

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
PROPUR/UFRGS

GABRIELA DE FREITAS

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS
HORIZONTAIS DE GRANDE PORTE:
Efeitos da flexibilização da legislação urbanística na paisagem urbana em Santa Maria/RS

Porto Alegre

2022

GABRIELA DE FREITAS

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS

HORIZONTAIS DE GRANDE PORTE:

Efeitos da flexibilização da legislação urbanística na paisagem urbana em Santa Maria/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS), na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora:

Prof^ª. Dr^ª. Lívia T. Salomão Piccinini

Porto Alegre

2022

GABRIELA DE FREITAS

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS

HORIZONTAIS DE GRANDE PORTE:

Efeitos da flexibilização da legislação urbanística na paisagem urbana em Santa Maria/RS

Essa dissertação foi apresentada e submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS), na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Lívia Teresinha Salomão Piccinini
Orientadora e Presidente

Profa. Dra. Clarice Maraschin
PROPUR/UFRGS

Profa. Dra. Wrana Maria Panizzi
PROPUR/UFRGS

Dr. André Huyer
Ministério Público/RS

Dra. Laura Machado
Unipampa

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

De Freitas, Gabriela

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS HORIZONTAIS DE GRANDE PORTE: Efeitos da flexibilização da legislação urbanística na paisagem urbana em Santa Maria/RS / Gabriela De Freitas. -- 2022.

193 f.

Orientadora: Livia Teresinha Salomão Piccinini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Legislação Urbanística. 3. Parcelamento do Solo. 4. Loteamentos residenciais. 5. Condomínios fechados. I. Piccinini, Livia Teresinha Salomão, orient. II. Título.

Aos meus pais, Tania e Milton.

AGRADECIMENTOS

Ingressar no mestrado e escrever esta dissertação em meio à pandemia do coronavírus, em um cenário de incertezas e medo foi um desafio. Por isso, agradeço profundamente às pessoas que fizeram meus dias serem mais *leves* e contribuíram de alguma forma nesse período, que foi de muito amadurecimento e aprendizado.

Agradeço ao meus pais, Tania e Milton, pelo apoio e amor incondicional e por nunca deixarem de acreditar que a educação é o caminho. Aos meus irmãos Daniela e Ricardo, por sempre estarem ao meu lado. Vocês são meus maiores exemplos hoje e sempre.

A minha orientadora Livia T. Salomão Piccinini pelo apoio e pela confiança em mim desde o processo de seleção. Pelos conselhos, pelas conversas e pelo acolhimento, sempre com muito afeto. Agradeço por me instigar a desenvolver o pensamento crítico e me inspirar como profissional e pessoa.

Aos colegas e amigos do LEUrb pelas discussões, trocas, conversas e *pizzas* nesse período. Em especial a Bruno Gallina, William Mog, Gabriel Zarth, Aline Scheibe, Patrícia Pohlmann, Ana Seixas e Daniel Tochetto.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela concessão de bolsa durante o período de realização desta pesquisa. Ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS) e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pelo ensino público, gratuito e de qualidade.

Aos professores e professoras que fizeram parte da minha formação no PROPUR, em especial a Profa. Wrana Panizzi, Prof. Fábio Zampieri, Profa. Clarice Maraschin. As professoras Daniela Fialho e Maria Soares Almeida e a Dra. Laura Machado, pelas contribuições na qualificação.

Aos meus amigos de longe e de perto, pelas videochamadas quando os abraços não eram permitidos, pelas palavras de incentivo e reflexões, pelo carinho, pelas risadas e afeto: Douglas Bouvier, Maria Cecília Pereira, Maria Hoff, Cíntia Fank, Marcos Giovelli, Fernanda Nunes, Eduardo Andreazza, Henrique Posser, Bárbara Marinho, Cinthia Bessa, Luana Detoni, Luise Dalla Libera, Nicolás Billig, Vitória Kramer, Eduardo Scorsatto e Guilherme Dalcin. Aos meus amigos felinos. Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho tem como tema o estudo da articulação entre a legislação urbanística e os empreendimentos residenciais horizontais de grande porte na cidade de Santa Maria/RS. Investigou-se a reverberação desses empreendimentos na paisagem e na produção do espaço urbano em diferentes escalas: no âmbito da cidade, do bairro e da rua. A metodologia incluiu levantamento e avaliação documental, estudo da legislação e análise empírica (estudo de caso). A análise documental e de legislação situou o parcelamento do solo no Brasil e em Santa Maria. Ademais, discutiu-se a utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança, no sentido de mitigar efeitos na materialidade provenientes da implantação de condomínios de lotes e loteamentos populares naquele município. O estudo de caso incluiu mapas temáticos elaborados em Sistemas de Informações Geográficas (SIG), a partir de dados censitários, secundários e fotos, caracterizando os empreendimentos através de padrões de acesso a equipamentos, mobilidade e usos do solo. Esse procedimento foi feito utilizando a Teoria da Teia Urbana de Salingaros (2005). Com base nos casos estudados e a partir da interpretação das análises, juntamente com o referencial teórico, foi possível concluir que a flexibilização da legislação urbanística associada ao descolamento entre as esferas governamentais e a falta de fiscalização tende a fomentar a produção de espaços urbanos espalhados e a “urbanização sem urbanidade”, com efeitos negativos na paisagem e na qualidade de vida urbana.

PALAVRAS-CHAVE: parcelamento do solo; legislação urbanística; paisagem urbana; condomínios fechados.

ABSTRACT

The theme of the present work is the study of the articulation between urban legislation and large-scale horizontal residential ventures in Santa Maria/RS. The study investigated the effects of these projects on the landscape and on the production of urban space at different scales: the city, the neighborhood, and the street. The methodology included documental research and evaluation, legislation analysis, and empirical analysis (case study). The documental and legislation analysis situated the land subdivision in Brazil and in Santa Maria. Furthermore, the use of the Neighborhood Impact Study was discussed, in order to mitigate effects coming from the implementation of gated communities and social housing projects in that municipality. The case study included thematic maps elaborated in Geographic Information Systems (GIS), based on census data, secondary data and photos, characterizing the developments through patterns of access to facilities, mobility and land uses. This procedure was done using Salingaros' (2005) Urban Web Theory. Based on the cases studied and from the interpretation of the analyses, along with the theoretical framework, it was possible to conclude that the flexibilization of urban legislation associated with the detachment between governmental spheres and the lack of inspection tends to foment the production of sprawling urban spaces and "urbanization without urbanity", with negative effects on the landscape and the quality of urban life.

KEYWORDS: land subdivision; urban legislation; urban landscape; gated communities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização da zona urbana de Santa Maria	18
Figura 2 - Delineamento da Pesquisa	20
Figura 3 - Nós e possibilidades de conexões.....	47
Figura 4 - Concentração e distribuição de nós	48
Figura 5 - Quadro de etapas da pesquisa	52
Figura 6 - Referencial Teórico-conceitual.....	52
Figura 7 - Etapas da análise empírica.....	59
Figura 8 - Zona urbana de Santa Maria/RS.....	90
Figura 9 - Expansão urbana de Santa Maria	91
Figura 10 - Zoneamento do Plano Diretor de 1969	95
Figura 11 - Zoneamento do Plano Diretor de 1980.....	96
Figura 12 - Linha do tempo: atuação do BNH	97
Figura 13 - Zoneamento do Plano Diretor de 2005	98
Figura 14 - Zoneamento da LUOS/SM de 2009	99
Figura 15 - Zoneamento do Plano Diretor de 2018	101
Figura 16 - Localização dos empreendimentos residenciais horizontais de grande porte.	117
Figura 17 - Relação dos empreendimentos com o perímetro urbano	118
Figura 18 - Macrozonas do PDDT/2018.....	119
Figura 19 - Hierarquia Viária no Distrito Sede.....	120
Figura 20 - Renda até 1/2 salário-mínimo no Distrito Sede	121
Figura 21 - Empreendimentos selecionados para análise de Bairro	123
Figura 22 - Transformações na zona sudeste de Santa Maria/RS.....	126
Figura 23 - Uso do Solo	136
Figura 24 - Uso do solo próximo aos empreendimentos estudados	138
Figura 25 - Nós e distâncias.....	141
Figura 26 - Acesso à Educação pública.....	143
Figura 27 - Acesso à Saúde pública.....	144
Figura 28 - Acesso a Lazer (praças e parques).....	146

Figura 29 - Acesso ao transporte público.....	147
Figura 30 - Pórtico de Acesso ao condomínio Real Park.....	150
Figura 31 - Imagem de satélite do condomínio Real Park.....	151
Figura 32 - Acesso ao condomínio Real Park.....	151
Figura 33 - Pórtico de acesso ao condomínio Cidade Universitária Eco Village.....	152
Figura 34 - Imagem de satélite do condomínio Cidade Universitária Eco Village.....	153
Figura 35 - Acesso ao condomínio Cidade Universitária Eco Village.....	153
Figura 36 - Pórtico de acesso ao condomínio Terra Nova.....	154
Figura 37 - Imagem de satélite do condomínio Terra Nova.....	155
Figura 38 - Acesso ao condomínio Terra Nova.....	155
Figura 39 - Imagem de satélite do Residencial Leonel Brizola.....	156
Figura 40 - Ruas do empreendimento Residencial Leonel Brizola.....	157
Figura 41 - Áreas de lazer condomínio Real Park.....	158
Figura 42 - Ruas internas do condomínio Real Park.....	159
Figura 43 - Áreas de lazer do condomínio Cidade Universitária Eco Village.....	160
Figura 44 - Rua interna principal do condomínio Cidade Universitária Eco Village.....	160
Figura 45 - Áreas de lazer condomínio Terra Nova.....	161
Figura 44 - Ruas internas do condomínio Terra Nova.....	162
Figura 47 - Áreas de lazer do Residencial Leonel Brizola.....	162
Figura 48 - Ruas internas e habitações do Residencial Leonel Brizola.....	163

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alterações na Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79 (BRASIL, 1979).....	77
Quadro 2 - Tipos de loteamentos e condomínios.....	84
Quadro 3 - Empreendimentos residenciais horizontais de grande porte (>5ha) em Santa Maria/RS	114
Quadro 4 - Conclusões do EIV Real Park.....	131
Quadro 5 - Diretrizes	133
Quadro 6 - Raios de localização.....	142
Quadro 7 - Anti-padrões identificados.....	163

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AEIS	Área Especial de Interesse Social
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
COHAB	Companhia de Habitação
COMAR	Comando Aéreo Regional
DE	Decreto Executivo
DL	Decreto-Lei
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FCP	Fundação da Casa Popular
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Institutos de Aposentadoria e Previdência
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPLAN	Instituto de Planejamento de Santa Maria – Rio Grande do Sul
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDU	Ministério de Desenvolvimento Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PD	Plano Diretor
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMSM	Prefeitura Municipal de Santa Maria
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SNH	Sistema Nacional de Habitação
ZHIS	Zonas de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1.	Questão de pesquisa.....	22
1.2.	Objetivos.....	22
1.3.	Estrutura da Pesquisa.....	23
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	24
2.1	A Produção do Espaço Urbano e a Localização imobiliária.....	25
2.2	O Período de Reestruturação Urbana.....	27
2.3	Instrumentos de Planejamento Urbano.....	31
2.3.1	O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.....	33
2.3.2	O Estudo de Impacto de Vizinhança.....	34
2.4	A Produção do Espaço através de empreendimentos residenciais de grande porte.....	37
2.4.1	A política de habitação social no Brasil.....	37
2.4.2	Os empreendimentos residenciais murados.....	42
2.5	A Paisagem Urbana e a Urbanidade.....	45
3	METODOLOGIA.....	51
3.1	Etapa 1.....	52
3.2	Etapa 2.....	54
3.3	Etapa 3.....	54
3.4	Etapa 4.....	55
4	O PLANEJAMENTO URBANO E A LEGISLAÇÃO SOBRE LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS.....	60
4.1	O Parcelamento do Solo urbano no Brasil.....	60
4.1.1	Antecedentes: da Lei de Terras ao Decreto-Lei Federal nº 58/1937.....	60
4.1.2	A Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79.....	66
4.1.3	A Esfera Estadual: Lei nº 10.116/94.....	71
4.1.4	A Constituição de 1988 e alterações na Lei de Loteamentos: Lei 9.785/99.....	73
4.1.5	Alterações na Lei de Parcelamento do solo: de 2004 a 2021.....	77
4.2	A Lei de Condomínios Incorporações nº 4591/64.....	79
4.2.1	O condomínio edilício (vertical ou horizontal).....	80

4.2.2	O loteamento fechado: definições antes da Lei da Reurb (2017)	81
4.2.3	Lei da Reurb (BRASIL, 2017): a legalização do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes	82
4.3	Síntese	84
5	CONTEXTUALIZAÇÃO: SANTA MARIA/RS.....	88
5.1	Caracterização socioespacial e crescimento urbano	88
5.2	O planejamento urbano de Santa Maria/ RS	91
5.2.1	PDDUA - LUOS 2005 X PDDT - LUOS 2018: Legislação referente ao parcelamento do solo	102
5.2.2	O Estudo de Impacto de Vizinhança em Santa Maria	106
5.2.3	Diretrizes para Aprovação	110
5.3	Síntese	111
6	ESTUDO DE CASO: EMPREENDIMENTOS DE GRANDE PORTE EM SANTA MARIA/RS	113
6.1	A escala da Cidade	114
6.1.1	Caracterização e Localização	114
6.1.2	Macrozoneamento	118
6.1.3	Hierarquia Viária.....	119
6.1.4	Localização da baixa renda.....	120
6.1.5	Síntese	121
6.2	A escala do Bairro.....	122
6.2.1	Estudo de Impacto de Vizinhança.....	126
6.2.2	Diretrizes para aprovação de Loteamentos e Condomínios	132
6.2.3	Usos do solo.....	136
6.2.4	Urbanidades	138
6.2.5	Síntese	148
6.3	A escala da Rua	149
6.3.1	Acessos e entorno	149
6.3.2	Espaços de lazer e paisagem intramuros.....	157
6.3.3	Síntese - Identificação de Anti-padrões.....	163
7	CONCLUSÕES E TRABALHOS FUTUROS	166
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	172
	APÊNDICE	184

1 INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira é caracterizada pelo crescimento espraiado (SANTOS, 2018), ou seja, marcado pela expansão urbana desconcentrada que avança sobre áreas rurais. Dentre as razões para essa característica, está a história do parcelamento do solo urbano no Brasil, que teve seu primeiro impulso através da Lei de Terras de 1850 (BRASIL, 1850), quando a terra passou a ser entendida como uma mercadoria, passível de compra e venda. A legislação a respeito da implantação de loteamentos teve como marco o Decreto-Lei Federal nº 58 de 1937 (BRASIL, 1937), mas os aspectos urbanísticos dessa atividade só foram considerados com a aprovação da Lei de Loteamentos (BRASIL, 1979), mais de 40 anos depois.

A produção de novas centralidades dada pelo crescente interesse imobiliário nas regiões mais afastadas do centro consolidado tornou as cidades brasileiras difusas e fragmentadas, com interação entre diferentes segmentos de renda e um esgotamento, em parte, da chamada estrutura centro-periferia. Assim, a implantação, desde os anos de 1970, de empreendimentos residenciais (principalmente na forma de loteamentos e condomínios de lotes) na periferia tem sido apontada como um dos responsáveis por esse arranjo espacial (SPOSITO; GOÉS, 2013).

Os condomínios fechados se caracterizam por grandes glebas divididas em terrenos com ou sem casas construídas, com a presença de equipamentos coletivos – piscinas, spas, salas de ginástica – e uma crescente preocupação com a segurança, que se tornou o maior atrativo desse tipo de empreendimento. Tornaram-se comuns os muros que os separam do restante da cidade, assim como as câmeras de segurança e o acesso controlado através de cancelas (CALDEIRA, 2011). No cenário legislativo, embora já presentes desde os anos 1970 nas cidades brasileiras, apenas em 2017, através da Lei da Regularização Fundiária Urbana – REURB (BRASIL, 2017) que tais empreendimentos são incorporados na legislação federal, através da nomenclatura “condomínio de lotes” e “loteamento de acesso controlado”.

Dividindo espaço com esses empreendimentos estão os condomínios e loteamentos populares, fomentados, principalmente, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implantado a partir de 2009. Caracterizado pela produção em massa de habitação, com foco na baixa e média renda, o programa alterou a paisagem e a estruturação urbana ao implantar grandes áreas residenciais principalmente nas bordas da cidade, local onde os terrenos têm um valor mais baixo (CARDOSO, 2013). Em comum, esses empreendimentos residenciais têm a grande extensão de terras e os efeitos que trazem à cidade, ao bairro e à rua onde estão inseridos.

No âmbito do planejamento urbano, a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu a política de desenvolvimento urbano que define o Plano Diretor (PD) como o seu instrumento básico de efetivação (art. 182), sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º). O Plano Diretor (PD) é o instrumento-chave no ordenamento territorial capaz de determinar diretrizes para a efetivação da função social da propriedade.

Ademais, o capítulo que trata da Política Urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988), nos artigos 182 e 183 gerou a Lei 10.257 de 2001, chamada de Estatuto da Cidade (EC). O Estatuto da Cidade visa garantir a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana, que devem ser compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência, dentre outras diretrizes que também estão expostas no rol do art. 2º da referida Lei (BRASIL, 2001).

Através de seus artigos 36 a 38, o EC instituiu a exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), um instrumento que tem como finalidade promover a mediação entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos na discussão sobre a implantação de certos empreendimentos, com o objetivo de garantir cidades sustentáveis (ROCCO, 2006). O EIV tem em sua formulação a preocupação com a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural; o adensamento populacional; os equipamentos urbanos e comunitários; o uso e ocupação do solo; a valorização imobiliária; a geração de tráfego; a

demanda por transporte público e a ventilação e iluminação. Além disso, cada município determina quais empreendimentos devem apresentar o EIV, e detalha quais os pontos pertinentes de análise.

Por outro lado, a partir do final da década de 1970, observa-se uma mudança do papel do Estado no planejamento urbano e regional. Nesse período, chamado de pós-modernidade, inicia-se a substituição dos preceitos modernistas de regulação estatal para um modelo de flexibilização em várias esferas – no âmbito do planejamento urbano, o mercado ganha cada vez mais espaço nas decisões referentes ao ordenamento do território (HARVEY, 2016).

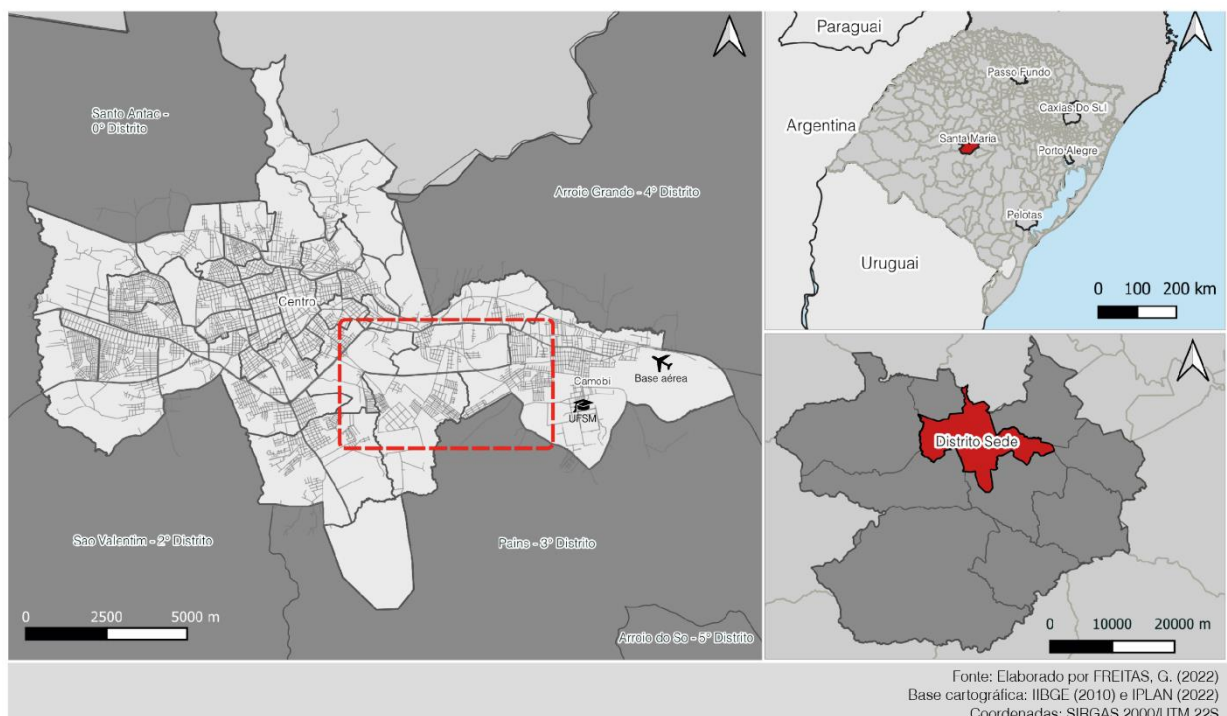
No Brasil os reflexos dessa transformação foram vistos a partir da década de 1990, com a eleição do Presidente Collor, que iniciou a implantação de uma agenda neoliberal de desregulamentação e privatizações (PAULANI, 2006). Evidenciou-se, assim, o descompasso entre o planejamento a longo prazo definido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a atuação dos agentes produtores do espaço, definidos por Corrêa (1989) como os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários, a sociedade e os grupos sociais excluídos; o Estado e os promotores imobiliários.

Esse cenário possibilitou a implantação, cada vez mais acelerada, de grandes empreendimentos residenciais em áreas com pouca infraestrutura e serviços de apoio à vida urbana (urbanidades), modificando a paisagem e a estrutura das cidades. Ao mesmo tempo, instrumentos importantes para o bom funcionamento da cidade, como o EIV e os regramentos urbanísticos do Plano Diretor foram cada vez mais flexibilizados.

Assim, este trabalho tem como **tema** a articulação entre a legislação urbanística (Lei de Parcelamento do Solo, Plano Diretor e EIV) e os empreendimentos residenciais de grande porte, incluindo as reverberações desses empreendimentos na paisagem urbana e na produção do espaço urbano em diferentes escalas: no âmbito da cidade, do bairro e da rua.

O trabalho traz como estudo de caso o município de Santa Maria, localizado na região central do Rio Grande do Sul que tem uma população total de 280.782 habitantes (FEE, 2019). De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, a área do município de Santa Maria é de 1.788,129 km², sendo o 5º maior município do Estado. Santa Maria, devido a sua importância regional, se caracteriza como uma cidade média, e teve um crescimento expressivo em extensão territorial, nas últimas décadas, devido a implantação de loteamentos residenciais, como investigado por Salamoni (2008). O estudo de caso tem como delimitação temporal o período de 2000 a 2020, devido ao aumento expressivo, a partir dos anos 2000, das novas formas de morar em Santa Maria/RS (condomínios fechados de lotes e casas e conjuntos habitacionais populares). Há um enfoque na porção sudeste da zona urbana do município, por ser o espaço em que se concentram estes empreendimentos (Figura 1).

Figura 1 - Localização da zona urbana de Santa Maria

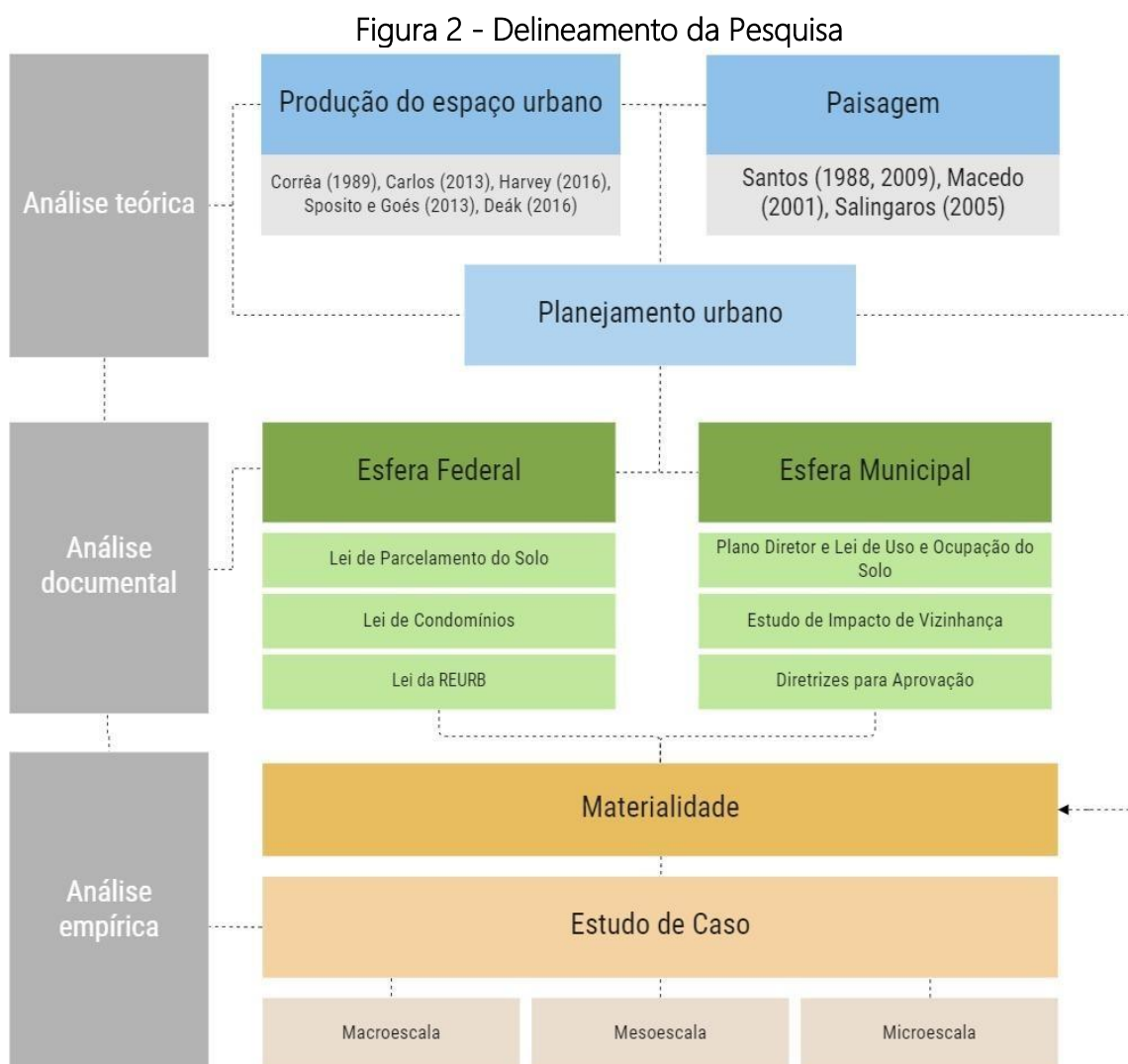


O interesse sobre o tema partiu da observação das alterações da paisagem da cidade de Santa Maria/RS provocadas, principalmente, pela implantação de grandes empreendimentos residenciais nas últimas décadas em bairros afastados do centro urbano.

Os condomínios e loteamentos, seja pelo seu tamanho ou pelas restrições de acesso, são *ilhas urbanas* distantes da ideia de cidade conectada, complexa, democrática e com pluralidade de usos (SALINGAROS, 2005).

Esses empreendimentos vêm sendo implantados pelos agentes imobiliários sem preocupação com a contiguidade da malha urbana existente, constituindo um mosaico de áreas construídas, vazios urbanos e fragmentos de vegetação. Os efeitos na produção do espaço e na paisagem urbana podem ser observados tanto do ponto de vista da cidade, como um todo, quanto no âmbito do bairro onde estão inseridos e na escala do pedestre (rua).

Ainda, questiona-se a atuação do Estado na regulação desses empreendimentos e na mitigação dos efeitos negativos. Constitui-se da problemática, então, investigar de que forma a legislação se relaciona com a materialidade no contexto do objeto de estudo. Como delineamento de pesquisa, apresenta-se o quadro a seguir (Figura 2).



Fonte: Freitas, G. (2022)

De acordo com Gil (2012, p. 35), “interessa, pois, na formulação de um problema determinar qual a sua relevância em termos científicos e práticos”. Dessa forma, verifica-se a relevância social desta pesquisa ao relacionar um fenômeno comum a várias cidades brasileiras – a implantação de loteamentos e condomínios de grande porte – com seus reflexos na paisagem e na produção do espaço urbano em diferentes escalas. Ao analisar de que forma a legislação trata desses espaços é possível contribuir para o entendimento entre a relação do planejamento urbano municipal e seus reflexos na materialidade.

A escolha da análise em incluir condomínios fechados horizontais de classe média e alta e conjuntos habitacionais de baixa renda se dá pela presença de uma lacuna quanto à análise conjunta dessas tipologias quanto ao seu efeito na paisagem urbana, o que pode contribuir para uma visão mais ampla da problemática no âmbito do planejamento urbano.

Parte-se do pressuposto de que a crescente proximidade entre condomínios fechados de grande porte e conjuntos habitacionais traz reflexos à paisagem urbana e potencializa efeitos negativos da urbanização, principalmente pelo fato de serem implantados sem contiguidade à malha urbana consolidada. Por esse motivo, também, optou-se pela análise dos empreendimentos residenciais horizontais com mais de 5 hectares de área – uma vez que devido ao seu porte ou à privatização das ruas internas nesses locais, torna-se mais significativo seu estudo ao tratar das mudanças na produção do espaço e na paisagem urbana do que no caso dos empreendimentos verticais.

A pesquisa também possui o propósito de contribuir com o debate sobre o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança, como ele foi elaborado no contexto do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e como ele está sendo aplicado, nas últimas décadas, em Santa Maria/RS no que tange os empreendimentos residenciais de grande porte. Busca-se, assim, delimitar as potencialidades e falhas desse instrumento enquanto mitigador de efeitos indesejáveis à urbanização.

Justifica-se a escolha pelo estudo de caso como forma de aproximar a pesquisa teórica à materialidade. A escolha de Santa Maria se dá pela presença de um número elevado de condomínios e loteamentos residenciais de grande porte (21 condomínios fechados e oito loteamentos populares horizontais) e pelo fato de adotar, segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (SANTA MARIA, 2018a), o EIV como requisito para implantação desses empreendimentos, a partir de Instrução Normativa 001/SDU/2014 (SANTA MARIA, 2014).

Também se questiona quais os critérios para a implantação de condomínio de lotes e loteamentos através da análise da Lei de Uso e Ocupação do Solo (SANTA MARIA, 2005b; 2018b) vinculada aos Planos Diretores de 2005 e 2018 e das Diretrizes para aprovação de parcelamento do solo – Seção I do Capítulo 2 da Lei Complementar nº 117 de Santa Maria/RS (SANTA MARIA, 2018b), documento feito pelo Instituto de Planejamento de Santa Maria/RS (IPLAN), anteriormente chamado de Escritório da Cidade, que estabelece quais as contrapartidas e obras necessárias para que o empreendimento seja aprovado. Tal

documento é a primeira exigência necessária para a aprovação de conjuntos residenciais horizontais e verticais em lotes ou glebas com área maior ou igual a 5.000 m², e através dele é possível verificar de que forma o poder público municipal vem tratando desses espaços antes da sua aprovação.

Salienta-se que tal pesquisa foi elaborada no contexto da pandemia de coronavírus que teve início no ano de 2020. Embora a coleta de dados empíricos não tenha tido grandes prejuízos, o cenário de incertezas e o isolamento social tiveram reflexos no processo de condução desta dissertação. A comunicação com a Prefeitura Municipal de Santa Maria e os órgãos competentes ficou dificultada devido ao cancelamento do atendimento presencial, assim como o acesso a bibliotecas que poderiam fornecer outros materiais para a investigação.

1.1. Questão de pesquisa

Entende-se que a compreensão da produção dos empreendimentos residenciais horizontais de grande porte é importante, assim como a avaliação da política pública e a legislação a que estão atrelados. Apresenta-se, então, a seguinte questão de pesquisa:

De que forma a legislação urbanística brasileira vem tratando do parcelamento do solo através de empreendimentos residenciais horizontais de grande porte? Quais os efeitos desses empreendimentos na paisagem da cidade, do bairro e da rua e qual sua relação com a produção do espaço urbano?

1.2. Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral investigar os efeitos da produção do espaço através de grandes empreendimentos residenciais na paisagem urbana em Santa Maria/RS, e de que forma a legislação urbanística vem tratando desses espaços. Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa apresenta os seguintes objetivos específicos:

- Investigar de que forma o planejamento urbano (através de legislação federal, estadual e municipal) vem tratando sobre o parcelamento do solo através de empreendimentos residenciais horizontais de grande porte.

- Caracterizar os grandes empreendimentos residenciais horizontais de Santa Maria/RS e sua relação com as diretrizes de planejamento no município.
- Analisar os efeitos desses empreendimentos na paisagem urbana no âmbito da cidade, do bairro e da rua através de análise empírica, utilizando a Teoria da Teia Urbana de Salingaros (2005).

1.3. Estrutura da Pesquisa

A pesquisa se estrutura em sete capítulos, sendo o primeiro dedicado à introdução ao tema, o delineamento, a questão e os objetivos de pesquisa. O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico utilizado como base para o entendimento da problemática de pesquisa e que embasará as análises do estudo de caso. Neste capítulo são apresentados os conceitos de Produção do espaço urbano e Localização Imobiliária; o período de Reestruturação Urbana e os instrumentos de planejamento urbano pertinentes ao trabalho; a apresentação da tipologia loteamento e condomínio (de baixa e alta renda, objetos desta pesquisa) e o entendimento de Paisagem urbana que será utilizada nas análises.

O Capítulo 3 refere-se aos procedimentos metodológicos que foram realizados para alcançar os objetivos da pesquisa. São apresentadas as etapas da pesquisa e a síntese dos autores e variáveis utilizados.

O Capítulo 4 apresenta um histórico da legislação sobre parcelamento do solo no Brasil, desde o período anterior à criação da Lei de Loteamentos (BRASIL, 1979), até as alterações realizadas após sua aprovação. Também é apresentada a Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994), Lei de Condomínios (BRASIL, 1964a) e as diferenças e semelhanças entre essas legislações, no que diz respeito aos condomínios e loteamentos.

O Capítulo 5 apresenta um apanhado das políticas públicas urbanas em Santa Maria/RS, recorte espacial do estudo, buscando apresentar as características socioespaciais do município, uma síntese histórica e sua legislação urbana referente ao parcelamento do solo urbano, buscando contextualizar a implantação dos condomínios fechados e dos

loteamentos populares de casas. Também nesta etapa é feito o cotejamento entre os dois últimos Planos Diretores da cidade no que diz respeito ao parcelamento do solo.

No Capítulo 6 é desenvolvido o Estudo de Caso, dividido em 3 escalas de análise: macro, intermediária e micro. A primeira busca localizar e apreender os empreendimentos residenciais de grande porte na escala da cidade. A escala intermediária utiliza raios de abrangência (GOBBATO, 2016; KLIASS, MAGNOLI, 2006) e a Teoria da Teia Urbana (SALINGAROS, 2005) como aporte para apreensão das relações entre os condomínios e loteamentos escolhidos e a escala de bairro. Também nessa escala são apresentados e analisadas as Diretrizes para Aprovação de loteamentos e condomínios e o EIV do empreendimento Real Park. Por último, na escala micro, são observadas as relações entre esses empreendimentos e a escala da rua, através da apreensão do mobiliário, vegetação, espaços de lazer, entre outros.

O Capítulo 7 apresenta as conclusões e reflexões finais sobre a pesquisa. Também indica possíveis desdobramentos para novos trabalhos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico e conceitual utilizado nesta pesquisa. Assim, inicia-se com a revisão sobre os conceitos de produção do espaço urbano e localização, seguida pela discussão sobre o período de reestruturação urbana e o planejamento urbano, em que também são apresentados os instrumentos urbanísticos que serão investigados na presente pesquisa. Após, é apresentada a história da habitação social no Brasil, buscando situar os empreendimentos residenciais de baixa renda na problemática urbana. Em seguida, são apresentados os condomínios fechados, desde o seu aparecimento a nível global até o crescimento desse tipo de empreendimento no Brasil. Por último, são discutidos os conceitos de paisagem urbana a serem utilizados nas análises empíricas.

2.1 A Produção do Espaço Urbano e a Localização imobiliária

O estudo sobre a produção do espaço urbano, seus agentes e processos é central na discussão sobre a relação sociedade/espaço e a compreensão do mundo contemporâneo, e auxilia no entendimento da problemática desta pesquisa. Segundo Corrêa (1989) a produção do espaço urbano é consequência da ação de agentes sociais históricos, concretos e dotados de estratégias próprias que estão em constante conflito entre si ou com outros setores da sociedade. Esses agentes sociais são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 1989). Ainda segundo o autor, "a terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados" (CORRÊA, 2011, p.47).

Carlos (2013), com base na obra de Marx (1996), complementa que a produção do espaço urbano é "condição, meio e produto da reprodução social: produto resultante da história da humanidade, reproduzindo-se ao longo do tempo histórico [...] em função das estratégias e virtualidades contidas em cada sociedade" (CARLOS, 2013, p.63). Ainda segundo a autora, a noção de produção do espaço urbano é anterior ao capitalismo, mas é a partir das relações capitalistas que essa produção se insere na lógica que transforma o espaço em mercadoria, que fez com que seu valor de uso "fosse redefinido pelo valor de troca" (2013, p.60). A autora também traz o entendimento de produção do espaço na perspectiva de Lefebvre: "a ideia de que, num determinado momento da história, o processo de reprodução da sociedade, sob o comando do capital, realiza-se na produção do espaço" (2013, p. 57).

Deák (2016) afirma, no entanto, que a produção do espaço urbano não pode ser apreendida pelas mesmas leis que regem a produção de outras mercadorias – o que é explicado pela impossibilidade do espaço ser produzido enquanto valor de uso individualizado. O valor de uso do espaço, para o autor, "é representado pelas localizações nele contidas – mas, por sua vez, uma localização, sendo uma posição no espaço, não pode ser produzida enquanto tal" (2016, p.57). Isso acontece porque mudanças pontuais no

espaço e nas localizações nele contidas têm resultados coletivos, no espaço como um todo. Assim, a produção do espaço é um processo de *transformação* incessante do espaço, que se molda segundo as necessidades de reprodução social.

Villaça (2001) complementa esse entendimento ao afirmar que o valor de uso do espaço é definido pela infraestrutura em si e pela aglomeração urbana:

Esse valor é dado pela localização dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se apresenta assim como um valor de uso da terra dos lotes, das ruas, das praças, das praias, valor que, no mercado, se traduz em preço da terra (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Assim, entende-se que a localização é fator determinante de preços de imóveis nas cidades, uma vez que melhorias de acessibilidade (seja a partir de grandes obras rodoviárias ou a instalação de novos centros comerciais) provocam transformações na estrutura espacial urbana. Sobre a acessibilidade, o autor explica que “é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau” (VILLAÇA, 2001, p. 74). Deák (2016, p.56) adiciona que “o valor de uso de uma localização é transformado incessantemente, e as atividades econômicas individuais precisam, a sua vez, adaptar-se às mudanças do espaço urbano, comparecendo sempre de novo no mercado como “consumidores” negociando por localizações adequadas”.

Villaça (2001) enfatiza que são as classes de maior poder aquisitivo que definem e diferenciam o valor dos espaços da cidade. Através da ascensão do automóvel como principal meio de transporte dessas camadas, foi possível o afastamento do tradicional centro das cidades para outras regiões, sem, contudo, perder as vantagens locais:

Entretanto (o controle do tempo de deslocamento é vital), apesar da maior mobilidade territorial, elas, à medida que se afastavam, procuravam minimizar o tempo de deslocamento ao centro, trazendo-o para sua direção” (VILLAÇA, 2001, p.280).

