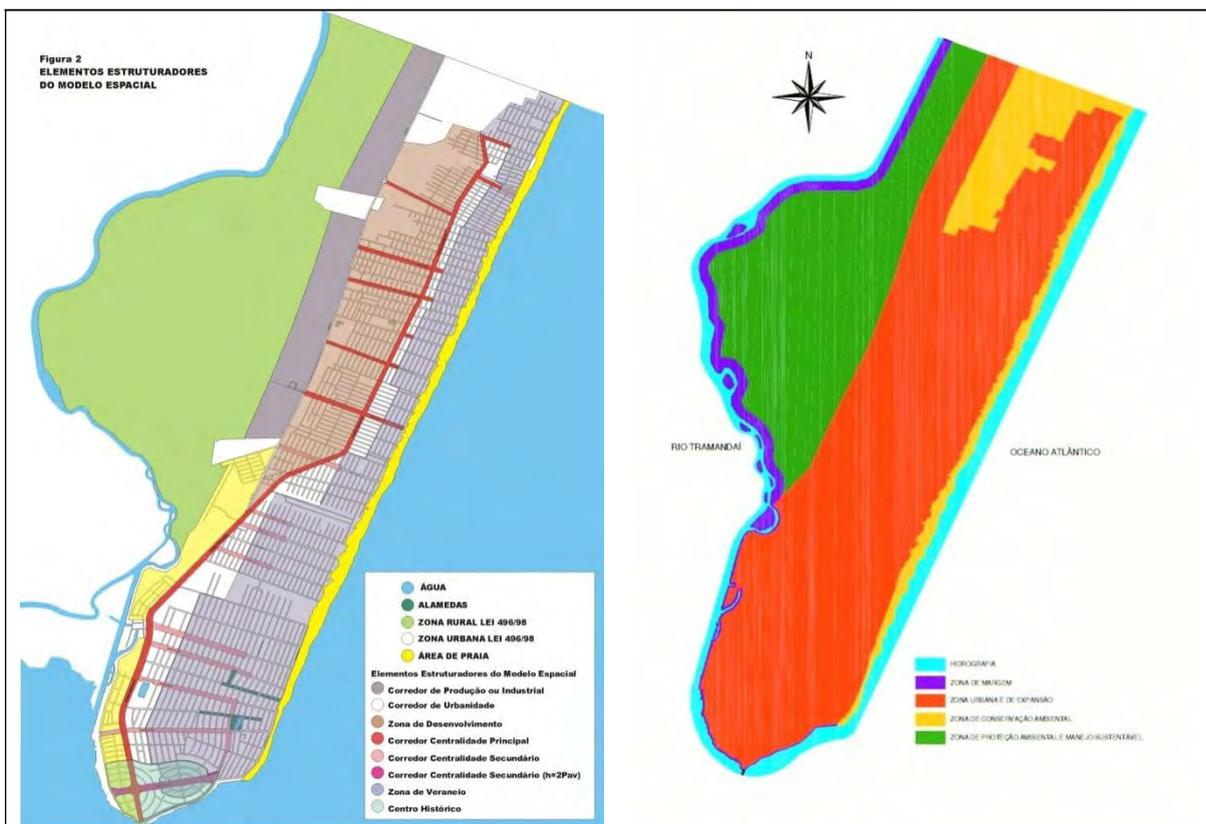
Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio											Outros									
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
x	x				x		x		x		x			x					x						



Imbé foi criada como loteamento de veraneio, às margens do rio Tramandaí e do oceano, com várias alamedas e traçado urbanístico de inspiração em cidade jardim, de autoria do urbanista Ubatuba de Farias, tem permitido a deterioração de seu tecido urbano.

O pavilhão, na foto acima de 2008, é uma das raras obras irregulares que foi demolida, não por questões urbanísticas, e, sim, porque estava na área de preservação permanente da margem do Rio Tramandaí (ver evento 12).

Fonte: André Huyer, 2008.



Imbé

Situada em uma área sensível do ponto de vista do meio ambiente – entre o mar e um rio – com largura estreita, Imbé promulgou legislação permitindo condomínios fechados com até 100 hectares, sendo que nem tem áreas disponíveis para tanto.

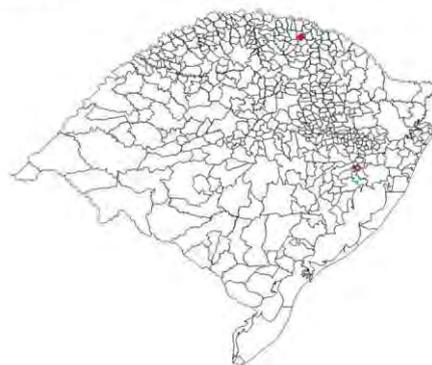
Fonte: Mapas do Plano Diretor de Imbé.



Erechim está localizada no norte do estado, com população de 96.087 habitantes (IBGE, 2010), onde é importante polo regional.
Fonte: André Huyer, 2015.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica



Foi permitida a instalação de um loteamento residencial ao lado de área industrial, nas margens de estrada.

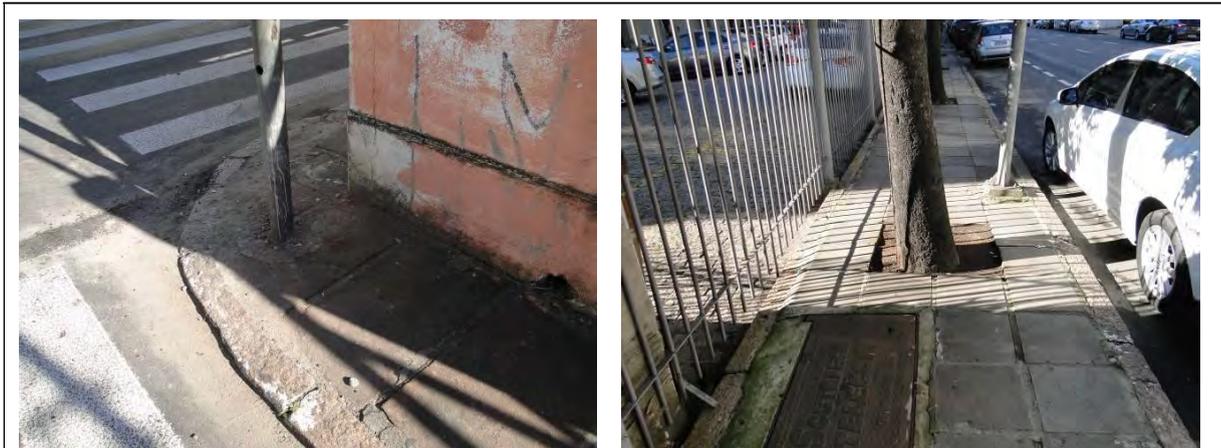
Fonte: André Huyer, 2015.



Porto Alegre

Instituições carnavalescas operando como casas noturnas, desrespeitando horários de operação. Av. Padre Cacique.

Fonte: André Huyer, 2010.



Porto Alegre

Muitos obstáculos a serem superados até que a cidade possa ser considerada de acessibilidade universal.

Fonte: André Huyer, 2014.



Nova Prata é uma cidade de colonização italiana, com 22.830 habitantes (IBGE, 2010).
Fonte: André Hoyer, 2012.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
IV de municipalidade: 487



Localização geográfica



Legislação de regularizações é questionável, desvalorizando o patrimônio cultural da cidade e sua sustentabilidade.

Fonte: André Hoyer, 2012.



Torres

Unidade de Conservação, o Parque Itavepa, área com dunas nas fotos, nunca teve seus limites demarcados, tampouco plano de manejo finalizado, deixando os moradores em situação indefinida. As dunas, nas fotos acima, são do parque contíguo à área urbana.

Fonte: André Huyer, linha superior, esquerda, 2014; direita, 2006; linha inferior 2010.



Erechim

Plano Diretor modificado na ampliação de índices, em quadra acessada somente por duas ruas sem saída.

Fonte: André Hoyer, 2015.



Novo Hamburgo

Havia pretensão de instalar uma faculdade em área central da cidade, sem as contrapartidas cabíveis. Foto: esquina da Av. Julio de Castilhos com a rua Silveira Martins, endereço pretendido.

Fonte: André Hoyer, 2010.



À esquerda, casa histórica, que seria preservada. À direita, antigo prédio industrial que seria demolido.

Fonte: André Hoyer, 2010.

Evento 32**Objeto: Parcelamento solo**

Município/Promotoria: Campinas do Sul/Erechim

Expediente: Inquérito nº 00762.00006/2008

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 2253/2010

Data da 1ª análise pela DAT: 28/12/2010

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se seria loteamento ou desmembramento

Sinopse: A classificação equivocada, de desmembramento ao invés de loteamento, privaria o Município da área para praça, e daria o ônus das obras de infraestrutura urbana.

Obs. Parecer DAT-MA nº 2253/2010:

No caso específico em exame, verifica-se que ao invés do empreendedor fazer a abertura (prolongamento) da via pública, a Prefeitura é que tomou a si essa tarefa, e ainda mais, indenizando o proprietário. Agora ele poderá desmembrar os lotes adjacentes, valorizados pela abertura da rua, sem fazer qualquer investimento, e sem deixar área para que no futuro a Prefeitura possa fazer uma praça, escola infantil ou posto de saúde, por exemplo.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

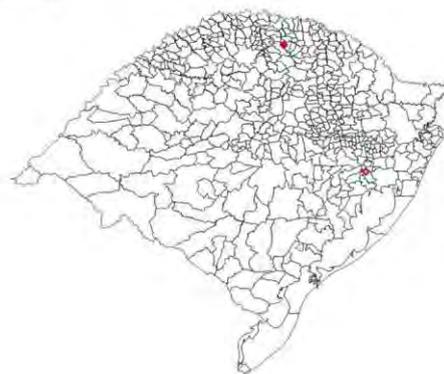
Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros							
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x	x				x	x	x	x			x							x		x	x		



Campinas do Sul tem população de 5.506 habitantes (IBGE, 2010), está localizada no norte do estado, próxima de Erechim.
Foto: www.cidade-brasil.com.br