Esse deslocamento espacial das classes altas, por meio do mercado imobiliário, fez os centros principais crescerem (contínua ou descontinuamente) e acompanhou o surgimento de novos centros. Essa tendência vem acompanhada da necessidade das famílias de alta renda estarem “entre iguais” – enfatizando um processo de segregação, que apesar da maior proximidade entre ricos e pobres, não deixa de existir (VILLAÇA, 2001).

2.2 O Período de Reestruturação Urbana

Cabe compreender o contexto atual de produção (e reprodução) do espaço através da apreensão dos processos de acumulação capitalista. A partir do final dos anos 1970, o capitalismo, marcado pela produção fordista, perdeu hegemonia e foi substituído, em parte, pelo chamado regime de acumulação flexível, tendo como característica “a flexibilidade nos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 2016, p.140). O Estado de Bem-Estar Social no capitalismo ocidental vinha sendo enfraquecido e iniciava-se a consolidação do período neoliberal, como aponta Harvey (2016):

A gradual retirada de apoio ao Estado de Bem-Estar Social [...] e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, que começaram como necessidade econômica na crise de 1973-1975, foram simplesmente transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental. Disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas (HARVEY, 2016, p. 158).

A nível global, países e regiões periféricas pobres ganharam um impulso na industrialização, convertendo-se em novos centros de expansão econômica, sem, contudo, uma redução do desenvolvimento geograficamente desigual – que continua como fonte da manutenção de superlucros do capitalismo (SOJA, 1993). O autor também elucida que esse período de reestruturação foi chamado de diferentes formas, buscando ilustrar um ou outro aspecto do processo. Um dos termos mais utilizados se refere à “Sociedade pós-industrial” fazendo alusão às mudanças no modo de produção, mas outros termos também surgiram na literatura acadêmica:

Entretanto, há muitas outras que, a esta altura, encheram a imaginação popular de epítetos projetados de reestruturação: uma “Nova Ordem Econômica Internacional”, induzida pelos “milagres industriais” dos PRIs (“Países Recém-Industrializados”) e pela “Periferização do Centro”, numa “Era do Capital Global” novamente centrada na “Orla do Pacífico”; uma “Mudança do Poder” que joga o “Cinturão do Sol contra o Cinturão do Gelo”, proveniente da “Desindustrialização da América” e do crescimento da “Alta Tecnologia” e da “Revolução da Eletrônica” nas novas “Paisagens de Silício”; ou os “Estados Pós-Previdenciários”, lutando com a “Nova Austeridade” para criar uma “Sociedade Baseada na Informação” e sistemas industriais “Pós-Fordistas” (SOJA, 1993, s/p).

A reestruturação produtiva do capitalismo, que acompanhou as transformações da pós-modernidade, teve reflexos em todos os âmbitos da sociedade – principalmente no

que diz respeito ao espaço urbano. A produção do espaço urbano nas cidades tornou-se um importante meio de acumulação nessa nova fase do capitalismo global, através da extração de renda e juros do setor imobiliário (HARVEY, 2016). A inserção do capital transnacional ou global é cada vez maior nas cidades, já que “é capaz de investigar e explorar os mercados de bens, finanças, consumo e trabalho no mundo inteiro, com menos restrições territoriais (especialmente as advindas do controle estatal direto) do que nunca” (SOJA, 1993, s/p).

No caso brasileiro, é necessário retomar as transformações decorrentes do golpe militar de 1964. Durante o período militar (1964-1986) o grande investimento do Estado no mercado habitacional mudou o perfil e a paisagem das cidades, principalmente a partir da implementação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964: “o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária” (MARICATO, 2013, p.20). O processo de urbanização também cresce: em 1970, pela primeira vez, o país apresentou taxa de população urbana maior que a rural (SANTOS, 2018).

O setor da construção civil, alavancado pelas políticas públicas da época, auxiliou a manter o PIB em crescimento, mas a partir dos anos 80 esse cenário mudou: com as taxas de crescimento demográfico maiores que o crescimento do PIB, o país entrou em uma recessão que se seguiu até os anos 90. Segundo Maricato (2013), essas “décadas perdidas” foram o estopim para o crescimento da pobreza urbana e da desigualdade social no Brasil, relacionada também, ao período mundial de reestruturação do capitalismo:

Nas décadas perdidas, o Brasil sofre o impacto da reestruturação produtiva internacional que atinge os países capitalistas centrais no início dos anos 70. O impacto dos ajustes de inspiração neoliberal em sociedades como as latino-americanas tem consequências bem mais dramáticas do que nos países centrais (MARICATO, 2013, p. 30).

Apesar do projeto dos governos do período da ditadura militar terem como característica o Estado centralizador e da contradição existente na construção da

Constituição de 1988¹, é a partir da eleição do presidente Collor (1990) que há uma implementação completa do projeto neoliberal no Brasil, através da abertura econômica e do crescente processo de privatizações e diminuição do Estado (PAULANI, 2006).

O período neoliberal trouxe reflexos na produção do espaço urbano tanto nas grandes metrópoles estrangeiras quanto nas cidades brasileiras de diferentes portes. Lessa (1985) identifica, no contexto brasileiro, que a produção do espaço urbano (principalmente de imóveis residenciais) é um escoadouro aos capitais sobreacumulados em outras esferas: "esse excedente sistemático conduz o capital imobiliário a ocupar um papel absolutamente estratégico na dinâmica de desenvolvimento desta classe de capitalismo" (1985, p. 215).

As transformações observadas a partir desse período trouxeram o que muitos autores (DE MATTOS, 2006; LENCIONI; 1991, SOJA, 1993; SPOSITO, 2004) chamam de "reestruturação" das cidades latino-americanas, um processo marcado pela crescente inserção do capital financeiro nos empreendimentos imobiliários e uma mudança gradual na estrutura centro-periferia para a fragmentação socioespacial e a dispersão do tecido urbano. A reestruturação é adjetivada de formas diversas: metropolitana, imobiliária, urbana etc. tendo, no Brasil, inicialmente as transformações da cidade de São Paulo como objeto de estudo (PEREIRA, 2005). Sobre esse processo, Sposito (2004) explana:

Novas formas de produção do espaço urbano contribuem à instauração de novas práticas socioespaciais [...]. Esse processo gera a redefinição da própria estrutura urbana, a partir da concepção de que a estrutura urbana se modifica continuamente a partir da combinação de formas e papéis urbanos orientando os modos de uso e de apropriação do espaço urbano. Quando o conjunto dessas mudanças é rápido, intenso e profundo, pode-se fazer referência então a uma reestruturação urbana, proposto por Soja (1993) (SPOSITO, 2004, p. 136).

Pereira (2005, p. 11633) atenta que "o uso da palavra reestruturação se mostra adequado porque reconhece que na prática a função da estrutura urbana se mantém; ou

¹ Filgueiras (2000, p. 84) atenta que houve uma resistência à doutrina neoliberal durante a década de 1980, devido principalmente à ascensão política, no período, dos movimentos sociais e do movimento sindical: "a Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira [...]".

seja, que a reprodução social continua ocorrendo de forma capitalista” e que esse processo não pode ser analisado isoladamente, mas como parte da globalização.

Autores latino-americanos também investigaram essas mudanças no contexto urbano: Sabatini, Cáceres e Cerda (2001) a respeito de Santiago do Chile; Prévôt-schapira (2001) sobre Buenos Aires, Caldeira (2001) sobre São Paulo, entre outros, discutem uma mudança gradual na estrutura urbana dessas cidades a partir do espraiamento urbano. De Mattos (2006) afirma que essas cidades tendem a ter características em comum, como a policentralidade, a fragmentação urbana e a autosegregação das classes mais altas. A dispersão do tecido urbano, por si mesma, é condição e meio da reprodução do capital imobiliário, como pontuado por Lencioni (2014):

É aqui que reside um dos segredos da multicentralidade, conformada pelos investimentos imobiliários do segmento de escritórios e do de shopping centers, em especial. Assim, se criam novas centralidades, menos pelas necessidades do desenvolvimento urbano da cidade em desempenhar as funções de comércio e de serviços, mas muito mais devido à necessidade dos investimentos atingirem preços mais altos para continuar a reprodução do capital do setor imobiliário (LENCIONI, 2014, p.45,46)

A partir da relação entre a reestruturação urbana e o espraiamento urbano, Sposito e Goés (2013) corroboram:

O espraiamento do tecido urbano, como expressão inexorável da redefinição das formas de produção do espaço urbano, é apenas uma dimensão de um processo mais amplo. Ele representa uma alteração profunda nas tendências de localização do uso residencial do espaço urbano e das atividades comerciais e de serviços, o que implica mudanças das estruturas urbanas e da lógica “centro-periferia”, que as orientaram durante tanto tempo (SPOSITO; GOÉS, 2013, p.42).

A “urbanização dispersa” ou “urbanização difusa” foi analisada de modo precursor ainda nos anos 1960 por Gottmann (1961) a respeito das cidades do nordeste dos Estados Unidos, levando à discussão sobre as distinções entre a cidade e o meio rural, e a necessidade da criação de novos conceitos para explicar essa tendência.

Salingaros (2007) aponta que esse modelo de cidade gera gastos de tempo e recursos de transporte, se afastando do modelo de cidade sustentável. Para o autor, isso gera uma paisagem urbana dependente cada vez mais do automóvel, e a ação do poder público contribui para perpetuar essa dispersão a partir da constante instalação de grandes

infraestruturas rodoviárias – ao passo que o investimento para os pedestres e ciclistas fica em segundo plano.

O entendimento do processo de produção do espaço e de reestruturação urbana a partir da pós-modernidade é pertinente ao trabalho, uma vez que auxilia na apreensão sobre as mudanças observadas no espaço urbano de metrópoles e cidades médias brasileiras no final do século XX. No caso de Santa Maria/RS, Rocha (2011) analisa:

A organização espacial da cidade de Santa Maria passa por mudanças que alteram o padrão locacional e a segregação residencial, as quais foram observadas para as metrópoles latino-americanas [...] este processo de fragmentação se verifica através da construção de condomínios fechados e das áreas de ocupação irregular, que ocupam espaços muito próximos, entretanto, mantendo o distanciamento social (ROCHA, 2011, p.441).

No contexto brasileiro, a implantação de conjuntos residenciais destinados à baixa e média renda potencializou esse modelo de crescimento das cidades, assim como a implantação de condomínios fechados para alta renda (SPOSITO; GOÉS, 2013), o que será analisado nos tópicos seguintes.

2.3 Instrumentos de Planejamento Urbano

O planejamento urbano passou por diversas mudanças, acompanhando as transformações da sociedade. Para Marcelo Lopes de Souza, em seu livro *Mudar a cidade* (2010), é importante diferenciar *Planejamento* e *Gestão*, termos muitas vezes vistos como intercambiáveis, mas que aludem a referenciais temporais e tipos de atividades distintas.

Para o autor, planejamento remete ao futuro, a “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2010, p.46) enquanto a gestão remete ao presente: “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (2010, p.46). Assim, o planejamento busca evitar problemas futuros e antecede à gestão, que por sua vez é a efetivação do que foi planejado. Logo, são complementares, distintos e, mais do que isso, intrínsecos à vida social organizada. No entanto, ao observar a história recente do planejamento urbano, o imediatismo e a ação

do Estado fazem com que exista um privilégio da gestão em detrimento do planejamento, como será apresentado a seguir.

No Brasil, o planejamento urbano físico-territorial teve origem no chamado *blueprint planning* dos países anglo-saxões. Nesse modelo de planejamento, a concepção se dá através de planos e programas para alcançar a "cidade ideal":

Funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas (quanto aos usos da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação) (SOUZA, 2010, p.123).

Marcadamente regulatório, o planejamento físico-territorial teve seu apogeu entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 70, e "a ascensão das ideias modernistas no Urbanismo, tendo Tony Garnier (ainda antes dos anos 20) e, logo em seguida, Le Corbusier, como pioneiros, foram passos decisivos" (SOUZA, 2010, p.124). O urbanismo modernista priorizava a ordem e a racionalidade, transpondo para o espaço urbano "categorias próprias ao universo da produção industrial" (SOUZA, 2010, p.126).

As críticas ao *blueprint planning*, ou planejamento regulatório típico do Modernismo, se intensificaram tanto pela corrente "humanista" a partir de Jacobs (2007) – ainda nos anos 60 – como pela crítica epistemológica e metodológica que priorizava a abordagem sistêmica do urbano (SOUZA, 2010). Chamada de *systems planning*, essa abordagem buscava entrelaçar conceitos do urbano com a Teoria do Caos e os estudos sobre a Teoria Geral dos Sistemas. Não se tratava, porém, de um esgotamento do planejamento físico-territorial, que se manteve como forma dominante de planejar em muitos lugares, mas agora absorvia, também, elementos da abordagem sistêmica (SOUZA, 2010).

A década de 70, marcada pela reestruturação do capitalismo e o fim do Estado de Bem-estar Social, também trouxe mudanças ao planejamento urbano. O neoliberalismo incorporou o que Souza (2010) chama de planejamento "mercadófilo", isto é, um enfraquecimento da regulação estatal para um novo modelo de planejar focado no interesse privado:

O "empresarialismo" reflete, de certo modo, a assimilação, maior ou menor conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de

desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbanas, amiúde sugeridas pela fórmula "parcerias público-privado" (private-public partnership) (SOUZA, 2010, p.137).

Nesse sentido, também o chamado "Planejamento Estratégico" se caracteriza pela transposição do planejamento de empresas para o urbano, através do setor público. No Brasil, esse tipo de abordagem ganhou força com o plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro, na década de 90, em que a participação da sociedade civil não ligada ao setor empresarial era praticamente ausente. Assim, nesse período chamado de Pós-modernismo, a atuação do Estado passa a ser de flexibilização e desregulação para atendimento de demandas específicas e imediatas do mercado, priorizando a gestão e rechaçando projeções futuras (SOUZA, 2010).

2.3.1 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

Para Souza (2010) o Brasil tem um elemento fundamental na busca por um planejamento urbano que priorize a justiça social: o Movimento de Reforma Urbana, iniciado nos anos 60, mas com apogeu na década de 80, no contexto da elaboração da nova Constituição Federal:

Foi nesse momento, entre meados e o fim da década de 80, que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana. Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados) (SOUZA, 2010, p. 158).

As discussões e propostas levantadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e outras entidades como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) levaram à formulação de uma emenda à nova Constituição. Embora com conteúdo diluído e modificado, a emenda deu origem, na Constituição Federal de 1988, aos artigos 182 e 183 referentes à política urbana nacional, que foram regulamentados, posteriormente, através do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O EC estabelece, predominantemente, o município como responsável pelo planejamento urbano, tendo como instrumento obrigatório o Plano Diretor (PD) para

municípios de mais de 20 mil habitantes. No EC também são apresentados os instrumentos de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), além de instrumentos de participação popular (MARICATO, 2013).

O Plano Diretor foi concebido como instrumento básico de garantia da função social da cidade e da propriedade urbana, e deve ser elaborado com a participação dos cidadãos, a que o EC (BRASIL, 2001) se refere como *gestão democrática da cidade* (MARICATO, 2013).

Souza (2010) critica a transferência das responsabilidades de planejamento para os planos diretores municipais, devido a falta de uma amarração da reforma urbana em nível nacional. Maricato (2013) também pontua que “o PD pode, dependendo da correlação de forças local, ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade” (2013, p.113).

Para Souza (2010), a finalidade última do planejamento e da gestão urbana é a superação de problemas, especialmente buscando a justiça social e a melhoria na qualidade de vida. Para isso, é necessário que planejamento e gestão estejam inseridos nas estratégias de desenvolvimento nacional, regional e local: “[...] pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social” (SOUZA, 2010, p. 61).

2.3.2 O Estudo de Impacto de Vizinhança

Através do EC (BRASIL, 2001) o direito a cidades sustentáveis se apresentou como direito difuso, marcando uma evolução nos direitos de vizinhança: além de mediar conflitos entre vizinhos, “o direito a uma ordem urbanística justa protege a segurança, o sossego e o bem-estar da população como um todo” (ROCCO, 2006, p.21). É nesse contexto que o EC apresenta o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança, como forma de ampliar o conceito privado de direito à vizinhança e contemplar os efeitos positivos ou negativos de um empreendimento ou atividade à qualidade de vida da população.

O EIV está descrito nos artigos 36 a 38 do EC (BRASIL, 2001) como um instrumento que possibilita a participação social na avaliação dos impactos urbanísticos de novas atividades e empreendimentos em áreas urbanas:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Rocco (2006) explica que os direitos de vizinhança, no Brasil, apareceram pela primeira vez no Código Civil de 1916, mas com um perfil exclusivamente privado. O entendimento, no campo jurídico, dos direitos coletivos foi apresentado, inicialmente, através da Lei nº 41717 de 1965, chamada de Lei da Ação Popular (BRASIL, 1965). Foi na Constituição Federal de 1988 que foram criados legalmente os direitos difusos (ou seja, de abrangência indeterminada), coletivos e homogêneos, com foco em situações relacionadas aos danos ao meio ambiente.

Neste trabalho será apreendido apenas o Estudo de Impacto de Vizinhança, no entanto, cabe diferenciá-lo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), outro instrumento presente no Estatuto da Cidade. A principal diferença entre o EIV e o EIA se dá na instância em que se formulam as obrigatoriedades do EIV. As definições apresentadas no EC (BRASIL, 2001) são normas gerais e mínimas sobre a aplicação do instrumento, uma vez que é no

âmbito do poder local que se definem as especificidades e regras para sua aplicação, como exposto por Rocco (2006): “quer dizer que se espera mais da norma local, e nunca menos do que o disposto na norma geral. Então, as leis municipais podem e devem ser mais abrangentes que a norma geral, considerada sempre a realidade local” (2006, p.42).

O EIV será, assim, sempre analisado por um órgão municipal. No que se refere ao EIA, diferentes órgãos tem a competência para exigí-lo e analisá-lo:

Por esse motivo, tanto o órgão federal com competência ambiental (IBAMA), como órgãos estaduais e, circunstancialmente, os órgãos municipais, podem fazer a exigência da realização do estudo ambiental como condição para a outorga da licença requerida (ROCCO, 2006, p.43).

No que diz respeito ao conteúdo das duas legislações – Resolução do CONAMA nº 01/86 no caso do EIA (BRASIL, 1986), e artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no caso do EIV – é possível observar similaridades nos requisitos de análise, uma vez que o EIA não se limita à proteção da natureza, mas também ao meio socioeconômico (Art. 6, inciso III). Além disso, os dois instrumentos dizem respeito à atuação preventiva que visa evitar ou mitigar efeitos negativos da urbanização, embora, para Rocco (2006) o EIV apresente “uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana” (2006, p.49).

Apesar das semelhanças, entende-se que os dois instrumentos são complementares e não podem ser vistos como excludentes, uma vez que o EC (BRASIL, 2001) explicita que o EIV não substitui o EIA (Art. 38). Além disso, ressalta-se que o EIV, por ter suas definições regidas pelo município, pode apresentar maior ligação com a realidade e as necessidades locais (ROCCO, 2006).

No que se refere à exigência do EIV para aprovação de empreendimentos residenciais de grande porte, tal definição deve ser normatizada pelo poder municipal, que determina quais empreendimentos necessitam deste estudo. Entende-se que o parcelamento do solo, quando feito de maneira extensiva através de grandes loteamentos e/ou condomínios fechados também traz impactos à vizinhança, de forma que a exigência

do EIV para aprovação destes pode auxiliar a Prefeitura na determinação de medidas compensatórias, mitigadoras ou compatibilizadoras.

2.4 A Produção do Espaço através de empreendimentos residenciais de grande porte

2.4.1 A política de habitação social no Brasil

No Brasil, a moradia digna figura como direito social na Constituição da República Federativa de 1988, e no inciso IX do artigo 23, aponta-se que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). É importante identificar que as decisões no campo das políticas públicas, particularmente nas de moradia

[...] têm influências favoráveis ou desfavoráveis sobre a saúde da população e se materializam através de mecanismos que incluem legislação, medidas fiscais, taxações e mudanças organizacionais que apontem para a equidade, criando ambientes favoráveis à saúde e que demandam o reconhecimento da complexidade das sociedades, das relações de interdependência entre diversos setores, espaços e pessoas (PICCININI, 2007, p.72).

No início dos anos 1930, surgiram no Brasil as primeiras ideias para a construção de habitação social em grande escala. A proposta partiu de diversos Institutos de Aposentadoria e Previdência (industrialistas, bancários, comerciantes) e embora o movimento tenha tido um papel importante, a construção de casas foi fragmentada e voltada a um número reduzido de associados (AZEVEDO, 1988).

Em 1942, a Lei do Inquilinato congelou os valores dos aluguéis em todo o país, e isso desestimulou a produção rentista, o que obrigou os trabalhadores a buscarem outras formas de habitar na cidade. Sobre a Lei do Inquilinato, Bonduki (2017) explana:

O congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 por este regulamento de Getúlio Vargas, teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado e com isto levado os trabalhadores a buscar os loteamentos de periferia, até então pouco ocupados (BONDUKI, 2017, p.12).

Foi no cenário da Lei de Inquilinato que a intervenção do Estado para prover moradias ganhou mais força. Com a diminuição da oferta de casas para aluguel, a produção de unidades habitacionais surge como solução para a crescente crise habitacional. Assim, é

constituída a Fundação Casa Popular, em 1946, com objetivo de construir habitações para a população de baixa renda em grande escala. Para Villaça (1986):

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão (VILLAÇA, 1986, p.25).

Porém, segundo Bonduki (2017) a descontinuidade administrativa, a oposição de vários setores da sociedade e a falta de prioridade impediram que a política habitacional do período obtivesse maior alcance. A Fundação da Casa Popular (FCP), em 18 anos, produziu cerca de 18.132 unidades de habitação, enquanto os Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP) – cujo objetivo não era o de enfrentar a questão da moradia – produziram 123.995 unidades (BONDUKI, 2017). Embora a produção da FCP e dos IAPs durante o período pareça irrisória, Bonduki (2017) argumenta:

É inegável que, em regiões e momentos específicos, a produção de habitação pelo Estado, a despeito de seus equívocos, foi significativa. Do ponto de vista qualitativo, a produção de conjuntos habitacionais pelos IAPs merece destaque tanto pelo nível dos projetos como pelo impacto que tiveram, definindo novas tipologias de ocupação do espaço e introduzindo tendências urbanísticas inovadoras” (BONDUKI, 2017, p.135)

Com o aumento da população urbana, nas décadas de 40 e 50, o problema da habitação continuava a crescer, principalmente entre a população mais pobre. Nesse período “iniciaram-se os projetos e construções dos grandes conjuntos habitacionais, unidades coletivas produzidas em série, seguindo os preceitos da Arquitetura Moderna, com equipamentos públicos e serviços próximos às moradias” (RUBIN; BOLFE, 2014, p.207).

Em 1964, o Golpe Militar que levou ao poder o General Castelo Branco trouxe mudanças profundas de ordem político-administrativa. A habitação ganha um novo peso nas políticas federais, através da criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) pela Lei 4380/64 (BRASIL, 1964) que instituiu “a correção monetária e o Banco Nacional da Habitação (BNH)”. O BNH se estruturou com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e logo se tornou

o segundo banco do país em termos de recursos e o maior banco do mundo voltado à habitação, o que confirma a importância dada ao setor.

Segundo Bolaffi (1982), o grande investimento no setor habitacional não tinha como objetivo principal a diminuição do déficit habitacional, e, sim, ser utilizado como um artifício para enfrentar um problema político-econômico conjuntural ao mesmo tempo em que ampliava o apoio das massas ao regime recém instaurado. Bolaffi também aponta que, ao passar as funções da construção para a iniciativa privada, a produção de habitação gerada pelo BNH era, em geral, mal localizada na cidade: longe de serviços essenciais, sem infraestrutura adequada e com construções de baixa qualidade. Ainda que com problemas em sua formulação, o órgão teve uma atuação significativa no período: durante sua vigência, financiou 4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Além das habitações, foram financiadas obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, vinculados aos empreendimentos habitacionais (BONDUKI, 2017, p.208).

Em 1986, após 22 anos de existência, o Banco Nacional de Habitação foi extinto pelo então presidente da República José Sarney. Estabeleceu-se que as atividades do banco fossem absorvidas pela Caixa Econômica Federal, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Secretaria de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU). Após a extinção do BNH, a política habitacional brasileira apresentou um período de descontinuidades, com destaque na atuação dos poderes locais, dos setores empresariais e de cooperativas para responder à problemática da moradia popular (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Sobre a municipalização da questão habitacional, Cardoso, Aragão e Araújo (2011) explanam:

A ação pública no setor habitacional passou então a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais, fortalecidos pela reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e também pelo novo papel desempenhado na arena política nacional pelos novos prefeitos eleitos no processo de redemocratização do país (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.2)

Foi a partir do governo do Partido dos Trabalhadores, em 2002, que a política habitacional retomou papel importante no governo nacional. A proposta do governo, iniciou com o chamado Projeto Moradia, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, dividido nos setores de Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. Em 2005 foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e a mesma lei estabeleceu a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), baseado na distribuição das atribuições entre os níveis de governo para a implantação da política habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em 2009, no contexto da crise econômica mundial e com o objetivo de ampliar o mercado habitacional, o governo anunciou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O programa tinha como premissa o subsídio direto e o aumento no volume de crédito para a aquisição e produção de habitações, principalmente para a população de baixa renda. Além do caráter de responder à problemática da habitação, o programa buscou incentivar o mercado da construção e impactar na economia através dos efeitos multiplicadores gerados por esta indústria (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O PMCMV se estruturou em diferentes modalidades (Programa Nacional de Habitação Rural, Programa Nacional de Habitação Urbana, MCMV Entidades, MCMV abaixo de 50.000 habitantes) e através de diferentes segmentos de renda (Faixa de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários-mínimos). É no atendimento a diferentes faixas de renda e modalidades que o PMCMV apresentou sua maior inovação, além da meta de entregar 1 milhão de habitações para a população. O que se sucede nos anos seguintes à sua implantação, porém, emerge como críticas referentes ao papel do setor privado na política pública, como pontuado por Cardoso e Aragão (2013):

[...] O programa apresenta, desde sua concepção, duas contradições básicas e que se articulam. Uma primeira contradição ocorre entre os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional; uma segunda, decorrente do privilégio concedido ao setor privado como o agente fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.44).

De acordo com Shimbo (2010) o fato do Programa Minha Casa Minha Vida ter um amplo incentivo à provisão privada de habitação não pode ser analisado como uma surpresa, uma vez que esse processo já vinha se desenhando desde meados da década de 1990. Segundo a autora, desde o início do Governo Lula, a atuação privada já ganhava destaque através do SNH, que foi dividido em dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado, assim, segregando os recursos e facilitando a promoção imobiliária.

O período de atuação do PMCMV é marcado por números expressivos: até 2016 foram construídas e financiadas 4.219.366 unidades habitacionais, resultando em aproximadamente 10,5 milhões de pessoas vivendo em residências próprias, ainda que financiadas (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017). O grande número de casas construídas, embora importante no sentido de diminuição do déficit habitacional, trouxe problemas e críticas ao Programa:

De maneira geral, o padrão de inserção urbana, o porte dos empreendimentos e a sua acelerada produção descoordenada com o avanço da urbanização vêm impondo novas dinâmicas ao processo histórico de periferização, caracterizado pelo crescimento espraiado e pela espoliação urbana dos moradores (RUFINO, 2015, p. 69).

Entre os problemas urbanos decorrentes da implantação dos condomínios em regiões afastadas estão a falta de infraestrutura urbana adequada e a distância dos empreendimentos a equipamentos como escolas, empregos e espaços de lazer, como documentado no livro *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais* (2013), organizado por Adauto Lúcio Cardoso e na pesquisa de Gobbato (2016). Embora com diferenças entre as regiões brasileiras, puderam ser observados “processos similares com a extensão do tecido urbano para áreas rurais ou periurbanas” (CARDOSO, 2013, p.10) além de uma evidente falta de articulação dos novos empreendimentos com a política urbana municipal. Sobre o PMCMV em Porto Alegre, Gobbato conclui que

Em muitos casos, os empreendimentos não contam com acesso aos equipamentos e serviços avaliados a distâncias consideradas ideais a partir da habitação e, de forma geral, a oferta destes equipamentos não contempla inteiramente as necessidades dos moradores (GOBBATO, 2016, p. 179).

Após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, muitos foram os questionamentos acerca da continuidade de uma política de habitação a nível federal. Em janeiro de 2021 o PMCMV é definitivamente encerrado, e substituído pelo Programa chamado Casa Verde e Amarela. Entre as maiores alterações do novo modelo está a utilização da regularização fundiária urbana para realização de financiamentos, além da possibilidade de reforma de antigos imóveis para moradia. No entanto, a maior polêmica diz respeito ao atendimento do chamado Grupo 1 (famílias com renda mensal de até R\$2 mil, equivalente à Faixa 1 do PMCMV) que não é prioridade no novo programa, uma vez que desde a eleição do presidente não foram abertos novos contratos voltados para essa população (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2020). Apesar das poucas informações sobre o programa, entende-se que ele se insere dentro da agenda neoliberal da equipe econômica do presidente, reafirmando uma política habitacional, mais uma vez, voltada ao mercado.

2.4.2 Os empreendimentos residenciais murados

Chamados de “gated communities” em países anglófonos, os espaços residenciais fechados surgiram, segundo pesquisa de Blakely e Snyder (1997), a partir de experiências de ruas fechadas, no final do século XIX, em San Luis (Missouri), assim como em Tuxedo Park, em Nova York. Os autores falam que foi a partir dos anos 1970 que esse tipo de empreendimento se espalhou pelos Estados Unidos, chegando a aproximadamente 20.000 espaços residenciais fechados (mais de 3 milhões de unidades) no ano de 1997. Segundo os autores, esse crescimento foi apoiado pela promessa de segurança nesses locais:

Isto se reflete em um medo crescente do crime que não está relacionado às tendências ou locais reais do crime, e no crescente número de métodos usados para controlar o ambiente físico para a segurança física e econômica. O fenômeno das cidades muradas e condomínios fechados é uma dramática manifestação de uma nova mentalidade de fortaleza crescendo na América (BLAKELY, SNIDER; 1997, p. 1, tradução nossa).

Na América latina os espaços residenciais fechados também não são recentes: ainda na década de 1920 surgiram os *barrios cerrados* na Venezuela, e em 1930 nos arredores da metrópole de Buenos Aires, os chamados de *countries* (SVAMPA, 2001, apud SPOSITO E GOÉS, 2013).

A partir dos anos 70, no Brasil, o espraiamento urbano ganha novos incentivos: a periferia das cidades se torna atrativa para a instalação de produtos imobiliários residenciais com controles de acesso, voltados às classes mais altas. Caldeira (2011) afirma que esse tipo de produto chegou ao Brasil através da implantação do empreendimento chamado de “Portal do Morumbi”, em 1976, no bairro Morumbi (distante do centro de São Paulo) contando com 16 prédios de 25 andares e entrada controlada. Foi o início da disseminação dessa tipologia na capital do Estado de São Paulo e em outras capitais brasileiras, e, alguns anos mais tarde, também em cidades médias.

Outro marco na disseminação desse tipo de empreendimento foi o *Alphaville*, conjunto industrial e residencial planejado implantado a partir de 1975 em uma fazenda de Barueri - SP e, nos anos seguintes, replicado em outras cidades brasileiras. Os espaços residenciais propostos pela empresa *Alphaville Urbanismo S.A* tornaram-se símbolos da dispersão urbana no Brasil, somando até o ano de 2014, 41 empreendimentos em implantação e outros 93 em fase de projeto (SILVA, 2016).

Teresa Caldeira, em seu livro *Cidade de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo* (2011), analisa o surgimento e os efeitos desses espaços na metrópole paulista. É apresentado na obra o conceito de “enclave fortificado”, utilizado para definir os espaços destinados à classe média e alta cercados por muros e com acesso restrito, prezando pela segurança. “Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho” (CALDEIRA, 2011, p.211).

Tratando especificamente dos condomínios residenciais fechados, a ideia de segurança aparece como atrativo desse tipo de empreendimento, além dos equipamentos de lazer e os apelos à ecologia, saúde e ordem, com anúncios que apresentaram os condomínios como “o oposto do caos, poluição e perigos da cidade” (CALDEIRA, 2011, p. 266).

Desde a implantação do *Alphaville* nos anos 1970, várias outras empreiteiras seguiram o modelo exitoso do condomínio fechado. Presentes na forma de edifícios multifamiliares e de lotes para residências unifamiliares, esses espaços vêm alterando a

paisagem das capitais e cidades médias brasileiras desde então. Entre as razões políticas, econômicas e culturais que explicam o sucesso desses empreendimentos, Sposito e Goés (2013) citam as seguintes, baseadas na obra de Janoschka e Glasze (2003):

[...] a) a redução da prestação de serviços públicos; b) a desregulamentação do mercado imobiliário; c) a transformação do ideal de Estado hierárquico num Estado moderador e mínimo; d) o aumento significativo da insegurança; e) os espaços residenciais fechados como parte de uma "cultura global"; f) a difusão de um produto imobiliário exitoso. (SPÓSITO; GOÉS, 2013, p.65).

Beck (2018) ao tratar do chamado *marketing* verde explana que a paisagem natural se tornou um item diferencial nos anúncios imobiliários desses empreendimentos, assim como conceitos associados a ela como "sustentabilidade" e "ecologia". A autora também avalia que o crescente interesse do mercado imobiliário em exaltar a natureza dentro dos muros dos condomínios reafirma que estão em curso "processos de segregação social e ecológica, evidenciados pela elitização do acesso à natureza" (BECK, 2018, p.28).

A escolha pela moradia em um condomínio fechado altera as relações entre seus moradores e o restante da cidade em vários aspectos. Primeiramente pela materialidade dos muros e barreiras de acesso, que delimitam quem pode ou não circular naquele espaço. Além da barreira física, a imprevisibilidade do espaço urbano fora dos limites dos muros, representada pelo medo constante da violência, faz com que esses moradores busquem uma certa homogeneidade socioespacial, a que Corrêa (1989) chamou de "autossegregação".

Nesse sentido, entende-se que há uma relação entre o aumento desse tipo de empreendimento e o contexto do período neoliberal do capitalismo, além da presença cada vez maior de desigualdades socioespaciais. O espaço urbano é lido, assim, através de suas diferenças socioeconômicas, "numa perspectiva de sociedade em que todos têm que se inserir no mercado de consumo e em que a própria cidade, seus espaços, suas paisagens e suas imagens são parte desse mercado"(SPOSITO; GOÉS, 2013).

2.5 A Paisagem Urbana e a Urbanidade

O estudo da paisagem urbana é vasto e suas definições conceituais variam. Macedo (2001), em sua definição sobre o termo paisagem, explana:

um termo direto que representa o espaço construído pelo acúmulo das ações das gerações sobre a superfície do planeta, que é constantemente transformada, tanto pelo crescimento vegetativo dos seres vivos como pelas grandes e pequenas mudanças geológicas, pelo clima, pelo passar das estações dos anos e pela ação da sociedade (MACEDO, 2001).

A paisagem urbana se caracteriza pelo suporte físico (relevo, subsolo, águas, cobertura vegetal), pelas estruturas urbanas ou massas de edificações, os espaços livres e os loteamentos, assim como pelo clima e suas alterações de ciclos. Ela é uma imagem, uma criação mental e social. Mas esses elementos não são os únicos que fazem parte da paisagem, como define Santos (1988, p.21): "Tudo aquilo que nós vemos, o que nossa visão alcança, é a paisagem. Esta pode ser definida como o domínio do visível, aquilo que a vista abarca. Não é formada apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores, sons etc".

A cidade é fruto do contexto social e histórico e das relações de uso e apropriação dos espaços, o que é refletido em sua paisagem. O autor corrobora com esse entendimento:

A paisagem nada tem de fixo, de imóvel. Cada vez que a sociedade passa por um processo de mudança, a economia, as relações sociais e políticas também mudam, em ritmos e intensidades variados. A mesma coisa acontece em relação ao espaço e à paisagem que se transforma para se adaptar às novas necessidades da sociedade. (SANTOS, 2009, p. 54)

Assim, se entende que há uma relação entre espaço e paisagem, sendo esta capturada a partir da dimensão da percepção. No entanto, para apreender seu significado, é necessário ir além: "A percepção não é ainda o conhecimento, que depende de sua interpretação e esta será tanto mais válida quanto mais limitarmos o risco de tomar por verdadeiro o que é só aparência" (SANTOS, 1988, p.21). É a interpretação da paisagem, a partir de processos históricos, que interessa a este trabalho.

Macedo (2001) aponta transformações nas paisagens brasileiras no final do Século XX. Segundo o autor, há uma dicotomia entre a "paisagem ideal" representada por locais

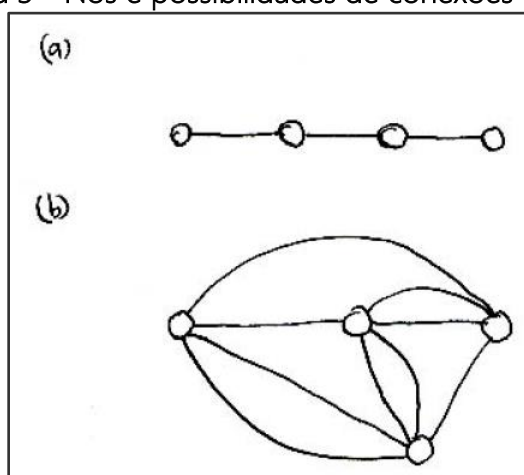
de natureza intocada, próximos ao mar, ou tratados urbanisticamente para representar esse ideal (como no caso dos condomínios cercados por muros) e a paisagem real. O modelo ideal é apresentado pela mídia e fomentado pelo mercado imobiliário, mas se distancia da realidade das cidades brasileiras, que mostram uma intensa suburbanização, "alterando de um modo expressivo a hierarquia e a constituição de seus espaços públicos e privados" (MACEDO, 2001, p.149). Espaços privados ganham destaque na hierarquia da constituição do espaço urbano, enquanto os espaços públicos sucumbem à deterioração pela falta de investimentos.

Ligado à constituição dos espaços também está a *Urbanidade*: conceito relacionado à qualidade de vida na cidade através da diversidade de objetos e de relações sociais nela contidas (MARCHI, 2015; GOBBATO, 2018). O acesso a equipamentos públicos e privados, ao lazer e à convivência entre seres humanos é fundamental nas formulações de planejamento urbano, e por esse motivo, a apreensão da paisagem urbana deve conter a análise da urbanidade.

Tendo como pano de fundo os estudos de Lynch (1982) e Alexander et al. (1977), Salingaros apresenta conceitos de leitura e análise da paisagem urbana através de seu livro *Princípios da Estrutura Urbana* (2005). Tal entendimento, juntamente com os autores já citados que definem a paisagem como reflexo das transformações da sociedade, foi escolhido para nortear a análise empírica desta pesquisa pois permite demonstrar que a interação entre as diferentes escalas e a conectividade são fundamentais para a constituição de espaços urbano de boa qualidade, indo ao encontro do entendimento de *urbanidade*.

Salingaros (2005) explica que qualquer ambiente urbano pode ser decomposto em nós de atividades humanas e interconexões. Assim, apresenta-se a *Teia Urbana*, que fornece elementos práticos para a apreensão da paisagem urbana, e que tem como elementos estruturais os nós, as conexões e a hierarquia. O termo *teia* é traz a ideia do papel fundamental que as conexões desempenham na constituição da rede urbana: caminhos regulares e retos trazem poucas conexões, enquanto nós com múltiplas conexões (de pedestres, ciclistas e veículos) funcionam melhor (Figura 3).

Figura 3 - Nós e possibilidades de conexões²



Fonte: Salingaros (2005)

O autor salienta que a Teia Urbana está ligada ao conceito de complexidade, mas é necessário um equilíbrio: “Sem suficiente complexidade, a cidade é morta; se há complexidade sem suficiente organização, a cidade se torna caótica e impossível de se viver” (SALINGAROS, 2005, p.19).

Os nós ancoram a teia e representam as atividades humanas como o trabalho, a casa, o comércio. Também representam pontos de encontro e de atração de atividades humanas, podendo ter diferentes tamanhos:

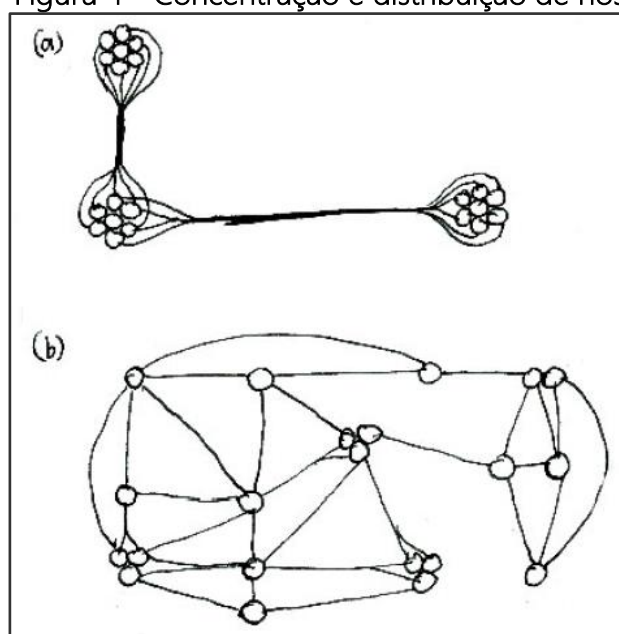
Os nós urbanos não são completamente definidos pelas estruturas do tipo dos prédios proeminentes ou monumentos. Eles podem ser leves e modestos como uma carrocinha de cachorro-quente ou um banco na sombra. Os nós devem atrair as pessoas por alguma razão, então um edifício, ou um monumento, será um nó somente se nele também houver uma atividade bem definida. Edifícios e monumentos proeminentes e que também propiciam um nó para as atividades humanas agem como focos para caminhos, e fazem sucesso. Em contraposição, locais que não reforçam a atividade humana não fazem sucesso, isolando-se da teia urbana (SALINGAROS, 2005, p.20).

As conexões são feitas entre nós complementares (casa-trabalho, casa-comércio etc) conectados por caminhos de pedestre quando a pequena distância. O autor salienta que embora o desenho urbano de grelha retangular tenha vantagens organizacionais, é

² “Tanto a localização dos nós quanto as conexões entre eles devem ser otimizados para a atividade humana: (a) quatro nós localizados de tal forma que parecem “regulares” olhados de cima, mas essa regularidade impede tudo o que for além de conexões mínimas. (b) múltipla conectividade entre os mesmos quatro nós vistos em planta” (SALINGAROS, 2005).

desejável aumentar suas conexões através de caminhos de pedestre e de veículos que cruzam essa malha. Assim, com mais caminhos e conexões, surgem menos problemas quando houver necessidade de se interromper alguma via, evitando congestionamentos e mantendo o funcionamento da rede (Figura 4). No entanto, “atualmente, as grandes quadras na cidade e nos subúrbios, frustram a conexão cruzada, por não permitir caminhos internos” (SALINGAROS, 2005, p.23). O autor ainda ressalta que em grandes complexos comerciais, residenciais ou governamentais a falta desses caminhos internos acaba por isolar a região do restante da teia urbana. Como será visto nos capítulos seguintes, o parcelamento do solo monofuncional e/ou murado ilustrará este entendimento.

Figura 4 - Concentração e distribuição de nós



Fonte: Salingaros (2005)

A hierarquia é criada quando a teia é auto-organizada, criando diferentes conexões em função de cada escala: desde pequenos caminhos de pedestre até grandes rodovias (SALINGAROS, 2005). Assim, o autor defende que a cidade deve possuir uma *paisagem fractal*, ou seja, com interação entre diferentes escalas:

Se olharmos uma cidade de sucesso, a partir do ar, o que vemos é obviamente uma figura fractal (Batty e Longley, 1994). Isto não é apenas uma coincidência visual: Michael Batty e seu grupo derivaram rigorosamente a natureza fractal essencial da teia urbana (Batty e Xie, 1996). Em contraste, uma imagem de uma cidade artificial e morta, parece altamente regular vista num mapa, e não

apresenta nenhuma estrutura de pequena escala. O que se vê em primeira instância é a hierarquia das redes, todas inter-relacionadas e em escalas diferentes, desde uma via expressa até os caminhos de pedestres. A estrutura de pequena escala é a que na verdade garante a vivacidade humana da cidade, enquanto as conexões de grande escala facilitam o movimento numa escala muito maior (SALINGAROS, 2005, p.30).

Sobre a distribuição desses elementos no espaço urbano, o autor ressalta que “deve haver elementos urbanos menores, em número crescente, até a escala humana” (SALINGAROS, 2005). No caso dos subúrbios residenciais, as casas unifamiliares se repetem com tamanhos semelhantes, o que cria um pico de elementos nessa escala e quase nenhum elemento intermediário ou menor do que uma unidade residencial (SALINGAROS, 2005). Da mesma forma, os muros são utilizados para bloquear passagens, o que prejudica a hierarquia de conexões:

Muros são ideais para reforçar caminhos e vias, mas ao invés disso eles têm sido frequentemente usados para bloquear conexões. Um muro sólido necessita aberturas para possibilitar passagens. Elementos fortemente conectores — como uma via expressa, por exemplo — serão necessariamente introduzidos na cidade em algum lugar. Ao invés de ser localizada onde uma separação é necessária, invariavelmente eles cortam e separam conexões existentes. Elementos conectores e separadores são complementares e a aplicação errada dos mesmos, com propósitos opostos, está baseada na falta de entendimento da teia urbana (SALINGAROS, 2005, p.38).

Salingaros (2005) também apresenta os *Anti-padrões*, que diminuem as interfaces e a qualidade urbana, negando os princípios da teia urbana e que são, em maioria, legado do urbanismo modernista. Esses anti-padrões, para o autor, funcionam como um “vírus” na cidade (devido a sua constante replicação) e são o oposto dos ideais da *paisagem fractal* – que é composta por elementos que se relacionam nas diversas escalas, privilegiando a menor delas (a humana), as conexões e os espaços de interação. Apresentam-se, assim, os Anti-padrões urbanos (SALINGAROS, 2005) selecionados, assim como o entendimento de cada um para este trabalho:

Quadrícula retangular obsoleta: grandes quarteirões que privilegiam os veículos motorizados, caminhos longos e retilíneos que tornam o percurso monótono.

Segregação de funções: zonas monofuncionais.

Muros altos e contínuos ao nível da rua: presença de barreiras impermeáveis ao longo dos caminhos, que trazem insegurança e desconforto aos pedestres.

Ênfase na grande escala: falta de interação entre diferentes escalas na paisagem, presença de muros e edificações altas, projeto urbanístico que não privilegia elementos voltados as pessoas.

Unidades que não interagem: edificações que não tem ligação umas com as outras, podendo possuir muros de separação mesmo estando dentro de um condomínio já murado.

Eliminação da escala humana: projetos que não privilegiam as pessoas que habitam aquele espaço: falta de acessibilidade, arborização urbana e iluminação adequada aos pedestres e ciclistas.

Esses anti-padrões contrariam a atividade humana ao negarem encontros, interações e a “dimensão emocional do desenho urbano” (SALINGAROS, 2005, p.217). Ao contrário dos padrões propostos por Alexander et al. (1977), que remetem a soluções de desenho para tornar a cidade mais humana e conectada³, os anti-padrões privilegiam a grande escala e tornam as cidades ineficientes e desconfortáveis para seus habitantes. Apesar disso, ainda são encontrados em praticamente todas as cidades contemporâneas.

³ O livro “Uma linguagem de padrões” foi lançado por Alexander et al. (1977) com o intuito de apresentar soluções arquitetônicas e urbanísticas para serem utilizadas por planejadores em conjunto com a comunidade que receberá o projeto. Tais padrões priorizam a humanização do espaço e deram subsídio para a obra Teoria da Teia Urbana (2005) de Salingaros.

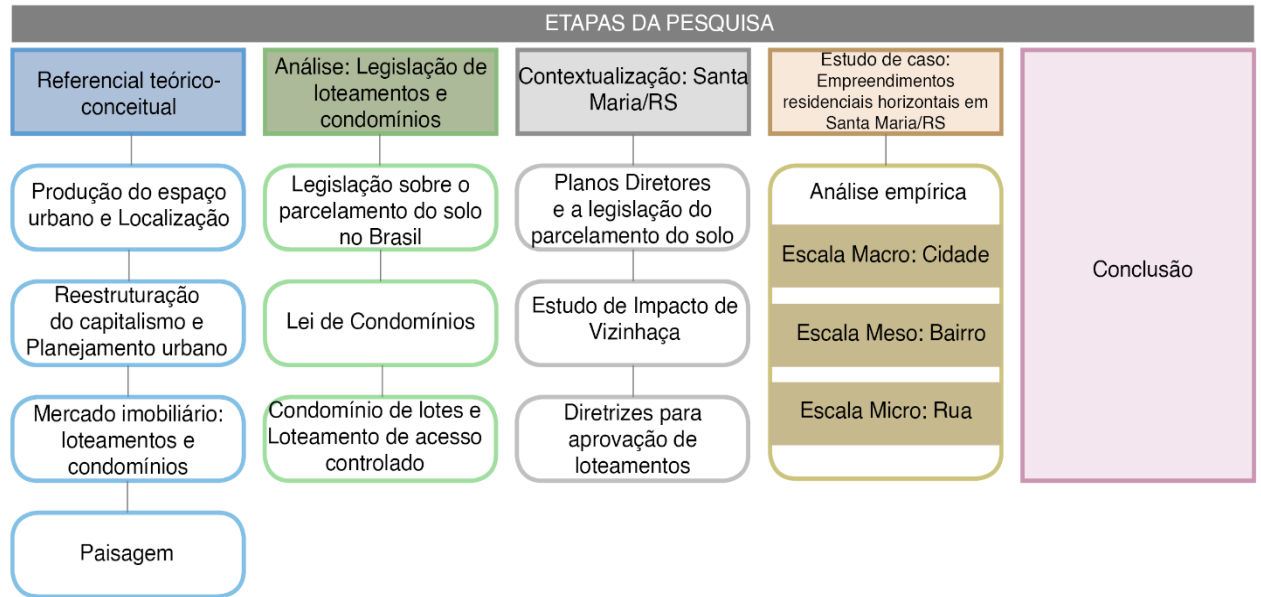
3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos do trabalho. A pesquisa possui caráter de análise crítica e pode ser classificada, quanto ao seu nível, como pesquisa exploratória. Gil (2010, p.41) afirma que esse tipo de pesquisa "têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito". A estratégia a ser utilizada é o estudo de caso, que segundo o autor "é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado" (GIL, 2012, p. 57-58).

O recorte espacial da pesquisa é a cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, e o recorte temporal é estabelecido a partir do início da implantação dos condomínios fechados de lotes e dos loteamentos populares na cidade, período que vai de meados dos anos 2000 até o ano de 2020, em que se inicia esta dissertação. Importante ressaltar que são analisados apenas os empreendimentos aprovados, construídos e em uso. Também se realizou uma retomada histórica do parcelamento do solo no Brasil (LEONELLI, 2010; MASCARENHAS, 2012; BONDUKI, 2017) e do planejamento urbano de Santa Maria (ROCHA, 2011; FERRETTO, 2018; TOCHETTO, 2013), buscando situar a problemática da pesquisa a partir de processos históricos já aprofundados por outros autores.

Primeiramente, apresenta-se de modo geral as quatro etapas da pesquisa, ilustradas na Figura 5:

Figura 5 - Quadro de etapas da pesquisa

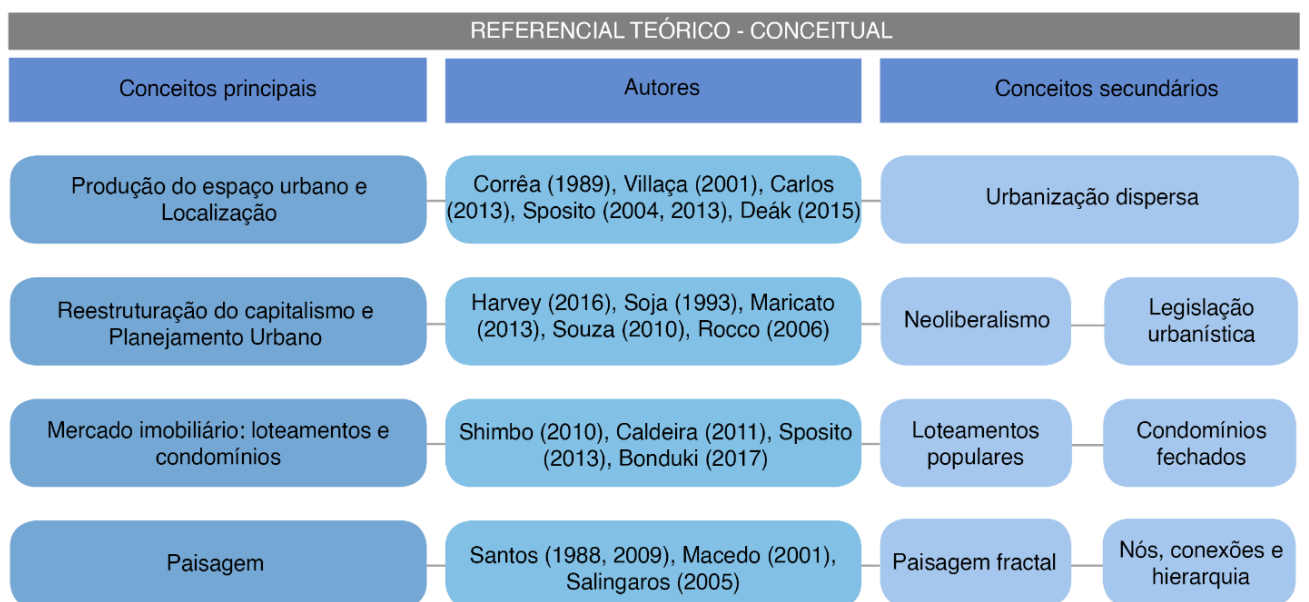


Fonte: Elaborado por FREITAS, G. (2022)

3.1 Etapa 1

A primeira etapa da pesquisa se refere ao referencial teórico-conceitual que embasou as demais etapas. Para isso, foi utilizada pesquisa bibliográfica, sendo dividida através dos seguintes conceitos e autores (Figura 6).

Figura 6 - Referencial Teórico-conceitual



Fonte: Elaborado por FREITAS, G. (2021)

O conceito de produção do espaço urbano, utilizado com base na obra de Corrêa (1989), Carlos (2013) e Sposito (2004, 2013), auxilia no entendimento dos processos que

constituem o espaço como condição, meio e produto de reprodução da sociedade. Através do conceito é possível identificar os agentes envolvidos na produção da cidade, quais suas estratégias, ações e conflitos. Villaça (2001) e Deák (2016) buscam explicar a importância da localização e da acessibilidade como elemento fundamental da terra entendida como mercadoria.

Através dos autores Harvey (2016), Soja (1993) e Maricato (2013) é feita uma retomada sobre o período de reestruturação produtiva do capitalismo e seus reflexos no espaço urbano, o que resultou na chamada “reestruturação urbana” (DE MATTOS, 2006; LENCIONI; 1991, SOJA, 1993; SPOSITO, 2004). Tal estudo é fundamental para a compreensão, em sua totalidade, do processo de planejamento urbano e parcelamento do solo no Brasil — principalmente no que diz respeito aos empreendimentos destinados à base e ao topo da pirâmide social, objetos deste trabalho.

No âmbito dos instrumentos de planejamento urbano, é utilizada a obra de Souza (2010) que busca traçar um panorama histórico do planejamento no Brasil e a complementaridade do entendimento de gestão. O autor também apresenta os diferentes tipos de planejamento e quais os reflexos destes na materialidade. Já na discussão sobre a legislação urbanística, são trazidos os instrumentos da política urbana brasileira para o ordenamento da cidade, como o Plano Diretor e as definições do Estatuto da Cidade. Também é apresentado, através de Rocco (2006), considerações sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Shimbo (2010), Bonduki (2017), Cardoso (2013) e Caldeira (2011), trazem estudos sobre o PMCMV e a ascensão dos condomínios de luxo em regiões periféricas, o que auxilia no esforço de caracterizar estes empreendimentos e compreender o processo de ocupação do solo urbano em áreas com pouca infraestrutura como consequência da ação do mercado imobiliário.

Santos (1988, 2009) e Macedo (2001) auxiliam no entendimento da paisagem urbana, conceito fundamental para a análise das alterações trazidas pelos empreendimentos residenciais horizontais, foco deste trabalho. Ainda em relação à paisagem, também se

utiliza a obra de Salingaros (2005) como guia metodológico para a apreensão dos estudos de caso, o que será retomado a seguir.

3.2 Etapa 2

A segunda etapa da pesquisa efetiva o Objetivo Específico 1, definido como *Investigar de que forma o planejamento urbano (através de legislação federal, estadual e municipal) vem tratando sobre o parcelamento do solo através de empreendimentos residenciais horizontais de grande porte.*

Assim, inicia-se a segunda etapa com uma aproximação da história do parcelamento do solo no Brasil, com ênfase na Lei de Loteamentos (BRASIL, 1979), suas alterações posteriores, na Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) e na Lei de Condomínios e Incorporações (BRASIL, 1964a). Para isso utilizou-se de pesquisa bibliográfica (teses, livros e artigos) e pesquisa documental através da análise da legislação. Também foram elencadas as diferenças entre condomínios edilícios de casas, loteamento tradicional, condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado, sendo os dois últimos incorporados na legislação através da Lei da REUB (Brasil, 2017).

3.3 Etapa 3

Na terceira etapa da pesquisa, é apresentada a contextualização de Santa Maria/RS, recorte espacial do trabalho. Esta etapa é referente ao Objetivo Específico 2: *Caracterizar os grandes empreendimentos residenciais horizontais de Santa Maria/RS e sua relação com as diretrizes de planejamento no município.*

Primeiramente, é feita uma caracterização dos aspectos socioespaciais de Santa Maria/RS. Para isso, utilizam-se os dados de 2019 de população residente e densidade demográfica obtidos da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – FEE; os dados de 2020 de salário médio mensal e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total do Cadastro Central de Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e a classificação de Santa Maria de acordo com a pesquisa de Regiões de Influência das Cidades, de 2018. É feita uma contextualização histórica da

produção do espaço urbano e da paisagem da cidade, buscando compreender a estrutura socioespacial de Santa Maria/RS. Para isso apresenta-se a história do planejamento urbano através de seus Planos Diretores, no que se refere ao parcelamento do solo urbano. O acesso à documentação foi feito através do site do Instituto de Planejamento de Santa Maria, em 2020 e 2021, e com base na tese de Rocha (2011) que digitalizou os mapas dos primeiros planos do município. É feito o cotejamento entre a Lei de Uso e Ocupação do Solo do ano de 2005 (Lei Complementar nº33, de 29 de dezembro de 2005) e a última versão, a Lei Complementar nº 117, de 26 de julho de 2018.

Também é apresentado o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), contido no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a nível municipal, regulado através do Decreto Executivo Nº 001, de 02 de janeiro de 2008 e pela Instrução Normativa 001/SDU/2014, que trouxe a exigência de EIV para empreendimentos residenciais horizontais com mais de 5ha ou 500 unidades residenciais em Santa Maria/RS.

Ainda nessa etapa são apresentadas as Diretrizes para aprovação de loteamentos de Santa Maria/RS (art. 93 da Lei Nº 117/2018), uma avaliação prévia sobre a viabilidade do empreendimento (loteamento ou condomínios de lotes) que visa definir qual a infraestrutura, contrapartidas e mitigação de impactos necessários para dar prosseguimento a aprovação.

3.4 Etapa 4

A quarta etapa abarca o Estudo de Caso e contempla o Objetivo Específico 3: *Analisar os efeitos desses empreendimentos na paisagem urbana no âmbito da cidade, do bairro e da rua utilizando análise empírica e a Teoria da Teia Urbana de Salingaros (2005).*

Nessa etapa é feita a análise multiescalar dos reflexos dos empreendimentos residenciais de grande porte. São analisados pontos pertinentes na escala da **cidade**, do **bairro** e da **rua**. A modelagem de mapas temáticos foi elaborada a partir de malhas digitais fornecidas por fontes secundárias em Sistema de Informação Geográfica (SIG) no software

Quantum Gis versão 3.10. A malha digital tem como fonte o Instituto de Planejamento de Santa Maria (2020).

Na escala da **cidade** são, primeiramente, localizados os empreendimentos residenciais horizontais de mais de 5 hectares. É feito um quadro em que são apresentados os dados a respeito do tipo, tamanho, número de lotes/unidades residenciais, empresa construtora, tipo de acesso (com ou sem controle) e bairro em que está localizado. Esses dados tiveram como fonte o Arquivo da Superintendência de Análise e Aprovação de Projetos da Prefeitura Municipal de Santa Maria e o software Google Earth (através de medição e contagem manual de unidades residenciais). Outras informações como construtoras responsáveis foram retiradas dos sites oficiais dos empreendimentos.

Nessa etapa também é apresentada a localização dos empreendimentos na zona urbana de Santa Maria; mapa temático com imagem de satélite (com base em foto do Catálogo de Imagens do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE); mapa temático de renda (0 a 12 salário mínimo), feito a partir de dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010); macrozonas estabelecido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (SANTA MARIA, 2018b) e mapa temático de hierarquia viária (Com base no Anexo 14 da LUOS/2018).

Na escala do **bairro** o foco da pesquisa se dá em quatro empreendimentos específicos. Os critérios para a escolha foram: possibilidade de acesso ao interior do empreendimento (no caso dos empreendimentos murados); a localização (foram escolhidos empreendimentos na região sudeste, devido à grande concentração de condomínios e loteamentos implantados nessa porção da cidade) e impacto na paisagem — ou seja, devido ao tamanho, isolamento através de muros e contraste com o restante da cidade. Também se buscou exemplares de cada faixa de renda. Assim, os empreendimentos escolhidos foram o condomínio Cidade Universitária Eco Village (alta renda), o Condomínio Terra Nova (média renda), o Residencial Real Park (alta renda) e o loteamento Leonel Brizola (baixa renda). A densidade habitacional dos quatro

empreendimentos escolhidos foi calculada de acordo com Acioly e Davidson (1998) sendo representada pelo número total de unidades dividida pela área total do empreendimento.

Nessa escala de análise, é apresentado e discutido sobre o EIV do empreendimento Real Park. O EIV foi cedido para visualização pelo Instituto de Planejamento de Santa Maria, que também informou ser o único dos empreendimentos estudados a ter tal documento.

Após, são apresentadas as Diretrizes para Aprovação de loteamentos dos empreendimentos em questão. São caracterizadas as diretrizes, divididas em tipos (obras de infraestrutura viária, contrapartida etc.) e comparadas entre os empreendimentos. Não se tem a pretensão de analisar com aprofundamento quais diretrizes foram inteiramente contempladas na implantação do empreendimento (uma vez que são feitas trocas, negociações e flexibilizações no texto original apresentado), embora nas análises posteriores seja possível verificar o que está construído ou não.

O acesso a essa documentação foi dificultado, uma vez que o IPLAN não cedeu tais documentos para a realização desta pesquisa sem a autorização das construtoras envolvidas. Assim, buscou-se tais documentos no Arquivo da Superintendência de Análise e Aprovação de Projetos, uma vez que a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011) garante o direito constitucional de acesso às informações públicas. No Arquivo, foram encontradas três das quatro diretrizes iniciais emitidas. O documento referente ao empreendimento condomínio Terra Nova não foi localizado, e segundo informação do arquivista, pode ter sido extraviado. Devido à pandemia e o tempo de realização de pesquisa, optou-se por fazer a análise a partir dos três documentos encontrados.

Inicia-se a análise do Uso do Solo dos bairros dos empreendimentos residenciais, através de mapas temáticos que evidenciam os principais usos encontrados na área: vazios urbanos, áreas de preservação permanente, uso residencial, institucional, comercial, religioso, industrial e de esporte/lazer. Após, é apresentada a etapa de apreensão de Urbanidades que teve, em um primeiro momento, a utilização da metodologia de Salingaros (2005) e parâmetros de distância de Greenberg (1995). Nessa etapa são elencados como nós de atividades de uso diário privado o mercado, a farmácia e o

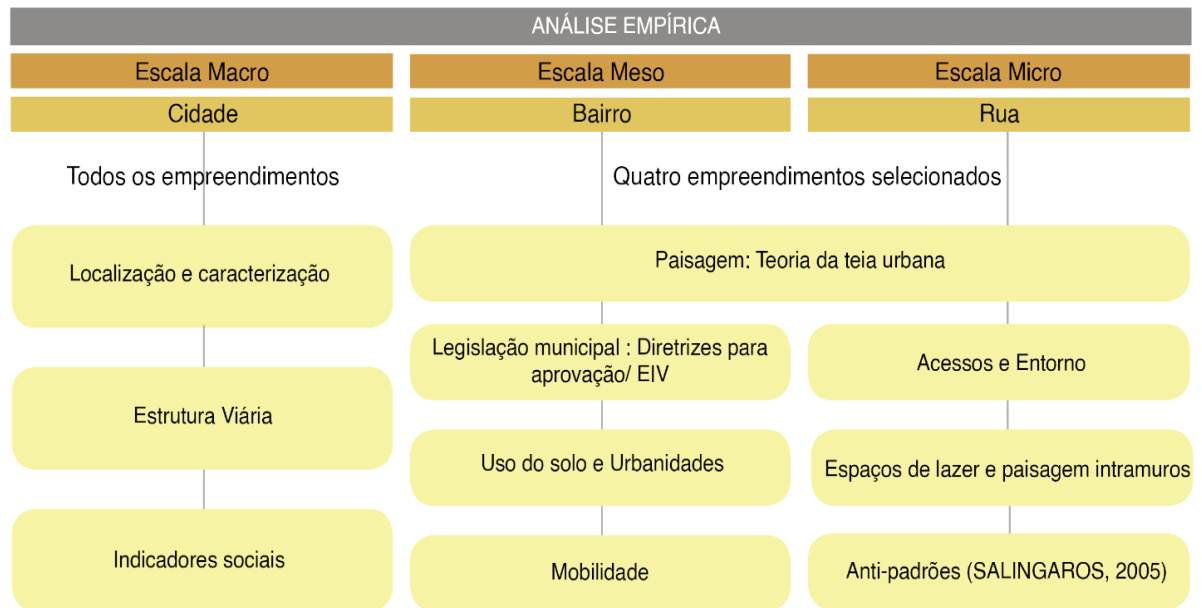
restaurante que serve almoço mais próximos. Para a medição entre os nós e os empreendimentos foi utilizado o software Google Maps.

O segundo momento da apreensão de Urbanidades foi a partir dos equipamentos de uso público. Foram utilizados os raios de localização elencados por Gobbato (2016) e, no caso específico do acesso à equipamentos de lazer (parques e praças) também foi utilizado o raio de Parque Setorial definido por Kliass e Magnoli (2006). Foi escolhida esta classificação devido à utilização da Universidade Federal de Santa Maria como parque setorial, o que pelo seu tamanho (mais de 500 hectares) não estava contemplado nos raios apresentados por Gobbato (2016).

O Acesso à Educação foi apreendido através das escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio dos bairros estudados. Os dados tiveram como fonte a base do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O mapa de acesso à transporte público foi feito com base nos dados do site Open Street Map e informações dos aplicativos de transporte Moovit e UrbMob, além do site oficial do Sistema Integrado de Ônibus de Santa Maria (SIM SM).

A escala de análise da **rua** é feita contemplando a metodologia proposta por Salingeros (2005) a respeito da paisagem urbana fractal e os anti-padrões urbanos. Para isso, é feita coleta de informações através de levantamento fotográfico in loco da vegetação urbana, presença de mobiliário, iluminação e de infraestrutura urbana em geral. A etapa é dividida nos seguintes itens: Acessos e entorno, espaços de lazer e paisagem intramuros e por fim, a Identificação de anti-padrões. No caso dos condomínios fechados, é feita a comparação entre a paisagem dentro e fora dos muros. A síntese da etapa de Estudo de Caso está representada através do esquema a seguir, na Figura 7.

Figura 7 - Etapas da análise empírica



Fonte: Elaborado por FREITAS, G. (2021)

A última etapa de pesquisa se refere à conclusão do trabalho, a fim de verificar qual a relação dos empreendimentos residenciais de grande porte com a produção do espaço urbano e da paisagem da cidade, do bairro e da rua. Também é feito o cotejamento entre a materialidade e a legislação urbana analisada, buscando, assim, responder o objetivo geral da pesquisa.

4 O PLANEJAMENTO URBANO E A LEGISLAÇÃO SOBRE LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS

Este capítulo busca traçar um breve histórico sobre o parcelamento urbano no Brasil, através de pesquisa bibliográfica e documental (análise de legislação). Para isso, inicia-se com a retomada da Lei de Terras (BRASIL, 1850), quando a terra adquire caráter de mercadoria, passando pelas primeiras legislações a nível municipal para regulação de arruamentos até o primeiro Decreto-Lei Federal nº 58/1937 (BRASIL, 1937) que buscava normatizar a compra e venda de lotes. Nesse primeiro subcapítulo apresenta-se a Lei de Parcelamento do Solo, conhecida como Lei de Loteamentos, nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), explicitando suas características, as inovações que traz e o contexto em que foi aprovada. Também é apresentada a Lei Estadual nº10.116/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) que regulamenta o desenvolvimento urbano no âmbito do estado do Rio Grande do Sul. Após, retoma-se às alterações que modificaram ao longo dos anos a Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979).

No segundo subcapítulo o foco é dado à Lei de Condomínios e Incorporações nº 4591/64 (BRASIL, 1964a) e sua vinculação com a Lei de Parcelamento do Solo. Busca-se elucidar as diferenças entre o parcelamento do solo tradicional, o loteamento de acesso controlado e a criação do loteamento sob forma condominial, estes dois últimos vindo como inovação da Lei da REURB - Lei nº13.465 (BRASIL, 2017). Por último, é feita uma discussão e apresenta-se uma síntese das informações apresentadas.

4.1 O Parcelamento do Solo urbano no Brasil

4.1.1 Antecedentes: da Lei de Terras ao Decreto-Lei Federal nº 58/1937

A discussão sobre o parcelamento urbano no Brasil está atrelada ao entendimento da propriedade da terra urbana, isto é, da terra como mercadoria passível de compra e venda. Foi apenas depois do estabelecimento da Lei de Terras de 1850, no contexto da extinção do tráfico de escravos (Lei Eusébio de Queiroz, n.º 581/1850) que os proprietários de terra se tornaram legítimos proprietários dos seus terrenos, reconhecidos e garantidos pelo Estado. Ao mesmo tempo, a venda de terras devolutas (definidas na lei como terras

sem uso que passariam ao controle do Governo Imperial) servia para subsidiar parte dos fundos necessários para a imigração de estrangeiros ao Brasil. A imigração era vista pelo governo imperial como solução para a transição gradual do trabalho escravo⁴ para o trabalho livre, e a Lei de Terras foi fundamental nesse processo (SILVA, 2008).

A transição do regime de ocupação da terra pela posse para o regime de compra e venda foi tumultado, uma vez que a venda dependia das terras serem demarcadas através da medição: "Os posseiros se negavam a esta subordinação e terras devolutas continuavam, no decorrer do século XIX, a serem privatizadas por intermédio da posse" (LEONELLI, 2010, p. 50). Silva (2008, p. 200) afirma que "nos anos 1880, ainda não era possível fazer um mapa, nem aproximado, das terras devolutas". Tentando remediar essa questão, o governo imperial iniciou a cobrança de indenização dos posseiros que ocupavam as terras públicas a partir de 1854, e estes se tornaram, então, os proprietários legítimos das terras.

Por outro lado, a possibilidade de venda da terra a partir de particulares, trazida pela Lei de Terras, se configurou como uma oportunidade de negócio: surge, então, o loteador e o loteamento no Brasil. Leonelli (2010) apresenta os efeitos espaciais da introdução do parcelamento do solo no Brasil:

Mais do que demarcar, definir e precisar a área a ser adquirida, a prática do loteamento de terras em núcleos urbanos desencadeia outras relações espaciais referentes à terra, que se colocam a partir de então. A primeira questão colocada diz respeito a forma do lote. Esta deveria ser a mais interessante economicamente para o proprietário tirar a maior lucratividade na sua venda e no aproveitamento de sua área, sendo o lote geralmente retangular. O segundo aspecto refere-se ao lugar que o lote ocupa, com valorização da sua frente e testada do lote. A terceira questão é a relação do lote individual com seu conjunto (LEONELLI, 2010, p.51)

A Proclamação da República em 1889, assim como a abolição da escravidão e a configuração do trabalho livre impulsionaram a consolidação da urbanização brasileira na virada do século XIX para o século XX. Nesse período, as cidades de Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro receberam reformas urbanas de saneamento básico (visando o controle de epidemias), obras de embelezamento e, ao

⁴ O período de escravidão, assim como a chegada de imigrantes ao Brasil não serão aprofundadas neste trabalho, mas cabe salientar que tais processos fizeram parte da conformação da sociedade e da paisagem das cidades brasileiras.

mesmo tempo, eram criadas “as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista” (MARICATO, 2013, p.17). A essas condições se juntavam os efeitos da imigração.

A partir da Constituição Republicana de 1891 o Estado se torna mais presente na regulação do parcelamento do solo no Brasil – ao definir arruamentos, alinhamentos, largos e jardins nos núcleos urbanos que cresciam. Assim, o controle do Estado não só define o que são os espaços públicos mas também atua “controlando o espaço privado, ou seja, como os lotes devem ser organizados para compor o espaço urbano” (LEONELLI, 2010, p. 54).

O protagonismo da esfera municipal na regulação do parcelamento do solo já era observado nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, que desde as primeiras décadas do século XX já possuíam decretos e leis municipais visando regular o loteamento urbano e definir quais as exigências para a sua aprovação. Destaca-se a Lei nº 2611/1923 (BRASIL, 1923), de São Paulo, que continha a obrigatoriedade do pedido de aprovação, por parte do município, para abertura de qualquer rua em área rural ou urbana, devendo conter planta de arruamento, divisão de lotes e a inserção da nova rua com relação à malha já existente. Além disso, também já continha a obrigatoriedade de percentual destinado a áreas públicas, que deveriam ser de 5% em áreas urbanas e 10% em áreas rurais (LEONELLI, 2010). No Rio de Janeiro, destaca-se o Decreto nº 3.549 de 15/06/1931 (RIO DE JANEIRO, 1931), que definiu informações mínimas para a aprovação de um loteamento pela prefeitura:

As principais exigências urbanísticas de uma lei de loteamento já estavam colocadas: doação de áreas públicas, a garantia de acesso à infraestrutura, o tamanho mínimo de lotes e o dimensionamento de vias. Com essa regulação, a venda, locação e publicidade a respeito da comercialização de lotes passou a ser vinculada à aprovação prévia da prefeitura municipal. (LEONELLI, 2010, p. 57).

O processo de urbanização brasileiro aumenta significativamente a partir dos anos 1920. Nas duas primeiras décadas do século XX, o índice de urbanização chegava a 10,7%, mas no período compreendido entre 1920 a 1940 esse número triplica: passa a ser de 31,24% (SANTOS, 2018). Esse aumento da população nas cidades é explicado pelo crescente movimento de investimentos do Estado em infraestrutura para o desenvolvimento da

indústria e do mercado interno brasileiro, visando substituir as importações (SANTOS, 2018; MARICATO, 2013).

Ao passo que a massa assalariada aumentava, novos loteamentos (em geral em áreas periféricas) eram abertos nas cidades para acomodar essa população que vinha, majoritariamente, das áreas rurais. Nesse contexto, é aprovado o Decreto-Lei Federal nº 58/1937 (BRASIL, 1937) que tratou da garantia de direitos ao comprador de lotes urbanos, mas não estabeleceu diretrizes urbanísticas para a aprovação dos novos loteamentos. Bonduki (2017) afirma que o DL nº 58/37 beneficiou o modelo periférico das cidades, o que alavancou os problemas urbanos:

Estabelecido pelo mesmo governo centralizador (Getúlio Vargas) que regulamentou, para todo o país, o mercado de locação (Lei do Inquilinato) e a produção pública de habitação (com as carteiras imobiliárias dos IAPs), o Decreto-Lei 58 privilegiava os aspectos jurídicos dos loteamentos, como o registro em cartório e as garantias aos que compravam os lotes em prestações, deixando de tratar do controle urbanístico. [...] Mas, ao dar garantias jurídicas ao comprador, estimulando a comercialização de lotes, o decreto foi deficiente ao não determinar um padrão mínimo de qualidade urbanística – pois provocaria a elevação do custo dos terrenos – e ao não penalizar o loteamento clandestino. (BONDUKI, 2017, p. 296-298).

Para Bonduki (2017) a falta, por mais de quatro décadas, de uma legislação que abarcasse diretrizes urbanísticas para os lotes urbanos (apenas com a Lei de Parcelamento do Solo de 1979 tais instrumentos foram criados, à nível federal) não se explicava pelo desconhecimento de tais instrumentos jurídicos pelos órgãos públicos. Para o autor, o descaso com a regulação desses loteamentos pelo poder público tinha outras razões:

O mais provável é que o governo não tivesse interesse em tomar medidas para evitar a precariedade dos loteamentos porque isso significaria a elevação do custo do lote, da moradia autoempreendida e, portanto, da reprodução da força de trabalho. [...] A omissão no combate aos loteamentos clandestinos e precários viabilizava a criação, com reduzido investimento privado, de vastíssimo estoque de lotes populares, onde as casas poderiam ser edificadas sem nenhuma restrição legal. (BONDUKI, 2017, p. 297).

No ano de 1949 foi promulgada a Lei nº 649 (BRASIL, 1949), que alterou o DL nº 58/37 (BRASIL, 1937), ao incluir outros aspectos jurídicos sobre os contratos de compra e venda de loteamentos. Leonelli (2010, p. 84) ressalta que “todos os regramentos vigentes a partir do DL nº. 58/37 foram voltados a garantir os mínimos direitos aos proprietários,

normatizando os procedimentos administrativos e registrários para estimular o mercado de lotes”. Dessa maneira, as grandes cidades (principalmente São Paulo e Rio de Janeiro) cresciam através de loteamentos clandestinos na periferia sem diretrizes urbanísticas definidas e sem que estes fossem reconhecidos pelo poder público – e assim, como pontua Bonduki (2017, p. 298) ao analisar São Paulo, “como as ruas não eram oficiais, o poder público estava impedido de ali instalar serviços de infraestrutura e benfeitorias urbanas”.

Na década de 50 os problemas causados pelos loteamentos irregulares já chamavam a atenção de arquitetos, urbanistas e juristas que expressavam preocupação em artigos ressaltando a falta de planejamento e defendiam uma legislação federal para a regulação dos novos loteamentos (LEONELLI, 2010). Destaca-se o texto intitulado “Limitações Urbanística ao Uso da Propriedade” de Hely Lopes Meirelles, publicado na Revista dos Tribunais, em 1959, sobre o arcabouço jurídico que vinha sendo utilizado para a aprovação de loteamentos no Brasil. Leonelli (2010) destaca que esse artigo serviu de referência para as discussões posteriores acerca das competências municipais e da União à respeito da regulação dos loteamentos:

A crítica colocada pelo autor é que tal regulação não tratava das questões urbanísticas dos loteamentos e nem das questões técnicas necessárias para disciplinar novas áreas a serem loteadas, discorria apenas sobre alguns procedimentos formais a respeito de documentação e pagamento dos lotes, com caráter administrativo. Delegava para as instâncias municipais o controle urbanístico, porém este não se efetivava devido ausência de legislações municipais que tratassem do parcelamento do solo. Desta forma, a orgia dos loteamentos se instalava, provocada por uma valorização imobiliária fictícia, transformando áreas rurais em loteadas apenas pela aprovação, sem infra-estrutura alguma, sem melhoramentos, promovendo a desordem do crescimento urbano (LEONELLI, 2010, p.99).