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497

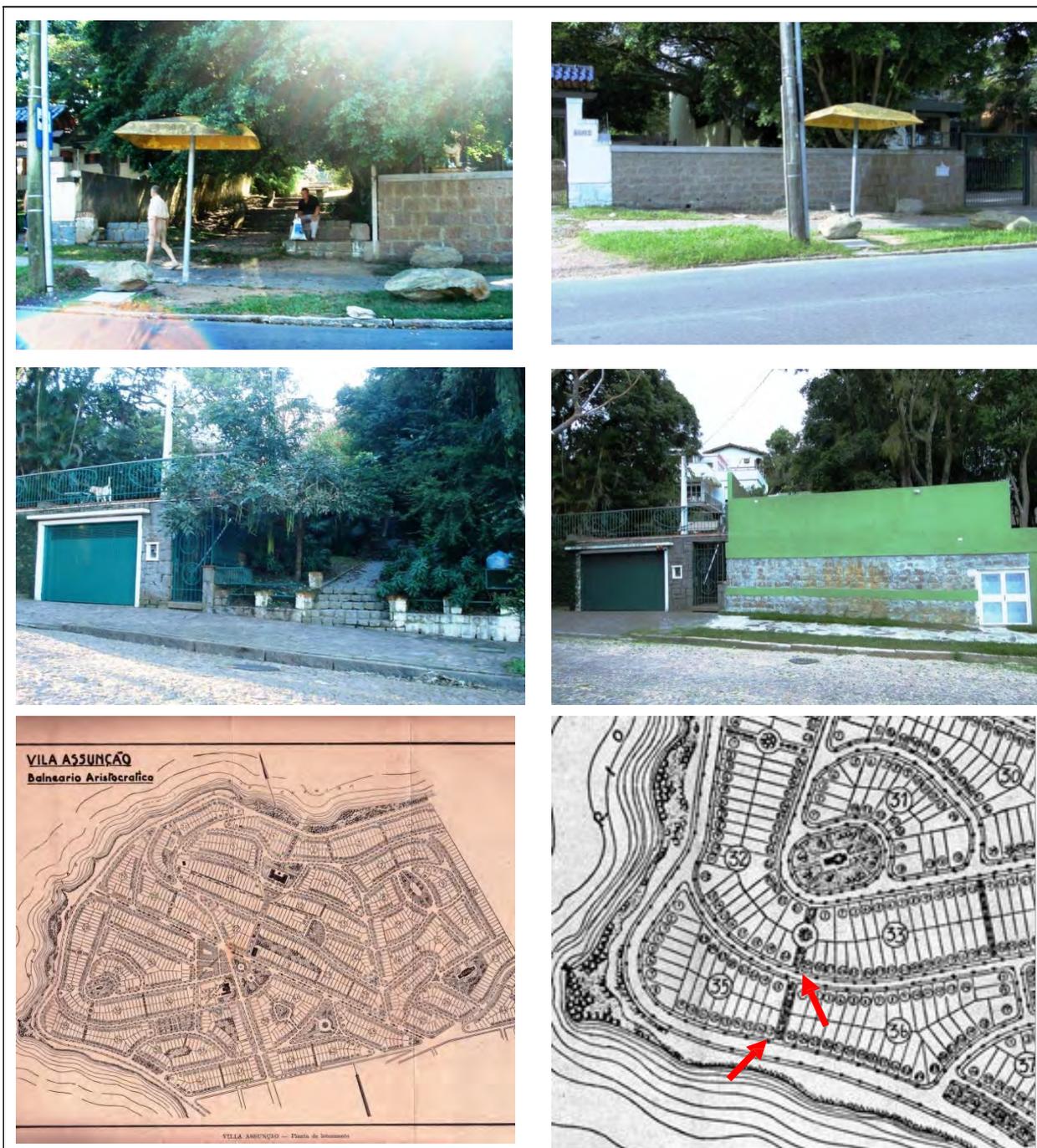


Localização geográfica



Rua foi prolongada (assinalada em vermelho), a expensas da prefeitura, em loteamento particular, licenciado como desmembramento.

Fonte: arte sobre foto do Google Earth.



Porto Alegre, Vila Assunção

Passagens de pedestres foram alienadas e fechadas, dificultando a circulação de pedestres. Nas duas primeiras linhas, à esquerda situação anterior, à direita situação atual.

Fonte:

Linha superior, André Huyer, esquerda, 2007; direita, 2010;

Linha intermediária, André Huyer, esquerda, 2007; direita, 2012.

Linha inferior: LEIRIA, Ruy de Viveiros. In Projeto de urbanização da Vila Assunção. Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. n. 31, jan.1940. p. 31.

Evento 34**Objeto: Licenciamento de empreendimento comercial**

Município/Promotora: Arroio dos Ratos/São Jerônimo

Expediente: PA nº 00887.00029/2010

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0095/2011

Data da 1ª análise pela DAT: 13/01/2011

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se empreendimento comercial, supermercado, foi licenciado de acordo com a legislação

Sinopse: Foi licenciado em desacordo com a legislação.

Obs. Parecer DAT-MA nº 0095/2011:

Alegou que era reforma, mas era prédio totalmente novo. Não fez EIV.
 Não atende acessibilidade. Ocupou área destinada para permeabilidade.
 Não tem estacionamentos

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	x

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio										Outros									
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x				x		x					x							x	x				



Arroio dos Ratos tinha produção carbonífera, população de 13.606 habitantes (IBGE, 2010), faz parte da região metropolitana de Porto Alegre.

Fonte: André Hoyer, 2008.

Rio Grande do Sul - RS

Capital Porto Alegre
 Nº de municípios: 497



Localização geográfica



Baixa densidade e perímetro extenso são características desta cidade que, após o ciclo do carvão, passa por estagnação econômica.

Fonte: André Hoyer, 2007.

Evento 35**Objeto: Afastamentos licenciados para edifício**

Município/Promotoria: Estrela

Expediente: Inquérito nº 00770.00080/2010

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0101/2011; DAT-MA N.º 0273/2011; DAT-MA N.º 0528/2011

Data da 1ª análise pela DAT: 14/01/2011

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se licenciamento de prédio estaria correto

Sinopse: Projeto foi aprovado em desacordo com o plano diretor, Afastamentos laterais menores que os exigidos. Posteriormente o plano diretor foi modificado para que a obra pudesse ser regularizada. Documento que embargou a obra, afirmava que “a obra deve ser paralisada a partir desta notificação até que sejam sanadas quaisquer problemas existentes na legislação municipal”.

Interface técnica:

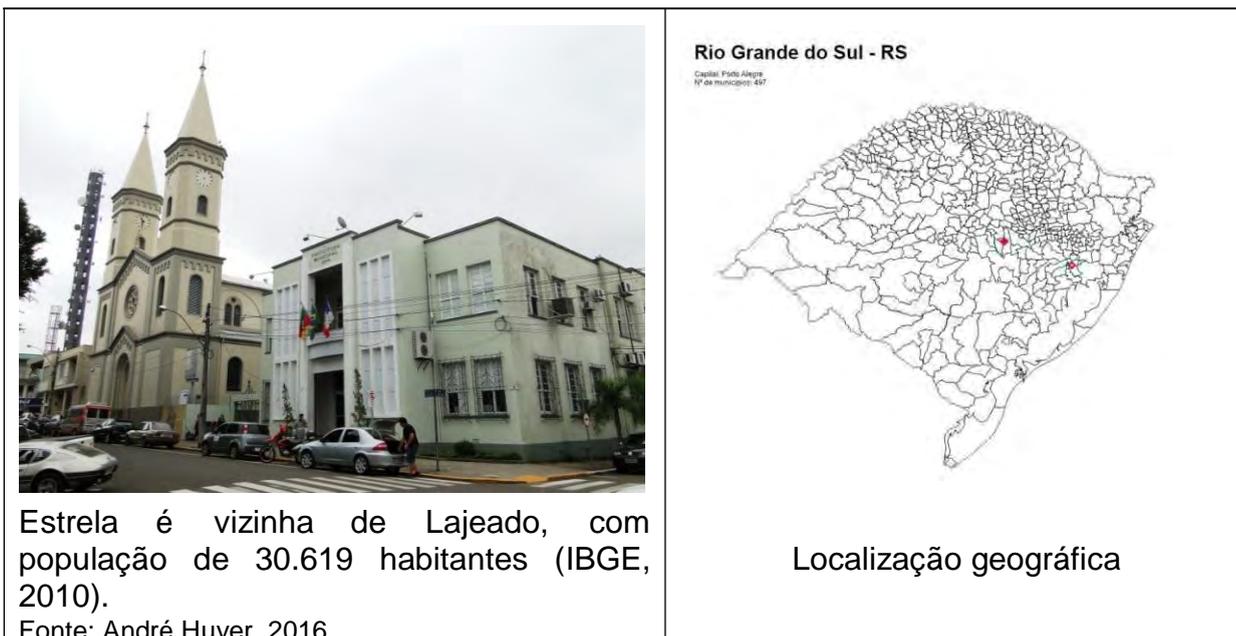
Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio										Outros										
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
x	x				x		x		x		x			x					x						



Evento 36**Objeto: Audiências públicas para obras novas**

Município/Promotoria: Torres

Expediente: n/d

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0260/2011

Data da 1ª análise pela DAT: 11/02/2011

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Se audiências estariam sendo realizadas de maneira adequada

Sinopse: Sentença judicial exigia que prédios com mais de dez pavimentos realizassem EIV e audiências públicas. Verificou-se que as audiências eram realizadas depois que os prédios já estavam licenciados e com as obras sendo executadas.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	x

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	x

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros									
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
																			x						



Torres

A construção sistemática de prédios altos em bairro de residências térreas levou a determinação judicial de que todos os projetos novos, com mais de dez pavimentos de altura, deveriam ter Estudo de Impacto de Vizinhança. Os EIV, então, passaram a ser realizados, em vários casos, somente como formalidade, após as obras já terem iniciado.

Fonte: André Huyer, 2010.



Questionamento do licenciamento de prédio com 29 pavimentos (ao centro, na foto acima) promovido pelo MP/RS, levou a decisão judicial de exigência de EIV para prédios de mais de dez pavimentos.

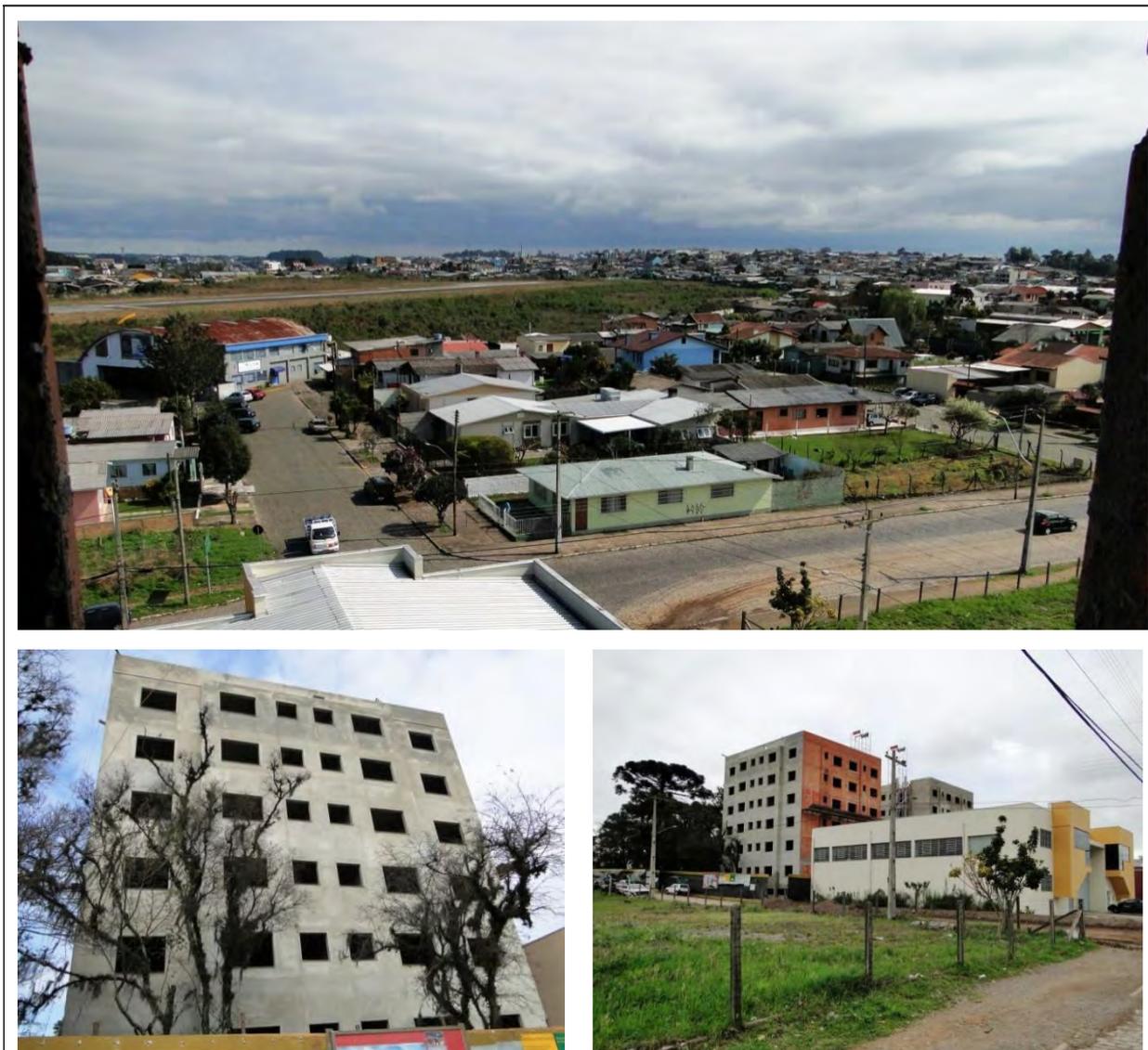
Fonte: André Huyer, 2010.