Uma vez que a compra e venda de lotes era regulamentada pela legislação federal nos cartórios, e não necessitava da comprovação da aprovação do loteamento na prefeitura, mesmo as cidades com leis de parcelamento de solo urbano nada podiam fazer para impedir a proliferação dos loteamentos clandestinos. Para tentar mitigar os efeitos negativos da crescente implantação de loteamentos sem diretrizes urbanísticas, o governador do Estado do Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara) promulgou um Decreto Estadual, no ano de 1961, para regular novos loteamentos e arruamentos. Da

mesma forma, o governo do Estado de São Paulo aprovou o Decreto Estadual nº. 52.497 de 21/07/1970 (SÃO PAULO, 1970) que ficou conhecido como “Legislação Sanitária Estadual” (LEONELLI, 2010).

Em 1964 foi aprovada a Lei nº 4.591/64 (BRASIL, 1964a), conhecida como Lei dos Condomínios e Incorporações. A discussão a respeito da necessidade de uma lei para a regulação da propriedade condominial surgiu pelo aumento expressivo de edifícios de apartamentos nas duas décadas anteriores, principalmente nas grandes cidades brasileiras (REZENDE, 2005). A lei de condomínios foi aprovada para regulamentar as relações condominiais em condomínios edilícios (com um ou mais pavimentos construídos) mas a partir do surgimento dos chamados “condomínios fechados de lotes” passa-se a discutir sobre uma regulação federal a respeito dessa nova modalidade – que só foi reconhecida quase cinquenta anos mais tarde, na Lei nº 13.465/2017, chamada de Lei da REURB⁵ (BRASIL, 2017).

Em 1966 o governo federal solicitou ao juiz Hely Lopes Meirelles e ao promotor público Eurico de Andrade Azevedo a elaboração de uma nova lei federal de loteamentos, que após alterações e distorções gerou o Decreto Lei nº. 271 de 28/02/1967 (BRASIL, 1967). Mais uma vez os aspectos urbanísticos foram retirados da redação final do texto, o que desapontou os autores e não alcançou os resultados desejados no combate à ilegalidade no parcelamento do solo urbano (LEONELLI, 2010).

Um dos pontos importantes do DL 271/67, é que através de seu artigo 3º se colocava o loteador na mesma condição do incorporador da Lei de Condomínios e Incorporações nº 4591/64: “Aplica-se aos loteamentos a lei 4.591 de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação” (BRASIL, 1967). Ao fazer essa comparação, inicia-se um conflito entre a legislação de condomínios e a legislação de loteamentos que perdurou por décadas:

⁵ A legislação referente aos condomínios será abordada no subcapítulo seguinte deste trabalho.

[...] A lei induziu a interpretação de que os condomínios horizontais, que nada mais são do que loteamentos fechados, pudessem ser regidos pela lei de condomínios em edificações e não pelas leis municipais de loteamento existentes (LEONELLI, 2010, p.126).

4.1.2 A Lei de Parcelamento do Solo n° 6.766/79

A década de 1970 foi marcada por discussões e seminários a respeito da problemática do parcelamento do solo no Brasil, o que culminou, ao final da década, em uma proposição de lei federal. Leonelli (2010) destaca o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador em 1969 e o Simpósio O Homem e a Cidade, realizado em Brasília no ano de 1975 como propulsores das discussões sobre uma lei de loteamentos no território brasileiro.

Finalmente, em 11 de março de 1977, o senador Otto Lehman encaminha para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n°. 18/77 que dispõe sobre parcelamento do solo urbano e dá outras providências (SENADO FEDERAL, 1977). A lei foi aprovada em 1979, ficando conhecida como "Lei Lehman" e "Lei de Loteamentos" – Lei n° 6.766/79 (BRASIL, 1979).

No processo de tramitação da lei (entre 1977 e 1979) destaca-se o parecer solicitado pelo Executivo ao BNH: entre as alterações sugeridas estava a diminuição do tamanho do lote (de 150m² para 120m²); a exigência de infraestrutura urbana por parte do loteador e a diminuição do percentual de áreas públicas de 35% para 30%. Algumas dessas sugestões foram acatadas, resultando no Substitutivo ao PL 18 que seguiu para a aprovação:

A partir do encaminhamento do Substitutivo do PL 18, o trâmite da aprovação da lei ocorreu de forma linear e simplificada. Em novembro de 1978, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou o Substitutivo do PL 18. No período entre 05/12/1978 a 21/03/1979 houve recesso parlamentar na Câmara dos Deputados. Em 26/04/1979, foi encerrada a discussão do PL 18 após acréscimo de emenda que tratou de pequenas correções do projeto de lei. Logo após a Comissão de Constituição e Justiça emitiu parecer favorável para aprovação final. Em 17/08/1979 o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados e em 19/12/1979 a lei foi sancionada pelo então presidente João Figueiredo (LEONELLI, 2010, p. 164).

Com a aprovação da Lei n° 6.766/79 (BRASIL, 1979), pela primeira vez em sua história, o Brasil contava com uma lei federal de parcelamento do solo que trazia requisitos urbanísticos "objetivando o melhor ordenamento das novas áreas urbanas dos municípios

brasileiros” (BARREIROS, ABIKO, 1998, p.11). Através da lei foi regulamentada a obrigatoriedade da destinação de áreas públicas ao município, visando a instalação de equipamentos para a população. Barreiros e Abiko (1998) ressaltam que a preocupação com assuntos urbanísticos foi uma das grandes inovações da Lei:

Nesse aspecto, a Lei Federal 6.766/79, veio apresentar um caráter inovador, demonstrando preocupação com a ordenação do espaço urbano, determinando indicadores mínimos de áreas públicas, de áreas e testadas de lotes e de faixas não edificáveis, estabelecendo também as condições de salubridade para a implantação de novos loteamentos (BARREIROS; ABIKO, 1998, p.11).

A Lei Lehman ou Lei dos Loteamentos, como foi apelidada, trazia muitos avanços em relação à legislação anterior, o Decreto lei 58/37 (BRASIL, 1937), que tratava quase exclusivamente de acordos comerciais de compra e venda de terrenos. Mesmo no que tange a compra e venda de terrenos, a legislação de 1979 trouxe melhorias, uma vez que garantiu o direito dos adquirentes de lotes e a punição de loteadores clandestinos (BARREIROS; ABIKO, 1998).

Devido às importantes alterações em relação a lei anterior, muitos loteadores se opuseram à nova Lei, principalmente no que diz respeito à destinação de 35% do terreno para domínio público. Para esses empreendedores, tal exigência era vista como um prejuízo ao lucrativo negócio de parcelamento do solo no Brasil. Importante ressaltar que a exigência de infraestrutura mínima a ser implementada só foi incorporada à lei de parcelamento do solo vinte anos depois, através das alterações trazidas pela Lei nº 9.785/99 (MASCARENHAS, 2012).

Sobre a estrutura da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), esta é dividida em 55 artigos, distribuídos em dez capítulos⁶:

CAPÍTULO I - Disposições Preliminares - Art. 2º e Art. 3º

CAPÍTULO II - Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento - Art. 4º e Art. 5º

CAPÍTULO III - Do Projeto de Loteamento - Art. 6º a Art. 9º

CAPÍTULO IV - Do Projeto de Desmembramento - Art. 10 e Art. 11.

CAPÍTULO V - Da Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento - Art. 12 a Art. 17

⁶ Será tratado o texto original da Lei nº 6.766/79.

CAPÍTULO VI - Do Registro do Loteamento e Desmembramento - Art. 18 a Art. 24

CAPÍTULO VII - Dos Contratos - Art. 25 a Art. 36

CAPÍTULO VIII - Disposições Gerais - Art. 37 a Art. 49

CAPÍTULO IX - Disposições Penais - Art. 50 a Art. 52

CAPÍTULO X - Disposições Finais - Art. 53 a Art. 55

No Capítulo I (art. 2) são definidas as duas formas básicas de parcelamento do solo urbano, o loteamento e o desmembramento:

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Além disso, são proibidos parcelamentos em terrenos com declividade superior a 30%, (exceto se atendidas exigências específicas das autoridades competentes) assim como em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações e em terrenos aterrados com material nocivo à saúde (art. 3º). Essas exigências não agradam os loteadores desde a aprovação da lei.

No Capítulo II são trazidos os "requisitos urbanísticos para loteamento", como a exigência de áreas destinadas à circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, além de espaços livres de uso público (art. 4º), além da definição de área mínima de 125m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social. Também foi estabelecida a reserva obrigatória de faixa não edificante de 15 metros de cada lado ao longo das águas correntes, dormentes, dutos, rodovias e ferrovias, "salvo maiores exigências da legislação específica" (art. 4º, inciso III).

No Capítulo III são apresentadas as exigências em relação ao projeto do loteamento: o loteador deve apresentar para a municipalidade, antes do projeto propriamente dito, um requerimento específico e a planta do loteamento com indicações do uso pretendido; as divisas da gleba a ser loteada; as curvas de nível; a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro e as

vias de comunicação, os equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências; o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; além das características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas (art. 6º). A partir disso, “a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal”:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II - o traçado básico do sistema viário principal;

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Também neste Capítulo, são apresentadas as exigências para o projeto, desenho urbanístico e memorial descritivo que deve ser entregue ao Poder Público para aprovação do loteamento, sendo eles (art. 9):

I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, ponto de tangência e ângulos centrais das vias;

IV - os perfis longitudinais, e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do Município;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

O Capítulo IV trata do Projeto de Desmembramento, citando que as exigências para sua aprovação são as mesmas do projeto de loteamento.

Já no Capítulo V, intitulado “Da Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento” traz a necessidade de aprovação do projeto de loteamento pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal. Também são definidos os casos em que a competência para exame e aprovação é dos Estados: quando o loteamento ou o desmembramento estiver localizado em área de interesse especial, tais como áreas de proteção aos mananciais ou patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, definidas por legislação estadual ou federal; área limítrofe do município ou pertencer a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, ou quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (art. 13). O capítulo também traz que a lei municipal deve definir prazos para análise e aprovação dos projetos de loteamento (art. 16).

O Capítulo VI trata da documentação necessária para o registro do loteamento e do desmembramento. No Art. 22 do mesmo Capítulo também é explanado que “Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo” (art. 22).

O Capítulo VII é relativo aos contratos de compra e venda, com o objetivo de garantir a segurança contratual para ambas as partes — loteador e adquirente de lote. Ainda nesse sentido, o art. 38 do Capítulo VIII dispõe que “Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.” Esse entendimento visou diminuir a ocorrência de compra e venda de terrenos em loteamentos irregulares. Nesse caso, o adquirente do lote deverá suspender o pagamento das prestações a pagar, notificando o loteador para que as regularizações necessárias sejam realizadas (art. 38) A Prefeitura pode regularizar o loteamento em questão, como consta no artigo 40, o único na lei original a tratar da regularização fundiária:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou

desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

O Capítulo IX trata das Disposições Penais, definindo quais as situações que constituem crime contra a Administração Pública. No Capítulo X, último da Lei 6.766/79, intitulado “Disposições Finais” destaca-se o art. 53:

Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Tal artigo é importante do ponto de vista urbanístico porque tenta frear a expansão urbana sobre o solo rural no país. Como veremos em outros capítulos deste trabalho, tal disposição acaba sendo flexibilizada pelas Prefeituras Municipais, em consonância com os interesses do empresariado do setor imobiliário, e o perímetro urbano dos municípios é aumentado para acomodar novos loteamentos e condomínios de lotes e casas.

Nesse sentido, embora com avanços em relação às legislações anteriores, a Lei de Parcelamento do Solo favoreceu uma urbanização incompleta, já que cabia aos municípios delimitarem e regularem a expansão urbana através da delimitação do perímetro urbano, “sem exigir que fossem quantificadas as necessidades que justificassem a expansão pretendida” (SANTORO, 2014, p.173). Sobre esse modelo de urbanização, Santoro (2014) afirma:

A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), ao se pautar na exigência da doação de terras públicas para posterior construção de equipamentos pelo poder público, permitiu que o privado fizesse o loteamento, vendesse os lotes e que as construções nos lotes acontecessem; enquanto o poder público faria as construções dos imóveis públicos, a seu tempo, geralmente mais lento. Assim, deixou que a expansão urbana e habitacional acontecesse na sua velocidade acelerada. A regra baseada em reserva de percentuais de áreas públicas parecia muito mais fácil de ser aplicada do que se a lei fosse rígida e cuidadosa em relação à qualidade urbana e à completude da urbanização (SANTORO, 2014, p. 173).

4.1.3 A Esfera Estadual: Lei nº 10.116/94

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, foi aprovada, em março de 1994, a chamada Lei de Desenvolvimento Urbano nº 10.116/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) que regulamenta a nível estadual os regramentos sobre o parcelamento do solo urbano e dá

diretrizes sobre a política urbana a ser desenvolvida a nível municipal. Em muitos aspectos são reforçados os itens trazidos na Lei 6.766/79, como o entendimento sobre o condomínio por unidades autônomas e a conexão destes com a malha urbana: “A Lei Estadual passa a limitar os tamanhos dos condomínios, na tentativa de evitar grandes áreas segregadas (ilhas) dentro do tecido urbano” (GUERRA et al., 2018).

A Lei também reforçava o percentual mínimo de doação de áreas públicas, que não poderia ser inferior a 35% e o tamanho máximo de condomínios por unidades autônomas, que tinham como limite a área de 30.000m² (3 hectares) de área e testada para logradouro público não superior a 200m (duzentos metros). No ano de 2021 essas definições foram alteradas, passando ao município elencar seus próprios índices – ou, em caso de não haver Lei Municipal que determine esses percentuais, a redação da Lei Estadual estabelece que:

Art. 20. Lei municipal disporá acerca da percentagem de áreas destinadas ao sistema viário e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários de modo proporcional às densidades populacionais previstas para a gleba. (Redação dada pela Lei 15.788/21)

Parágrafo único. Enquanto não for editada a lei municipal de que trata o “caput” deste artigo, a área destinada ao sistema viário e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários **não poderá ser inferior a 35%** (trinta e cinco por cento) da dimensão de sua área total, exceto quando se tratar de loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que esta percentagem poderá ser reduzida. (Redação dada pela Lei 15.788/21)

Art. 25. Lei municipal disporá acerca do limite máximo de área e testada para a instituição de condomínios por unidades autônomas. (Redação dada pela Lei 15.788/21)

Parágrafo único. Enquanto não for editada a lei municipal de que trata o “caput” deste artigo, para a instituição de condomínio de lotes será observado o limite máximo de **300.000 m² (trezentos mil metros quadrados)** de área e testada para logradouro público não superior a 1.000 m (mil metros), **exceto quanto aos condomínios a serem implantados em zonas já estruturadas urbanisticamente onde a rede viária existente tornar inadequadas as dimensões de testada e área máximas, caso em que essas dimensões máximas poderão ser reduzidas.** (Redação dada pela Lei 15.788/21)

Isso significa que, mesmo com as alterações realizadas na Lei de Loteamentos que serão apresentadas nos tópicos seguintes, a Lei Estadual ainda garantia um valor mínimo

de doação de áreas públicas a ser seguido pelos municípios, até o ano de 2021. No entanto, se verifica que a instância estadual não é levada em consideração para a formulação da política urbana municipal, uma vez que, como verificado na legislação municipal de parcelamento do solo de Santa Maria/RS, objeto deste estudo, todos os índices foram flexibilizados antes do ano de 2021 – o que será apresentado no Capítulo 5 deste trabalho.

4.1.4 A Constituição de 1988 e alterações na Lei de Loteamentos: Lei 9.785/99

A Constituição de 1988 tratou pela primeira vez, à nível constitucional, sobre a política urbana brasileira, através de seus artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988). O período de redemocratização brasileiro trouxe protagonismo ao papel do município para a execução da política de desenvolvimento urbano – mas, de acordo com Santoro (2014) esse movimento não teve mudanças significativas no que tange ao controle da expansão urbana no Brasil. Segundo a autora, o Projeto de Lei n. 181, de 28 de junho de 1989 (SENADO FEDERAL, 1989), que posteriormente viria a se tornar o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) possuía em seu texto original pontos importantes a esse respeito, como uma detalhada descrição do conteúdo do Plano Diretor e a definição de um programa de expansão urbana para os municípios:

Nesta proposta inicial, chama atenção o detalhamento dos programas e sua relação com a construção de informações e decisões que permitissem avaliar se uma expansão urbana estaria sendo proposta em acordo com o planejamento global do município e se deveria ser pensada *ex-ante*, ou seja, antecipando-se aos processos espontâneos de expansão vividos intensamente nas metrópoles nas décadas anteriores (SANTORO, 2014, p.174).

Além disso, em outro trecho do texto eram apresentados meios para conter a especulação imobiliária, “exigindo que os imóveis que não eram habitados pelos proprietários (ou seja, que possuíam essencialmente valor de troca) fossem oferecidos à locação; e que tivesse um limite máximo de posse de área urbana por um mesmo proprietário” (SANTORO, 2014, p. 175). Tanto o trecho a respeito da expansão urbana, quanto este, porém, foram suprimidos da versão final do EC (BRASIL, 2001), deixando uma lacuna quanto ao planejamento do crescimento das cidades. A Lei de Parcelamento do Solo e os Planos Diretores, então, se configuram como as normas responsáveis por conter a dispersão urbana nos municípios.

No ano de 1999 a Lei de Parcelamento do Solo tem sua primeira e maior alteração, através do Projeto de Lei 3.818 de 1993, que resultou na Lei 9.785/99. A nova Lei também alterou o Decreto-Lei que regulamenta a desapropriação por utilidade pública e a Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1999).

De acordo com Mascarenhas (2012), com base em texto da Secretaria de Política Urbana (SEPURB, 1999) as maiores alterações em relação ao parcelamento de solo se deram no sentido de aumentar a autonomia dos municípios e permitir a realização e a legalização de parcelamentos do solo urbano com fins habitacionais.

Entre as maiores alterações está que a exigência de doação para áreas públicas passou a ser de competência das legislações municipais, que agora determinam o percentual a ser doado (não sendo necessariamente 35%). Cabe ao município definir também usos, índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, as áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes máximos de aproveitamento (BRASIL, 1999). Tais determinações são do completo agrado dos empreendedores e proprietários de terra, que historicamente se opuseram ao percentual de 35% de área pública nos loteamentos.

No que tange à infraestrutura básica para o loteamento, também houve uma diferenciação para o caso do loteamento estar ou não em zona de interesse especial para habitação social. Para loteamentos fora de Zonas de Habitação de Interesse Social (ZHIS), as exigências de infraestrutura foram definidas como⁷:

Art. 2º. [...] § 5º. Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

No caso de loteamentos em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, a Lei passa a exigir no mínimo (§ 6º do art. 2º):

I - vias de circulação; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

⁷ Tal artigo foi alterado posteriormente, pela Lei nº 11.445, de 2007.

III - rede para o abastecimento de água potável; e (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Nota-se que a exigência de energia elétrica pública como infraestrutura básica não figura na lei quando o loteamento está em ZHIS, o que provocou críticas à nova versão, como pontuado por Mascarenhas (2012):

Por um lado, os loteadores apontam que a exigência em relação à infraestrutura básica encarece o preço do lote, tornando-o um produto cada vez mais inacessível às camadas pobres da população. Por outro lado, aqueles que defendem essa exigência apontam a necessidade de garantir a qualidade de vida e o acesso a itens básicos de conforto, segurança, salubridade e acessibilidade à população. Além disso, outras questões têm sido levantadas, como a definição de requisitos mínimos nacionais e o quanto cada tipo de exigência realmente é determinante para a formação do preço final do lote (MASCARENHAS, 2012, p. 74).

Outras alterações dizem respeito ao Plano Diretor e a definição de lote: “Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (BRASIL, 1999). Também é definido que a infraestrutura básica e os espaços verdes “serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem” (BRASIL, 1999).

A Lei também estabeleceu que: “são considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos” (BRASIL, 1999). Esse entendimento teve como objetivo, segundo Mascarenhas (2012):

Nas Disposições Finais foi acrescentado o art. 53-A, cujo objetivo foi reconhecer que planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras e do Distrito Federal, bem como regularizações de parcelamentos e assentamentos, são de “interesse público”, podendo ser menos exigente em relação à documentação registrária em virtude das sanções às quais os administradores públicos já estão dispostos; ou seja, buscou-se a diferenciação em relação às exigências feitas ao loteador privado (MASCARENHAS, 2012, p.75).

Outra importante alteração trazida pela Lei nº 9.785/99 foi relativa à titulação da posse ou da cessão da posse de área desapropriada, uma vez que alterou, também, o

Decreto-Lei n. 3.365/41, que regulamenta a desapropriação por utilidade pública, e a Lei n. 6.015/73, que trata dos Registros Públicos:

Art. 18. [...] §

4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

§ 5º No caso de que trata o § 4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos.

Ainda, houve a adição de quatro parágrafos no Art. 26, que trata dos compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão:

Art. 26. [...] § 3º Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do art. 134 do Código Civil.

§ 4º A cessão da posse referida no § 3º, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

§ 5º Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no § 3º converter-se-á em propriedade e a sua cessão, em compromisso de compra e venda ou venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.

§ 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação.

Tais alterações buscaram flexibilizar as normas nas situações em que o Estado promove empreendimentos imobiliários, assim como reiterar a competência municipal “para regularizar os parcelamentos do solo feitos ilegalmente dentro de seus territórios” (SAULE JR. et al, 2008, p. 13).

4.1.5 Alterações na Lei de Parcelamento do solo: de 2004 a 2021

Após as grandes alterações trazidas pela Lei nº9.785/99, a Lei de Parcelamento do Solo passou por outras modificações pontuais em seu conteúdo ao longo dos anos. O quadro a seguir, feita a partir do texto das legislações citadas e de Mascarenhas (2012), aponta as principais alterações feitas até o ano de 2021. Salienta-se que as alterações trazidas pela Lei da REURB (BRASIL, 2017) serão comentadas no item seguinte, uma vez que também estão relacionadas ao entendimento jurídico do condomínio.

Quadro 1 - Alterações na Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79 (BRASIL, 1979)

Leis que promoveram alterações na Lei de Parcelamento do Solo (nº 6.766/79)	Resumo das Alterações
Lei nº 9.785, de 29/01/1999	Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Na Lei de parcelamento do Solo, teve alterações com objetivo de aumentar a autonomia dos municípios, e relativas ao parcelamento e à titulação da posse ou da cessão da posse de área desapropriada.
Lei nº 10.932, de 03/08/2004	“As alterações promovidas pela Lei no 10.932/2004 à Lei Lehmann foram bem pontuais. Foi eliminado termo “duto” do inciso III do art. 4º e inserido um parágrafo específico para tratar do assunto” (MASCARENHAS, 2012).
Lei nº 11.445, de 05/01/2007	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera a redação do § 5º do art. 2º da Lei no 6.766/79, omitindo o termo “redes” de esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica.
Lei nº 12.424, de 16/06/2011	Inseriu na Lei 6.766/79 o seguinte parágrafo único ao art. 22: Art. 22 [...] Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio.
Lei nº 12.608, de 10/04/2012	A lei tem como objetivo evitar desastres provocados por

	<p>deslizamentos de terra, através da criação de um cadastro nacional de municípios com áreas susceptíveis a escorregamentos. Altera a Lei 6.766/79 ao modificar o art. 12, indicando que o projeto de loteamento ou desmembramento a ser executado somente poderá ser aprovado nos municípios integrantes do futuro cadastro se forem atendidas as disposições da carta geotécnica. No mesmo artigo foi inserido o § 3º, que veda a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.</p> <p>Outra alteração é a obrigatoriedade de existência de plano específico quando da ampliação do perímetro do município. A inclusão dessa disposição no Estatuto da Cidade foi feita através do art. 42-B.</p>
Lei nº 13.465, de 11/07/2017	São incluídos os parágrafos § 7º e § 8º ao art. 2, e o § 4º ao art. 2, assim como é incluído o Art. 36-A (parágrafo único) à Lei nº 6.766. As alterações se dão para inserir o “condomínio de lotes” como uma forma de parcelamento do solo, além de definir e legalizar o loteamento de acesso controlado.
Lei nº 13.913, de 25/11/2019	Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.
Lei Nº 14.118, de 12/01/2021	Esta Lei institui o Programa Casa Verde e Amarela. Traz alterações na Lei de Parcelamento do Solo referentes ao empreendedor (responsável pela implantação do parcelamento) que agora também pode ser o proprietário do imóvel; o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário (desde que o proprietário expresse sua anuência); o ente da administração pública direta ou indireta; a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária e a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio.
Lei Nº 14.285, de 29/12/2021	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Altera a área <i>non aedificandi</i> ao longo das águas correntes e dormentes, passando ao município tal definição e regulamentação (antes de tal alteração o mínimo era 15m de cada lado).

4.2 A Lei de Condomínios Incorporações nº 4591/64

O crescimento observado na urbanização brasileira a partir das décadas de 1920 e 1930 se deu, além da expansão por loteamentos, também pela crescente verticalização do centro das cidades. Com o aumento do número de prédios, se fazia necessária a regulamentação das áreas comuns e privadas nesses empreendimentos, buscando evitar, assim, conflitos entre vizinhos. Buscando normatizar esse tipo de propriedade, o Decreto n. 5481, de junho de 1928, modificado posteriormente pelo Decreto-Lei n. 5.234 de fevereiro de 1943 e pela Lei n.285 de junho de 1948, criaram a técnica de divisão de edifícios em planos sobrepostos, formando, assim, o condomínio em edifício (REZENDE, 2005).

A partir da entrada em vigor do Decreto de 1928 iniciavam-se as discussões sobre "a possibilidade da existência de propriedade de uma unidade imobiliária isolada em prédio de outrem" (REZENDE, 2005, p.10). O mesmo DL também determinava que cada unidade deveria possuir um número e uma averbação no registro imobiliário, e impunha restrições aos condôminos em prol da harmonia da vizinhança. Embora contendo alguns pontos importantes, ainda se fazia necessária uma legislação mais detalhada a respeito das normas da propriedade condominial.

Em 16 de dezembro de 1964 é então promulgada a Lei nº4591, que disciplina os Condomínios e Incorporações (BRASIL, 1964a). No que tange os condomínios em edifícios, a lei apresenta a normatização a respeito da convenção de condomínio, das despesas comuns, estrutura e utilização do prédio, administração e assembleia-geral.

Para a presente pesquisa procuramos deixar claras as diferenças entre (i) o condomínio edilício (vertical e horizontal), (ii) o loteamento de acesso controlado e o (iii) condomínio de lotes, uma vez que tal nomenclatura ainda causa confusão devido às similaridades entre esses tipos de empreendimentos. Isso ocorre porque no Brasil, espaços urbanos residenciais murados são comumente chamados de "condomínios fechados" e até mesmo vendidos sob esse rótulo, embora do ponto de vista jurídico esses espaços não sejam uma gleba de propriedade condominial (CASTANHEIRO; OLIVEIRA, 2018).

4.2.1 O condomínio edilício (vertical ou horizontal)

A regulamentação do "condomínio edilício" foi definida nos arts. 1.331 a 1.358 Código Civil (Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002), e no que não for contraditório, pela Lei 4.591/64. O condomínio edilício é definido quando cada condômino possui a propriedade exclusiva da unidade privativa (que recebe matrícula própria no Cartório de Imóveis) e também é titular de uma fração ideal do solo e das áreas comuns, geralmente proporcional à dimensão da área privativa (OLIVEIRA, 2017).

Esse tipo de propriedade pode ser chamada de condomínio horizontal (ou em planos horizontais) ou condomínio vertical (ou em planos verticais). O condomínio em planos horizontais tem as unidades autônomas separadas por planos virtuais horizontais, ou seja: um edifício dividido em andares, em que a área do mesmo andar se divide entre dois ou mais interessados (lojas, escritórios, residências). Por outro lado, o condomínio em planos verticais é tido como aquele em que as unidades autônomas são separadas por planos virtuais verticais, ou seja, são condomínios formados por casas em fita, geminadas ou isoladas, que constituem um condomínio de casas (também conhecido como condomínio deitado) (OLIVEIRA, 2017).

Importante ressaltar que para que seja configurado o condomínio edilício se faz necessária a construção de edificações (prédios ou casas). O artigo 8º da Lei nº 4.591 de 1964 define o condomínio edilício de casas na alínea *a* e o condomínio edilício em prédio na alínea *b*:

Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;

b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente fôr reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades.

4.2.2 O loteamento fechado: definições antes da Lei da Reurb (2017)

Como já explanado acerca da Lei de Parcelamento do Solo, o parcelamento do solo no Brasil pode ser feito em duas modalidades: o loteamento – quando se criam vias de circulação, e o desmembramento, quando o sistema viário já existe. Uma característica essencial da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) é a transferência das áreas públicas do empreendimento para o município, como ruas, praças, calçadas etc. Segundo Oliveira (2017, p.6), dessa forma, até a aprovação da Lei da REURB (2017) “não poderia haver a criação de áreas de propriedade comum dos proprietários dos lotes, ao contrário do que sucede quando se tem um condomínio edilício. Os proprietários dos lotes não são donos das ruas, das praças, das calçadas etc.”. Não poderiam ser instaladas cancelas ou restrições sem que houvesse consentimento municipal através de ato administrativo que autorizasse o fechamento de vias.

A realidade das cidades brasileiras, no entanto, já observa a presença de “loteamentos fechados” desde a década de 1970. O fechamento com muros nesta modalidade era feito a partir da combinação de leis municipais específicas, ou posterior a aprovação nas prefeituras, o que gerava debates e controvérsias sobre a legalidade desta prática, como aponta Castanheiro e Oliveira (2018):

O problema é que esses fechamentos de loteamentos praticavam verdadeira privatização de espaços públicos, com restrição ao direito constitucional de ir e vir, concessão gratuita de uso de ruas e praças de uso comum do povo, com obrigatoriedade de o cidadão se identificar para particulares (servidores da portaria do “condomínio”) (CASTANHEIRO; OLIVEIRA, 2018).

Como a distinção conceitual entre o “condomínio de casas” e o loteamento comum muitas vezes não era clara no texto da legislação, muitos empreendedores valeram-se da Lei de Condomínios e Incorporações para sustentar a legalidade do loteamento fechado, como apontado por Oliveira (2017):

Ademais, como forma de burlar a Lei de Loteamentos, sempre foi comum os “loteadores” tentarem conseguir instalar um “loteamento fechado” invocando a figura do condomínio vertical (o de casas), previsto no art. 8º da Lei 4.591/64. O argumento deles é o de que, sob essa formatação jurídica, as ruas, praças e demais áreas de uso comum não seriam transferidas à propriedade do Município – como sucede no loteamento tradicional –, mas seriam propriedade comum dos titulares das unidades privativas. E, nesse caso, não haveria a necessidade de criar uma

associação de moradores, pois a administração da coisa comum incumbiria ao condomínio, ente despersonalizado que tem legitimidade para cobrar contribuições dos condôminos e administrar a estrutura predial (OLIVEIRA, 2017, p.7).

Porém, em 2017, o cenário legislativo foi alterado, quando houve a publicação da Lei nº13.465/17, conhecida como Lei da Reurb (BRASIL, 2017). A referida lei buscou atender às demandas do mercado imobiliário que reivindicava a regularização tanto do "loteamento de acesso controlado" quanto do "condomínio de lotes" (CASTANHEIRO; OLIVEIRA, 2018).

4.2.3 Lei da Reurb (BRASIL, 2017): a legalização do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes

A Lei da Reurb – nº13.465/17 (BRASIL, 2017) introduziu alterações na Lei 6.766/79 (BRASIL, 1979) e no Código Civil - CC/02 (BRASIL, 2002). No que tange os condomínios, a lei criou uma nova espécie de condomínio: o condomínio de lotes. Como já citado, antes da Lei da Reurb todo o condomínio edilício deveria, necessariamente, ter edificações para ser considerado como tal. Com a inclusão do art. 1.358-A do CC/02, passa a ser legalizada a forma condominial composta apenas por lotes, que estarão vinculados a uma fração ideal das áreas comuns do empreendimento. Assim, "as ruas, as praças e as demais áreas de uso comum não são transferidas à propriedade do Município, mas continuam sendo propriedade privada, pertencente aos titulares do lote de acordo com a respectiva fração ideal" (OLIVEIRA, 2017, p. 9). O fato de não ser necessária a transferência de área para o domínio municipal é a principal diferença entre esse tipo de empreendimento e o loteamento tradicional e de acesso controlado.

Apesar da forma "condominial" o condomínio de lotes deverá ser fruto de um parcelamento do solo. Por esse motivo, sua regulação está presente tanto no CC/02 (juntamente com outras formas de condomínio) quanto na Lei nº6.766/79, como explica Oliveira (2017):

O próprio art. 2º, § 7º, da Lei 6.766/1979 estabelece que o lote poderá ser constituído como um imóvel autônomo (que é a forma tradicional de lote até hoje conhecida) ou como uma unidade imobiliária integrante de um condomínio de lotes. O lote continua sendo um imóvel próprio, com direito a uma matrícula própria no Cartório de Imóveis, em observância ao princípio da unitariedade matricial. Todavia, o conceito de lote se ampliou. Isso significa que, para a criação de um condomínio de lotes, necessariamente devem ser observados todos os

procedimentos da Lei de Loteamentos, como a exigência de aprovação prévia do município (OLIVEIRA, 2017, p.11).

Assim, deverão ser respeitados os índices urbanísticos, metragens mínimas e demais exigências presentes na Lei de Parcelamento do Solo e na legislação municipal para a implantação do empreendimento. Por outro lado, tal qual o condomínio edilício tradicional, os condôminos ficam responsáveis por arcar com as despesas de manutenção e limpeza das áreas comuns, assim como instituir e obedecer a uma Convenção de Condomínio (SCORZATO, 2021). Oliveira (2017) também ressalta que os condomínios de lotes também podem ser disciplinados pela Lei nº 4.591/64 (BRASIL, 1964a), quando houver necessidade de suprir lacunas presentes na Lei de Parcelamento do Solo. Isso ocorre principalmente no que diz respeito à regulamentação de incorporação imobiliária, isto é, “alienar unidades autônomas de um condomínio que ainda será construído e instituído” (OLIVEIRA, 2017, p. 11).

Outra inovação trazida pela lei da Reurb foi a legalização do chamado “loteamento de acesso controlado”. O artigo 78 da referida Lei traz a definição desse tipo de empreendimento, ao incluir o parágrafo 8º ao artigo 2º da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979):

Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

O loteamento de acesso controlado não possui forma condominial, ou seja, sua regulamentação está vinculada apenas à Lei de Parcelamento do Solo e à legislação municipal, da mesma forma que o loteamento tradicional. A modificação trazida pela Lei da REURB veio para legalizar o crescente número de loteamentos que restringe o acesso de terceiros às suas dependências. Oliveira (2017) traz a seguinte definição para esse empreendimento:

O loteamento de acesso controlado nada mais é do que um parcelamento de que resultem lotes sob a forma de imóveis autônomos (e não como unidades condominiais) com a possibilidade de serem instaladas portarias nas ruas com o objetivo de controlar o acesso de veículos e de pessoas. Esse tipo de restrição de controle depende de ato administrativo do Município. (OLIVEIRA, 2017, p.13)

Cabe ressaltar, então, quais as diferenças entre esse tipo de empreendimento e o condomínio de lotes apresentado anteriormente. Além da inexistência de “unidades condominiais”, no loteamento de acesso controlado as vias de circulação interna **não** são bens privados, ou seja, embora existam muros e a necessidade de identificação e cadastramento na portaria, o art. 2º, § 8º, da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) deixa claro que é **proibido** bloquear a passagem de veículos e pessoas para o interior do empreendimento se os procedimentos de identificação forem seguidos. Como pontua Oliveira (2017, p.14), “no loteamento de acesso controlado, as vias de circulação são bens públicos municipais, o que justifica o direito de qualquer pessoa devidamente identificada circular através delas”. No condomínio de lotes, por sua vez, essa circulação pode ser impedida, já que as vias internas são privadas.

4.3 Síntese

O Quadro 2 traz a síntese dos tipos de loteamentos e condomínios apresentados que se relacionam com o objeto da pesquisa, presentes na legislação:

Quadro 2 - Tipos de loteamentos e condomínios

Tipo	Legislação à que está atrelado	Definição	Controle de acesso	Vias e áreas comuns
Condomínio edifício de casas	Lei nº 4.591/64 e Código Civil (2002)	Empreendimento com edificações habitacionais entregues construídas, assim como áreas comuns e de lazer. Existe uma convenção de condomínio.	Pode restringir totalmente a entrada de terceiros. Geralmente é cercado por muros.	Áreas comuns e vias são bens privados, pertencendo aos condôminos. Há rateio de despesas para manutenção.
Condomínio de lotes (ou Loteamento condominial)	Lei nº 6.766/79, Lei nº 4.591/64 e Lei nº 13.465/17 e Código Civil (2002)	Empreendimento em que os lotes constituem unidades autônomas de um condomínio de lotes. Cada morador constrói sua residência, respeitando as normas da convenção de condomínio.	Pode restringir totalmente a entrada de terceiros. Geralmente é cercado por muros.	Áreas comuns e vias são bens privados, pertencendo aos condôminos. Há rateio de despesas para manutenção.
Loteamento tradicional	Lei Federal nº 6.766/79	Modalidade de parcelamento do solo	Não há restrição de entrada nem	Áreas comuns e vias são bens públicos,

		em que o loteador vende lotes e transfere para o município as áreas públicas de circulação. Deve ser integrado ao restante da cidade.	muros.	pertencendo à municipalidade. Não há rateio de despesas para manutenção, que é feita pelo poder público.
Loteamento de acesso controlado	Lei Federal nº 6.766/79 e Lei Federal nº 13.465/17	Modalidade de parcelamento do solo que se assemelha ao loteamento tradicional, com a diferença de possuir uma Associação de Moradores que, autorizada pela Prefeitura Municipal, pode controlar o acesso de pessoas e de veículos através de muros e cancelas.	Não pode restringir totalmente a entrada de terceiros: o acesso é liberado com a identificação e cadastramento. É cercado por muros.	Áreas comuns e vias são bens públicos, pertencendo à municipalidade. Pode ser feita uma concessão de uso dessas áreas em favor da Associação de Moradores do local, a qual fica responsável por promover a manutenção.

Fonte: Freitas, G. (2022)

O presente capítulo buscou apresentar um breve histórico da legislação de parcelamento urbano no Brasil, desde as primeiras normatizações sobre arruamentos no Séc. XIX até a ascensão e regularização do loteamento fechado em 2017. Foi possível observar que a legislação urbanística para loteamentos, em diferentes períodos, veio com certo atraso, uma vez que os problemas urbanos já estavam postos antes da aprovação das leis. A falta de uma legislação federal para regularizar e conter o avanço da expansão urbana de loteamentos ilegais, por mais de 40 anos (1937 até 1979), acelerou a urbanização sem infraestrutura, com consequências vistas até hoje nas cidades brasileiras (BONDUKI, 2017).

Com a aprovação da Lei de Parcelamento do Solo em 1979, a política urbana ganha um importante meio para normatizar o parcelamento do solo urbano, com definições claras sobre a transferência de áreas para o poder municipal e, pela primeira vez à nível federal, a existência de índices urbanísticos mínimos para a implantação de novos empreendimentos. A proibição de produção de loteamentos em áreas com declividade igual ou superior a 30% e em terrenos inundáveis, sujeitos à inundação ou poluição também foram importantes para garantir a qualidade desses espaços. É válido frisar, no entanto, que

o parcelamento do solo está vinculado a uma gama de agentes produtores do espaço urbano, sendo a legislação apenas um dos elementos que determinam a estrutura das cidades.