São Leopoldo

Prédios construídos junto ao muro de divisa de indústria de forjaria. A área da habitação era zona de transição, mas foi ocupada clandestinamente e depois legalizada como habitacional, resultando em problema de poluição sonora de difícil solução.

Fonte: André Hoyer, esquerda, 2016; direita, 2011.



Caxias do Sul

Licenciamento inicial tinha altura superior à permitida. Foto superior é a vista da pista do aeroporto de uma janela de um apartamento da obra.

Fonte: André Huyer, 2011.

Evento 39**Objeto: Alteração de zoneamento no Vale dos Vinhedos**

Município/Promotoria: Bento Gonçalves

Expediente: Inquérito nº 00722.00069/2009

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1981/2011

Data da 1ª análise pela DAT: 10/10/2011

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se alteração parcial do perímetro de rural para urbano prejudicaria a proteção das características do Vale dos Vinhedos

Sinopse: Ampliação da área urbana tinha o objetivo de possibilitar a construção de um loteamento na área rural, em propriedade privada definida. Causaria degradação do Vale dos Vinhedos, antieconomicidade para a cidade.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	x
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros									
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
x	x		x			x	x	x			x	x	x			x	x		x		x					



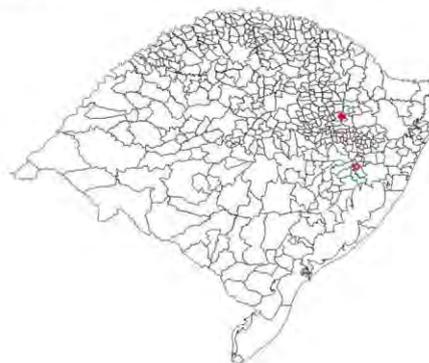
Bento Gonçalves é vizinha de Caxias do Sul, também de colonização italiana, com população de 107.278 habitantes (IBGE, 2010). Polo de indústria moveleira e vitivinícola.

Fonte: André Huyer, 2011.

Rio Grande do Sul - RS

Localiza: Porto Alegre

UF: RS Município: 497



Localização geográfica



Projeto pretendia alterar de rural para urbana parte da área do Vale dos Vinhedos, a primeira área com “Indicação de Procedência” brasileira, reconhecida pelo Mercado Comum Europeu.

Fonte: André Huyer, 2011.

Evento 40**Objeto: Projetos de Lei de alteração do Plano Diretor**

Município/Promotoria: Bento Gonçalves

Expediente: Inquérito nº 00722.00081/2010

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 2250/2011

Data da 1ª análise pela DAT: 16/11/2011

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Se as propostas de modificação do PD seriam sustentáveis

Sinopse: Todos projetos de lei careciam de embasamento técnico.

Obs. Parecer DAT-MA nº 2250/2011:

Do ponto de vista do planejamento urbano, o plano diretor de Bento Gonçalves está sendo desconstruído. As modificações que estão sendo encaminhadas no plano diretor de Bento Gonçalves não tem embasamento técnico consistente, falta visão de conjunto da cidade e de sustentabilidade, ferem vários princípios consagrados e usualmente aceitos de urbanismo, tanto técnicos como legais. Utilizando as palavras do vereador Gilmar Pesutto, o plano diretor de Bento Gonçalves está evaporando.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	X
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	X
Mobilidade/prejuízo à circulação:	X
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	X
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

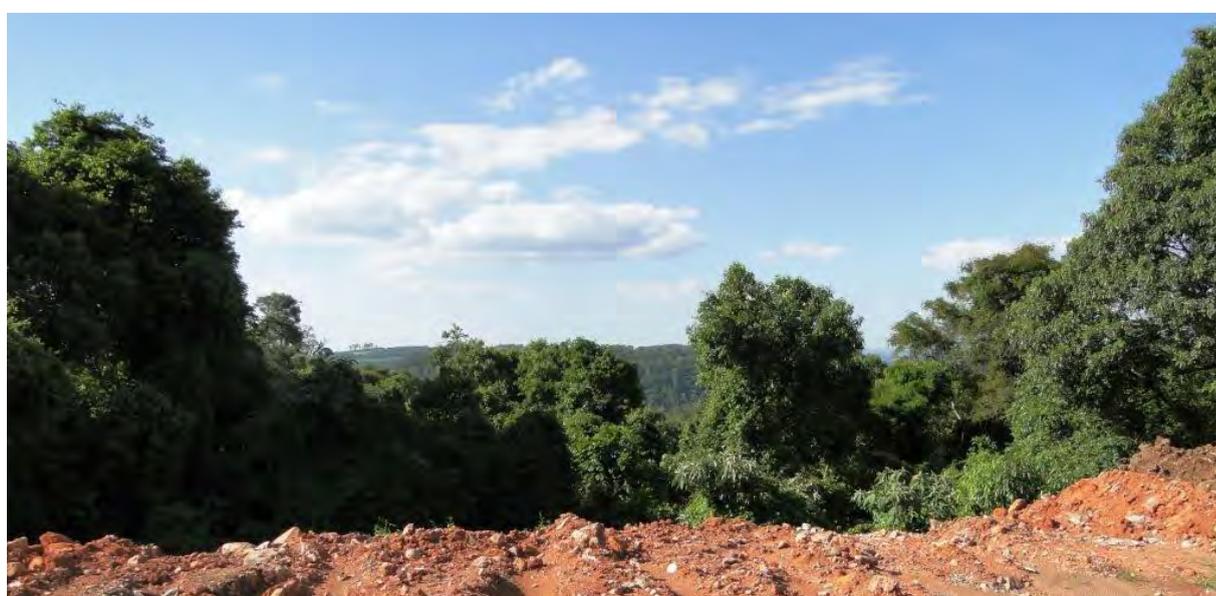
Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X			



Bento Gonçalves
Área que iria ser alterada de “sítios de lazer” para “zona industrial”.

Fonte: André Hoyer, 2011.



Área de preservação permanente que iria ser alterada para “Zona de Habitação”.

Fonte: André Hoyer, 2011.



Torres

Construção nova não respeitou recuo de jardim de 6m, obrigatório na av. Beira Mar, utilizando-se de artifício de alegar ser reforma. Largura do passeio também é muito inferior à exigência legal.

Fonte: André Huyer, 2011.

Evento 42**Objeto: Urbanização do Recanto Maestro**

Município/Promotora: São João do Polêsine e Restinga Seca/Faxinal do Soturno

Expediente: Inquérito nº 772.00018/2010

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0075/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 13/01/2012

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se o uso (comercial) estaria correto perante o licenciamento (residencial)

Sinopse: Foi verificado que há um loteamento residencial, ocupado com atividades também residenciais. Mas contíguos, há muitos prédios de atividades comerciais e de serviços, já em atividade e muitos outros ainda em construção (faculdade, clínica, etc.). Parte em zona considerada urbana, no município de São João do Polêsine, apesar de não ter essas características consolidadas, e parte em zona rural, no município de Restinga Seca, que é limítrofe. As construções no município de São João do Polêsine não seriam irregulares, pois é área urbana. Falta é planejamento urbano, exigência de contrapartidas, etc. Já em Restinga Seca é questionável os licenciamentos dados para os prédios em zona rural.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	x
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x	x	x		x		x	x			x	x					x							

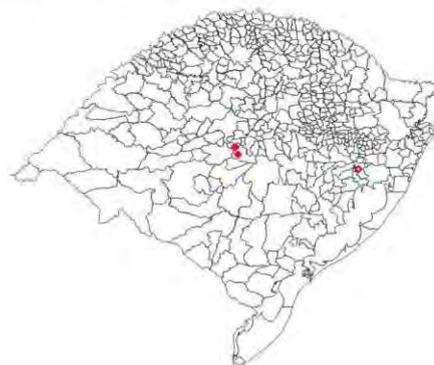


Vale Vêneto é o núcleo urbano mais próximo do Recanto Maestro, no município de São João do Polêsine.

Fonte: André Huyer, 2010.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
N.º de municípios: 497



Localização geográfica



Vista a partir do topo do loteamento residencial, áreas com características rurais. A cidade de São João do Polêsine está situada a aproximadamente 12 km deste “núcleo urbano”, fazendo divisa com a área rural do município de Restinga Seca, cuja sede está à 30 km de distância, sendo a economia de ambas predominantemente ligada a produção primária. São João do Polêsine tem população de 2.635 habitantes e Restinga Seca de 15.849 habitantes (IBGE, 2010). Ficam próximas de Santa Maria, o maior polo regional da região central do estado.

Fonte: André Huyer, 2012.



Proliferam prédios de serviços, como uma faculdade cujo estacionamento está ilustrado à direita.

Fonte: André Huyer, 2012.

Evento 43**Objeto: Instrumento do Plano Diretor**

Município/Promotora: Caxias do Sul

Expediente: PR.00748.00146/2011-3

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0129/2012; DAT-MA Nº 1442/2011

Data da 1ª análise pela DAT: 26/01/2012

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Se seria correto aplicar o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios em toda a área urbana do município

Sinopse: Considerando as peculiaridades do município em exame (Caxias do Sul), foi concluído que é equivocada a solução adotada.

Interface técnica:

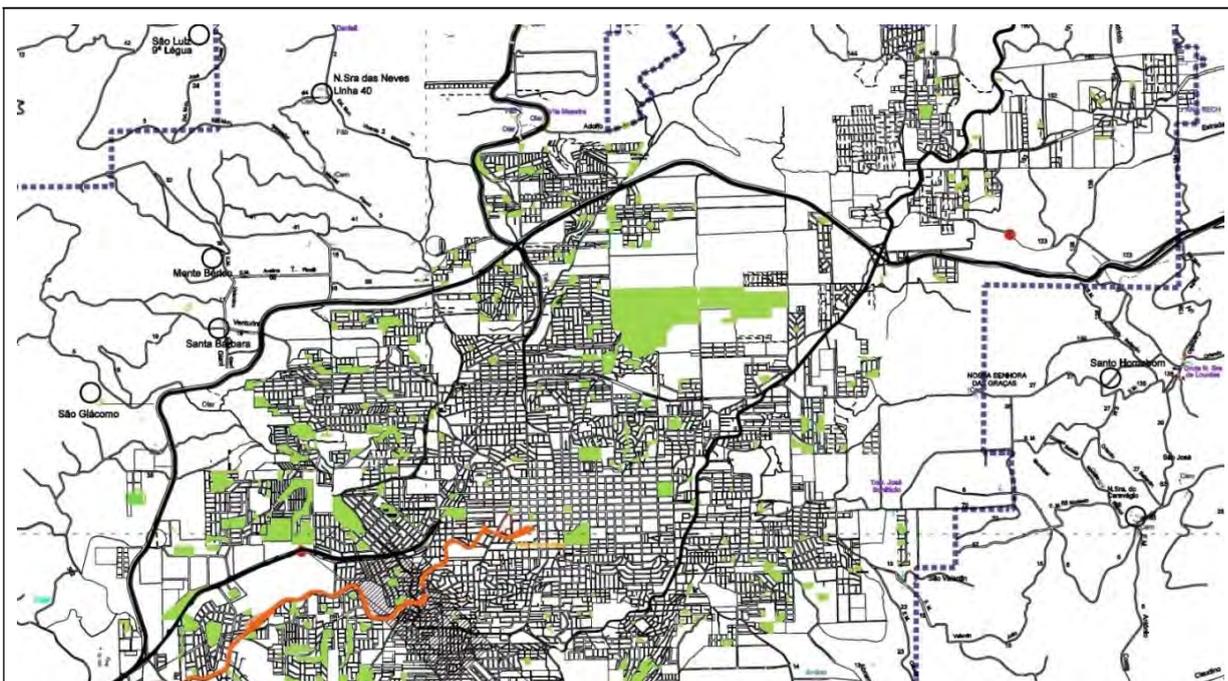
Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros													
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV					
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)															
x	x		x	x	x		x		x		x		x				x								x	x				



Caxias do Sul

A segunda cidade mais populosa do estado (435.564 habitantes, IBGE, 2010), com ampla área urbana não ocupada, pretendia que se aplicassem sobre toda ela os instrumentos de ocupação compulsória. A linha tracejada azulada é o limite urbano.

Fonte: Planta do Plano Diretor de Caxias do Sul.

Evento 44**Objeto: Licenciamento de *Outdoors***

Município/Promotora: Porto Alegre/PJ do Meio Ambiente

Expediente: n/d

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0557/2012 e DAT-MA N.º 1165/2012; 1583/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 30/03/2012

Investigado: Prefeitura e empreendedores privados

Questionamento: Se seriam irregulares as mídias publicitárias

Sinopse: Verificou-se que a legislação municipal era burlada com a utilização de expedientes para “regularização” das mídias, o que terminava não ocorrendo, porque não atendiam à legislação. Por outro lado, o Município não realizava ações fiscais para coibir as irregularidades.

Interface técnica:

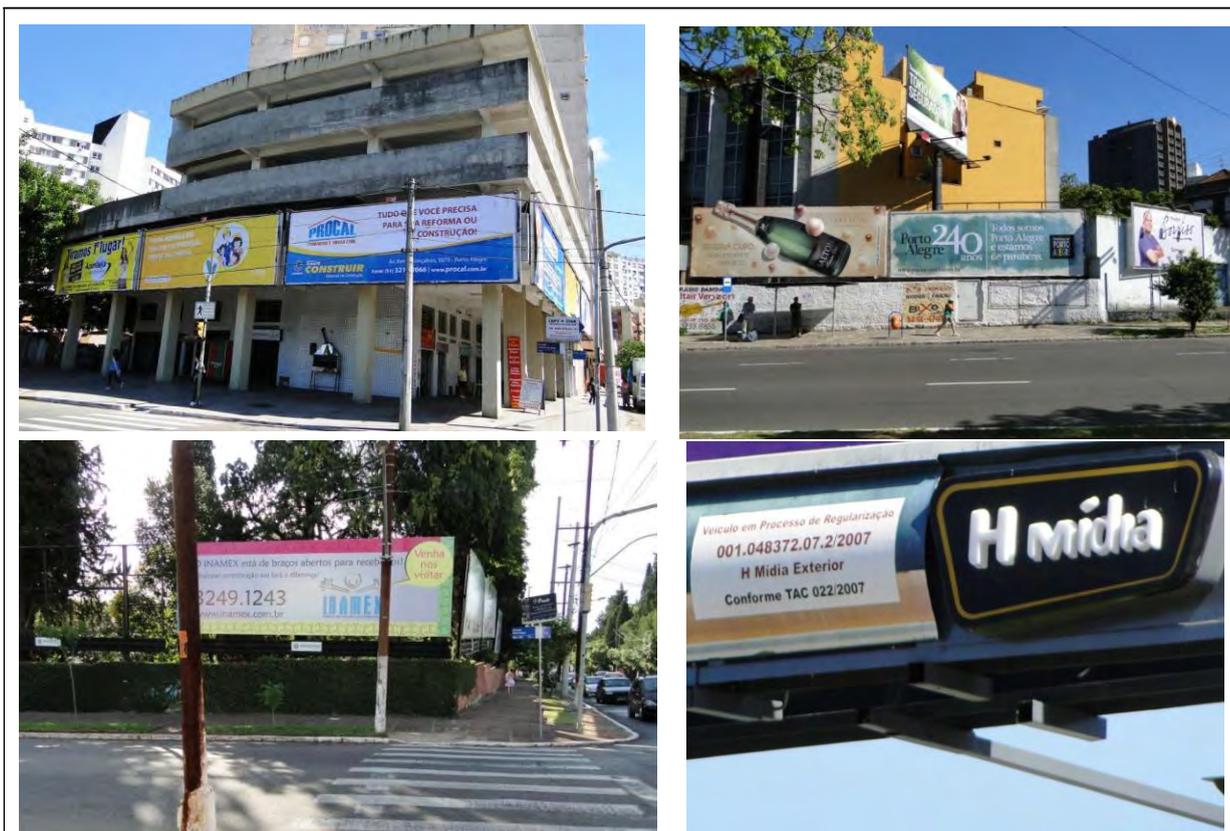
Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	X

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	X

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros									
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
										X					X	X				X				X	



Porto Alegre

Painéis de publicidade afixados sem afastamentos regulamentares, sem licença, em locais proibidos (cemitérios, escolas), ao invés do número da licença – obrigatório de ser exibido – o número de um termo de ajustamento de conduta que jamais era cumprido.

Fonte: André Huyer, 2012.

Evento 45**Objeto: Tramitação de processos de licenciamentos**

Município/Promotoria: Imbé/Tramandaí

Expediente: Inquérito nº 00915.00070/2011

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0700/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 24/04/2012

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Se prazos de aprovação estariam adequados

Sinopse: Concluiu-se que projetos de determinados profissionais eram aprovados com mais celeridade do que projetos de outros profissionais e que cartas de “habite-se” eram expedidas antes do licenciamento dos projetos.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	x

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio										Outros										
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
x							x												x						



Imbé, cidade de veraneio, projetada pelo urbanista Ubatuba de Farias, com alamedas e praia marítima, é a cidade do interior do estado palco do maior número de inquéritos de ordem urbanística nesta pesquisa.

Fonte: André Hoyer, 2010.

Evento 46**Objeto: Poluição de indústria**

Município/Promotoria: Santa Cruz do Sul

Expediente: Inquérito nº 861.00089/2009

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1121/2012; 1441/2014 (antecedente N.º 137/2010);

Data da 1ª análise pela DAT: 05/07/2012

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se estaria causando poluição sonora

Sinopse: Investigado recebeu licença de operação, em “zona residencial preferencial”, apesar da atividade de “Fabricação, montagem e reparação de embarcações” com potencial poluidor “ALTO”, segundo consta na própria licença. Prefeitura não se manifesta quando questionada. Causa poluição sonora, particulados, odores e trânsito pesado.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	x
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio											Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
IV										x	x							x							



Distante 156 km da capital, Santa Cruz do Sul tem população de 118.374 habitantes (IBGE, 2010), e é polo da indústria fumageira.

Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica



Indústria metalúrgica (“fábrica de barcos”) com “alto potencial poluidor”, licenciada para operar em bairro residencial, em instalações precárias.

Fonte: André Huyer, 2012.



Taquari

Área de praça ocupada clandestinamente, moradores convivem sem água e energia, que está disponível no outro lado da rua.

Fonte: André Hoyer, 2012.

Evento 48**Objeto: Licenciamento de parcelamento do solo**

Município/Promotoria: Porto Alegre/PJ da Habitação e Ordem Urbanística

Expediente: Inquérito nº 01202.00213/2012

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1755/2012

Data da 1ª análise pela DAT: 9/11/2012

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Se estaria correto o parcelamento do solo

Sinopse: Havendo prolongamento e abertura de novas vias deveria ser licenciado como loteamento, mas o foi como desmembramento, então não sendo destinadas áreas para equipamentos comunitários (praças, etc.).

Interface técnica:

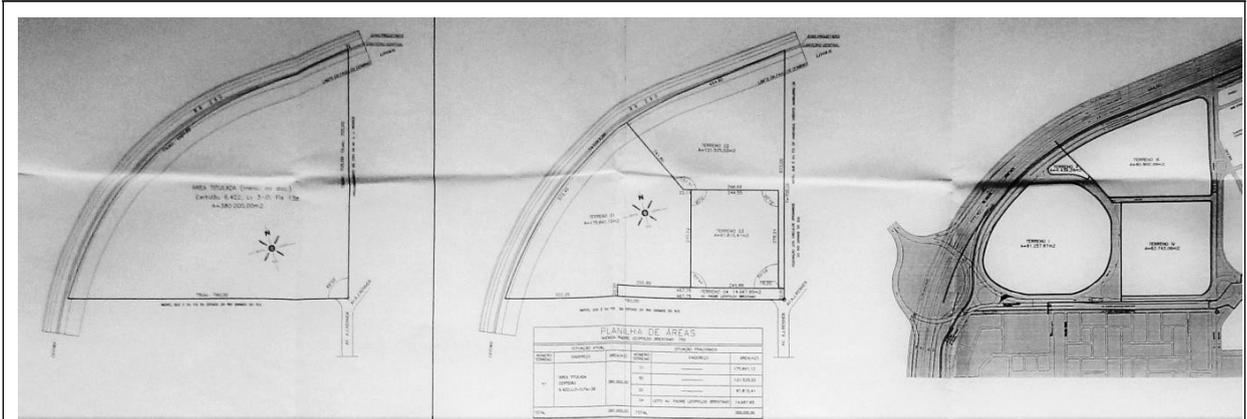
Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