No que tange às alterações realizadas na Lei de Parcelamento do Solo nas décadas seguintes à sua aprovação, a alteração aprovada pela Lei 9.785/99 (BRASIL, 1999) foi a que mais levantou debates. Por um lado, foi definida a “infraestrutura mínima” necessária para a implantação de loteamentos, o que foi visto como um avanço em relação à legislação anterior. Por outro, a lei passou diversas determinações (como o percentual de terra a ser transferida) à municipalidade. Também houve uma flexibilização para regularização, pelo município, de casas populares construídas em parcelamentos informais. Como ressaltado por Mascarenhas (2012, p.73), embora com objetivo de dar maior autonomia ao poder municipal na regulação do parcelamento do solo urbano, “grande parte dos Municípios não possui lei municipal, ou sofre ingerências políticas para essa definição, representando desse ponto de vista um retrocesso em relação a essa questão.”

A Lei de Parcelamento do solo teve outras alterações pontuais nos anos 2000, com destaque à alteração trazida pela Lei nº 12.608 de 2012 (BRASIL, 2012), que motivada pelos crescentes deslizamentos de terra instituiu a necessidade de um cadastramento nacional de municípios com áreas susceptíveis a escorregamentos, que passam a necessitar de um plano específico para ampliação do perímetro urbano.

A alteração trazida pela Lei da REURB, em 2017, embora com a inserção de poucos artigos à Lei de Parcelamento do Solo, se mostrou uma das mais polêmicas alterações desde os anos 90. Isso porque legalizou o “condomínio de lotes”, antes regulado apenas em alguns municípios, e o “loteamento de acesso controlado”, conhecido popularmente como loteamento fechado. Castanheiro e Oliveira (2018) destacam que a Lei da Reurb “foi introduzida por meio de medida provisória (sem haver relevância e urgência) e sem debates com a sociedade civil por meio de audiências públicas”, o que ofende dispositivos constitucionais e pode agravar problemas urbanísticos e ambientais, principalmente através da inserção desses dois novos tipos de parcelamento do solo.

Mais recentemente, no ano de 2021, uma alteração na Lei de Parcelamento do Solo retirou a medida mínima para áreas *non aedificandi* ao longo de águas correntes e dormentes, que anteriormente deveria ter no mínimo uma faixa de 15 metros em cada lado. A definição dessa largura, em área urbana consolidada, passou a ser responsabilidade dos municípios, que devem indicá-la em diagnóstico socioambiental. Tal alteração, segundo juristas (ALMEIDA, 2022) é tida como inconstitucional, uma vez que segundo a CF/88 o domínio sobre as águas é dos Estados e da União (ALMEIDA, 2022). Assim, as matas ciliares urbanas devem continuar respeitando o que prevê o Código Florestal (com áreas *non aedificandi* que variam de 30m à 500m de acordo com a largura do curso d'água) (BRASIL, 2012). O autor adiciona que, embora tal redação seja inconstitucional, o julgamento de inconstitucionalidade pelo poder judiciário através do STF é falho em analisar matérias urgentes, o que pode trazer danos ambientais irreversíveis (ALMEIDA, 2022).

O caso em questão exemplifica que cada vez mais a Lei Federal de Parcelamento do Solo vem sendo flexibilizada para aumentar a autonomia municipal, o que muitas vezes traz problemas urbanísticos devido à falta de equipe técnica nos municípios para estabelecer normas e os conflitos de interesses políticos e empresariais que se sobrepõem ao planejamento urbano. Esses problemas poderiam ser mitigados se os municípios seguissem as diretrizes apresentadas pela Legislação Estadual – Lei nº10.116/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) que trazia percentuais mínimos a serem respeitados na doação de áreas públicas, por exemplo. No entanto, o que se nota ao analisar o município de Santa Maria/RS, recorte deste trabalho, é que a legislação estadual não era observada e nem respeitada na constituição da política urbana municipal. No ano de 2021, as alterações realizadas na Lei Estadual nº10.116/1994 vieram ao encontro das flexibilizações já observadas no âmbito federal, ao reiterar o papel do município nas definições sobre o parcelamento do solo.

5 CONTEXTUALIZAÇÃO: SANTA MARIA/RS

5.1 Caracterização socioespacial e crescimento urbano

Santa Maria está localizada na região central do estado do Rio Grande do Sul, sendo o município polo de sua microrregião e mesorregião, além de ser uma das principais cidades do estado do Rio Grande do Sul. Localiza-se a 293 km da capital Porto Alegre e segundo dados da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE, 2019) o município possui uma população total de 280.782 habitantes, com uma densidade demográfica de 157,7 hab/km². Os municípios vizinhos de Santa Maria são Itaara, Júlio de Castilhos, São Martinho da Serra, São Gabriel, São Sepé, Silveira Martins, Restinga Seca, Formigueiro, São Pedro do Sul e Dilermando de Aguiar.

De acordo com dados da Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2018, Santa Maria é considerada Capital Regional C, que segundo o documento "são os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrópoles" (REGIC, 2018, p.11). A respeito dos índices de trabalho e rendimento, em 2020, o salário médio mensal era de 3.1 salários-mínimos, enquanto a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27.9% (IBGE, 2020).

Santa Maria tem como marco de fundação a instalação de um acampamento militar no ano de 1797. Mesmo com função de demarcação de limites e proteção, o acampamento acabou por fomentar a ocupação da região, através da instalação da população guarani proveniente das missões e a chegada de imigrantes alemães e italianos posteriormente. Nesse período, a principal atividade econômica era a pecuária e o comércio (SALAMONI, 2008). O crescimento da cidade se tornou mais efetivo quando se iniciou a construção da ferrovia para o sudeste do país, rumo a São Paulo, em 1885, tornando-se assim o mais importante entroncamento ferroviário do Rio Grande do Sul (TOCHETTO, 2016).

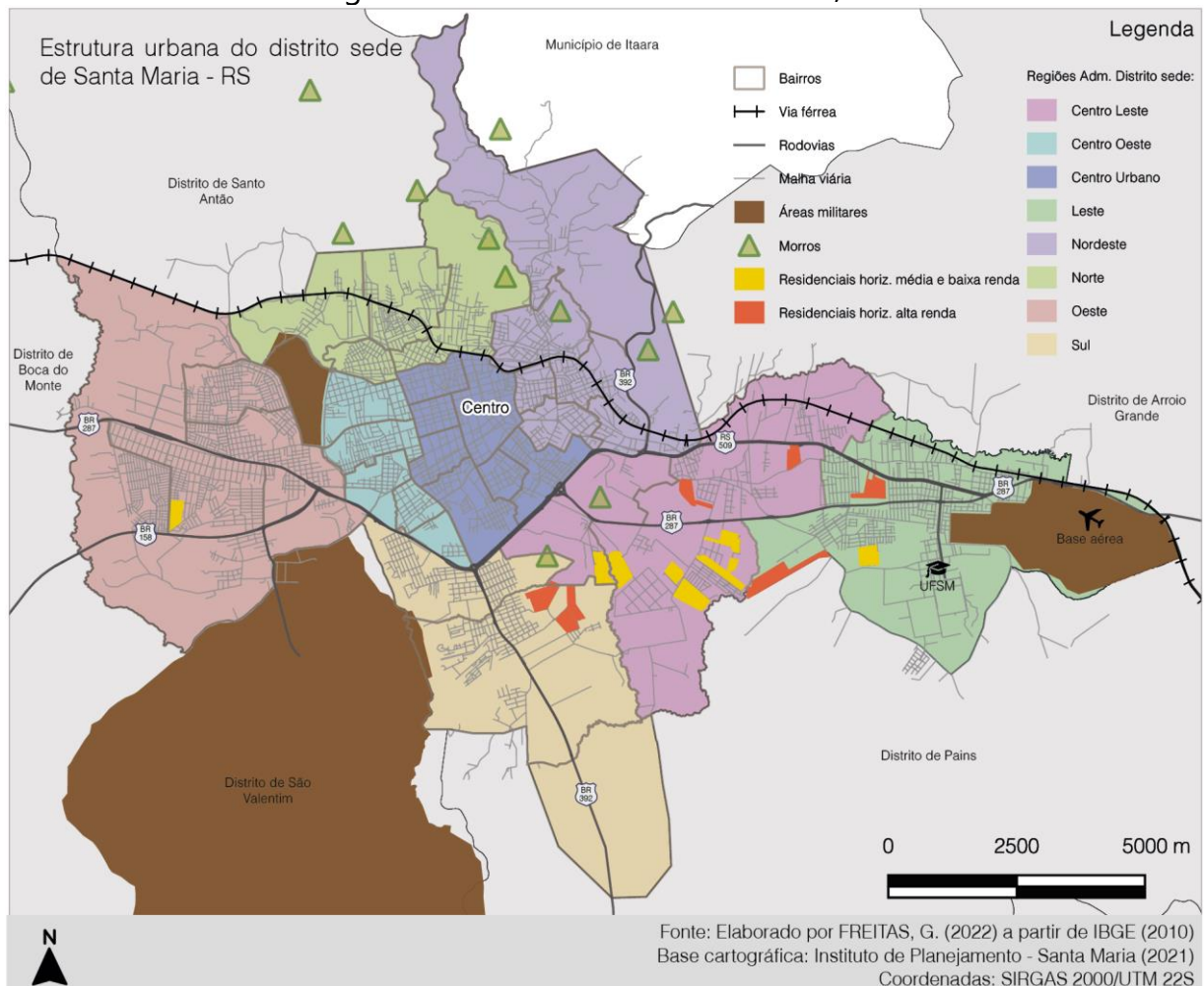
Outros importantes momentos históricos que marcaram o crescimento da cidade foram a criação em 1922 do Parque de Aviação Militar de Santa Maria (que contribuiu para,

posteriormente, a instalação da Base Aérea em 1970) e a criação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), primeira universidade federal do interior do Brasil (ROCHA, 2011).

Com a decadência da Via Férrea, que se iniciou em 1960, a economia do município voltou-se ao setor de serviços, tendo grande parte de seus rendimentos dependente do polo militar e educacional. Segundo Rocha (2011), a partir da implantação da UFSM, em 1960, a economia do município passa de “ferroviária e militar” à “militar e educacional”.

Sobre a urbanização de Santa Maria cabe salientar que sua expansão sofre algumas limitações pela existência de extensas áreas militares nas porções leste (base aérea), noroeste (escola militar), e a sudoeste (Batalhão de Infantaria de Blindados e Campo de Instrução de Santa Maria) (FERRETTO, 2018), além das encostas do rebordo do planalto ao norte, e a presença dos morros-testemunho Mariano da Rocha e Cerrito, ambos na porção sudeste. Esses elementos, assim como a divisão de regiões administrativas do distrito sede de Santa Maria estão ilustrados no Mapa a seguir (Figura 8) que também apresenta os empreendimentos residenciais horizontais de mais de 5 hectares.

Figura 8 - Zona urbana de Santa Maria/RS

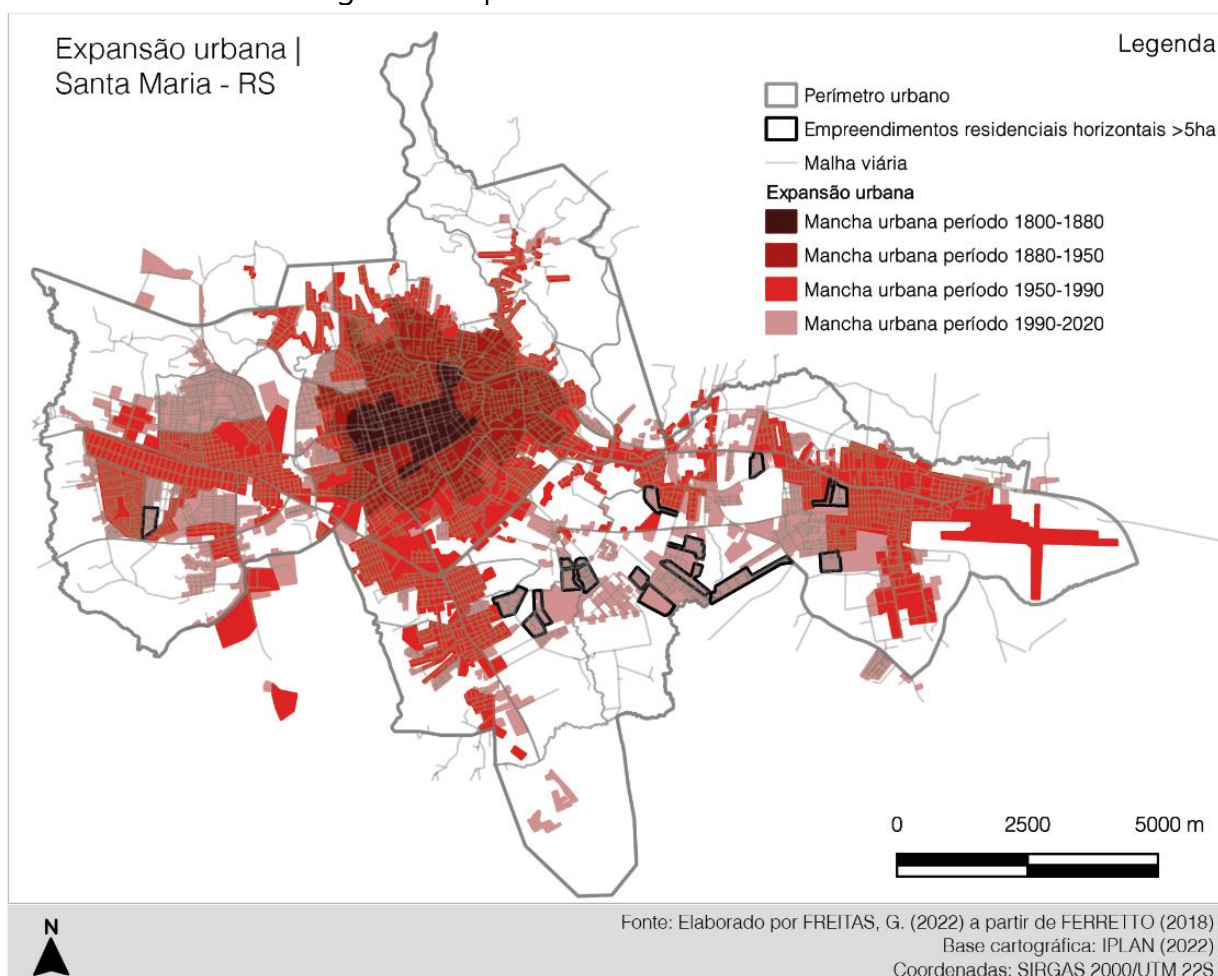


Fonte: Elaborado por Freitas, G. (2021) com base em Open Street Maps e IPLAN (2021)

Ferretto (2018) divide a estruturação intraurbana de Santa Maria em quatro períodos históricos de expansão (Figura 9): o primeiro relativo à formação urbana e diferenciação socioespacial do território (1800-1880); o segundo caracterizado pela expansão urbana e forte atuação ferroviária e militar (1880-1950); o terceiro relativo à periferização e a consolidação do padrão de segregação centro-periferia (1950-1990) e o atual (foco da presente pesquisa) caracterizado pela reestruturação intraurbana e fragmentação socioespacial (1990-2020⁸).

⁸ O autor apresenta o quarto período até o ano de 2017 (recorte de sua pesquisa), no entanto, considera-se que tal período não terminou. Assim, adapta-se a cronologia à presente pesquisa, assim como a Figura 9, atualizada.

Figura 9 - Expansão urbana de Santa Maria



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Ferreto (2018)

5.2 O planejamento urbano de Santa Maria/ RS

Com relação ao planejamento urbano da cidade, destaca-se a atuação do engenheiro Saturnino de Brito, precursor na elaboração de planos sanitários e que criou o primeiro plano urbano, em 1918, para Santa Maria. O crescimento intenso da cidade no início dos anos 1900 motivou a contratação de Saturnino para elaboração de um plano que ordenasse o crescimento da cidade, até então sem a infraestrutura necessária para isso. O plano de Saturnino envolvia estudos de saneamento, sistema viário e embelezamento. Muitos dos conceitos utilizados por Brito na elaboração desse plano serviram de base para os Planos Diretores elaborados posteriormente para a cidade (TOCHETTO, 2016).

É também nesse período que são implantados em Santa Maria os primeiros loteamentos, devido ao intenso crescimento econômico impulsionado pela agropecuária e

principalmente pelo comércio. Mesmo nesse momento de desenvolvimento, o setor industrial não alcançou grande desenvolvimento, o que permanece, ainda hoje, não sendo a vocação econômica da cidade (SALAMONI, 2008). A cidade chega a 1920 com 54.960 habitantes, cerca de 33 ruas e 5 praças e os 10 anos seguintes representaram um crescimento urbano intenso, contabilizando 66 ruas no ano de 1933 (BELÉM, 2000).

A partir da década de 30 o município inicia um processo de expansão urbana além de seu perímetro central, avançando por todas as regiões da cidade, com a presença de novos loteamentos, abertura de novas ruas e estradas para a ligação com cidades vizinhas. Salamoni afirma que nesse período “contabilizou-se cerca de 21 loteamentos implantados, na sua totalidade ou parcialmente, perfazendo um total de 184,94 ha parcelados” (SALAMONI, 2008. p. 226). Ainda segundo o autor, dois desses loteamentos já estavam localizados fora do perímetro urbano estabelecido em 1913 pela Lei N° 33, o que “acabava por pressionar a expansão dos limites legais da área urbana de forma a possibilitar que estes empreendimentos estivessem dentro do perímetro urbano” (SALAMONI, 2008. p. 227).

Em 1937, buscando regular a expansão urbana desordenada no município, é instituído pelo então prefeito Dr. Antônio Xavier da Rocha o primeiro Plano de Expansão Urbana para Santa Maria. O plano previa retificar a malha da chamada “parte velha” da cidade, composta pela região que foi inicialmente ocupada no surgimento do município e regularizar a implantação de novos loteamentos:

Ao mesmo passo, o prefeito baixava um Ato Administrativo na qual a abertura de novas ruas era regulamentada segundo o Plano de Expansão, evitando, desta forma, o surgimento de loteamentos cujas vias não respeitavam qualquer ordenamento, nem se articulavam satisfatoriamente com o tecido preexistente, ocasionando a situação na qual acreditava-se que a cidade estava crescendo de forma “não ordenada” ou, pelo menos, de forma não contínua (SALAMONI, 2008, p. 237)

Nas décadas seguintes (1940 e 1950) houve um crescimento potencializado pelo setor educacional, com a implantação da Faculdade de Farmácia de Santa Maria em 1948 e em 1955 da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Imaculada Conceição - FIC (SALAMONI, 2008). Em 1951 foi aprovado o primeiro Plano Diretor de Santa Maria, embora

sem muitas informações a respeito do seu conteúdo, já demonstra a preocupação com o ordenamento urbano no município⁹.

Também foram criadas, em 1956, novas leis referentes ao planejamento urbano e código de condutas do município: estabelecendo a altura máxima das edificações de acordo com a largura das vias (SANTA MARIA, Lei nº 345/1954); modificando o imposto de Contribuição de Melhoria (SANTA MARIA, Lei nº 346/1954), além de uma lei específica para loteamentos (SANTA MARIA, Lei nº 507/1956) que definia a obrigatoriedade da aprovação de novos loteamentos pela Prefeitura Municipal com assinatura de engenheiros ou arquitetos vinculados ao Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CREA). Também determinava a largura mínima das vias, a infraestrutura mínima para aprovação e outras definições (TOCHETTO, 2014).

O período final da década de 1950 até meados da década de 1960 foi de mudanças intensas no município de Santa Maria. Isso aconteceu principalmente pela implantação da Universidade Federal de Santa Maria no então distrito chamado Camobi no ano de 1961. Com a chegada da Universidade, houve um grande impulso de urbanização no então distrito de Camobi, que anteriormente se localizava fora do perímetro urbano do município. A economia do município também inicia uma mudança a partir da implantação da universidade:

Pioneira da interiorização do ensino superior no Brasil, a UFSM determinou uma série de novas perspectivas através da nova dimensão de ensino que trazia, consolidando o caráter estudantil e de cidade institucional a Santa Maria (ROCHA, 2011, p.348).

Nesse período, Santa Maria elabora seu segundo Plano Diretor, no ano de 1968, visando ordenar a mancha urbana que se dispersava rapidamente. O plano foi aprovado através da Lei Municipal nº 1370/1969 (SANTA MARIA, 1969a), e no mesmo momento também foi aprovada a nova lei de loteamentos: Lei Municipal nº 1371/1969 (SANTA MARIA,

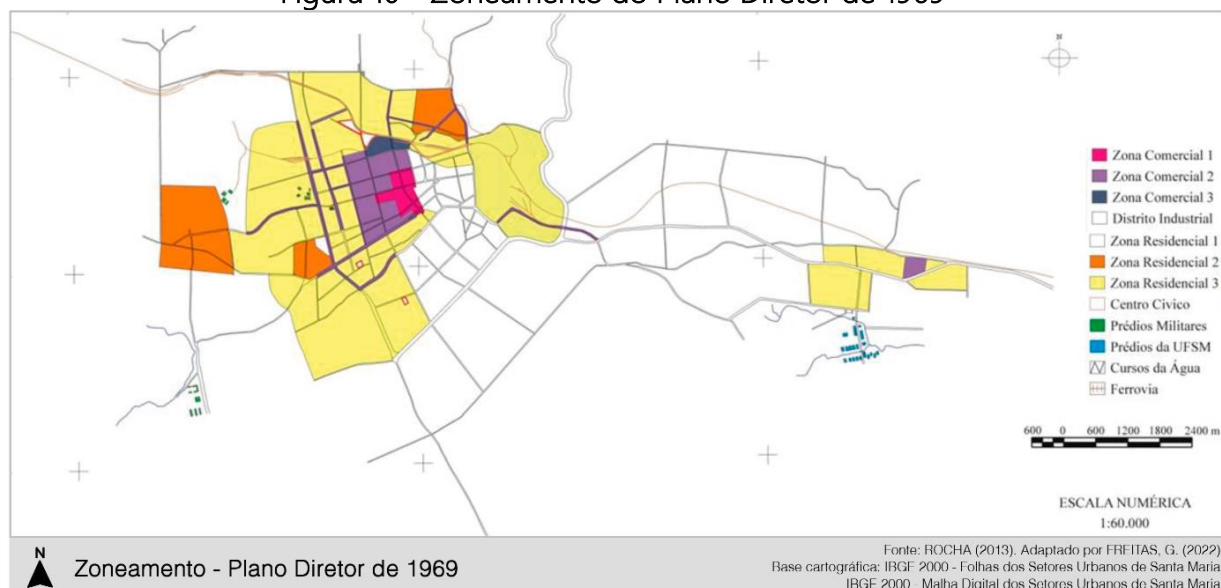
⁹ Tochetto (2013, p.261) afirma que embora o Plano seja mencionado em documentos, "Os órgãos municipais de Santa Maria não têm conhecimento da existência do referido plano e os estaduais, em Porto Alegre, quando raro, vaga lembrança".

1969b). Assinado por F. Danilo Landó, Osmar J. Lengler e J. G. Francisconi, o plano continha um zoneamento abrangente do território, dividindo a cidade em 8 zonas, com diretrizes e exigências quanto à sua ocupação (ROCHA, 2011). Tal plano seguia os preceitos da Carta de Atenas de 1933, marco do urbanismo modernista, e buscava atender às necessidades de habitar, trabalhar, recrear e circular (TOCHETTO, 2013). Havia uma preocupação com a busca da qualidade do espaço urbano, como pode ser observado nos princípios que regeram o zoneamento:

- Criação de bases regionais na estrutura urbana, com aproveitamento máximo da terra sob o ponto de vista de interesse social;
- Garantia de isolamento dos diversos setores urbanos contra atividades que venham a prejudicar o bom funcionamento dos mesmos;
- Garantir para cada zona determinada uma adequada previsão dos serviços públicos e equipamentos sociais;
- Fixar a ocupação dos terrenos tendo em vista a saúde pública e estética urbana. (SANTA MARIA, 1969a)

O plano também definia a localização de um Distrito Industrial (zona Oeste), três zonas comerciais e três zonas residenciais, como ilustrado no mapa abaixo (Figura 10). Rocha (2011) também afirma que foi no período da década de 1960 que, devido a implantação da UFSM e do crescimento expressivo no número de loteamentos implantados (o maior número desde o início da urbanização do município) Santa Maria inicia “a linearização no sentido leste-oeste” (2011, p.383), que vem a ser característica da sua estrutura, assim como a dispersão e fragmentação urbana.

Figura 10 - Zoneamento do Plano Diretor de 1969



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Rocha (2011)

Na década seguinte, no ano de 1977, Santa Maria ingressa no Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, o Programa CURA, que tinha por objetivo fomentar grandes obras urbanas e era proposto pelo BNH:

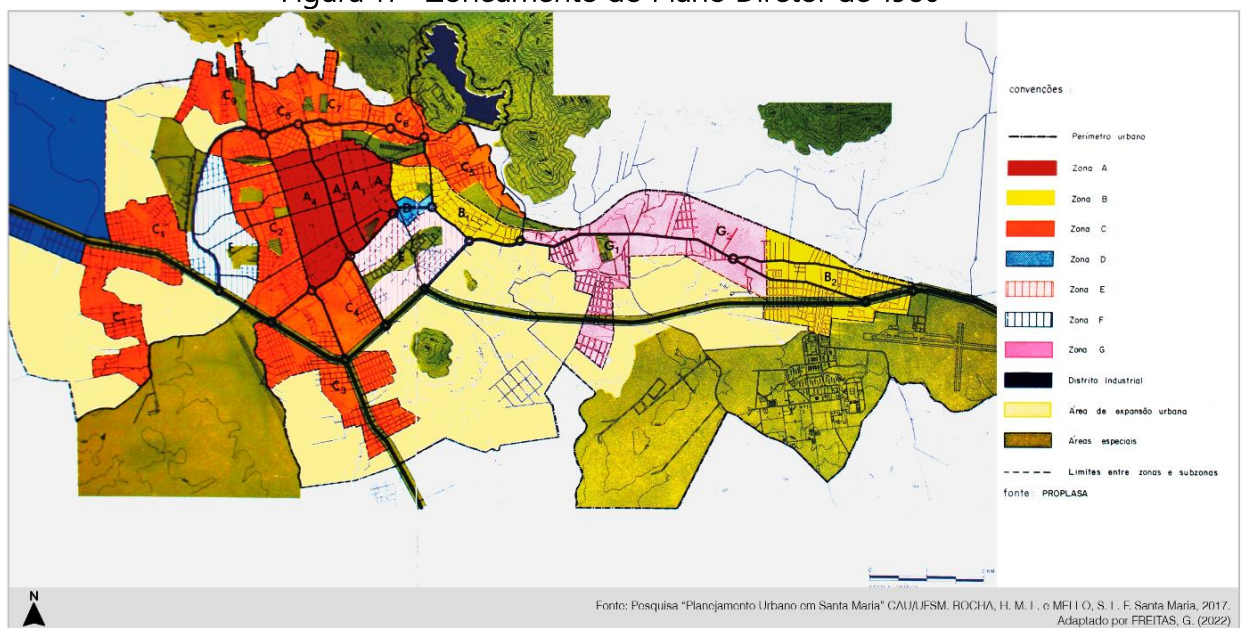
Em seus objetivos, o projeto pretendia melhorar a qualidade dos serviços urbanos, reduzir a ociosidade existente nos lotes urbanos, auxiliar um desenvolvimento urbano mais homogêneo, além de procurar evitar a especulação imobiliária, ao tentar tornar os terrenos das áreas beneficiadas pelo projeto acessíveis à classe média. A partir disso, a área escolhida para a realização das obras levou em consideração a ociosidade da área pretendida, a pequena utilização da infraestrutura já existente, a carência de equipamentos urbanos e a perspectiva de atender à demanda crescente de habitações do município. (ALBARELLO, 2012, p.1064).

Três áreas da cidade foram contempladas com o projeto: Área 1, nos bairros N. Sra das Dores e Menino Jesus e nas Vilas Operária e Leste; área 2 que compreendia os bairros N. Sra de Lourdes e as Vilas Belém, Roemer, Ana Maria, São Luiz e Rolim e área 3 das Vilas Nonoai e Medianeira. As obras foram realizadas entre os anos de 1979 e 1982 e incluíram a construção do Parque Itaimbé e de um novo terminal rodoviário, novas vias, canalização de sangas, núcleo de atendimento comunitário, infraestrutura pluvial e de esgoto, além de praças e locais de lazer (ALBARELLO, 2012).

Nesse período, foi feito o terceiro Plano Diretor de Santa Maria, sendo aprovado pela Lei Municipal Nº 2098/1980 (SANTA MARIA, 1980). De acordo com Tochetto (2013, p.

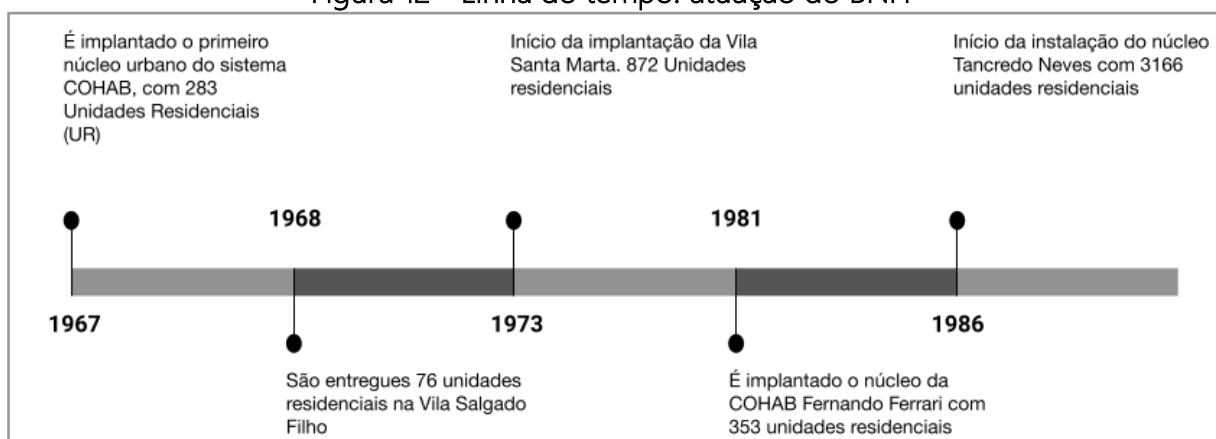
287), “A partir desse, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Posturas, o Código de Obras e Edificações e o Código Tributário passam a ser leis complementares à que institui o plano diretor”. Essa configuração se mantém até hoje. O Plano dividia a cidade em 7 áreas, além de definir áreas de expansão e áreas especiais (Figura 11). Rocha (2011) afirma que o plano de 1980 passa a ter um enfoque mercadológico, com uma maior preocupação a respeito de grandes obras de infraestrutura (como as do Programa CURA) como estímulo ao crescimento econômico. O plano também conta com um detalhado diagnóstico socioespacial e uma preocupação com os recursos públicos alocados para a efetivação das propostas, através de um subcapítulo intitulado “Capacidade de endividamento da Prefeitura Municipal de Santa Maria” (Santa Maria, 1980).

Figura 11 - Zoneamento do Plano Diretor de 1980



Nesse período, destaca-se a implantação de conjuntos habitacionais vinculados ao Banco Nacional de Habitação (BNH), que desde os anos 1960 já instalava loteamentos através da Companhia de Habitação (COHAB) nas partes mais afastadas do centro consolidado de Santa Maria. A linha do tempo (Figura 12) abaixo demonstra como foi a atuação deste banco na produção do espaço urbano da cidade.

Figura 12 - Linha do tempo: atuação do BNH



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Rocha (2011)

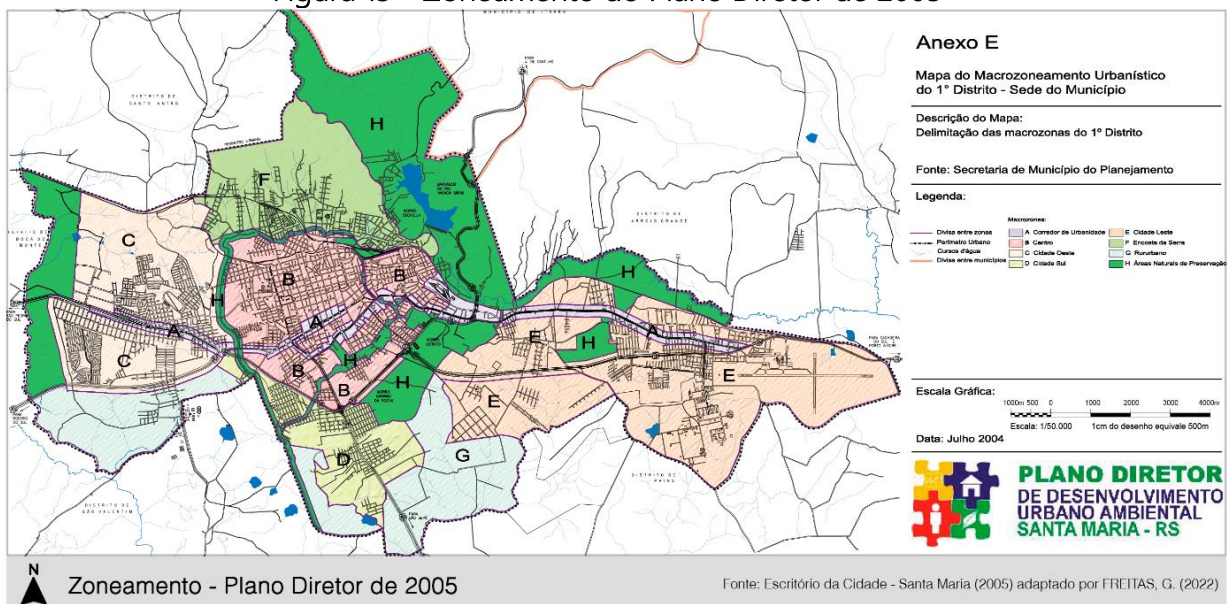
O período compreendido entre 1981 e 1990 foi de grande crescimento urbano e populacional em Santa Maria/RS, com um incremento de 30% no número de habitantes, chegando a 214.095 em 1991. Também foram implantados 29 loteamentos no espaço urbano, com predominância na região leste (devido à UFSM e a base aérea) (SALAMONI, 2008). A conformação urbana da cidade continuava dispersa, com vazios urbanos intercalados por loteamentos:

Nessa década, a conformação urbana de Santa Maria mantém a tendência já apresentada anteriormente, com a consolidação de três núcleos exteriores ao núcleo central, que já se apresenta densamente ocupado. O núcleo sul, ao longo da BR-392, consolida-se embora apresente um crescimento menos expressivo que os demais. O núcleo oeste, principalmente após a instalação dos conjuntos habitacionais, reforça a importância desse setor da cidade. A zona leste, em Camobi, principalmente após a construção de BR-287 e da instalação da COHAB Fernando Ferrari, além de outros loteamentos privados, consolida-se como núcleo mais importante fora da zona central (ROCHA, 2011, p. 339).

O crescimento vertical de Santa Maria ganha impulso principalmente a partir da implantação de edifícios de moradia para militares, localizados no centro, entre a década de 1970 e 1990. Nesta década foram construídos 116 edifícios, sendo 35 deles com mais de 10 pavimentos. Na década de 1990 são 58 edifícios construídos, e inicia-se a verticalização para além do centro da cidade, através da implantação de edifícios voltados às classes mais altas nos bairros Nossa Senhoras das Dores e Nossa Senhora de Lourdes (BOLFE, 2003).

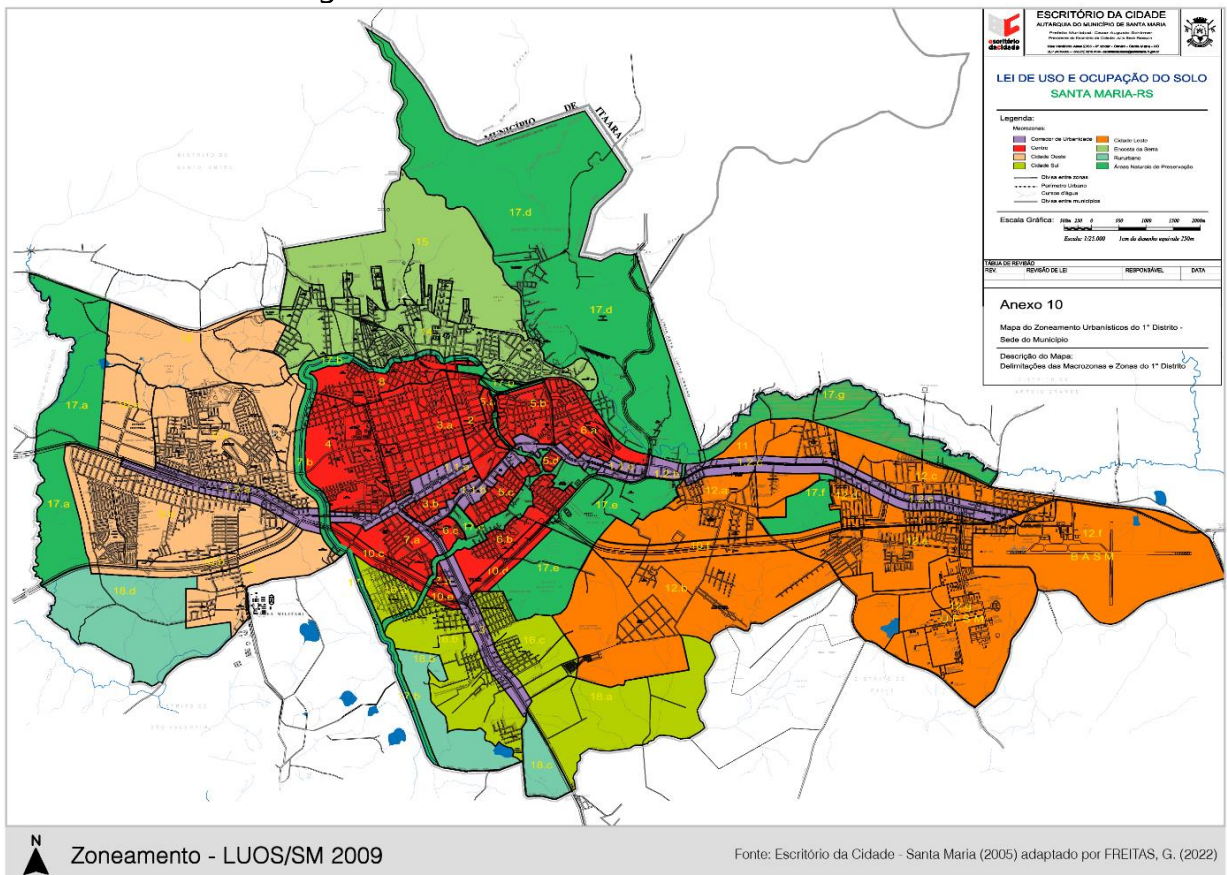
No ano de 1992 e 1993 são propostos novos Planos Diretores para Santa Maria, mas nenhum deles é aprovado pela Câmara de Vereadores do município. Apenas no ano de 2005, é aprovado um novo Plano Diretor Municipal, através da Lei Complementar Nº 34/2005 (SANTA MARIA, 2005a). O Plano Diretor de 2005, intitulado “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental” definiu oito macrozonas (Figura 13) dentro do perímetro urbano, incluindo uma macrozona chamada Corredor de Urbanidade, localizada próximo às principais vias da cidade, que favorecia o adensamento e a verticalização. Também definiu uma Zona chamada Rururbano, definida como “zona de grande interesse para a produção agrária intensiva, lazer, condomínios rurais e usos institucionais, todas as atividades compatíveis com a conservação paisagística e ecológica da área” (SANTA MARIA, 2005a). O PDDUA/2005 teve, em 2009, a Lei de Procedimentos Fiscais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Edificações revisados. No que tange as alterações de zoneamento, na LUOS/SM de 2009 (Figura 14) o Corredor de Urbanidade, zona com índices mais permissivos ao adensamento e a verticalização próximo a vias importantes da cidade, cresceu, sendo estendido ao sul na BR 392. Também houve a extinção da Macrozona chamada “Rururbano”. O perímetro urbano não teve alteração.