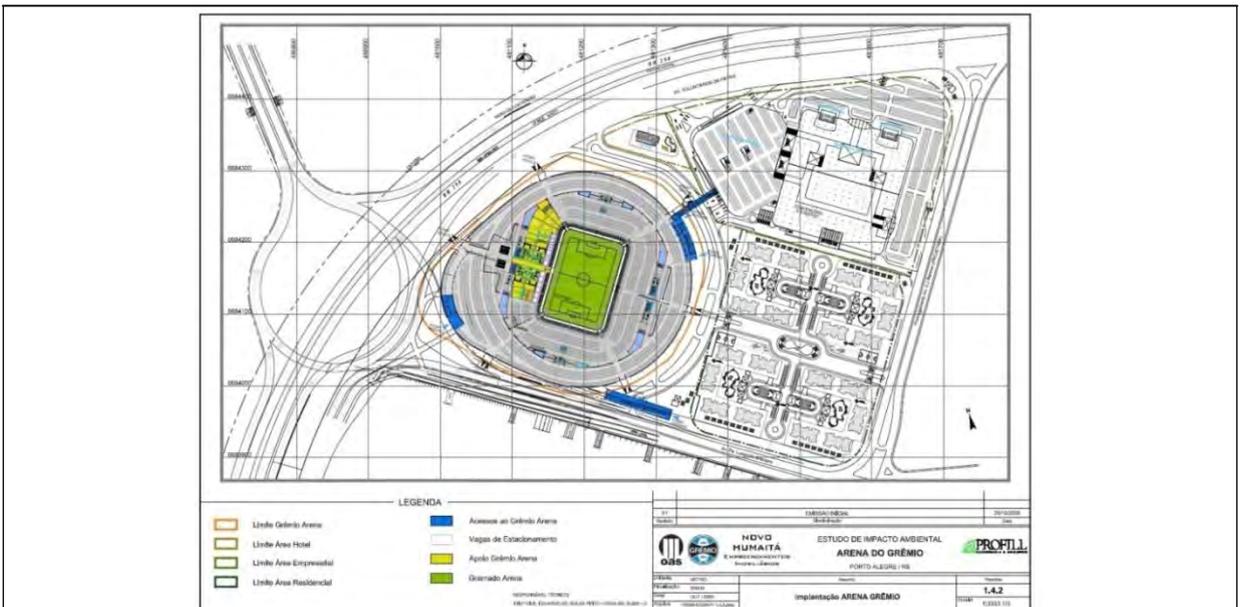
Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio										Outros											
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV	
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)											
IV	x	x			x	x		x			x	x						x		x						



Porto Alegre, bairro Humaitá
 Gleba foi dividida em lotes menores, com prolongamento e abertura de vias públicas novas, mas foi considerada desmembramento, e não loteamento.
 Fonte: EVU



Mesmo os lotes resultantes do desmembramento inicial foram novamente desmembrados, com prolongamento de vias existentes, e ainda assim foram considerados novamente como desmembramento e não loteamento.
 Fonte: EVU



Planta geral do complexo, onde pode ser verificada a abertura e prolongamento de diversas vias urbanas.
 Fonte: EIA.

Evento 49**Objeto: Licenciamentos diversos**

Município/Promotoria: Ijuí

Expediente: Inquérito nº 794.00056/2011 e nº 794.00068/2011

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1861/2012; 0452/2013; 0196/2014; GAT-MA 0119/2016

Data da 1ª análise pela DAT: 27/11/2012

Investigado: Prefeitura, empreendedor privado e servidor da prefeitura

Questionamento: Se seria legal licenciamento de obra, sem estacionamento e demolindo fachada histórica

Sinopse: Investigação iniciou sobre obra construída em desacordo com a legislação, derivando inclusive sobre a conduta de servidor da prefeitura. Foi apurado que, além de licenciamentos questionáveis, não havia limite para índice de aproveitamento, e que havia possibilidade de regularizar grande gama de infrações ao plano diretor.

Obs. Explicação da Prefeitura, transcrita no Parecer GAT-MA 0119/2016:

Como o município não regularizou a lei do solo criado do Plano diretor existente até 2012, o índice de aproveitamento nunca foi exigido em qualquer projeto requerido.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	X
Acessibilidade:	
Outros:	X

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	X
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
									X			X							X					



Ijuí se orgulha de ter sido colonizada por doze etnias, tem população de 78.915 habitantes (IBGE, 2010), distante 400 km da capital, na região centro norte do estado.
 Fonte: André Huyer, 2014.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
 Nº de municípios: 457



Localização geográfica



Obra que deu início à investigação não preservou fachada histórica nem dispõe de estacionamento, ao contrário do licenciamento. Também altura e índice de aproveitamento estariam irregulares, mas foi licenciada. Posteriormente foi apurado que na prática não havia limites para o índice de aproveitamento e que tudo poderia ser regularizado.

Fonte: André Huyer, 2014.

Evento 50**Objeto: Loteamento em APP**

Município/Promotoria: Mostardas/PJ da Habitação e Ordem Urbanística

Expediente: Processo Judicial nº 1.05.03179900

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0230/2013

Data da 1ª análise pela DAT: 13/02/2013

Investigado: Empreendedor privado

Questionamento: Viabilidade de implantação de loteamento

Sinopse: Empreendedor requeria licenciamento da parte não executada do loteamento, a fim de viabilizar execução da infraestrutura que ele não havia implantado na parte já ocupada. O empreendedor tentava uma autorização via acordo judicial. A área total da gleba era de aproximadamente 1.500 hectares, com intenção de assentar 30.000 lotes. Seria urbanizada Área de Preservação Permanente.

Obs. Parecer DAT-MA nº 0230/2013:

Considerando que a maior parte da área proposta para o Residencial Praia do Bacopari consiste de ambientes bem preservados, com restrições legais para ocupação e com baixo valor econômico, entende-se que não existe viabilidade para a implantação do empreendimento, inclusive pela impossibilidade de um novo licenciamento ambiental. Logo, a proposta elaborada pelo empreendedor para regularização do loteamento não apresenta viabilidade para implantação.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x		X		x		x								x		x							x

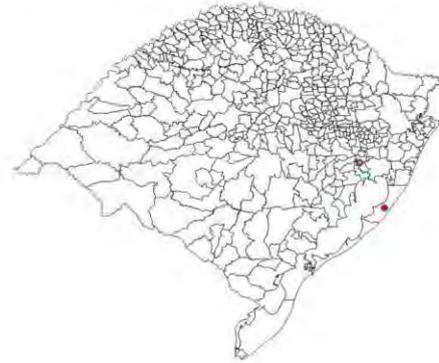


Mostardas (população 12.124 habitantes, IBGE, 2010).

Fonte: André Huyer, 2007.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica



A localidade de Baco Pari faz parte do município de Mostardas, localizados no istmo entre o oceano atlântico e a Laguna dos Patos, abrangendo também pequena parte do território do município de Palmares do Sul.

Local de implantação do Residencial Praia do Bacopari. A) Imagem de satélite de 29/05/2005 disponível no Programa Google Earth. B) Sobreposição do projeto do Residencial Praia do Bacopari sobre a imagem de satélite.

Fonte: Documento DAT-MA nº 0230/2013, imagem preparada pelo biólogo Luiz Fernando de Souza.



À esquerda aspecto da área que foi parcialmente urbanizada. À direita aspecto geral do restante da gleba, onde havia a pretensão de urbanizar sobre dunas.

Fonte: André Huyer, 2013.



pddua		ÍNDICES DE APROVEITAMENTO				6
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO				QUOTA IDEAL
		IA	SC	TPC	IA MÁXIMO	
INTENSIVA ⁽¹⁾	01	1,0	Não	Sim ⁽⁴⁾	1,5	75m ²
	02a	1,0	Sim	Sim	1,5	300m ²
	02b	1,0	Sim	Sim	1,5	150m ²
	03	1,3	Não	Sim ⁽⁴⁾	2,0	75m ²
	04	1,3	Sim	Sim	2,0	150m ²
	04a	1,3	Sim	Sim	2,0	300m ²
	05	1,3	Sim	Sim	2,0	75m ²
	06	1,3	Sim	Sim	2,0	150m ²
	07	1,3	Sim	Sim	3,0	75m ²
	09	1,3	Sim	Sim	3,0	75m ²
	11	1,6	Sim	Sim	3,0	75m ²
	13	1,6	Sim	Sim	3,0	75m ²
	15	1,9	Sim	Sim	3,0	75m ²
	17	1,9	Sim	Sim	3,0	75m ²
	19	2,4	Sim ⁽⁶⁾	Sim	3,0	75m ²
	21	0,65	Sim	Sim	2,0	-
	23	Regime urbanístico próprio a critério do SMGP ⁽²⁾				-
	25	Regime urbanístico próprio ⁽²⁾				-
	31	0,1	-	-	-	20.000m ²
33	0,1	-	-	-	5.000m ²	

Porto Alegre, bairro Menino Deus, rua Miguel Couto. Localização aproximada assinalada no círculo tracejado.

Aquisição de solo criado acarretou a necessidade de derrubar vários espécimes vegetais. O índice de aproveitamento da zona é 1,3, mas, com a utilização de solo criado pode chegar até 2,0 (código 05 da tabela do Anexo 6 do Plano Diretor).

Fonte:

Linha superior, André Huyer, 2013.

Linha inferior, esquerda,

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/regpla+macroz+bairros_vig.pdf

Linha inferior, direita, anexo 6 do Plano Diretor,

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/anexo_6.pdf



Novo Hamburgo

Indústria de alto potencial poluidor (na foto da direita) licenciada dentro de bairro predominantemente residencial (foto da esquerda).

Fonte: André Hoyer, 2016.

Evento 53**Objeto: Licenciamento de edifício**

Município/Promotora: Sinimbu/Santa Cruz do Sul

Expediente: Peça de Informação n.º 00861.00095/2012

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0482/2013; 1438/2014; 1638/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 02/04/2013

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Regularidade da edificação frente à legislação

Sinopse: Licenciamento irregular; não atende acessibilidade e código civil. Dificulta a circulação no passeio público. Autor do projeto era o próprio revisor da Prefeitura.

Interface técnica:

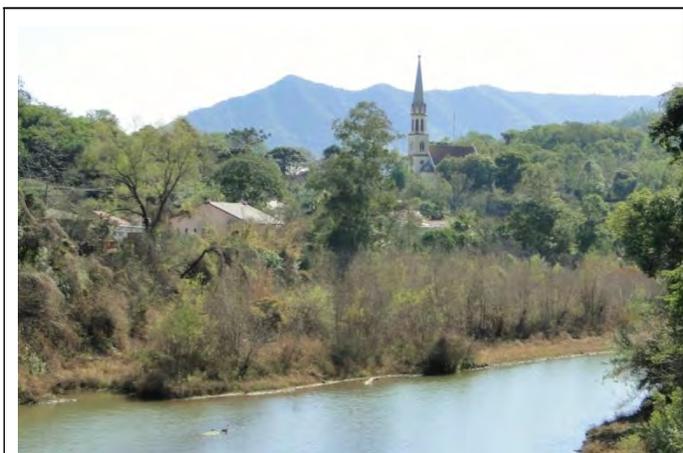
Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	X
Acessibilidade:	X
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	X
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

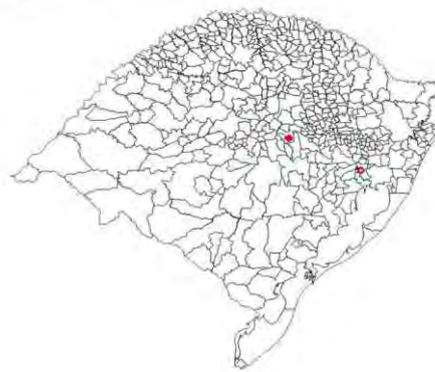
Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
	X					X			X		X			X					X		X			



Sinimbu é uma cidade com população de 10.068 habitantes (IBGE, 2010), urbanizada paralela ao rio Pardinho, próxima de Santa Cruz do Sul, de colonização germânica. Sua economia é centrada na produção primária.
Fonte: André Huyer, 2012.

Rio Grande do Sul - RS

Capital: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica



Nível do pavimento térreo do prédio é elevado em relação ao passeio. “Solução” foi alterar o passeio, prejudicando a circulação de pedestres, e ainda assim não resolvendo completamente o desnível da entrada do prédio.

Fonte: André Huyer, 2016.