Figura 13 - Zoneamento do Plano Diretor de 2005



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Escritório da Cidade (2005)

Figura 14 - Zoneamento da LUOS/SM de 2009



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Escritório da Cidade (2009)

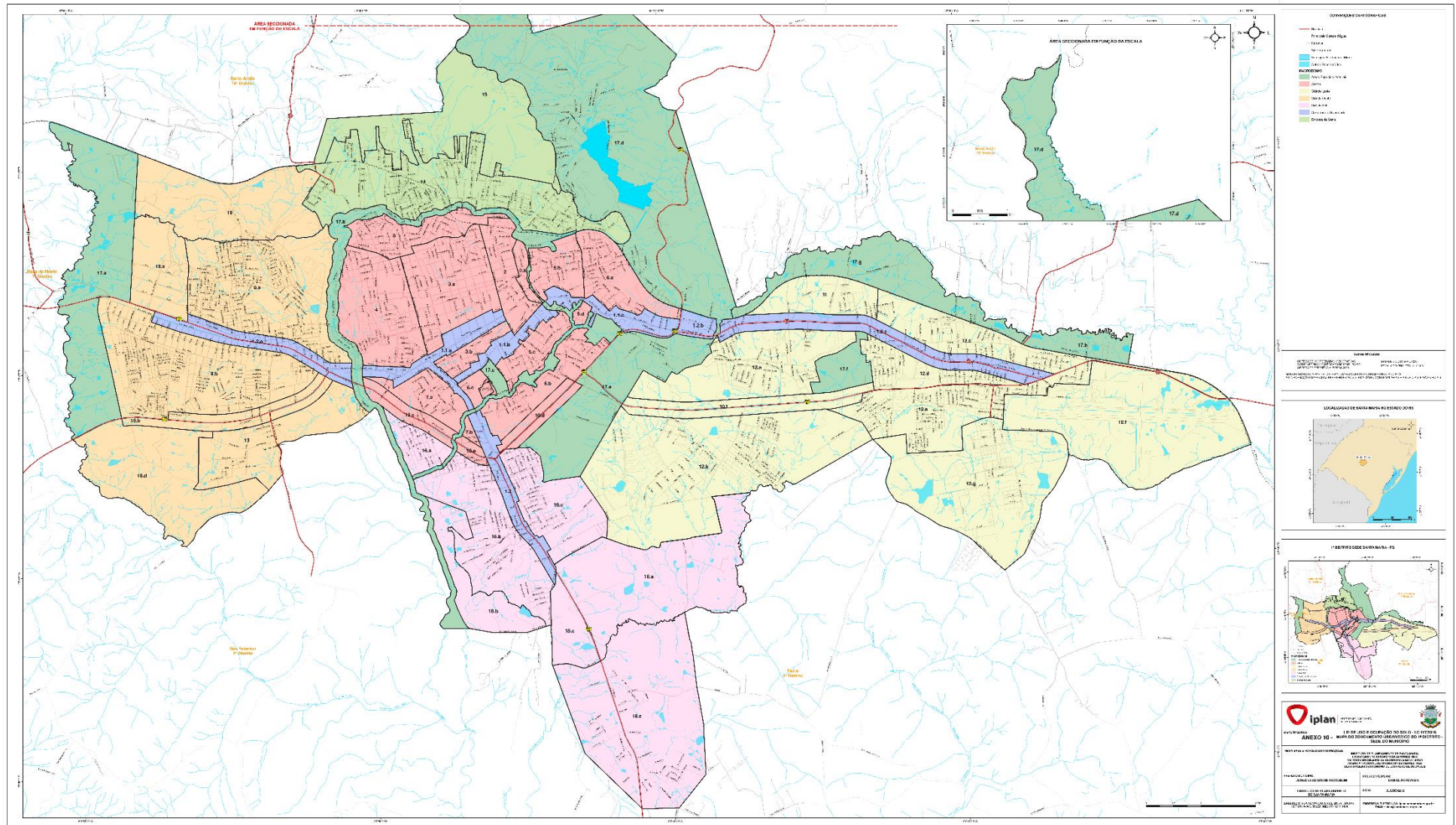
Sobre a política habitacional de Santa Maria do período, se destacam os empreendimentos populares feitos a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído em 1999, e através do PMCMV, de 2009. Relativo ao PAR, foram construídos 8 condomínios residenciais verticais (1520 unidades). Já o PMCMV, relativo à Faixa 1, foram entregues cerca de 1860 unidades em 4 conjuntos habitacionais horizontais (dados da Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS até o ano de 2017). Somam-se a esses os 4 conjuntos habitacionais feitos com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com 1002 unidades (PMSM, 2020).

No que se refere aos condomínios fechados de lotes ou casas, estes começam a aparecer no espaço urbano de Santa Maria no período compreendido como de reestruturação intraurbana, a partir dos anos 1990, tendo como principal exemplar o condomínio Sociedade de Medicina, inaugurado em 1999 com 135 lotes (FERRETTO, 2018).

A partir dos anos 2010 esse tipo de empreendimento ganhou impulso na cidade, chegando ao total de 21 em 2020 (FERRETTO, 2018; PONTES, 2020).

Em 2018, foi aprovada uma nova revisão do Plano Diretor de Santa Maria, que passou a se chamar “Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial”. Composto por 6 macrozonas (Figura 15), o plano alterou significativamente o perímetro urbano do município, com o aumento da zona urbana a sul (Bairro Passo das Tropas), ao norte (limite com Itaara) e do Bairro Camobi, a leste.

Figura 15 - Zoneamento do Plano Diretor de 2018



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022)

5.2.1 PDDUA - LUOS 2005 X PDDT - LUOS 2018: Legislação referente ao parcelamento do solo

Como visto, a legislação urbanística municipal sofre alterações e flexibilizações ao passar dos anos. Cabe explicar que no âmbito da legislação municipal de Santa Maria, o Plano Diretor é apresentado em um documento sucinto que expõe diretrizes, objetivos e princípios da política urbana. Também são citadas as políticas, planos, programas, projetos e os instrumentos urbanísticos que visam alcançar o modelo espacial proposto. No entanto, as definições mais detalhadas sobre as normas e as condições para o uso, ocupação, parcelamento do solo, sobre o perímetro urbano e o sistema viário do município são apresentadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) que é vinculada ao Plano Diretor. Nesse sentido, optou-se por fazer o cotejamento entre as LUOS (SANTA MARIA, 2005b; 2018b) vinculadas aos dois últimos Planos Diretores¹⁰.

A última grande alteração veio através da aprovação da revisão do Plano Diretor feita em 2018. Além da alteração do nome, que substituiu as palavras "Urbano e Ambiental" por "Territorial", o plano atualizado modificou diversas definições sobre o parcelamento do solo urbano, através da nova LUOS (SANTA MARIA, 2018b).

Devido aos loteamentos populares e condomínios de lotes e casas estudados terem sido implantados, majoritariamente, na vigência do PDDUA de 2005, cabe analisar quais foram as principais alterações relativas ao parcelamento do solo entre os dois últimos Planos Diretores da cidade, através de suas LUOS. O texto referente aos artigos alterados e excluídos no que tange o parcelamento do solo urbano estão listadas no Apêndice A, dividido em assuntos temáticos.

A primeira grande alteração foi relativa aos tipos de parcelamento do solo. Foi excluído, da nova legislação, o parcelamento do solo na modalidade "desdobro"¹¹. O

¹⁰ Salienta-se que houve uma revisão na LUOS em 2009 (Lei Complementar nº72 de 2009), porém, esta não foi atrelada a uma revisão de Plano Diretor, portanto, optou-se por comparar as legislações de 2005 e 2018.

¹¹ Na Lei Complementar Nº 33/2005 o desdobro era definido como "o parcelamento de um lote que importe no resultado final de até no máximo cinco lotes" (SANTA MARIA, 2005b).

condomínio fechado que constava na legislação de 2005 tornou-se condomínio fechado de lotes, adequando-se à nomenclatura da Lei da REURB (BRASIL, 2017). Além disso, foi acrescentado um novo capítulo dedicado aos “Conjuntos residenciais horizontais e verticais” definidos como “o conjunto de 2 (duas) ou mais edificações, térreas, assobradadas, geminadas ou sobrepostas, destinadas a fins residenciais, constituindo cada unidade, propriedade autônoma” (SANTA MARIA, 2018b). Apesar do nome diferente, trata-se de um condomínio edilício de casas, já mencionado anteriormente neste trabalho.

Enquanto o condomínio fechado de lotes está dentro do capítulo relativo ao parcelamento do solo urbano, o conjunto residencial horizontal está em capítulo à parte. Tal alteração foi importante para evitar confusões entre condomínios com ou sem construções entregues, de forma a adequar a legislação municipal às definições da legislação federal (Lei de Parcelamento do Solo e Lei de Condomínios e Incorporações).

Outro acréscimo à redação foi referente à destinação das áreas públicas ao município: caso não seja possível cumprir com o percentual estabelecido na lei, por não haver áreas adequadas ou se for do interesse do Município, tal doação poderá ser trocada por outra compensação (terrenos urbanizados, áreas de lazer, prédios para equipamentos públicos). Nesse sentido, houve uma alteração no percentual relativo a essas áreas: em loteamentos a transferência para o Município era de 35% e passou a ser de 10%, nos loteamentos de Interesse Social tal percentual era de 30% e passou a 10% e nos condomínios de lotes esse percentual mudou de 10% para 5%. Nota-se que os condomínios de lotes, que têm as maiores áreas (e assim, maior efeito na paisagem e na estrutura urbana), além de geralmente serem feitos para as classes de maior poder aquisitivo, têm a menor taxa percentual obrigatória de doação de áreas públicas.

Essa alteração tem, em certa medida, relação com as alterações feitas na Lei de Parcelamento do Solo no final da década de 90 (Lei n° 9.785, de 29/01/1999). Como já visto, tais alterações deram autonomia ao município decidir sobre a área a ser destinada ao Poder público, sem uma regulamentação federal que estabeleça percentuais mínimos. No entanto, no âmbito estadual (Lei de Desenvolvimento Urbano n.º 10.116/94) ainda prevalecia

o entendimento de que o percentual mínimo a ser doado era de 35%, o que só foi alterado no ano de 2021. Há, assim, um descolamento entre esfera federal, estadual e municipal nas definições acerca do parcelamento do solo urbano. Os índices referentes a doação de áreas públicas apresentados na LUOS mais recente (SANTA MARIA, 2018b) vão contra o que era estabelecido na legislação estadual de desenvolvimento urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) em 2018.

Observa-se uma tendência a diminuição dessas doações, inclusive em loteamentos e condomínios de lotes implantados em locais que carecem de áreas públicas, com a opção dos empreendedores de realizarem contrapartidas diversas ao município. Os desdobramentos dessa ação podem ser benéficos, por um lado, por outro lado torna-se difícil a fiscalização dessas contrapartidas, uma vez que ainda não estão descritas em lei detalhadamente.

Na parte relativa às áreas *non aedificanti* ao longo de águas correntes ou dormentes foi alterada a redação que definia a reserva de 30 metros em cada lado da margem como obrigatória. No texto de 2018, tal definição foi alterada para:

Art. 74. Nos parcelamentos realizados ao longo de águas correntes ou dormentes é obrigatória a reserva de faixa *non aedificandi* estabelecida em Lei Federal ou substituta, conforme diretriz emitida pela Secretaria de Município de Meio Ambiente (SANTA MARIA, 2018).

Como já comentado no capítulo anterior, no ano de 2021 a Lei de Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979) foi alterada nesse aspecto, retirando-se a medida mínima de 15 metros (cada lado) ao longo de águas correntes ou dormentes que agora passou a ser definida pelo Município. Nesse sentido, nem em Lei Federal nem em Lei Municipal de Santa Maria constam valores mínimos de área *non aedificanti* ao longo de águas correntes ou dormentes em área urbana consolidada. Assim, o que deve prevalecer é o Art. 4 do Código Florestal (BRASIL, 2012) que define um mínimo de 30 metros de área de preservação permanente para mata ciliar em zonas urbanas e rurais.

Sobre a infraestrutura básica, foram acrescentados dois itens à lista mínima para a implantação de loteamentos (Art. 78, 2018): sinalização horizontal e vertical das vias e bacias de retenção das águas pluviais provenientes da contribuição do empreendimento

(conforme necessidade demonstrada em estudo prévio). Já nos loteamentos de Interesse Social foram acrescentados os seguintes itens (Art. 124, 2018) :

VII - instalação de rede de abastecimento de água potável;

Parágrafo único. Em áreas a serem regularizadas podem ser dispensados os revestimentos da pavimentação.

Embora exista um avanço referente a obrigatoriedade da instalação de rede de abastecimento de água potável, a dispensa de revestimentos de pavimentação em áreas a serem regularizadas se configura como um retrocesso. A adoção de padrões inferiores para novos loteamentos de HIS e áreas regularizadas (que concentra, majoritariamente, a população de baixa renda) é justificada pela redução de custos, porém, acaba por relegar essa população a áreas de baixa qualidade urbanística e construtiva.

Na legislação a respeito dos condomínios fechados de lotes também houve alterações referentes às áreas reservadas para uso comum dos condôminos, que passaram de 35% para 10%, no mínimo. Também houve um acréscimo ao texto do Art.131, que já estabelecia o limite máximo de cinquenta mil metros quadrados (5ha) de área para condomínios de lotes. Tal acréscimo foi destacado a seguir:

Art. 131. Na instituição de Condomínio Fechado de Lotes será observado o limite máximo de 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados - 5ha) de área, com 250 m (duzentos e cinquenta metros) em seu lado maior. **Em faces voltadas a vias públicas, deverá ser respeitada a permeabilidade visual e a relação com o pedestre, sendo vetada a extensão contínua de muros fechados. Propõe-se o uso de muros de até 80 cm (oitenta centímetros) de altura e gradil com altura liberada.**

Tal mudança é positiva, uma vez que, como visto no decorrer deste trabalho, os muros sem permeabilidade visual alteram a paisagem e segregam, ainda mais, esses locais. Entretanto, tal medida não é obrigatória, o que pode representar uma dificuldade para que seja seguida. Também é importante ressaltar que embora no artigo exista um limite máximo de área desses empreendimentos (5ha) e lado maior (250m) os parágrafos posteriores trazem a seguinte redação (em negrito, acréscimo da LUOS/2018):

§ 1º O Município poderá reduzir esses limites, por decisão do órgão competente, no caso de implantação de Condomínios Fechados em áreas já estruturadas urbanisticamente, desde que a rede viária da região puder sofrer prejuízos em razão das dimensões da testada e da área máxima previstas no caput.

Parágrafo único. Para os Condomínios Fechados de Lotes que, por sua localização, não apresentem o risco de causar, no presente ou no futuro, transtornos ao sistema viário adjacente, com a interrupção da continuidade das vias públicas ou dificuldades ao trânsito da região, poderá o Município, ouvido o IPLAN, permitir a ampliação da área prevista no *caput*, **mediante contrapartida do empreendedor, a ser regulamentada por legislação específica.**

Como será visto no estudo de caso, a excepcionalidade (condomínios fechados de lotes com mais de 5 hectares) acabou por tornar-se bastante comum: cinco empreendimentos foram implantados depois de 2005 com área maior que 10ha, o dobro estabelecido em lei. Sendo uma tendência a implantação de condomínios cada vez maiores, a prefeitura acrescentou no texto mais recente a exigência de contrapartida, o que auxilia a mitigar os efeitos urbanos desses empreendimentos, embora, como já visto, ainda não foi normatizada¹².

5.2.2 O Estudo de Impacto de Vizinhança em Santa Maria

O PDDUA/2005 (SANTA MARIA, 2005a), de Santa Maria, incorporou o Estudo de Impacto de Vizinhança como um dos instrumentos municipais de execução das diretrizes gerais da política urbana (Art. 48, Lei 34/2005):

A apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é requisito essencial para aprovação de licenças, concessões, permissões ou autorizações urbanísticas de obras ou atividades privadas ou públicas que afetem a cidade, atendido o § 2º do ART. 39

Foram definidos os critérios que deveriam ser abarcados e a necessidade de apresentação também do EIA em casos de atividades lesivas ao meio ambiente. A obrigatoriedade do EIV também foi definida para a realização de Operações Urbanas Consorciadas. Na LUOS atrelada ao plano também é mencionada a necessidade do EIV e do estudo de viabilidade em algumas situações. A primeira se refere a edificações industriais

¹² Para maiores informações sobre contrapartidas e compensações, ver: STEIGLEDER, Annelise. **Responsabilidade ex ante, concertação e o planejamento urbano: fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade.** 2021. 501 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul., Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/221412>. Acesso em: 22 jun. 2022.

que deveriam ter a área de estacionamento definida pelo EIV. A outra refere-se ao estudo de viabilidade para condomínios fechados (SANTA MARIA, 2005b):

Art. 89 Somente será autorizada a implantação de Condomínio Fechado após estudo de viabilidade, caso a caso, nos seguintes casos:

I - Para as glebas com dimensões, áreas e divisas superiores, definidos no quadro 2 - Critérios de parcelamento do solo urbano para zoneamento urbanístico;

II - localizados em áreas de proteção ambiental, onde essa forma de ocupação se revele conveniente para manter seus valores naturais.

A definição mais detalhada acerca do necessário para a realização do EIV só foi apresentada, entretanto, três anos depois da aprovação do PDDUA/2005. Através do Decreto Executivo (DE) Nº 001, de 02 de janeiro de 2008 (SANTA MARIA, 2008), foram definidos os objetivos do estudo, os empreendimentos e atividades que devem realizar o EIV, os documentos necessários para a realização e os itens que este estudo deve apresentar. No que tange os empreendimentos residenciais horizontais, o DE não explicita a obrigatoriedade do EIV, a não ser em caso do mesmo ser solicitado pelo então Escritório da Cidade. Salienta-se que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) traz elementos mínimos de análise, cabendo a cada município detalhar qual será a abordagem do estudo. Os elementos definidos pelo decreto municipal são:

Art. 3º O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é o documento que apresenta o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existirão com a implantação do mesmo e as que existiriam sem essa ação.

Parágrafo único. Avaliará os efeitos do empreendimento ou atividade sobre a qualidade de vida da população residente na área de influência do projeto, devendo incluir e/ou observar, no que couber, a análise e proposição dos itens / critérios constantes no anexo 2 (dois) nos seguintes aspectos:

I. Adensamento populacional;

II. Suficiência de equipamentos urbanos e comunitários, em especial das redes de água e esgotos, rede elétrica e estacionamentos próximos;

III. Uso e ocupação do solo, bem como comprometimento do subsolo;

IV. Valorização ou desvalorização dos imóveis próximos e afetados pela obra ou atividade;

V. Geração de tráfego, dimensão das vias de acesso e demanda por transporte público, bem como desvio significativo do fluxo de pessoas sem a correspondente reestruturação urbana;

- VI. Aeração, sombreamento e iluminação de áreas públicas ou privadas;
- VII. Preservação de paisagens, monumentos e patrimônio natural, histórico e cultural;
- VIII. Verificar a necessidade de laudo paleontológico e arqueológico, visto o risco de comprometimento do sub-solo;
- IX. Potencial de poluição;
- X. Impacto sócio-econômico.

Tais elementos contemplam os solicitados pelo Estatuto da Cidade, mas possuem maior detalhamento. Os últimos três itens são acréscimos em relação ao mínimo exigido pela legislação federal, o que se mostra benéfico por alcançar uma análise mais completa. A verificação da necessidade de laudo paleontológico e arqueológico é fundamental, devido ao município de Santa Maria estar localizado em uma região de importantes sítios paleontológicos, que datam do triássico¹³.

Em 2009 foi aprovada uma revisão da LUOS de Santa Maria, através da Lei Complementar Nº 072/2009 (SANTA MARIA, 2009). No que se refere ao EIV, a legislação acrescentou uma nova definição ao instrumento¹⁴ e através dos seus anexos 7 e 17 definiu a necessidade do estudo de acordo com o uso e a zona urbanística em que se encontra o empreendimento. Em 2013 foi publicada a Instrução Normativa nº01/EC/2013 (SANTA MARIA, 2013), visando definir os procedimentos para elaboração e análise do EIV, como documentos e plantas requeridas.

Em 2014, com vistas a detalhar mais quais os empreendimentos que necessitam do EIV em Santa Maria/RS, assim como os procedimentos pós envio do documento, foi publicada a Instrução Normativa nº 001/SDU/2014 (SANTA MARIA, 2014). No que tange loteamentos populares e condomínios de lotes e casas, interessa os seguintes itens:

¹³ Para maiores informações sobre sítios paleontológicos de Santa Maria -RS, ver: DA-ROSA, Átila A.S.. Sítios Fossilíferos de Santa Maria, RS, Brasil. *Ciência e Natura*, 26(2), 75–90, 2004. Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/9692>

¹⁴ “O objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos” (ANEXO 1 - Glossário da Lei Complementar nº 79/2009 de Santa Maria-RS).

Art. 2º Para fins de aprovação de projetos, trocas de uso, ampliações superiores a 30% da área existente legalizada, ou solicitação de Diretrizes, ficarão obrigados a realizar EIV os seguintes empreendimentos:

[...]

X - Edificações multifamiliares que, isoladas ou em conjunto, atendam a pelo menos um dos itens a seguir:

- a) Área total construída igual ou superior a 10.000,00 m²;
- b) Quantidade de unidades autônomas igual ou superior a 150;
- c) Quantidade de vagas de estacionamento igual ou superior a 150.

XI - Parcelamento do solo (condomínio fechado de lotes e loteamento) com 150 ou mais unidades autônomas, ou área igual ou superior a 50.000m².

XII - Polo gerador de tráfego.

O EIV deve apresentar as medidas compatibilizadoras, mitigadoras, e/ou compensatórias¹⁵ que devem ser realizadas pelo loteador, com cronograma de execução. O IPLAN pode definir, ainda, outras medidas. Além disso, consta que sempre que necessário, o IPLAN poderá solicitar a realização de audiência pública para discussão sobre o projeto e o EIV (Nº001/SDU/2014, Santa Maria).

Tal instrução normativa foi muito importante do ponto de vista operacional, porque deu instruções mais claras sobre a obrigatoriedade do instrumento no que tange o parcelamento do solo urbano através de condomínio fechado de lotes e loteamentos (além dos outros empreendimentos já contemplados). Nesse sentido, destaca-se que apenas um empreendimento residencial horizontal de grande porte foi aprovado com a solicitação do EIV, em outubro de 2013, segundo informações do IPLAN/SM. No hiato de seis anos entre a publicação do Decreto Executivo nº001/2008 e a Instrução Normativa Nº001/SDU/2014 foram aprovados seis empreendimentos residenciais de grande porte que poderiam ter tido como requisito de aprovação o EIV, e assim, ter menores problemas relacionados à urbanização.

¹⁵ Segundo o Art 2º do DE nº001/2008 são definidas: **Medidas compatibilizadoras**: destinadas a compatibilizar o empreendimento com a vizinhança nos aspectos relativos à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infra-estrutura; **Medidas compensatórias**: destinadas a compensar impactos irreversíveis que não podem ser evitados; **Medidas mitigadoras**: destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados.

O PDDT/2018 (SANTA MARIA, 2018a) não apresentou mudanças significativas no que diz respeito ao EIV. A lista de elementos a serem analisados foi atualizada, de modo a corresponder com os definidos pelo DE n°001/2008. Na LUOS (SANTA MARIA, 2018b), é apresentado o Estudo de Viabilidade Urbana (EVU), como requisito para Projetos Especiais de Impacto Urbano, listados através do Anexo 7 da referida Lei. O EVU pode contar com a solicitação do EIV ou EIA (ou Relatório de Impacto Ambiental) e ainda não está normatizado por legislação específica. O EIV é solicitado também em situações em que há pedido de alteração do regime urbanístico (Planos setoriais, Planos de Vizinhança e Operações Urbanas Consorciadas).

Em síntese, acredita-se que a legislação municipal tem definições claras a respeito do EIV, indo ao encontro do proposto pelo EC (BRASIL, 2001). A aplicação do instrumento no que se refere o parcelamento do solo urbano ainda é bastante recente, não sendo possível uma análise conclusiva, ainda, dos efeitos trazidos pela sua implementação. No entanto, é possível observar que alguns empreendimentos residenciais de grande porte (neste caso, o loteamento popular Montebello IV e V) mesmo tendo sua aprovação posterior a IN 001/SDU/2014 e tendo o tamanho indicado para a solicitação do documento, não tiveram como requisito de aprovação a apresentação do EIV. Isso representa uma fragilidade na aplicação do instrumento, que mesmo estando regulamentado não é aplicado, ainda, de maneira satisfatória.

5.2.3 Diretrizes para Aprovação

A LUOS de Santa Maria, em vigor desde 2018, assim como as suas versões anteriores (LUOS/2005 E LUOS/2009) trazem como primeiro procedimento administrativo relativo ao parcelamento do solo de loteamentos e condomínios a fixação das Diretrizes, discutidas através de Fórum Técnico e emitidas pelo IPLAN/SM e, anteriormente, pelo Escritório da Cidade. Tais Diretrizes definem exigências, contrapartidas e obras de infraestrutura necessárias para a aprovação do futuro condomínio/loteamento/conjunto residencial. São obrigatórias nos seguintes casos (SANTA MARIA, 2018b):

Art. 41. Qualquer modalidade de Conjunto Residencial Horizontal e Vertical em lote ou gleba com área maior ou igual a 5.000 m² (cinco mil metros quadrados) deve solicitar diretrizes do IPLAN, conforme art. 10 desta Lei Complementar.

[...]

Art. 66

Parágrafo único. Todo parcelamento do solo, em gleba com área igual ou maior que 5.000 m² (cinco mil metros quadrados) deve solicitar Diretrizes a serem emitidas pelo IPLAN, que deverá informar, principalmente, as previsões do Sistema Viário e a localização das áreas institucionais a serem doadas ao Município.

Para a solicitação desse documento, o loteador deve encaminhar: registro da gleba; cópia da planta de levantamento planialtimétrico do terreno; memorial justificativo; estudo simplificado das bacias hidrográficas e drenagem do solo e diretrizes ambientais, quando existirem Áreas de preservação permanente ou áreas de conservação natural (SANTA MARIA, 2018b). O art. 95 define que ao expedir diretrizes, o setor competente:

I - estabelece o traçado e a classificação das principais vias de circulação e sua articulação com a rede viária do Município;

II - indica as áreas de preservação permanente, e as áreas non aedificandi, além das áreas aproximadas aos equipamentos urbanos e comunitários, de comum acordo entre o interessado e o Instituto de Planejamento de Santa Maria;

III - especifica o enquadramento da área a ser parcelada no zoneamento urbanístico e os padrões mínimos de urbanização;

IV - emite as diretrizes dos projetos executivos complementares;

V - especifica as obras complementares que devam ser realizadas às custas do interessado, quando for o caso, em razão do impacto de vizinhança que o parcelamento irá provocar.

Art. 96. Emitidas as diretrizes, o interessado, deve encaminhar o lançamento do arruamento, quadras, lotes, áreas verdes e áreas institucionais, para aprovação.

Como será visto no Estudo de Caso, a emissão das Diretrizes é um dos procedimentos mais importantes para evitar efeitos indesejáveis relativos ao parcelamento do solo urbano em Santa Maria/RS.

5.3 Síntese

Através da retomada histórica do planejamento urbano de Santa Maria, foi possível observar que a chegada da UFSM no então distrito de Camobi alterou a dinâmica de urbanização do município. Ao mesmo tempo, consolidou a economia voltada ao setor estudantil, institucional e de serviços. As grandes obras que acompanharam a chegada da

Universidade também alavancaram o setor da construção civil, que se mantém importante atualmente.

O Plano Diretor aprovado após a instalação da Universidade (SANTA MARIA, 1969) visava conter e ordenar o crescimento urbano que se dispersava, agora, não apenas pelo centro mas também pelo entorno da nova Universidade Federal. Este Plano contava com preceitos modernistas de ordenação do território, com zonas de comércio, indústria e moradia bem delimitadas. Através do Projeto CURA, em 1977, a paisagem urbana da cidade se transforma novamente, pela implantação do Parque Itaimbé, abertura de novas vias, um novo terminal rodoviário, entre outras obras de infraestrutura.

As mudanças da década de 1970 pediam um novo Plano para o município, que foi aprovado em 1980 (SANTA MARIA, 1980). Com maior enfoque nas obras de infraestrutura e um detalhado diagnóstico dos mais diversos setores, o Plano deixava de lado, em parte, os preceitos modernistas para dar lugar ao planejamento inspirado na complexidade. Também havia uma maior preocupação com a alocação de recursos e um estímulo ao crescimento econômico, principalmente no setor da construção civil.

Santa Maria/RS passa a década de 90 sem um novo plano aprovado, que viria apenas em 2005. Se destacam, no Plano de 2005, o incentivo ao adensamento próximo às rodovias, além da incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como o Estudo de Impacto de Vizinhança. É a partir dos anos 2000, também, que novos produtos imobiliários alteram a paisagem urbana: são implantados diversos condomínios fechados e conjuntos ligados ao PMCMV, em áreas de expansão urbana.

O Plano Diretor de 2018, em vigência durante esta pesquisa, teve como maiores mudanças o aumento do perímetro urbano e uma maior permissibilidade no parcelamento do solo. O Capítulo da LUOS/2018 referente ao parcelamento do solo, assim como as Diretrizes para aprovação e a exigência do EIV deveriam ter como premissa a avaliação, *ex ante*¹⁶, dos possíveis efeitos desses empreendimentos na paisagem. No entanto, se observa

¹⁶ *Ex ante* é um termo do Latim que quer dizer "antes do fato", no sentido oposto de *ex post*. Para maiores informações sobre a avaliação *Ex ante* de políticas públicas, ver: MACHADO, Laura. **Avaliação ex ante da**

que as definições e obrigações trazidas nesses documentos podem ser flexibilizadas através de contrapartidas e doações não normatizadas à nível municipal.

6 ESTUDO DE CASO: EMPREENDIMENTOS DE GRANDE PORTE EM SANTA MARIA/RS

Como já explicado anteriormente, este trabalho utiliza como aporte para o estudo de caso a análise documental (documentos legislativos, dados censitários e fotografias) e a Teoria da Teia Urbana. A análise documental compõe a etapa de apreensão do que a legislação urbanística municipal propõe no âmbito do planejamento para mitigar os efeitos indesejáveis dos empreendimentos residenciais de grande porte e, através de dados espacializados e fotografias são caracterizadas e analisadas as áreas onde esses empreendimentos se concentram.

No que se refere à Teoria da Teia Urbana (SALINGAROS, 2005), esta foi escolhida para compreender a materialidade em diferentes escalas de análise. O autor demonstra que o planejamento urbano deve buscar uma constante interação entre elementos escalares que compõem a cidade, com ênfase na escala do pedestre. Nesse sentido, Salingaros afirma que a “cidade fractal”, onde todos os elementos interagem, com escalas grandes, intermediárias e pequenas, traz maior qualidade aos seus habitantes.

Escolheu-se trabalhar com três escalas de apreensão: a escala macro (cidade); a escala intermediária/meso (bairro) e a escala micro (rua). Dessa forma, acredita-se que será nítido verificar as diferentes conexões entre estas escalas e se estas geram a complexidade necessária para o melhor funcionamento da cidade, além de verificar de que forma a legislação atua mitigando possíveis problemas decorrentes da urbanização.

6.1 A escala da Cidade

6.1.1 Caracterização e Localização

Inicia-se a análise a partir da maior escala – a zona urbana de Santa Maria/RS – para localizar e caracterizar os empreendimentos residenciais horizontais de grande porte (Quadro 3). Ao todo, foram contabilizados seis¹⁷ loteamentos populares de casas de baixa e média renda; três condomínios fechados de casas de renda média alta e oito condomínios fechados de lotes de alta renda concluídos. O quadro abaixo traz as informações encontradas a respeito desses empreendimentos. Embora o PMCMV tenha sido encerrado no ano de 2021, as faixas de renda correspondentes aos financiamentos que eram ofertados pelo programa (Faixa 1 – até R\$ 1.800,00; Faixa 1,5 – até R\$ 2.600,00; Faixa 2 – até R\$ 4.000,00; e Faixa 3 – até R\$ 9.000,00) representam para quais segmentos de renda tais conjuntos foram construídos.

Quadro 3 - Empreendimentos residenciais horizontais de grande porte (>5ha) em Santa Maria/RS

¹⁷ Os empreendimentos Montebello I,II,III foram contabilizados como um único residencial, uma vez que foram construídos na mesma gleba, lado a lado.

Loteamentos populares de casas e condomínios de lotes com mais de 5ha em Santa Maria/RS									
Nome	Ano de aprovação	Tipologia	Acesso	Bairro	Nº de unidades residenciais	Área total aprox. do terreno	Empresa Responsável	Tipo de empreendimento	Faixa de Renda
Residencial Zilda Arms	2010	Unifamiliar, casas geminadas	Aberto	Diácono João Luiz Pozzobon	500	13,8ha	BK Construções	Loteamento popular com casas	Faixa 1 do PMCMV
Residencial Dom Ivo Lorscheiter	2012	Unifamiliar, casas geminadas	Aberto	Diácono João Luiz Pozzobon	578	19,1ha	BK Construções	Loteamento popular de casas	Faixa 1 do PMCMV
Residencial Leonel Brizola	2015	Unifamiliar, casas geminadas	Aberto	Diácono João Luiz Pozzobon	368	9,25ha	BK Construções	Loteamento popular de casas	Faixa 1 do PMCMV
Montebello I, II e III	2008 - 2011	Unifamiliar, casas geminadas	Aberto	Camobi	840	14,5ha	BK Construções	Loteamento popular de casas	Faixa 1,5 do PMCMV
Montebello IV	2016	Unifamiliar, casas geminadas	Aberto	Tancredo Neves	800	13,6ha	BK Construções	Loteamento popular de casas	Faixa 1,5 do PMCMV
Montebello V	2018	Unifamiliar, casas isoladas	Aberto	Diácono João Luiz Pozzobon	378	21,16ha*	BK Construções	Loteamento popular de casas	Faixa 1,5 do PMCMV
Condomínio Terra Nova	2009	Unifamiliar, casas geminadas	Fechado	Cerrito	454	10,7ha	Terra Nova Rodobens Incorporadora Imobiliária - Santa Maria	Condomínio fechado de casas	Renda média alta. Possibilidade de financiamento PMCMV
Condomínio Moradas	2008	Unifamiliar, casas geminadas	Fechado	Cerrito	228	13,4ha	Terra Nova Rodobens Incorporadora Imobiliária - Santa Maria	Condomínio fechado de casas	Renda média alta. Possibilidade de financiamento PMCMV
Condomínio Moradas Club	2008	Unifamiliar, casas geminadas	Fechado	Cerrito	366	6,69 ha	Terra Nova Rodobens Incorporadora Imobiliária - Santa Maria	Condomínio fechado de casas	Renda média alta. Possibilidade de financiamento através do PMCMV
Condomínio Real Park	2013	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Tomazetti	359	29,23ha*	Melnick Urbanizadora	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Parque das Oliveiras	2011	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Tomazetti	174	12,2ha	Zamberlan Incorporadora	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Morada do Lago	1999	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Tomazetti	87	11,5ha	-	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Parque Residencial Bauhaus	2011	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Camobi	102	11,8ha	Urbanes Empreendimentos Eirelli	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Viareggio Residence Club	2015	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Camobi	153	10,4ha	Eco-lógica Empreendimentos Imobiliários	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Sociedade de Medicina	1997	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	São José	135	13,6ha	-	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Cidade Universitária Eco Village	2013	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Camobi	439	31,43ha*	Urbanes Empreendimentos Eirelli	Condomínio fechado de lotes	Renda alta
Vila Verde	1996	Unifamiliar, lotes isolados	Fechado	Camobi	59	6,32ha	-	Condomínio fechado de lotes	Renda alta

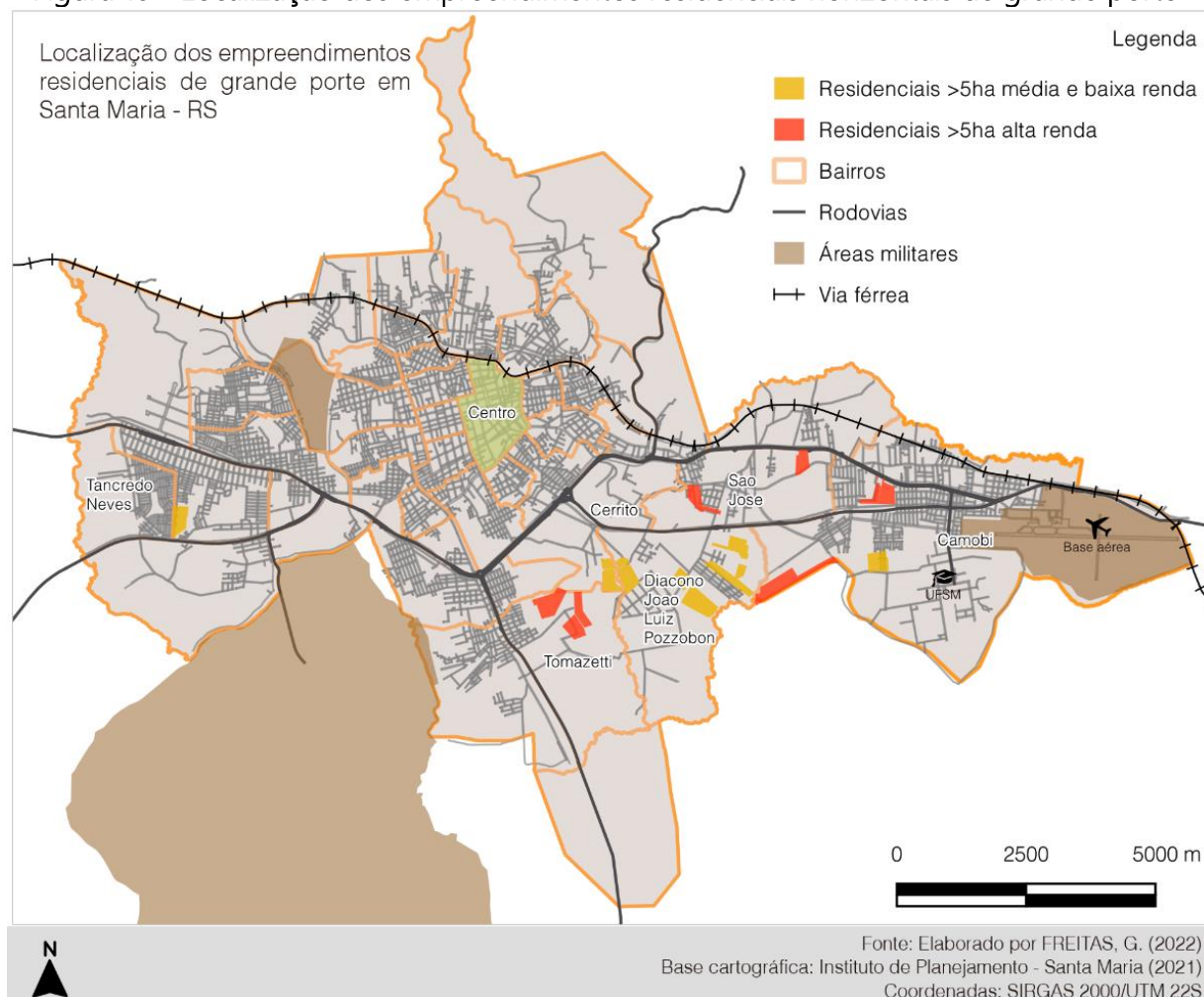
* Dados do projeto aprovado pela PMSM/RS. O restante dos empreendimentos foi medido através de imagens de satélite (Google Earth, 2022).