Evento 54**Objeto: Adro da Igreja Matriz**

Município/Promotoria: Gramado

Expediente: Inquérito nº **00782.00002/2010**

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0678/2013; 1257/2013; antecedentes: N.º 1280/2010; 1405/2011;

Data da 1ª análise pela DAT: 17/05/2013

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Conformidade da execução da obra de edificação comercial, situada no entorno da Igreja Matriz de Gramado, com o projeto discutido e aprovado.

Sinopse: Deque de restaurante privado sobre o adro da igreja com barreiras para livre circulação, prejudicando o trânsito de pedestres.

Interface técnica:

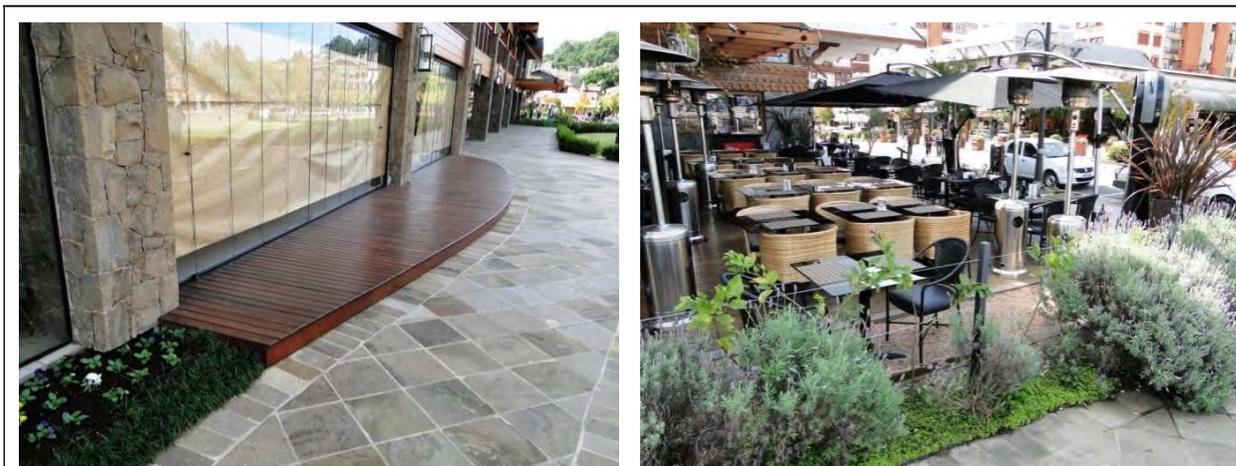
Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	X
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	X

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
	X				X				X					X					X					



Gramado

À esquerda como deveria ser e à direita como um empreendedor fez, apropriando-se de parte do adro da igreja, impedindo a livre circulação de pedestres (na zona de metro quadrado mais caro da cidade turística).

Fonte: André Hoyer, 2013.



Canoas

Círculo tracejado azul indica o raio no qual um acidente do tipo *flashfire* teria probabilidade de 100% de fatalidades. O círculo tracejado amarelo indica o raio no qual um acidente do tipo “UVCE” a probabilidade seria de 50% de fatalidades. Os prédios visualizados no quadrante esquerdo inferior dos dois círculos são conjuntos habitacionais recentemente edificadas.

Fonte: informações disponibilizadas no PI nº 00739.00117/2012, trabalhadas sobre foto do Google Earth.



Vizinhança é repleta de potenciais fontes de acidentes ampliados.

Fonte: André Huyer, 2016.

Evento 56**Objeto: Compensações de empreendimento**

Município/Promotora: Porto Alegre/PJ do Patrimônio Público de Porto Alegre

Expediente: PR.01203.0059/2013-0

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1410/2013; 1523/2014; 1815/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 30/09/2013

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Município estaria assumindo obrigações que seriam do empreendedor particular

Sinopse: Acordo efetivado entre o Município de Porto Alegre e empreendedor privado, sobre a execução de medidas compensatórias e mitigatórias de complexo de estádio de futebol, *shopping center* e conjunto residencial. Causaria prejuízo aos cofres públicos, restringindo a execução de outras obras públicas. Constatou-se a veracidade da denúncia. O Parecer gerou recomendação do MP à Prefeitura de Porto Alegre para que não executasse as obras. Valor superior a R\$ 100 milhões de reais.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio										Outros										
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
	x	x	x	x	x	x		x			x	x					x		x		x				

JULIANA BUBLITZ

Alvo de questionamentos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e do Ministério Público Estadual (MP), a prefeitura de Porto Alegre já gastou R\$ 9,7 milhões em obras de mobilidade urbana no entorno da Arena.

O investimento é considerado indevido pelos dois órgãos, que apontam indícios de irregularidades no termo de compromisso firmado entre o município e a OAS para a construção do complexo esportivo do Grêmio.

Tanto os técnicos do TCE quanto do MP chegaram à mesma conclusão: o Paço assumiu intervenções na região do estádio pelas quais a construtora já havia se responsabilizado. Portanto, o pagamento delas – no entendimento dos órgãos – caberia à OAS. O custo da transferência de ônus para o Executivo é estimado em cerca de R\$ 160 milhões.

Em outubro, por recomendação do MP e do Ministério Público de Contas (MP de Contas), o município decidiu suspender os repasses e a liberação de licenciamentos no complexo. Com isso, não chegou a aplicar tudo o que estava previsto para a primeira fase das obras. Com os R\$ 9,7 milhões já investidos seria possível construir creches para 700 crianças em turno integral.

Para a segunda fase, a administração já havia previsto R\$ 10 milhões, sendo R\$ 7,9 milhões da União. Com a suspensão, nada foi investido. A situação é encarada com preocupação pelo secretário municipal de Gestão, Urbano Schmitt. Segundo ele, enquanto não se chega a uma definição, Porto Alegre pode sair prejudicada:

– Esse dinheiro só pode ser usado para este fim. Se não o aplicarmos até 30 de junho, ele volta para a União.

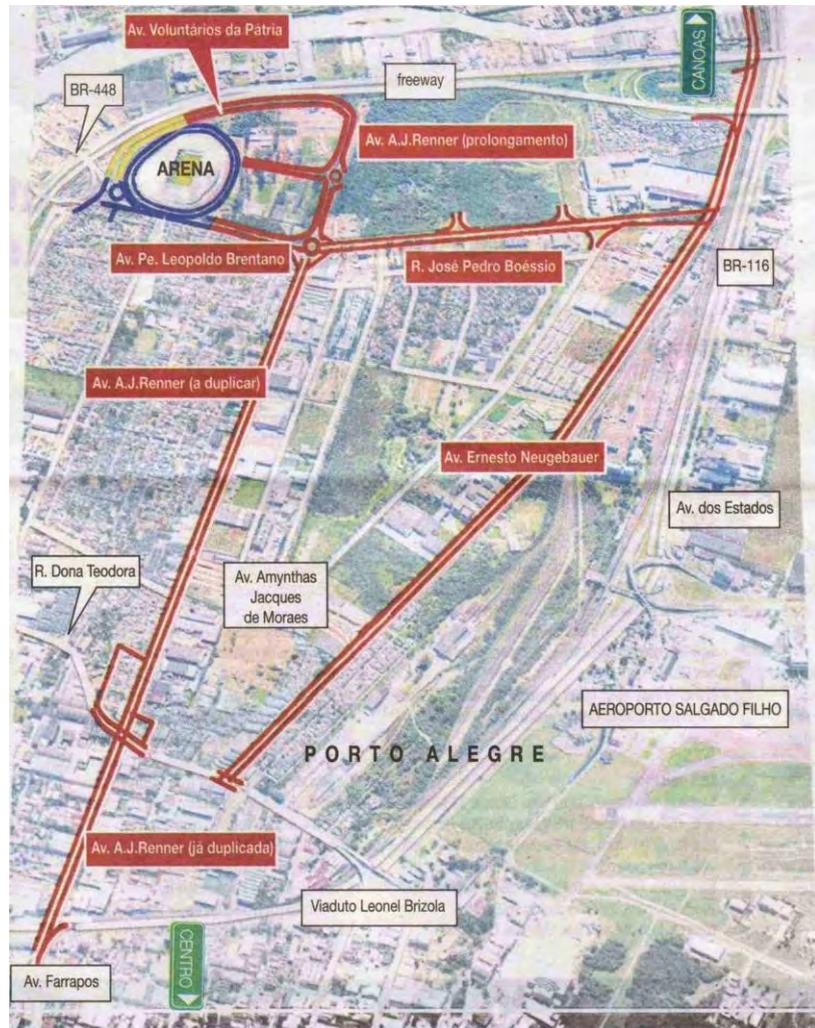
Schmitt entende que o custo dessas obras não pode ser repassado integralmente para a OAS porque, desde 2007, a prefeitura e a União já discutiam a construção da Rodovia do Parque (BR-448) e seus impactos no bairro Humaitá. Como a 448 ampliou o número de veículos em circulação na região, estimados em 22 mil ao dia, o secretário considera justa a partilha dos custos das intervenções.

O argumento é contestado pelo TCE. Segundo os auditores, a OAS responsabilizou-se pela execução das obras sabendo da construção da 448. Sobre o aporte de Brasília, dizem que "a utilização de recursos federais não afasta a tese de prejuízo ao erário, pois esses recursos públicos deveriam ser utilizados em favor do interesse público".

juhana.bublitz@zerohora.com.br

O MAPA DA CONTROVÉRSIA

Confira os projetos na região do estádio do Grêmio, os custos e a previsão de realização de cada um deles



PRIMEIRA FASE

- Duplicação de parte da Avenida Padre Leopoldo Brentano
- Ampliação da Avenida Voluntários da Pátria
- Construção da Rua 01
- Valor total: R\$ 17 milhões
- Valor pago: R\$ 9,7 milhões
- Origem dos recursos: R\$ 8,7 milhões do governo federal e R\$ 1 milhão de contrapartida da prefeitura
- Situação: 80% concluída. A pedido do MP e do MP de Contas, prefeitura suspendeu investimento

- Canal de drenagem no prolongamento da Avenida Voluntários da Pátria
- Valor total: R\$ 10 milhões
- Valor pago: -

- Origem dos recursos: R\$ 7,9 milhões do governo federal e R\$ 2 milhões de contrapartida da prefeitura
- Situação: não começou. A pedido do MP e do MP de Contas, a prefeitura suspendeu o investimento

TERCEIRA FASE

- Engloba uma série de obras na região ainda sem previsão de início, entre elas a duplicação da Avenida A.J. Renner e as ampliações da Rua José Pedro Boëssio e da Avenida Ernesto Neugebauer.
- Valor estimado: R\$ 130 milhões
- Valor pago: -
- Origem dos recursos: indefinida
- Situação: indefinida

Porto Alegre

As compensações do Complexo da Arena, estádio de futebol, centro comercial, hotel e conjuntos habitacionais, que deveriam ser executadas pelo empreendedor, mas que a prefeitura havia assumido indevidamente, conforme divulgado pela imprensa.

Fonte: ZERO HORA, 28.jan.2014, p.6.

Evento 57**Objeto: Urbanização do Cerro de Bagé**

Município/Promotora: Bagé

Expediente: Inquérito nº 00718.00028/2012

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1447/2013

Data da 1ª análise pela DAT: 08/10/2013

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se a construção do loteamento causaria degradação ambiental

Sinopse: Causaria degradação ambiental da paisagem e antieconomicidade para a cidade, por estar distante das áreas urbanizadas. Loteamento habitacional popular em local de preservação da paisagem e afastado da malha urbana.

Obs. Parecer DAT-MA nº 1447/2013:

Conforme a exposição de motivos da missiva trata-se de implantar um loteamento em local afastado da malha urbana, sem infraestrutura urbana (pavimentação, água, transporte coletivo, recolhimento de lixo, etc.). [...] Como afirmou a missiva do COMPREB, antes de executar esta obra em exame, devem ser primeiramente urbanizados os vazios urbanos, ou seja, as glebas desocupadas mais próximas do centro da cidade.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	x
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio											Outros								
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x		x		x		x				x	x					x							x



Bagé é uma das grandes cidades da região sul do estado, com população de 116.794 habitantes (IBGE, 2010), distante 380 km da capital.

Fonte: André Huyer, 2013.

Rio Grande do Sul - RS

Mapa: Paulo Hoyer
Nº de Situação: 457



Localização geográfica



Pretendia-se lotear área distante da zona urbana e bastante íngreme.

Fonte: André Huyer, 2013.

Evento 58**Objeto: Obra de reformado estádio**

Município/Promotoria: Porto Alegre/PJ da Habitação e Ordem Urbanística

Expediente: Inquérito nº 01202.00179/2013

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA N.º 0246/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 21/02/2014

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Possível invasão de via pública e o comprometimento do trânsito na Av. Padre Cacique

Sinopse: Para a execução da obra de reforma do estádio foi interditado ao público metade de via arterial de trânsito. As obras se estenderam além dos prazos licenciados, sem renovação da licença, nem medidas mitigatórias ou compensatórias.

Obs. Parecer DAT-MA N.º 0246/2014:

A obra de reforma do estádio Beira-Rio de fato atrapalha o trânsito da zona sul, uma vez que metade da pista da Avenida Padre Cacique está bloqueada, há mais de meio ano. Notícias de que o estádio estaria pronto na virada do ano não se confirmaram, indicando que já passa em quase dois meses o prazo que a empresa teria para desimpedir a avenida;

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	X
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	X

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
	X	X				X	X		X				X						X		X			



A alguns metros do chão, estrutura de metal vai invadir o perímetro da avenida
Foto: Rodrigo Müzell / Agência RBS

Porto Alegre

Obra de modernização de estádio de futebol ocupou metade de importante avenida arterial, muito além do prazo licenciado. Não houve renovação da licença nem multas ou qualquer penalidade.

zerohora.clicrbs.com.br/rs/esportes/inter/noticia/2013/08/beira-rio-avancara-sobre-calcada-e-pedestres-passarao-por-baixo-da-cobertura-4244813.html?i... Baixado em 19/10/2013.



Porto Alegre

Condomínio de prédios residenciais, de quatro pavimentos, com mais de 45 anos, está sendo cercado por prédios mais altos, inclusive construídos rente às divisas, prejudicando a ventilação e iluminações naturais.

Fonte: André Hoyer, 2014.

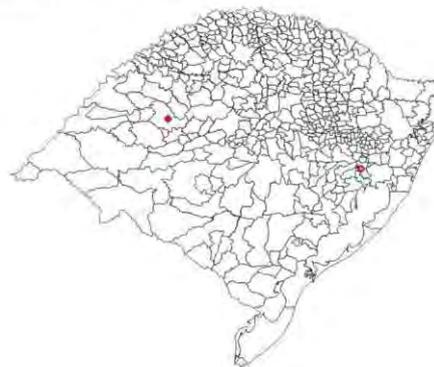


Santiago tem população de 49.071 habitantes (IBGE, 2010), 470 km a oeste de Porto Alegre.

Fonte: <http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/1180> em 28/12/2015.

Rio Grande do Sul - RS

Coordenadas: Porto Alegre
Nº de municípios: 497



Localização geográfica

Evento 61**Objeto: Arroio Borgo**

Município/Promotoria: Bento Gonçalves

Expediente: Inquérito nº 00722.00070/2013

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0392/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 19/03/2014

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Licenciamento de edificação junto a arroio

Sinopse: Edifício foi licenciado suprimindo a faixa não edificável de 15 m para cada lado de curso d'água canalizado.

Obs. Parecer DAT-MA nº 0392/2014:

Sendo um curso d'água canalizado ou uma galeria de esgoto, a estrutura necessita de faixas não edificáveis laterais, para acesso de maquinário de manutenção e para segurança dos prédios lindeiros quanto a mau desempenho estrutural da canalização.

Interface técnica:

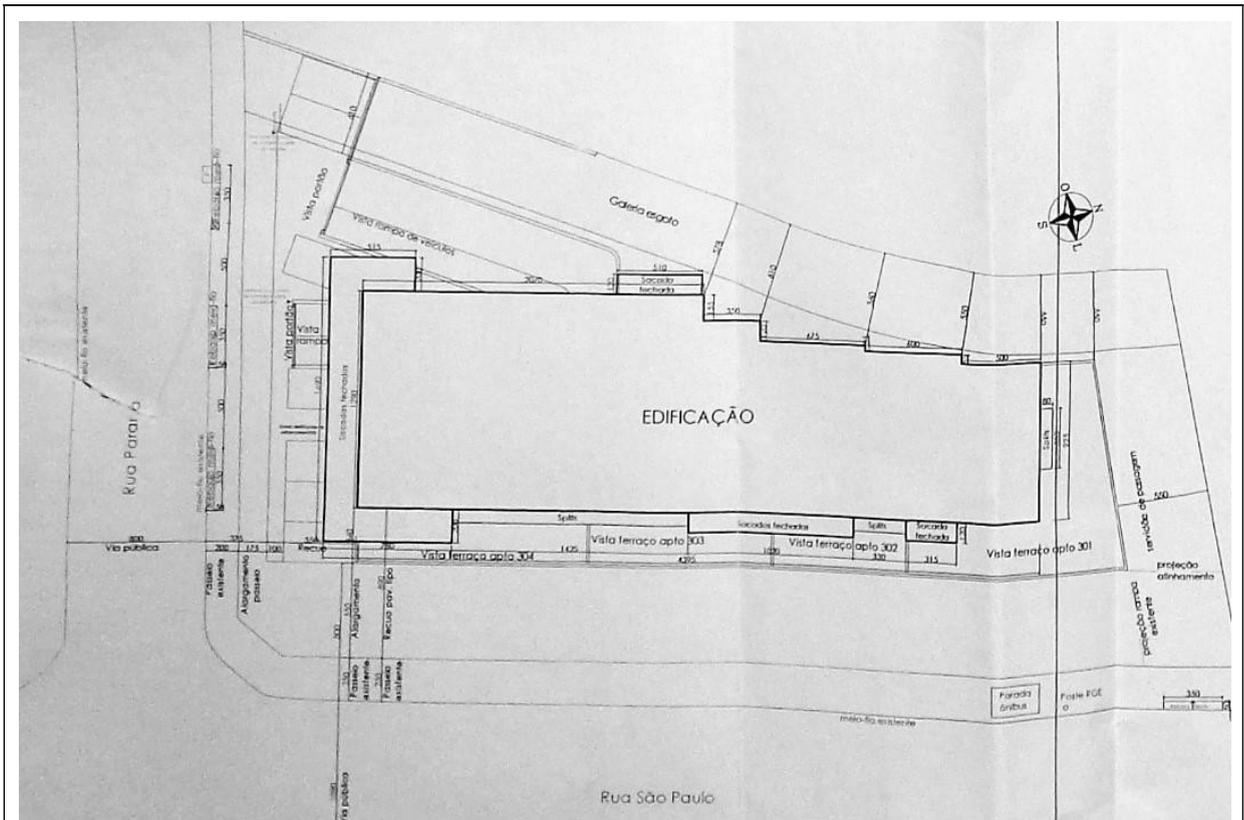
Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	X
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	X
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x		x		x		x		x	x	x				x		x							x



Bento Gonçalves

Projeto de edificação com mais de 12 pavimentos foi licenciada sem afastamento lateral de curso d'água tubulado, que era denominado de "galeria de esgoto".

Fonte: cópia de planta no IC nº 00722.00070/2013 do MP/RS.

Evento 62**Objeto: Compartilhamento de vagas de estacionamento**

Município/Promotora: Porto Alegre/PJ da Habitação e Ordem Urbanística

Expediente: Inquérito nº 01202.00214/2012

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0428/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 24/03/2014

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se seria efetivo/possível o compartilhamento

Sinopse: Não havia previsão legal de compartilhamento de vagas, tampouco foi demonstrada a efetividade da hipótese.

Obs. Parecer DAT-MA nº 0428/2014

Em relação ao Plano Diretor municipal, o compartilhamento de vagas de estacionamento não tem previsão legal, S.M.J. Tecnicamente, até poderia ser estudada a hipótese do compartilhamento, mas até o momento não há demonstração de que ele é viável para o presente caso.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio											Outros									
	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV	XV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)										
x	x	x			x	x	x	x	x		x	x							x		x				



Porto Alegre

Empreendimento engloba estádio de futebol com centro comercial, empresarial e hotel, com um edifício garagem comum a todos. Área residencial teria seus próprios estacionamentos.

Fonte: PROFILL ENG E AMB. EIA, Tomo II, p.576, outubro 2009.

QUADRO 2 – QUADRO SÍNTESE DO PROJETO

ATIVIDADES	ÁREA DE TERRENO	PROJETO					PDDUA Nº de vagas obrigatórias	PROJETO Nº de Vagas
		PDDUA A AD máxima IA = 2,4 (m²)	A AD Área adensável (m²)	A N Ad Área não adensável (m²)	Áreas isentas (m²)	AC Área construída (m²)		
ARENA	85.782,37	205.877,69	101.083,00	28.929,00	62.640,00	192.651,00	5.240 (compartilhamento = 2909)	2.331
EMPRESARIAL + HOTEL	80.343,02	192.823,25	72.279,86	23.539,25	76.499,25	172.318,36	2334	3.879
COMPLEXO RESIDENCIAL	67.603,00	162.247,20	181.050,00	29.159,00	64.900,00	275.109,00	2.414	2.596
TOTAL	233.728,39	560.948,14	354.412,86	81.627,25	204.039,25	640.078,36	9.988	8.806

Planilha do Estudo de Impacto Ambiental apresenta um déficit superior a mil vagas de estacionamentos.

Fonte: PROFILL ENG E AMB. EIA, Tomo II, Anexo 01, Quadro 2, outubro 2009.

Evento 63**Objeto: Lei de regularizações**

Município/Promotoria: Porto Alegre/PJ da Habitação e Ordem Urbanística

Expediente: Inquérito nº 01202.00258/2013

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 0468/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 31/03/2014

Investigado: Prefeitura

Questionamento: Potencial infração à ordem urbanística

Sinopse: Lei de regularização de prédios e projetos não concluídos permite a construção de prédios sem atendimento a legislação de acessibilidade e de incêndio, além de várias outras liberalidades.

Obs. Parecer DAT-MA nº 0468/2014:

A Lei 11.531/2013 cria precedentes para que sejam utilizados hoje regimes urbanísticos antigos que foram descartados pelas legislações contemporâneas.

A Lei 11.531/2013 tem o potencial de criar novos esqueletos, não garante de maneira alguma que os empreendimentos beneficiados por ela sejam de fato concluídos, e agravará negativamente as condições urbanísticas do centro da cidade (trânsito e mobilidade urbana, insolação e ventilação natural dos prédios e áreas públicas, saturação da infraestrutura urbana, etc.).