Fonte: Freitas, G. (2022) com base em PMSM/RS; ROCHA (2011); FERRETTO (2018); PONTES (2020)

Quanto aos agentes produtores do espaço (CORRÊA, 1989), é importante observar que construtoras e incorporadoras são responsáveis pela construção dos empreendimentos. Das empresas encontradas, duas foram fundadas em Santa Maria (Zamberlan e Urbanes) enquanto o restante (BK construções, Melnick, Eco-lógica) são de outras partes do estado e do país (Terra Nova Rodobens). Esse fato confirma a tendência trazida por Lessa (1985); Lencioni (1991) e Harvey (2016) sobre reprodução do capital imobiliário no neoliberalismo, em que empresas expandem sua área de atuação em busca de novos mercados – e terrenos com custo menor.

A espacialização desses empreendimentos está representada no mapa abaixo (Figura 16). Através do quadro e do mapa é possível observar que há um predomínio desses empreendimentos na porção leste e sudeste da zona urbana. Em geral há uma proximidade entre empreendimentos de diferentes segmentos de renda, e alguns condomínios fechados de lotes estão localizados próximos a eixos viários importantes, porém, a presença de muros e de controles de acesso tornam esses locais pouco integrados com as vias do entorno. O predomínio residencial, juntamente com os muros, diminui as conexões entre nós complementares (casa-lazer, casa-trabalho, etc) o que prejudica a vitalidade urbana (SALINGAROS, 2005).

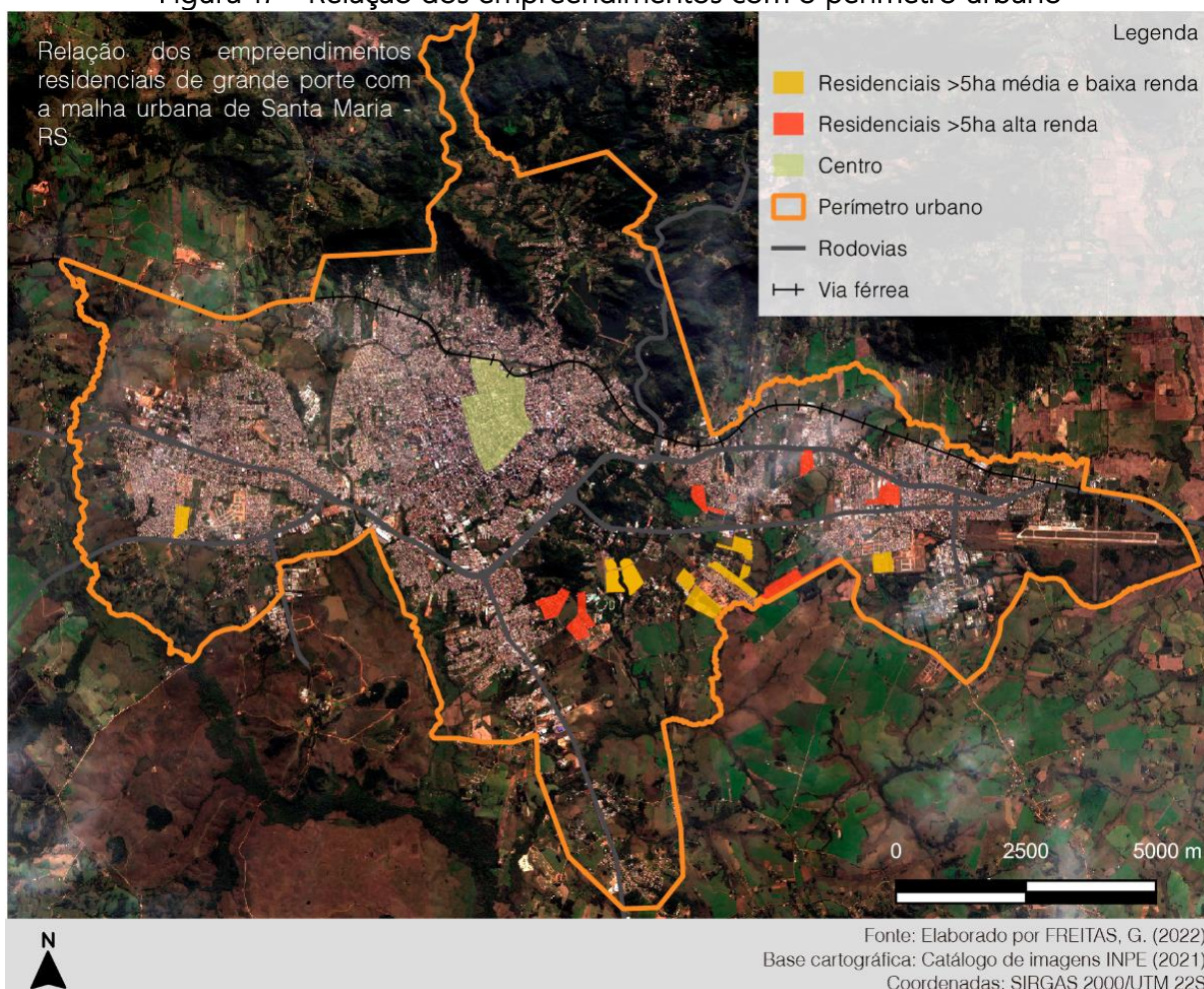
Figura 16 - Localização dos empreendimentos residenciais horizontais de grande porte



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022)

O mapa a seguir (Figura 17) demonstra que a implantação desses empreendimentos está, em sua maioria, desconectada da malha urbana consolidada e longe do centro da cidade. Pelo tamanho dos empreendimentos, são comuns os vazios e fragmentos de vegetação entre esses espaços. Também é possível observar que alguns empreendimentos estão no limite do perímetro urbano definido pelo PDDT/2018 (SANTA MARIA, 2018a).

Figura 17 - Relação dos empreendimentos com o perímetro urbano



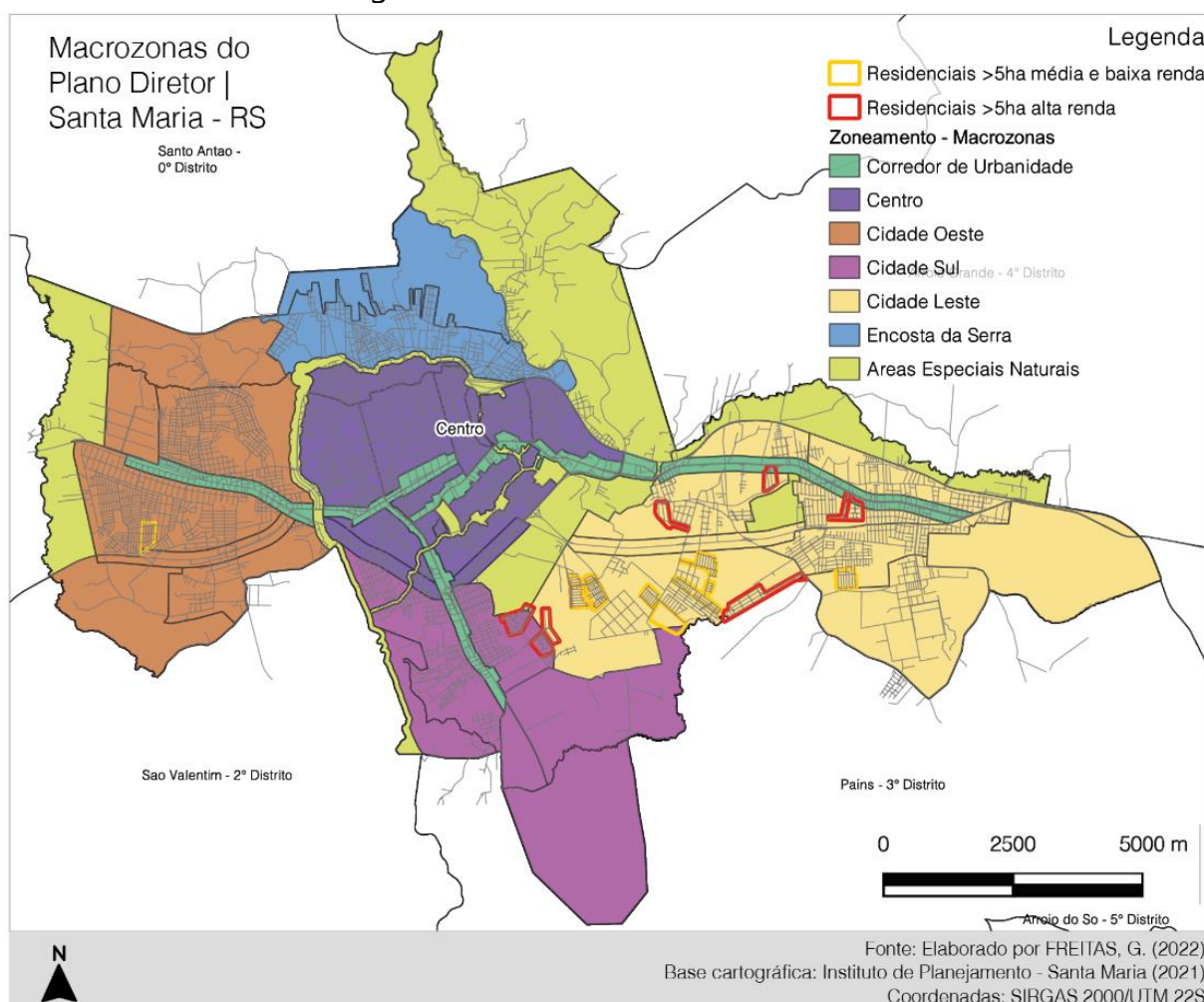
Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e INPE (2021)

6.1.2 Macrozoneamento

Com relação ao Macrozoneamento (Figura 18) proposto pelo Plano Diretor através da LUOS (SANTA MARIA, 2018b) os condomínios e loteamentos de grande porte se localizam, predominantemente da Macrozona E - Cidade Leste que é caracterizada como “linearidade Leste da cidade, com atrativos naturais, econômicos e culturais existentes, consolidados como cidade estruturada de média e baixa densidade”, (SANTA MARIA, 2018b) e na Macrozona D - Cidade Sul, “consolidação da periferia em direção sul da cidade, mantendo baixa densidade e evitando dispersão” (SANTA MARIA, 2018b). Três empreendimentos também estão localizados com acesso através da Rodovia RS 509, em que se localiza a Macrozona chamada Corredor de Urbanidade, “eixo estruturador viário interno: grande avenida, com qualidade de urbanidade, acompanhado de edifícios de altura livre e usos miscigenados”.

Observa-se que no geral há uma correspondência entre o uso proposto no Plano e a presença dos empreendimentos de uso residencial. No entanto, no caso da Cidade Leste há uma discrepância entre a densidade habitacional dos loteamentos de baixa/média renda, caracterizados pela alta densidade e os de alta renda (baixa densidade), o que vai de encontro ao proposto. Da mesma forma, entende-se que há um desacordo entre o proposto no Corredor de Urbanidade que margeia a Rodovia 509 (edifícios altos, uso misto) e a presença dos condomínios fechados de lotes.

Figura 18 - Macrozonas do PDDT/2018



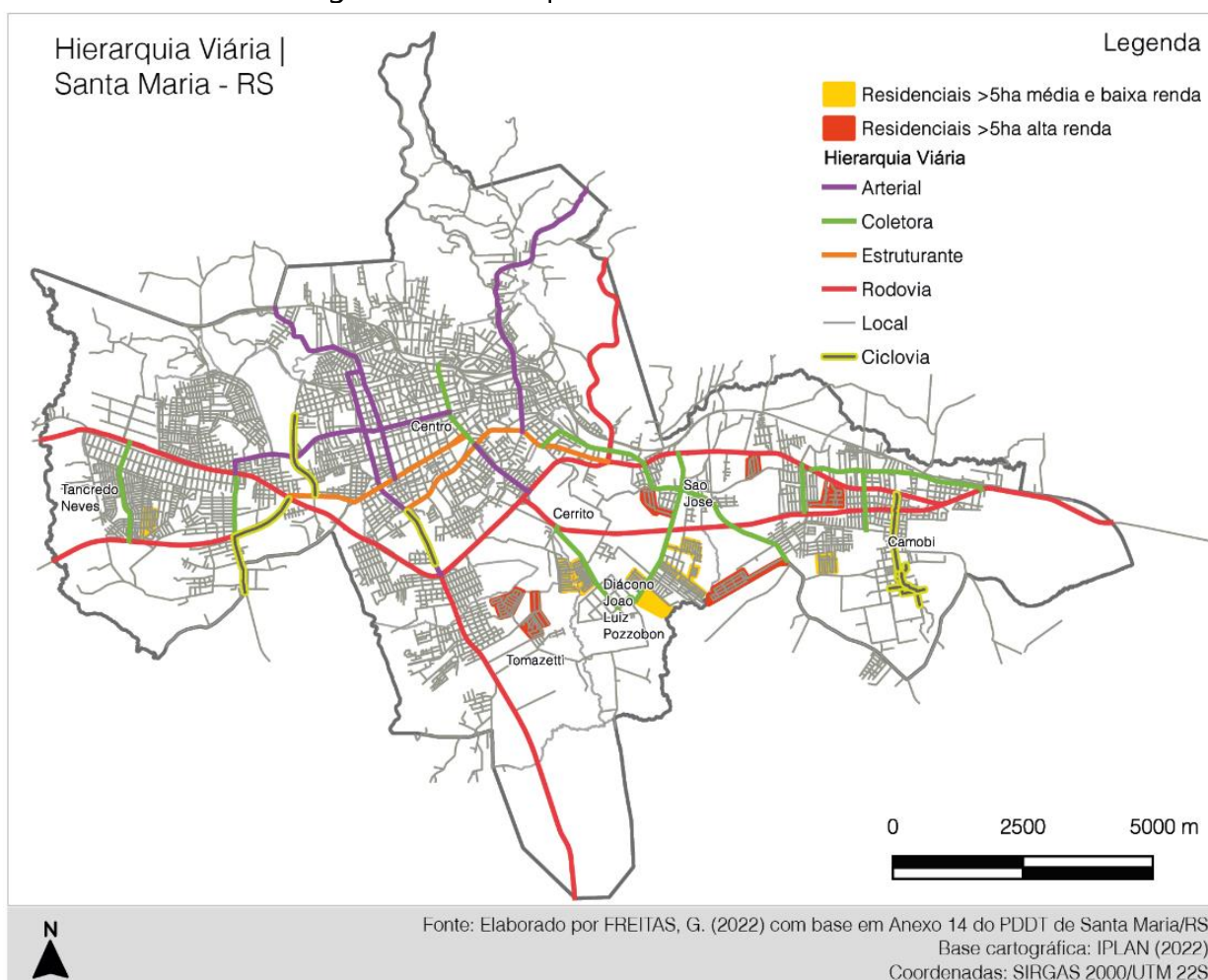
Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022)

6.1.3 Hierarquia Viária

A hierarquia viária do distrito sede está representada na Figura 19, onde se pode observar que a maior parte dos empreendimentos de grande porte está localizada em vias coletoras, que se conectam com as rodovias. Em relação às ciclovias/ciclofaixas, apenas

quatro trechos estão concluídos, totalizando 4,5km (SANTA MARIA, 2015) sendo o da Universidade Federal de Santa Maria o com maior utilização e extensão – 1,5km. O Plano Diretor de Mobilidade Urbana - Lei Complementar nº 98/2015 (SANTA MARIA, 2015) apresentado no ano de 2015 prevê a execução de rede cicloviária de 69km composta por ciclofaixas, ciclovias e ciclorrotas, no entanto, tal proposta ainda não foi executada. É possível observar que atualmente a rede cicloviária não cumpre de maneira satisfatória seu papel, uma vez que não há interligação entre os trechos.

Figura 19 - Hierarquia Viária no Distrito Sede



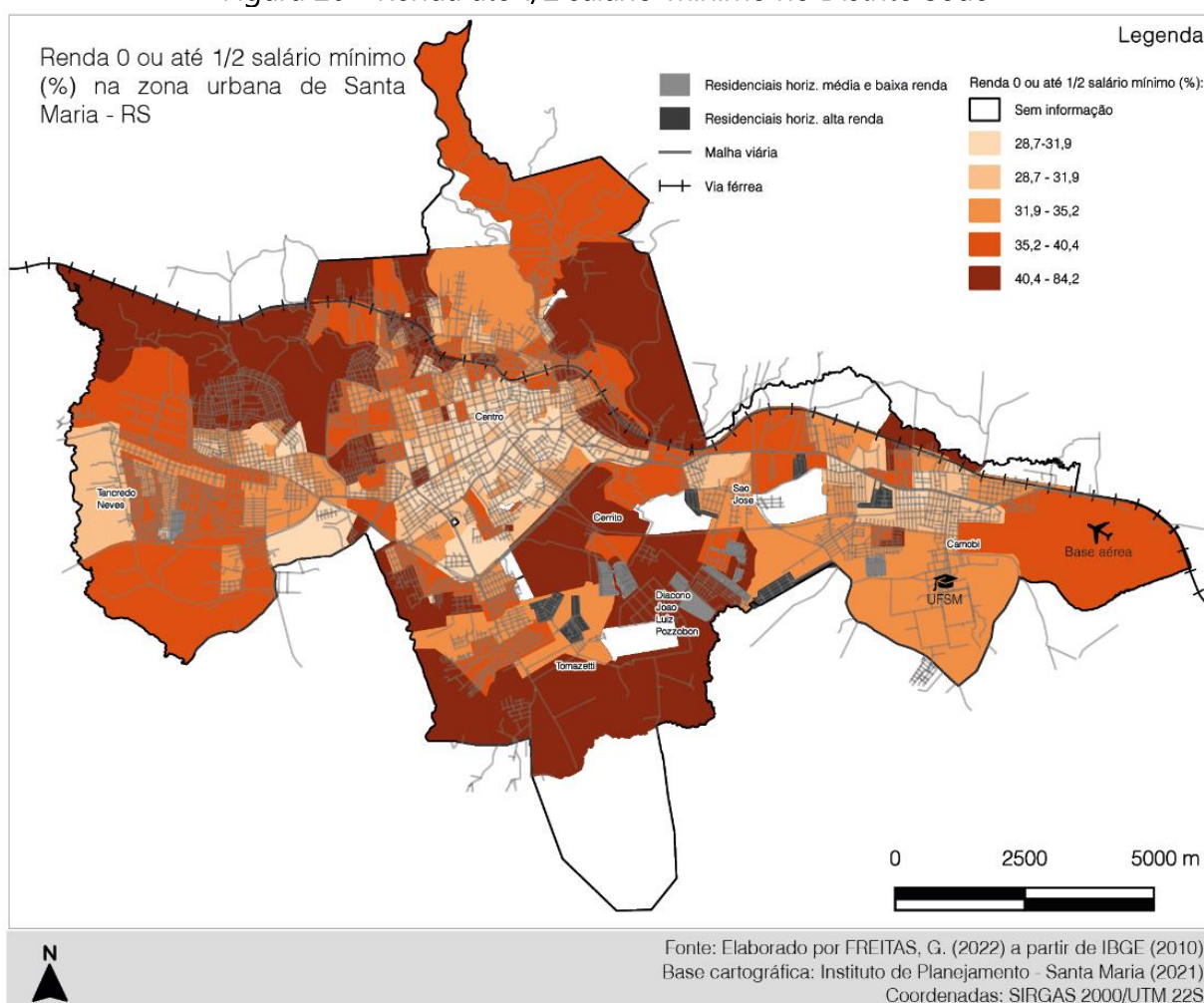
Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022)

6.1.4 Localização da baixa renda

Com relação ao mapa de renda (Figura 20) referente a taxa de pessoas que ganham até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (IBGE, 2010), é possível observar que o centro da cidade, assim como o subcentro de Camobi tem as menores taxas dessa população. Isso significa que embora

as classes mais altas tenham se afastado do centro consolidado, através da escolha por moradia em condomínios fechados, as áreas periféricas continuam tendo um predomínio de população mais pobre – sendo também as áreas menos servidas de infraestrutura urbana. Isso corrobora o entendimento trazido por Villaça (2001) e Corrêa (1989) de que embora exista uma maior proximidade entre as classes sociais no espaço urbano nas últimas décadas, os condomínios murados garantem às classes mais altas a “autossegregação”.

Figura 20 - Renda até 1/2 salário-mínimo no Distrito Sede



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IBGE (2010)

6.1.5 Síntese

Em síntese, observa-se que na escala da Cidade o maior efeito dos empreendimentos é o fomento da dispersão do tecido urbano, uma vez que grande parte deles está localizada distante do centro consolidado da cidade e próximos ao limite do perímetro urbano. Observa-se que a produção, pelos agentes imobiliários e pelo Estado,

de um espaço urbano (área sudeste) com pouca integração ao restante da cidade, dada pela distância ao centro/subcentro (também potencializada pela presença do Morro Mariano da Rocha) e pela separação física trazida pelos muros. O *boom* de crescimento desses produtos em Santa Maria/RS se deu a partir dos anos 2000, tendo como consumidores diferentes estratos da sociedade (as classes de menor poder aquisitivo através do incentivo do PMCMV e as de maior poder aquisitivo através da venda de condomínios fechados). Também é possível observar que a população que mora nesses empreendimentos possui uma crescente dependência dos veículos motorizados para deslocamentos, uma vez que não há rede cicloviária no local, e como será visto, a caminhabilidade¹⁸ é prejudicada pela falta de infraestrutura.

6.2 A escala do Bairro

Na escala do bairro foram escolhidos quatro empreendimentos para análise. Os quatro estão localizados na zona sudeste da cidade, local que mais sofreu transformações através da implantação de loteamentos e condomínios nas últimas décadas. Tais empreendimentos estão representados na Figura 21, e foram escolhidos de modo a ilustrar diferentes estratos de renda e modalidades de parcelamento do solo: um condomínio fechado de casas, dois condomínios fechados de lotes e um loteamento de Interesse Social. A densidade habitacional foi calculada de acordo com Acioly e Davidson (1998, p. 53), que a define como "O número total de unidades habitacionais construídas numa determinada zona urbana dividida pela área em hectare. Medida expressa em unidades habitacionais por hectare (unidades habitacionais/ha ou habitações/ha)".

¹⁸ Caminhabilidade é um conceito ligado "a capacidade do espaço público de permitir o ato de caminhar" (BARBOSA, 2021)

Figura 21 - Empreendimentos selecionados para análise de Bairro



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e PMSM (2021)

O primeiro empreendimento é o condomínio de lotes **Residencial Real Park**, localizado no bairro Tomazetti, implantado em 2013 com 359 lotes, totalizando cerca de

29ha de área e 12,3 habitações/hectare. O condomínio conta com áreas de lazer comuns (quadras esportivas, academia ao ar livre, praça de convivência com churrasqueira, playground, salão de festas) além de portaria, cercamento e segurança 24 horas.

O segundo empreendimento analisado é o condomínio **Cidade Universitária Eco Village**, implantado no bairro Camobi no ano de 2013. Trata-se de um condomínio de lotes destinados à alta renda, com 439 lotes em uma área de 31ha aproximadamente, em um total de 14,1 habitações/hectare. Está em aprovação a construção de pequenos conjuntos de casas geminadas dentro do empreendimento, no entanto, não foram encontradas muitas informações a respeito. Conta com piscinas, pista de caminhada, academia, ciclovia, playground, quadras poliesportivas, cercamento e segurança 24 horas. Os terrenos variam entre 350m² a 520m².

O terceiro empreendimento analisado é o condomínio fechado de casas chamado **Terra Nova**, implantado no ano de 2009 no bairro Cerrito. Tal empreendimento é vizinho de outros dois grandes condomínios de características similares, implantados pela incorporadora imobiliária Terra Nova Rodobens (condomínio Moradas e condomínio Moradas Club). É composto por 454 unidades residenciais (em casas geminadas), piscina adulto e infantil, playground, salão de festas, quadra de vôlei de areia, quadra poliesportiva, campo de futebol, quiosques para churrasco, estacionamento individual e coletivo, além de cercamento e segurança 24 horas. O tamanho total do condomínio é de 10ha, totalizando 45,4 habitações/hectare. As residências do condomínio podiam ser compradas através de financiamento do PMCMV, com áreas que variam entre 45m² até 80m².

O quarto empreendimento escolhido é o **Loteamento Leonel Brizola**, implantado no Bairro Diácono João Luiz Pozzobon e financiado pela Caixa Econômica Federal através do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1 do extinto programa), em zona gravada como Área Especial de Interesse Social (AEIS). O empreendimento foi finalizado em 2016, conta com 362 unidades residenciais (em casas geminadas) e 6 lotes comerciais em aproximadamente 9,25ha, totalizando uma densidade habitacional de 39,1 habitações/hectare. Também fazem parte do loteamento duas áreas verdes e duas áreas

institucionais (escola e centro comunitário). Os terrenos residenciais tem aproximadamente 150m² e as casas entregues possuem cerca de 39m² de área total, seguindo o programa de necessidades da Cartilha da Caixa Econômica Federal, que apresentava um projeto padrão de habitação.

Os empreendimentos analisados estão localizados, segundo o PDDT/2018, nas Zonas 16c e 12b dentro das Macrozona Cidade Sul e Cidade Leste. Atualmente, a zona 12b é caracterizada como "Cidade jardim de baixa densidade com prédios uni e multifamiliares, com afastamentos e parcelas mínimas de 390 m², com altura máxima conforme COMAR". Possui índice de aproveitamento de 2,2 e índice de ocupação de 0,55. (SANTA MARIA, 2018). Já a zona 16c é caracterizada como "Complementação do tecido existente, ocupando vazios intersticiais com usos residenciais, comerciais e de serviços". Possui índice de aproveitamento de 2 e índice de ocupação de 0,5.

Com relação à densidade habitacional, é possível verificar que os empreendimentos habitacionais de alta renda possuem densidade três vezes menor do que os dois empreendimentos de média e baixa renda. Isso significa que a infraestrutura em um condomínio fechado de alta renda é subutilizada, favorecendo a dispersão urbana (ACIOLY; DAVIDSON, 1998).

É possível observar, na evolução urbana dessa parte da cidade, que houve supressão de vegetação com plantio em novas áreas para acomodar esses empreendimentos, devido a presença de várias APPs e do Morro Mariano da Rocha (canto superior esquerdo). Também se confirma, através das imagens, que o período de maior impulso aos produtos imobiliários estudados se deu a partir dos anos 2000 (Figura 22), e que o parcelamento do solo dessa parte da cidade está se acercando do limite definido pelo perímetro urbano. Enquanto esta pesquisa estava sendo escrita, houve ampliações e novas aprovações de loteamentos e condomínios no local.

Figura 22 - Transformações na zona sudeste de Santa Maria/RS



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Google Earth (2022)

6.2.1 Estudo de Impacto de Vizinhança

A respeito dos documentos escolhidos para análise na escala de bairro, apresenta-se primeiramente o EIV e em seguida, as Diretrizes de aprovação dos empreendimentos estudados. Como já mencionado, o EIV é um importante instrumento para planejamento urbano municipal, uma vez que permite a análise dos efeitos e impactos que determinado empreendimento causará no entorno de sua implantação. Apenas um dos empreendimentos analisados, o condomínio Real Park, teve como requisito para aprovação

a elaboração do EIV, já que os demais foram aprovados antes da Instrução Normativa 001/SDU/2014 (SANTA MARIA, 2014) ou não se enquadravam no tamanho mínimo elencado pela Prefeitura. Nesse sentido, cabe analisar as conclusões de tal Estudo, uma vez que elas embasaram as diretrizes que serão apresentadas no tópico a seguir, e tinham como objetivo mitigar os efeitos negativos da urbanização através do parcelamento do solo.

O documento foi elaborado por uma equipe técnica composta por dois engenheiros agrônomos, uma engenheira florestal, uma engenheira ambiental e uma arquiteta¹⁹. Possui 29 páginas. Os itens analisados foram aqueles presentes no Decreto Executivo N°001 de 2008 (SANTA MARIA, 2008), já discutido neste trabalho, e se referem a:

- I. Adensamento populacional;
- II. Suficiência de equipamentos urbanos e comunitários, em especial das redes de água e esgotos, rede elétrica e estacionamentos próximos;
- III. Uso e ocupação do solo, bem como comprometimento do subsolo;
- IV. Valorização ou desvalorização dos imóveis próximos e afetados pela obra ou atividade;
- V. Geração de tráfego, dimensão das vias de acesso e demanda por transporte público, bem como desvio significativo do fluxo de pessoas sem a correspondente reestruturação urbana;
- VI. Aeração, sombreamento e iluminação de áreas públicas ou privadas;
- VII. Preservação de paisagens, monumentos e patrimônio natural, histórico e cultural;
- VIII. Verificar a necessidade de laudo paleontológico e arqueológico, visto o risco de comprometimento do sub-solo;
- IX. Potencial de poluição;
- X. Impacto sócio-econômico.

O documento traz conclusões parciais ao longo do texto, com base em análises realizadas pela equipe técnica. Inicia-se pela apresentação do projeto urbanístico do residencial, assim como planta de situação e a zona em que o empreendimento está localizado (Zona 16c, segundo a LUOS de 2009). Após, são apresentadas as características do empreendimento na relação tipo de lotes (comercial, serviços, institucional) e área total.

¹⁹ A pedido do IPLAN/SM, não foram reproduzidas todas as informações contidas no documento.

Chama a atenção a apresentação de área destinada ao comércio (chamada de Mall) de 4850m², que poderia servir aos moradores, porém, até a realização desta pesquisa não foi entregue. As maiores áreas são destinadas aos lotes residenciais (40% da gleba), seguida pela área do sistema viário (27,22%). A área verde corresponde a 24,7% da área total.

A seguir é feita a análise de adensamento populacional, através de cálculo de população. Nesta dissertação foi calculado um valor de 12,3 Unidades Residenciais por hectare no Condomínio Real Park. No cálculo elaborado pelo EIV, se definiu 5 pessoas por unidade residencial/lote (questiona-se o motivo de elencar 5 pessoas por família, uma vez que famílias de alta renda tendem a ser menores), chegando, assim, ao total de 61,39 habitantes por hectare.

Após, foi delimitado um raio de 1000m a partir do empreendimento, em que foram mapeados pontos de interesse. Embora no raio de 1000m tenham sido identificados estabelecimentos de comércio e serviços, também foram apontados três outros loteamentos e condomínios residenciais (sendo dois fechados). Esse apontamento é importante uma vez que já é possível prever, antes da instalação do empreendimento, que tal área teria um predomínio de residenciais murados – praticamente lado a lado. Tais efeitos, no entanto, não foram analisados. Este item traz à seguinte conclusão preliminar:

Como o empreendimento é residencial, **não haverá impactos significativos na conformação do bairro, pois é distante do centro**, apresenta características suficientes para absorver os futuros moradores e o aspecto socioeconômico, como migração de mão-de-obra, ou impacto no comércio, é aceitável. Em relação ao estacionamento de veículos, o aumento populacional da região não trará problemas nesses quesitos, visto que trata-se de um loteamento fechado, absorvendo a própria necessidade de seus moradores. O empreendimento **não irá alterar o modo de vida da população residente na região, visto que não se trata de um empreendimento que acarretará em poluição**, como uma indústria ou aglomerações como um shopping ou até mesmo de ruídos como um centro de diversões. Portanto, levando em conta essas observações do uso do solo da vizinhança imediata e mediata, observa-se uma ocupação de baixa densidade populacional, onde a situação mostra a possibilidade de equilíbrio no adensamento do local com a implantação do empreendimento em questão. Destaca-se ainda na vizinhança imediata a existência de áreas vazias denotando um futuro potencial para uso residencial (EIV Real Park, p.8,9, grifo nosso).

Como será visto nos tópicos seguintes deste trabalho, empreendimentos residenciais trazem efeitos à conformação do bairro em que se localizam, principalmente quando

implantados próximos um do outro e sem possibilidade de integração com o restante da cidade (como visto nos condomínios fechados de lotes e casas). Justamente por estarem localizados distante do centro, como citado, cria-se uma dependência de tais empreendimentos dos veículos individuais, o que também gera poluição.

O documento segue com a análise da suficiência de equipamentos urbanos e comunitários, em especial das redes de água e esgotos, rede elétrica e estacionamento. Nesse item é identificado que não há rede de esgoto no local, “no entanto, o empreendimento será dotado de melhoramento público, através de rede de esgoto com bombeamento para a Estação de Efluentes (ETE) de acordo com diretrizes estabelecidas pela Corsan” (EIV Real Park, p.9). Não há menção a equipamentos públicos urbanos e comunitários (praças, equipamentos públicos de educação, saúde e lazer). Considera-se que essa análise seria muito importante, porque o acesso a estes locais é um direito garantido pelo Estado – à nível municipal pelo PD e a nível federal pelo EC (BRASIL, 2001). Após, são analisados aspectos relativos ao Uso e ocupação do solo, em que se enfatiza a conformidade entre o empreendimento e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (SANTA MARIA, 2009).

O próximo item do EIV se refere à valorização e desvalorização de imóveis próximos, em que se afirma que a região de implantação do empreendimento é ocupada por loteamentos de padrão médio a alto, e que por ser um empreendimento de qualidade, o residencial Real Park acarretará efeito benéfico para a região, “podendo ainda apresentar um potencial de transformação na oferta dos terrenos existentes”. Entende-se que tal análise não possui fundamentação suficiente para estas afirmações, uma vez que não foram feitos levantamentos de preços de terrenos e imóveis na região. Também se entende que a valorização imobiliária nem sempre é benéfica aos moradores do entorno, podendo ocasionar um processo de gentrificação²⁰.

²⁰ Substituição dos moradores de determinada região devido ao aumento do preço dos imóveis.

O EIV segue com a análise da geração de tráfego, que conclui que haverá um aumento significativo de tráfego no bairro, uma vez que existe apenas uma rua asfaltada de acesso (Rua David Ribeiro). Por isso, elenca-se serem necessárias melhorias de pavimentação em vias locais que tenham conexão com a via estruturante (BR 392). A análise de transporte público ressalta que devem ser feitas novas avaliações para verificar a demanda (de empregados, mensalistas e moradores). Não foram verificadas as paradas de ônibus existentes.

A análise dos itens seguintes (VI, VII e VIII) apresentam como conclusão impactos nulos. Cabe ressaltar que os muros que cercam o empreendimento trazem sim efeitos à paisagem do local, provocando uma ruptura visual e tornando o trajeto de pedestre monótono, além de trazer menor segurança e a sensação de medo. Tal efeito poderia ter sido citado, sendo possível de ser mitigado.

A análise do Potencial de Poluição ressalta que os impactos positivos e negativos, assim como medidas compensatórias, foram tratados na licença ambiental do empreendimento, feita a partir de diagnóstico ambiental (documento obrigatório para aprovação). São elencados, também, outros aspectos ambientais como erosão, qualidade da água, áreas virgens, qualidade do ar e ruído, estética, saúde e segurança e geração de resíduos. Dos itens listados, são elencadas medidas mitigadoras para qualidade do ar e ruídos (planejamento de horários para execução das obras e umectação do solo), saúde e segurança (utilização de Equipamentos de Proteção Individual – EPI e controle de entrada de animais e pessoas durante a obra) e geração de resíduos (devem seguir procedimentos ditados em Lei). Também são sugeridas ações de sensibilização dos futuros moradores sobre gerenciamento de resíduos domésticos.

O último item analisado se refere ao impacto socioeconômico, que é definido como benéfico porque irá gerar empregos diretos e indiretos, valorização imobiliária, arrecadação de tributos e o desenvolvimento da economia local. Também é elencado que o impacto social será positivo uma vez que se observa “a melhoria de índices de qualidade de vida, melhorias no espaço público e infraestrutura, como ruas, equipamentos comunitários e

áreas de lazer e segurança. Sendo incrementados na área do loteamento” (EIV Real Park, p.26). Tal afirmação não condiz com um impacto social, uma vez que os equipamentos comunitários, de lazer e segurança são privados, sendo de uso exclusivo dos moradores. Nota-se a falta de contrapartidas que atendam a população do entorno (principalmente do Bairro Tomazetti e Bairro Dom Antônio Reis) que não possuem as mesmas condições econômicas dos moradores dos condomínios fechados (alta renda) e não terão acesso aos equipamentos do condomínio

O quadro presente no Apêndice B apresenta a conclusão do EIV a respeito da relação Aspecto analisado > Impacto > Avaliação> e Medida mitigadora/ de compensação. Nesse sentido, após a análise da empresa responsável pelo estudo, três aspectos elencados necessitavam de mitigação e/ou compensação, sendo eles (Quadro 4):

Quadro 4 - Conclusões do EIV Real Park

Aspecto analisado	Impacto	Avaliação	Mitigação e/ou compensação
Equipamentos urbanos	Rede de Esgoto	Sem rede de esgoto municipal próximo ao lote	Deverá ser estudada alternativa para devida disposição dos efluentes, como estação elevatória
Tráfego	Aumento do tráfego na região	Condições precárias das ruas do bairro e fluxo constante de veículos na BR	Melhorar a pavimentação das ruas e vias
Potencial de Poluição	Baixo	Avaliado meio-físico, biótico e socio-econômico	Reposição florestal de acordo com Alvará a ser emitido pela Secretaria de Município de Proteção Ambiental, a ser definido no processo de licenciamento ambiental; Gestão dos resíduos da construção civil (na etapa de LI) e programa de sensibilização ambiental para

			participação dos futuros moradores na coleta seletiva do município.
--	--	--	---

Fonte: Freitas, G. (2022) com base em EIV Real Park (2013)

O EIV conclui que apenas três dos dez aspectos analisados indicam a necessidade de mitigação e compensação. Não será avaliado, neste trabalho, a qualidade das avaliações realizadas, no entanto, cabe afirmar que as medidas mitigadoras/compensatórias foram apresentadas de maneira bastante vaga na conclusão do documento. São citadas, no corpo do documento, as ruas que necessitam “melhorias na pavimentação”, mas não é especificado de que forma serão feitas estas melhorias. Não são apresentadas, por exemplo, quais as obras de infraestrutura necessárias para a urbanização desse entorno (calçadas, canteiros, ciclovias, iluminação, etc).

A falta de rede de esgoto também é considerada de grande impacto para um empreendimento deste porte (359UR), o que deveria acarretar definições claras acerca das alternativas para o tratamento de efluentes. No que se refere ao potencial de poluição, as instruções poderiam trazer maiores definições sobre o cronograma de execução do “programa de sensibilização ambiental”.

Ressalta-se que nos itens obrigatórios que devem constar no EIV, além da avaliação do impacto gerado pelo empreendimento, também está presente a definição das medidas mitigadoras, compatibilizadoras e compensatórias (Art. 5º do DE nº001, de 2 de janeiro de 2018) e a apresentação de cronograma de execução destas, o que não foi contemplado. Dessa forma, o EIV do empreendimento não atende de maneira satisfatória os objetivos do instrumento, embora os dados levantados na avaliação dos aspectos indicados pudessem ser utilizados como subsídio para outras análises.

6.2.2 Diretrizes para aprovação de Loteamentos e Condomínios

O documento referente às Diretrizes é essencial ao Parcelamento do Solo urbano no município, porque define, antes da aprovação do projeto, quais as obrigações do loteador, tendo em vista os efeitos urbanos que a implantação de um loteamento ou

condomínio acarretam. Ressalta-se que apenas a partir de 2014 o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança foi elencado como obrigatório em parcelamentos do solo de grande porte (mais de 5ha), então, antes dessa normativa a definição acerca da distribuição dos ônus e bônus da urbanização cabia aos itens presentes nas Diretrizes, elencados pelo Fórum Técnico do IPLAN, e anteriormente, pelo Escritório da Cidade.

Dessa forma, são trazidos dados referentes às Diretrizes de três dos quatro empreendimentos analisados, como forma de comparar a natureza das solicitações e das obras requeridas (Quadro 5).