Interface técnica:

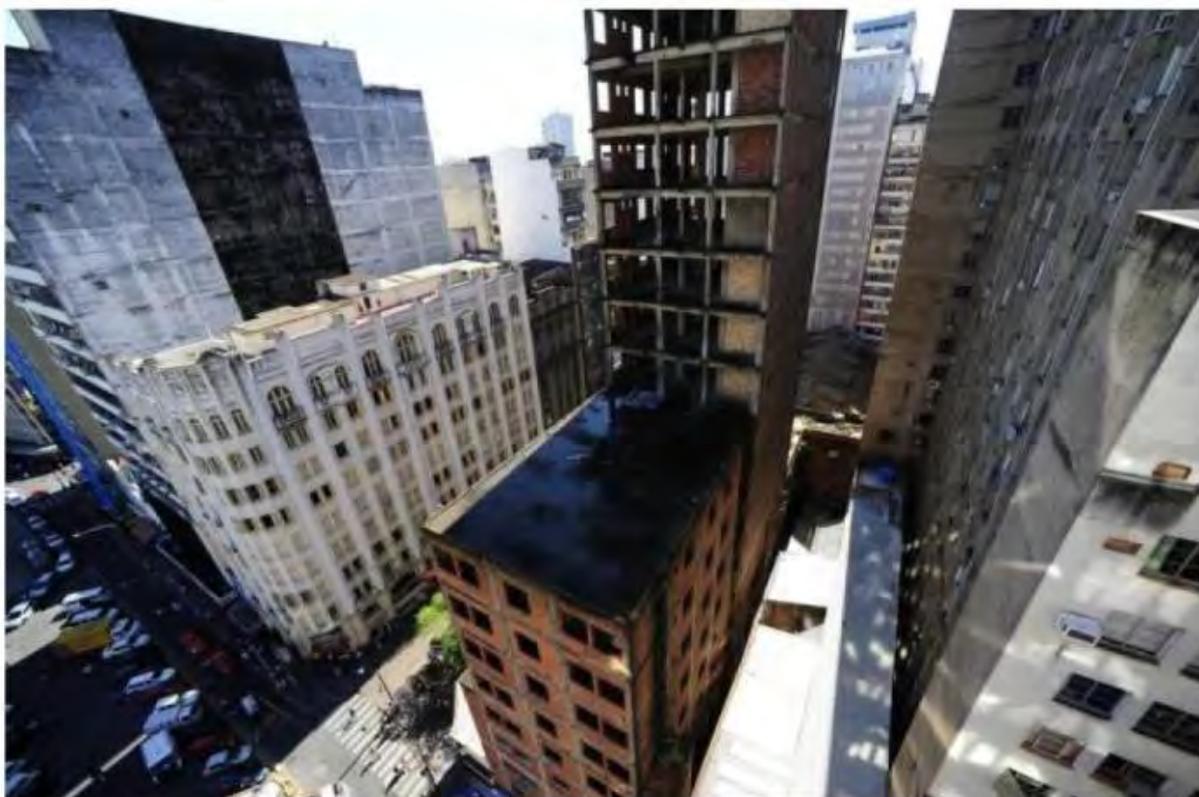
Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	x
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	x
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	x
Licenciamento questionável:	
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
IV									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x				x		x		x		x	x		x						x				



Imóvel de 19 andares datado de 1956 é um ícone do abandono em área nobre do Centro Histórico
Foto: Ronaldo Bernardi / Agencia RBS

Porto Alegre

Antigas construções abandonadas foram utilizadas de pretexto para passar legislação liberalizante.

Fonte: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/11/conflitos-na-justica-mantem-esqueletos-de-predios-fantasmas-em-porto-alegre-3957904.html> , baixado em 28/12/2015.



Prédios inacabados foi o mote para justificar lei que desregulamenta exigências urbanísticas.

Fonte: André Huyer, esquerda, 2007; centro e direita, 2016.



Porto Alegre

Moradores de prédio existente (foto acima, esquerda) reclamam que vizinho a ser construído (figura acima, direita), iria tirar insolação e ventilação. Preocupação procedente, mas que foi parcialmente amenizada pela solução arquitetônica adotada.

Fonte: André Hoyer, esquerda, 2014; direita, 2016.



Nova Santa Rita está na região metropolitana da capital gaúcha, com população de 22.716 habitantes (IBGE, 2010).

Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Capim Foto Aérea
12/04/2014 10:42



Localização geográfica



Na área assinalada à direita (elipse vermelha) estão as habitações do loteamento clandestino de 1993. A área à esquerda da linha de transmissão (tracejada em amarelo) foi equivocadamente licenciada pelo More Legal, mas trata-se de um loteamento novo.

Fonte: Documento DAT-MA nº 1239/2014.

Evento 66**Objeto: Parcelamentos do solo**

Município/Promotora: Igrejinha

Expediente: Inquérito nº 49/14 e outros

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1380/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 16/092014

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se parcelamentos do solo atenderiam exigências legais

Sinopse: Loteamento Minato foi equivocadamente licenciado como desmembramento, não destinando áreas para implantação de equipamentos públicos; Loteamento das Acácias incorre em várias contrariedades ao Estatuto da Cidade.

Obs. Parecer DAT-MA nº 1380/2014:

Conclui-se que, da gleba de 80.000m², somente 17.072,47m² foram urbanizados. Não há indicativo de que qualquer área para fins institucionais ou áreas verdes tenha recebido melhorias, demarcação ou acesso.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	x
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	
Mobilidade/prejuízo à circulação:	
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	x
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:**Loteamento das Acácias II:**

Orden.	Sustentabilidade					Equilíbrio										Outros								
	I	V	VIII	X	XI	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
									a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
x	x	x	x	x	x	x	x	x			x						x							

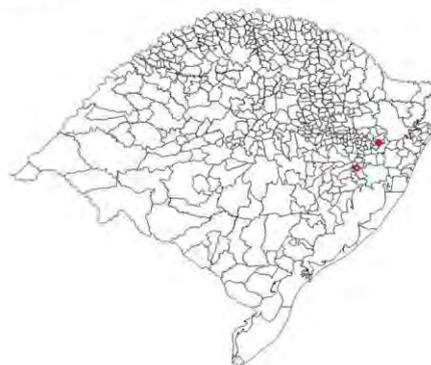


Igrejinha conta com 31.660 habitantes (IBGE, 2010), de colonização germânica, é parte da região metropolitana da capital estadual.

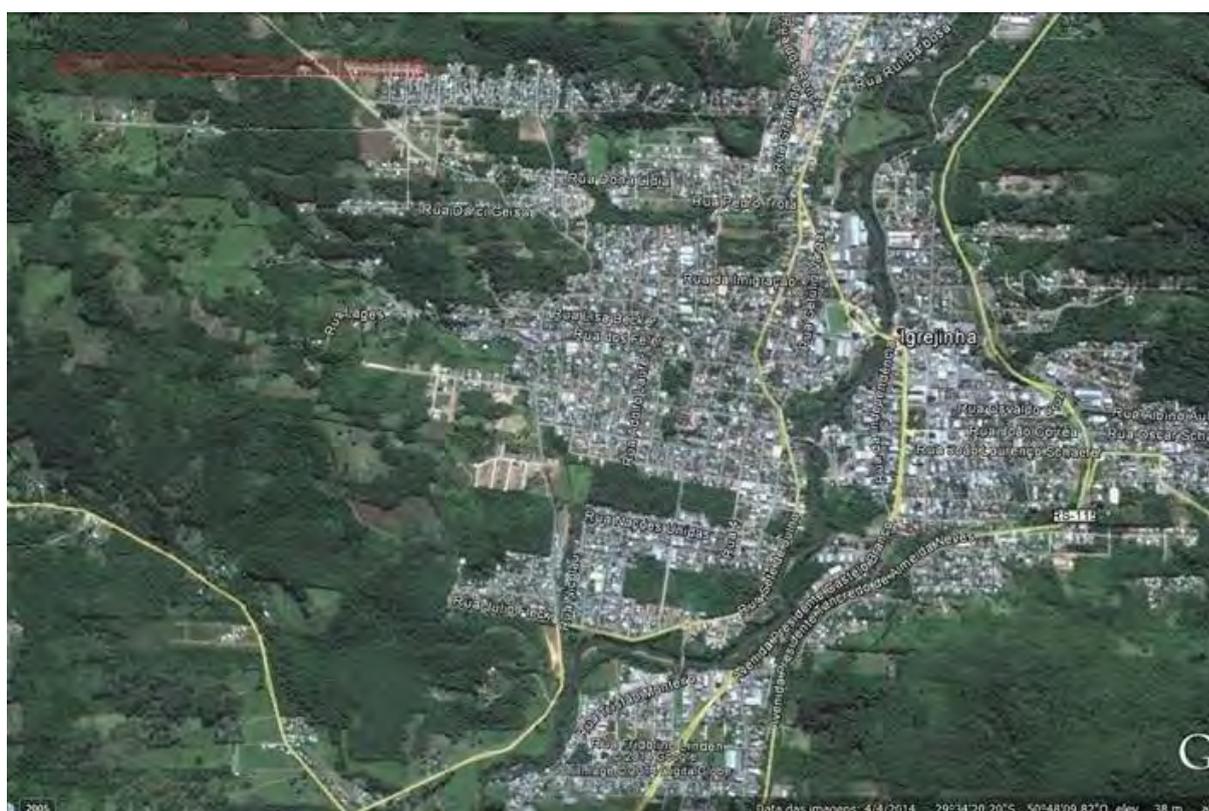
Fonte: André Huyer, 2016.

Rio Grande do Sul - RS

Capitel Porto Alegre
W de município: 437



Localização geográfica



Prefeitura desapropriou área nas franjas da cidade para fazer loteamento habitacional, enquanto havia muitas outras glebas mais próximas da área urbana, ou mesmo vazios urbanos.

Fonte: Documento DAT-MA nº 1380/2014

Evento 67**Objeto: Licenciamento de aumento de porte**

Município/Promotoria: Porto Alegre/PJ da Habitação e Ordem Urbanística

Expediente: RD.01202.00027/2014

Documento(s) gerado(s) pela DAT: DAT-MA nº 1898/2014

Data da 1ª análise pela DAT: 19/11/2014

Investigado: Prefeitura e empreendedor privado

Questionamento: Se licenciamento estaria correto

Sinopse: Restaurante obteve licenciamento altamente questionável, com área em mais de 100% superior ao limite legal, sem estacionamento obrigatório. Em Área Especial de Interesse Cultural, causando degradações e conflitos diversos.

Obs. Parecer DAT-MA nº 1898/2014:

Do ponto de vista técnico não se sustentam os argumentos que tentam justificar o licenciamento, com aumento de porte superior a 150%.

Interface técnica:

Ocupação antieconômica da cidade:	
Insolação e ventilação:	
Proximidade de usos incompatíveis:	X
Mobilidade/prejuízo à circulação:	X
Acessibilidade:	
Outros:	

Materialização:

Lei não atende EC:	
Desregulamentação:	
Licenciamento questionável:	X
Irregular:	
Clandestino:	

Conflitos com o Estatuto da Cidade:

Orden.	Sustentabilidade				Equilíbrio											Outros									
	IV	I	V	VIII	X	I	III	IV	V	VI							VII	VIII	XIII	XVI	II	IX	XI	XII	XIV
										a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)									
	X	X				X		X		X	X	X	X		X				X						



Porto Alegre, Vila Assunção.

Restaurante (à esquerda na foto), em zona residencial e Área Especial de Interesse Cultural, tem área mais de 100% superior ao limite da zona, não dispõe das vagas de estacionamento exigidas, mas opera normalmente.

Fonte: André Huyer, 2016.