Quadro 5 - Diretrizes

	Ano	Diretrizes infraestrutura viária	Diretrizes infraestrutura pluvial e de esgoto	Diretrizes APP	Diretrizes arborização e iluminação pública	Doações, contrapartidas e outras recomendações	Número total de Diretrizes
Real Park	2012	15	5	4	5	18	47
Contrapartidas e/ou obras requeridas ²¹	<p>Medidas mitigadoras para o impacto gerado no trânsito, demanda por transporte coletivo e por áreas de comércio e serviços da região, como evidenciado no EIV</p> <p>Prever área destinada ao uso exclusivo de comércio e serviços (5000m²) para atendimento das demandas oriundas da implantação do empreendimento;</p> <p>Contrapartida: Infraestrutura completa das vias projetadas, prolongamento da Rua David Ribeiro, implantação de nova Rua (Rua A).</p>						
Cond. Cidade Universitária	2011	9	3	1	2	6	21

²¹ Dois dos documentos de Diretrizes analisados (empreendimentos cond. Cidade Universitária Eco Village e cond. Real Park) possuem a especificação de "Contrapartida". O Residencial Leonel Brizola não possui essa nomenclatura, então são consideradas neste tópico as obras de maior porte requeridas para a implantação do empreendimento.

Contrapartidas e/ou obras requeridas	<p>- Projeto viário completo em trecho de 2km de estrada, com gabarito com gabarito mínimo de 24m, passeios de 3m, 2 pistas duplas e canteiro central com ciclovia, recuos para paradas de ônibus (distância máxima de 500m), iluminação pública, drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água para as imediações;</p> <p>- Implantação paisagística e infraestrutura de praça pública no Bairro Camobi;</p> <p>- Abrigos de ônibus modelo do município e execução de passeio público em frente ao empreendimento.</p>						
Leonel Brizola	2012	8	4	4	3	15	34
Contrapartidas e/ou obras requeridas	<p>- Prolongamento de ruas para articulação com as vias existentes</p> <p>- Prever área destinada ao uso exclusivo de comércio e serviços para atendimento das demandas oriundas da implantação do empreendimento, com frente para a Estrada Duarte, com área mínima de 600m².</p>						
Terra Nova ²²	2008	-	-	-	-	-	-
Contrapartidas e/ou obras requeridas	-						

Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Diretrizes emitidas pelo IPLAN (2011; 2012)

No que tange os empreendimentos analisados, se teve acesso ao documento de Diretrizes do condomínio Real Park, do condomínio Cidade Universitária Eco Village e do Residencial Leonel Brizola, de HIS, emitidos respectivamente nos anos de 2012, 2011 e 2012. Há um certo padrão na distribuição das Diretrizes em grandes grupos: infraestrutura viária, infraestrutura pluvial e de esgoto, tratamento de APP e relacionadas à arborização e iluminação. Outras recomendações se referem a recuos, tamanhos de lote e doações de áreas públicas previstas na LUOS do município (vigente na época da aprovação de cada empreendimento).

O número total de diretrizes solicitadas foi maior no condomínio **Real Park**, totalizando 47 itens, enquanto no **Residencial Leonel Brizola** foram 34 e no condomínio **Cidade Universitária Eco Village** totalizaram 21. Nota-se uma discrepância nesses números,

²² O documento de Diretrizes do empreendimento Terra Nova não foi localizado no Arquivo Municipal e não foi permitido o acesso via Instituto de Planejamento de Santa Maria.

uma vez que os dois condomínios fechados de alta renda possuem a maior área, e, mesmo com menor densidade habitacional, causam maiores efeitos à paisagem e à malha urbana em que estão implantados. O maior número de diretrizes referente ao condomínio **Real Park** pode ser explicado devido à solicitação da elaboração do EIV, o único entre os três a utilizar esse instrumento. É possível observar que a utilização do estudo resultou em um maior número de exigências nas diretrizes, embora, como visto anteriormente, a conclusão do EIV não apresentou um aprofundamento das medidas de mitigação, compensação e compatibilização. Também pode ser observado que o número de diretrizes é mais do que o dobro do empreendimento **Cidade Universitária Eco Village**, embora a área dos dois seja similar (mais de 25ha cada). Embora tal diferença seja quantitativa, é notável que o estudo deixou mais evidente as necessidades do entorno em relação aos efeitos do condomínio na paisagem urbana.

Com relação às obras requeridas, dois dos documentos utilizam a expressão “Contrapartida”, o condomínio **Cidade Universitária Eco Village** e o condomínio **Real Park**. No caso do **Cidade Universitária Eco Village**, foi o único em que foi solicitado o projeto viário completo (canteiro, calçada, ciclovia, iluminação, recuos para parada etc.) da via que o conecta ao restante da malha urbana. Também nesse empreendimento foi solicitada como contrapartida a implantação paisagística e de infraestrutura de uma Praça no bairro em que foi implantado o condomínio²³. Observa-se pelo tamanho do empreendimento **Real Park**, assim como pelas conclusões do EIV, que as contrapartidas requeridas ao loteador poderiam ter sido de maior escala: como será visto nos tópicos seguintes, o bairro Tomazetti carece de espaços verdes públicos, o que poderia ter sido solicitado nesta etapa.

Destacam-se, no empreendimento **Real Park** e no loteamento **Residencial Leonel Brizola**, a solicitação de previsão de área para comércio e serviços, para atendimento dos

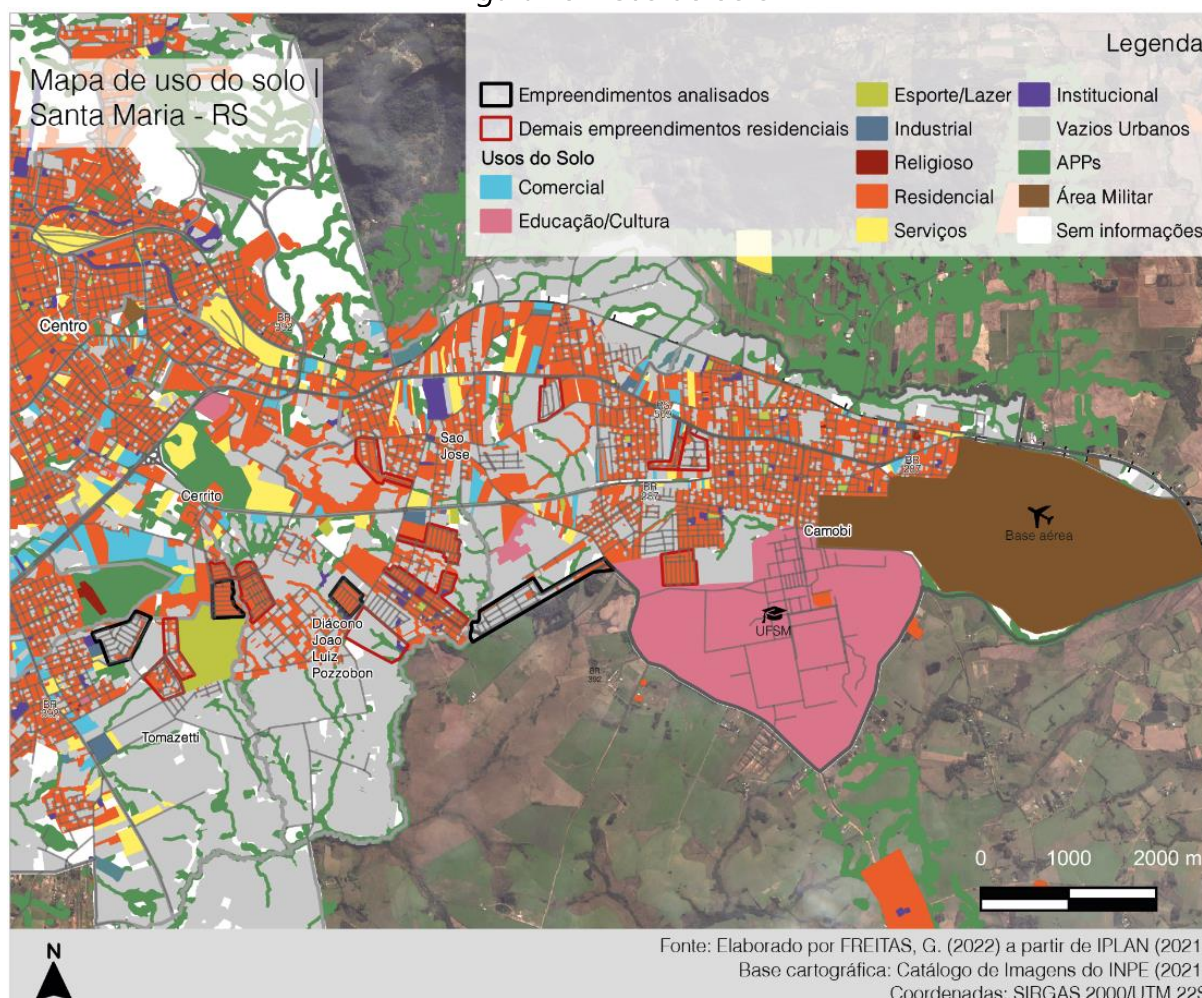
²³ Não cabe a este trabalho analisar o caminho legislativo que fez certas obras serem ou não executadas, no entanto, a análise da paisagem a nível de bairro e rua (subcapítulos deste Estudo de Caso) demonstram que a urbanização dos espaços limítrofes aos empreendimentos, em muitos casos, não foi contemplada da forma que estava solicitada no primeiro documento de emissão de Diretrizes. No caso do empreendimento Cidade Universitária, a aprovação **sem** o cumprimento de diversas das Diretrizes elencadas resultou em um Inquérito Civil de Improbidade Administrativa, sob o número de 00865.003.457/2020 (em andamento).

moradores dos empreendimentos e do entorno. Tais solicitações são importantes para minimizar as distâncias percorridas pelos moradores até esses locais, porém, como será visto, esses espaços não foram implantados até a realização deste trabalho, demonstrando o descolamento entre a legislação e aplicação desta no espaço urbano.

6.2.3 Usos do solo

No que tange os usos do solo dos bairros analisados, há um predomínio de vazios urbanos e lotes residenciais. Os usos comerciais e de serviços se localizam, em grande parte, nas vias com maior fluxo de veículos (Figura 23). Serão analisados, primeiramente, o uso do solo de cada bairro, de forma geral. Após, serão feitas análises de equipamentos essenciais privados e públicos, entendidos como nós de atividades, que devem ser diversificados para uma maior qualidade do espaço urbano (SALINGAROS, 2005).

Figura 23 - Uso do Solo



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e INPE (2021)

No bairro Tomazetti (condomínio Real Park) está localizado o complexo Dores Praia Park, um clube privado de piscinas e equipamentos de lazer variados com área de mais de 30ha e capacidade de público de 4500 pessoas. O restante do bairro possui predomínio residencial, contando com três condomínios de lotes com restrição de acesso. Os serviços e comércios se localizam predominantemente na BR 392, que corta o bairro no sentido norte-sul.

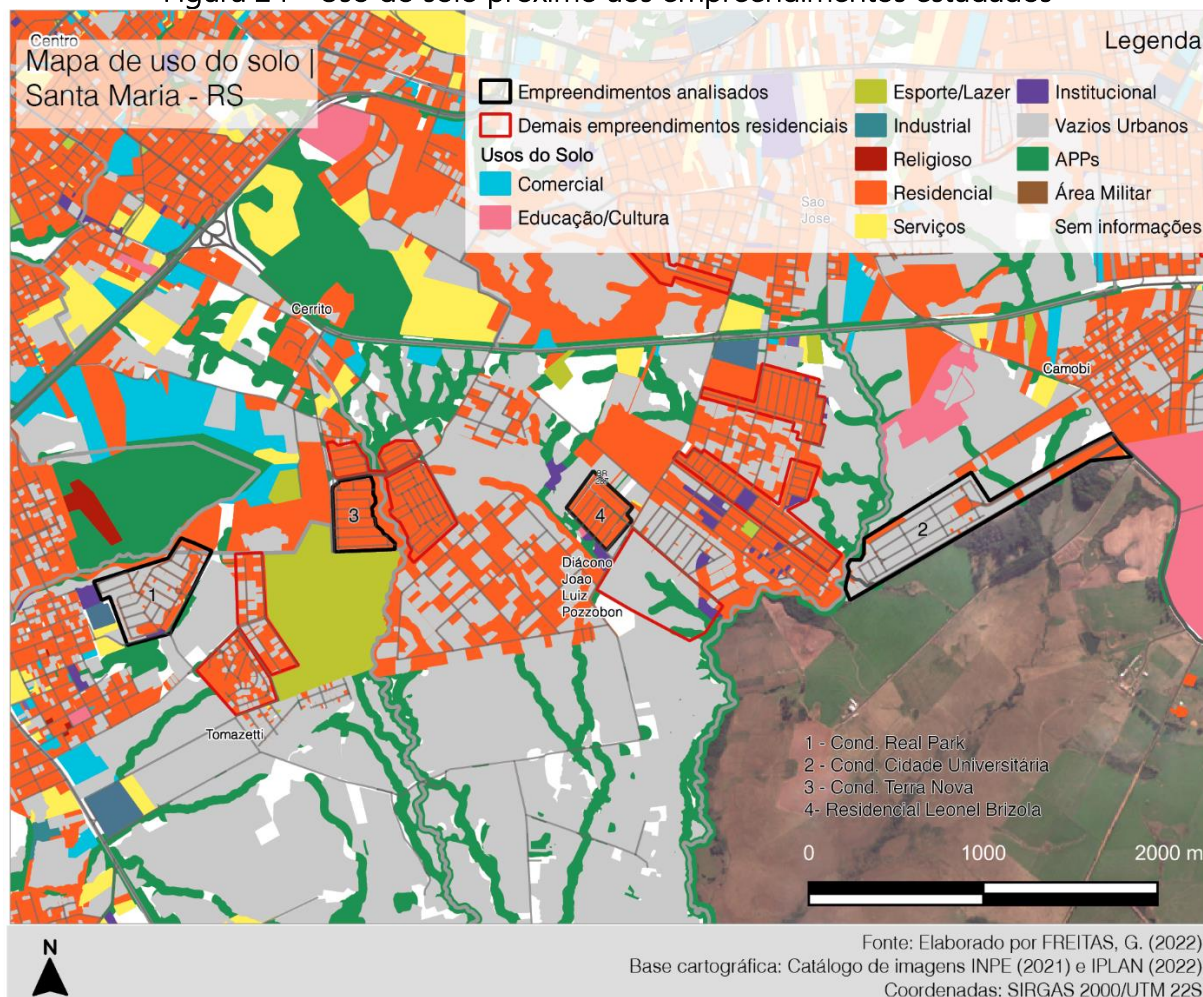
O bairro Camobi possui a maior diversidade de usos do solo, sendo considerado subcentro urbano. No bairro está localizada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Base Aérea, o que contribuiu para que o bairro atraísse maior população e oferta de serviços e comércio. O condomínio de lotes Cidade Universitária Eco Village, no entanto, está localizado no limite oeste do bairro, com predomínio de vazios urbanos e uso residencial. Tal empreendimento está no limite do perímetro urbano, fazendo divisa com o Distrito de Pains, de predomínio rural.

O bairro Cerrito (condomínio Terra Nova) possui menor ocupação do solo por estar localizado em uma área de morro, com a presença de APPs. Destacam-se equipamentos privados de festas e eventos, além de quadras esportivas, também privadas.

No bairro Diácono João Luiz Pozzobon (Loteamento Leonel Brizola) há um predomínio de loteamentos de Interesse Social. Tais loteamentos tendem a ter poucos ou nenhum espaço reservado para comércio e serviços, o que faz com que residências sejam adaptadas para este fim. Embora pela prefeitura os lotes estejam classificados como exclusivamente residenciais, são encontrados brechós, mercados, pet shops, salões de cabelo, entre outros, dentro dos loteamentos. No caso do empreendimento Leonel Brizola, como já analisado, foram solicitadas via poder público áreas destinadas ao comércio, no entanto, tais espaços não foram construídos ainda. Também se observa que a forma de parcelamento do solo do bairro é bastante diversa, contando com terrenos de tamanho pequeno (de HIS) à leste e grandes lotes a oeste do bairro, local onde está crescendo a implantação de residências isoladas e em fita, destinadas à média e alta renda.

No mapa a seguir (Figura 24) é possível observar em maior escala os usos do entorno desses empreendimentos.

Figura 24 - Uso do solo próximo aos empreendimentos estudados



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e INPE (2021)

6.2.4 Urbanidades

Nesse item será analisado o acesso dos empreendimentos a equipamentos essenciais, públicos e privados. Utiliza-se a metodologia da Teia Urbana de Salingaros (2005) para determinar os nós e as conexões relacionadas aos condomínios e loteamento estudados. Elenca-se como amostra de nós o restaurante, a farmácia e o mercado de pequeno porte mais próximos, por entender que são equipamentos privados muito utilizados no dia a dia, em que a distância a ser percorrida deve ser compatível com um percurso de caminhada. Após, serão analisados os equipamentos públicos de saúde,

educação e lazer (praças e parques) que terão como critério de acessibilidade os raios de abrangência elencados como ideias por Gobbato (2016) e Kliass e Magnoli (2006).

Salingaros (2005, p.29) não define um trajeto máximo que pode ser considerado “agradável” para uma caminhada, uma vez que “Conexões de pedestres são feitas a partir de unidades pequenas e retas, cujo comprimento máximo depende da cultura do lugar”. O autor reforça que

Pares de conexões se formam entre nós complementares, e não entre nós semelhantes. Os caminhos de pedestres consistem de pequenos pedaços retos entre nós; e nenhuma dessas secções deve exceder um certo comprimento máximo. Para acomodar múltiplas conexões entre dois pontos, alguns caminhos devem ser necessariamente curvos ou irregulares (SALINGAROS, 2005, p. 27).

Nós complementares podem ser exemplificados como casa-trabalho; casa-restaurante, casa-farmácia etc. Outro autor citado por Salingaros (2005), Mike Greenberg (1995) elenca que, geralmente, 650m (0,65km) costuma ser um percurso confortável para uma caminhada, que pode ser dobrado ou triplicado caso o trajeto tenha atrativos visuais no percurso. Greenberg (1995) reforça que a paisagem e o conforto visual influenciam diretamente na noção da distância: atravessar um campo de futebol pode parecer um trajeto mais longo devido à monotonia do local do que caminhar essa mesma distância em um bairro com diversos atrativos visuais.

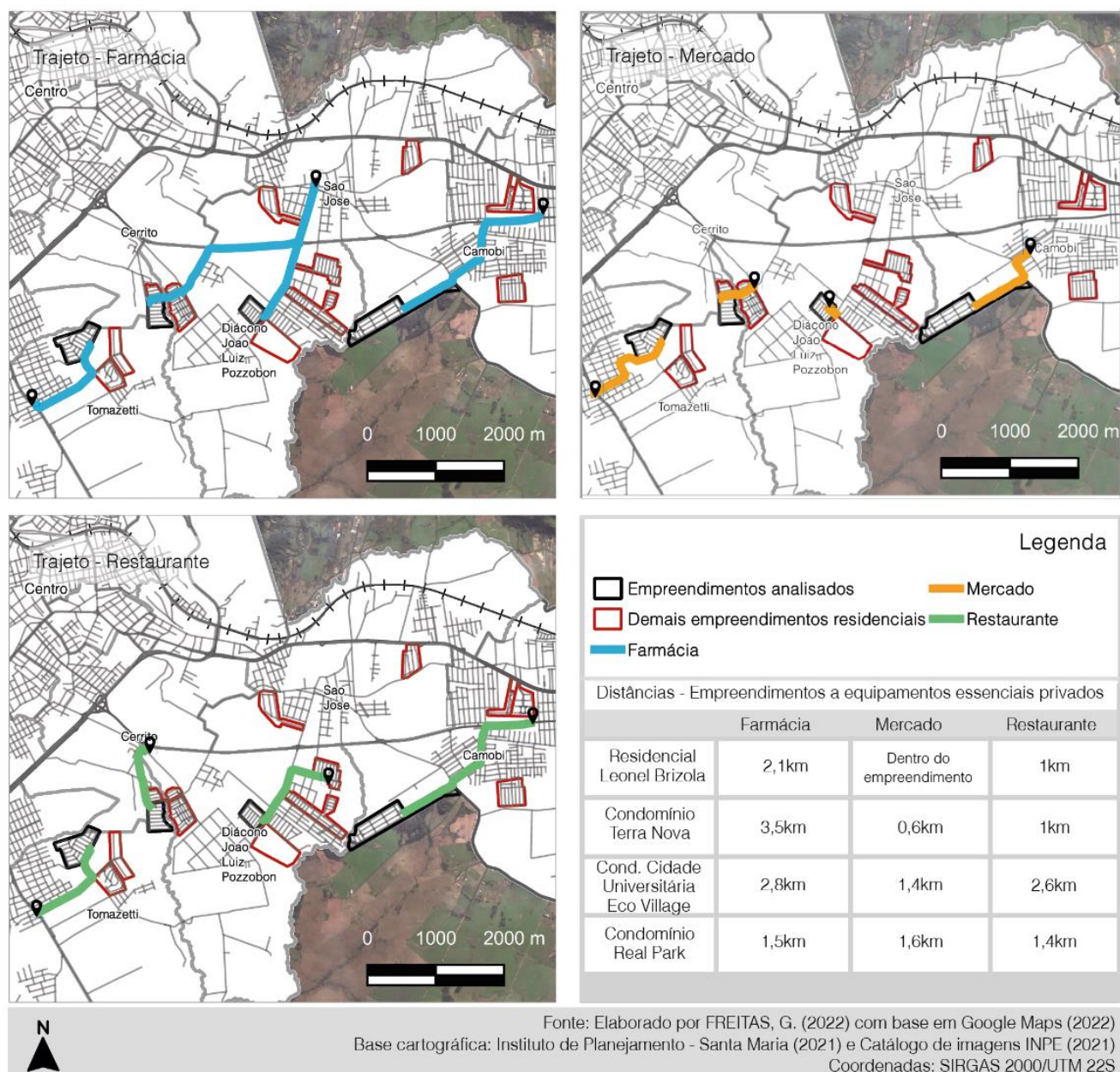
Como já analisado, os bairros em que se localizam os empreendimentos estudados possuem usos predominantemente residenciais e há uma grande presença de vazios urbanos – terrenos baldios e grandes áreas sem utilização. A baixa atratividade visual (provocada pela monotonia de usos do solo semelhantes) assim como a presença de quadrícula retangular (considerada pelo autor um *anti-padrão*) no entorno desses locais tende a tornar a caminhada mais cansativa, então, utilizando os preceitos de Salingaros (2005) e Greenberg (1995), elenca-se a distância de 0,65km como um percurso confortável para a conexão entre o empreendimento e os nós de atividades analisados (farmácia, mercado de pequeno porte e restaurante que serve almoço).

Ao analisar os empreendimentos (Figura 25) e o trajeto destes até os nós elencados, é possível perceber que grande parte das distâncias (10 de 12) é maior do que os 0,65km

definidos como confortáveis²⁴. O caso do nó “farmácia” é o mais crítico, uma vez que a unidade mais próxima de cada empreendimento estudado varia de 1,5km até 3,5km de distância. O nó “mercado” possui as menores distâncias de trajeto, sendo que em dois empreendimentos ficam abaixo dos 0,65m recomendados, o que é positivo para os moradores. No caso do Residencial Leonel Brizola o mercado está localizado dentro do próprio empreendimento, em uma unidade residencial que foi adaptada pelos moradores para este fim. Já o nó “restaurante” é encontrado em distâncias que variam de 1km a 2,6km, ultrapassando, também, a distância elencada como confortável.

²⁴ O empreendimento condomínio Cidade Universitária Eco Village possui um trajeto de 800m entre seu pátio de entrada e os lotes residenciais. Nesse espaço está prevista a construção de casas geminadas para a venda, que não foram executadas até a conclusão desta pesquisa. Diante disso, foram medidas as distâncias a partir dos lotes já existentes e ocupados, e não do acesso principal. Nos outros empreendimentos a distância é relativa ao pátio de entrada/acesso principal.

Figura 25 - Nós e distâncias



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022), INPE (2021) e Google Maps (2022)

Para análise da acessibilidade a equipamentos públicos, são utilizados os raios de localização definidos por Gobbato (2016) como ideais em relação à habitação (Quadro 6). A autora utilizou os parâmetros de Castello (2008), Pitts (2004) e Prinz (1986) para definir quais distâncias a equipamentos de lazer, educação, saúde, entre outros, atenderiam de forma satisfatória moradores de loteamentos. Devido à particularidade da Universidade Federal de Santa Maria ser utilizada como parque, e devido ao seu tamanho (mais de 500 hectares) optou-se por classificá-la de acordo com Klias e Magnoli (2006) como "Parque

Setorial” com raio de abrangência de 5000m. Para as autoras, parques setoriais são definidos como: “áreas verdes destinadas à recreação ativa e passiva de toda a população do município, com equipamentos para utilização em fins de semana” (KLIASS; MAGNOLI, 2006, p.251). A UFSM se encaixa nessa descrição, uma vez que moradores de várias partes da cidade a utilizam nos finais de semana para lazer.

Embora estar ou não dentro do raio de abrangência não signifique o acesso efetivo a esses serviços, tais parâmetros se mostram importantes na análise dos empreendimentos residenciais de grande porte: a oferta de equipamentos públicos ao alcance dos moradores é um direito garantido pelo Estado, encontrado no Art.2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e no Art. 3 do PDDT/2018 de Santa Maria (SANTA MARIA, 2018a). Assim, delimita-se os seguintes equipamentos e seus respectivos raios de abrangência:

Quadro 6 - Raios de localização

Indicador	Equipamento	Parâmetro de localização (raio de abrangência) ideal
Acesso à educação	Pré-escola (Ed. Infantil)	400m
	Escola de Ensino Fundamental	400m
	Escola de Ensino Médio	800m
Acesso à saúde	Postos de Saúde/ Centro de Saúde	800m
	Hospital	5000m
Acesso a lazer	Praça	400m
	Parque	1500m
	Parque Setorial	5000m

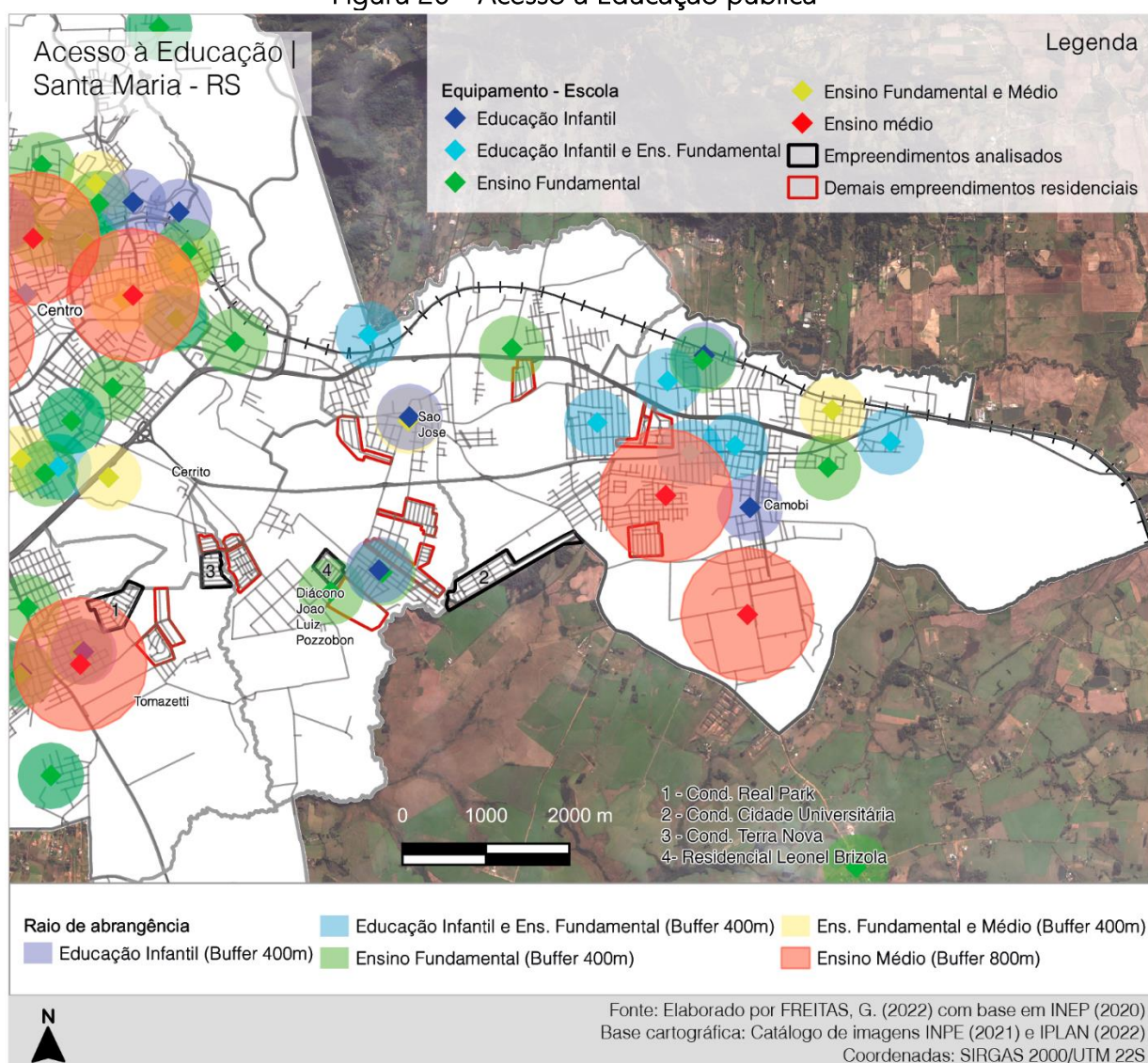
Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Gobbato (2016) e Kliass e Magnoli (2006)

Acesso à educação

Com relação ao acesso à educação (Figura 26), a zona sudeste de Santa Maria ainda possui pouca oferta de escolas públicas de ensino infantil, fundamental e médio. O empreendimento Real Park é o único incluído no raio de abrangência de uma escola de ensino médio, enquanto o Residencial Leonel Brizola é o único atendido por uma escola de ensino fundamental. Os dois outros condomínios (Cidade Universitária e Terra Nova) não

possuem equipamentos escolares a uma distância curta para acesso peatonal, o que demonstra que estes moradores necessitarão do transporte motorizado público ou individual para ter acesso à educação pública. Esse fato corrobora o entendimento de Salingaros (2017) de que a dispersão urbana gera uma dependência cada vez maior do automóvel, o que no caso do acesso à educação se configura como uma necessidade diária de deslocamento.

Figura 26 - Acesso à Educação pública

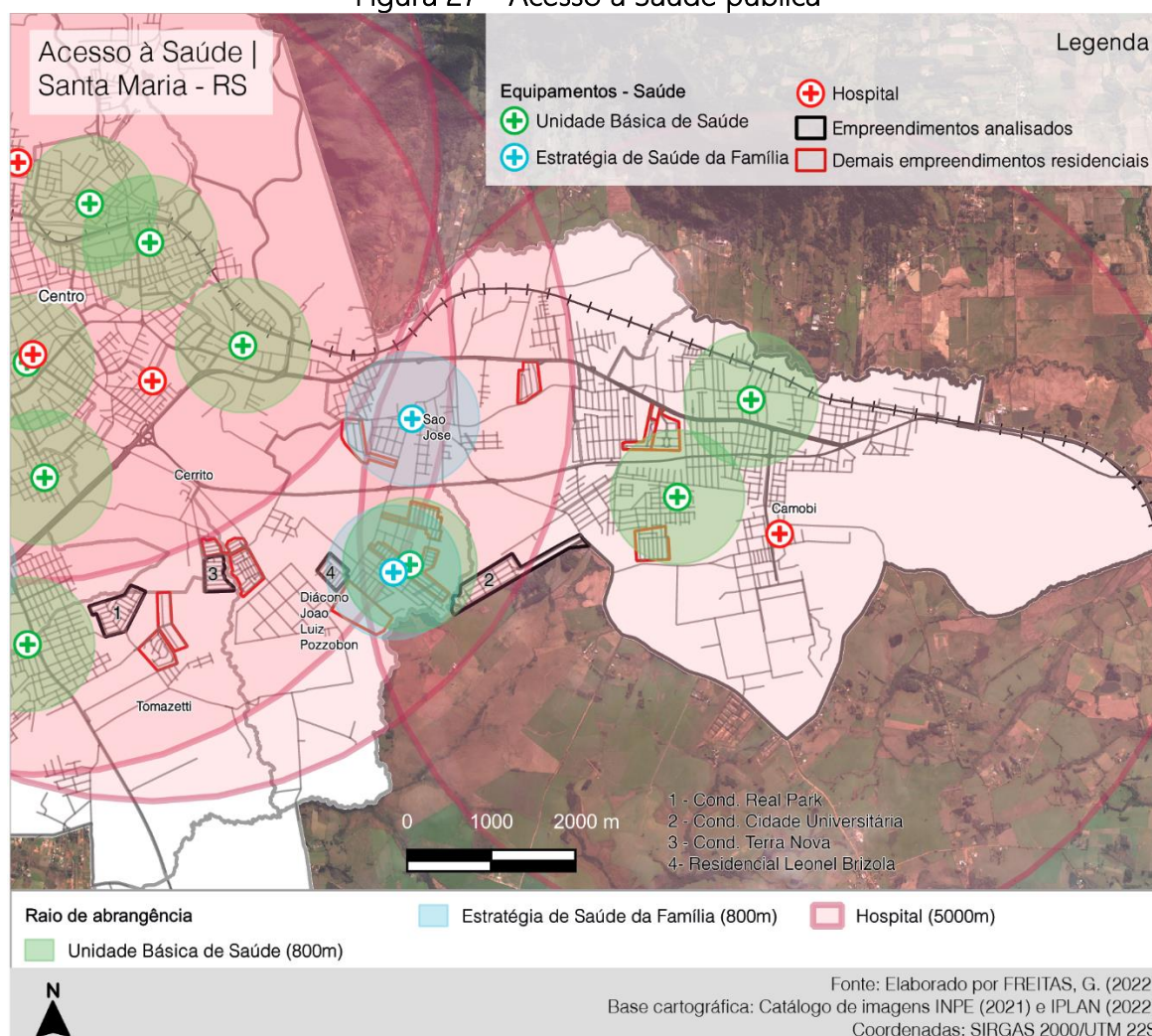


Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022), INEP (2021) e INPE (2021)

Acesso à saúde

No que se refere ao acesso à saúde (Figura 27), todos os empreendimentos são atendidos, de acordo com os parâmetros de localização ideais, por hospitais. No entanto, quando são observados os equipamentos “Unidade Básica de Saúde” (UBS) e “Estratégia da Família” (ESF), apenas o empreendimento Leonel Brizola possui este acesso. Cabe ressaltar que embora parte do condomínio Cidade Universitária Eco Village esteja no raio de abrangência de dois equipamentos de saúde pública, o acesso a estes é impossibilitado pela existência de uma APP e dos muros do empreendimento à oeste. Sendo assim, só é possível chegar à UBS e à ESF através da rodovia RSC 287, tornando o percurso quase dez vezes maior do que os 400m de abrangência dos equipamentos.

Figura 27 - Acesso à Saúde pública



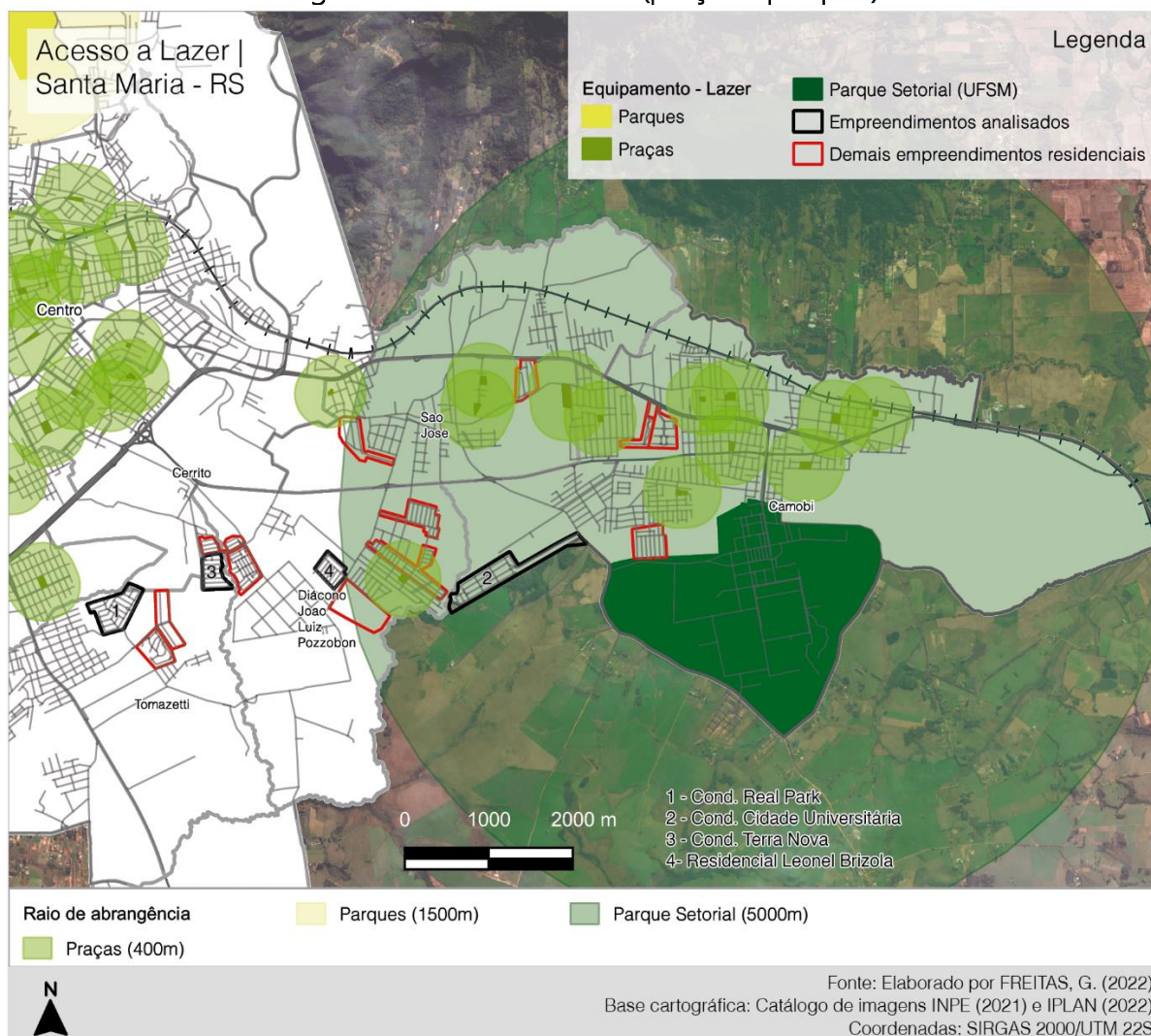
Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e INPE (2021)

Acesso a espaços de lazer

O acesso a espaços de lazer, aqui elencados como espaços verdes públicos (praças e parques) também é dificultado para os moradores da zona sudeste (Figura 28). Embora localizados relativamente próximos à UFSM, considerada Parque Setorial (KLIASS; MAGNOLI, 2006), apenas um dos empreendimentos está incluído no seu raio de abrangência, o condomínio Cidade Universitária.

Com relação às praças, verifica-se que nenhuma atende de maneira satisfatória, nos parâmetros de localização, aos empreendimentos analisados. Salienta-se que três dos quatro residenciais estudados possuem áreas de lazer privadas de acesso restrito aos moradores – por esse motivo, a implantação de espaços verdes públicos qualificados pela municipalidade, já escassa na cidade, acaba sendo ainda menor nesta área. O acesso ao lazer através de espaços verdes privados corrobora a leitura de Macedo (2001) de que a paisagem ideal (privada), fomentada pela mídia e pelos anúncios imobiliários ganha cada vez mais valor no espaço urbano, em um processo chamado por Beck (2007) de "marketing verde", enquanto os espaços públicos são escassos e sofrem com a falta de investimentos. Salienta-se que nas contrapartidas elencadas para aprovação do condomínio Cidade Universitária Eco Village estava a revitalização de uma praça no Bairro Camobi, o que não foi executado.

Figura 28 - Acesso a Lazer (praças e parques)

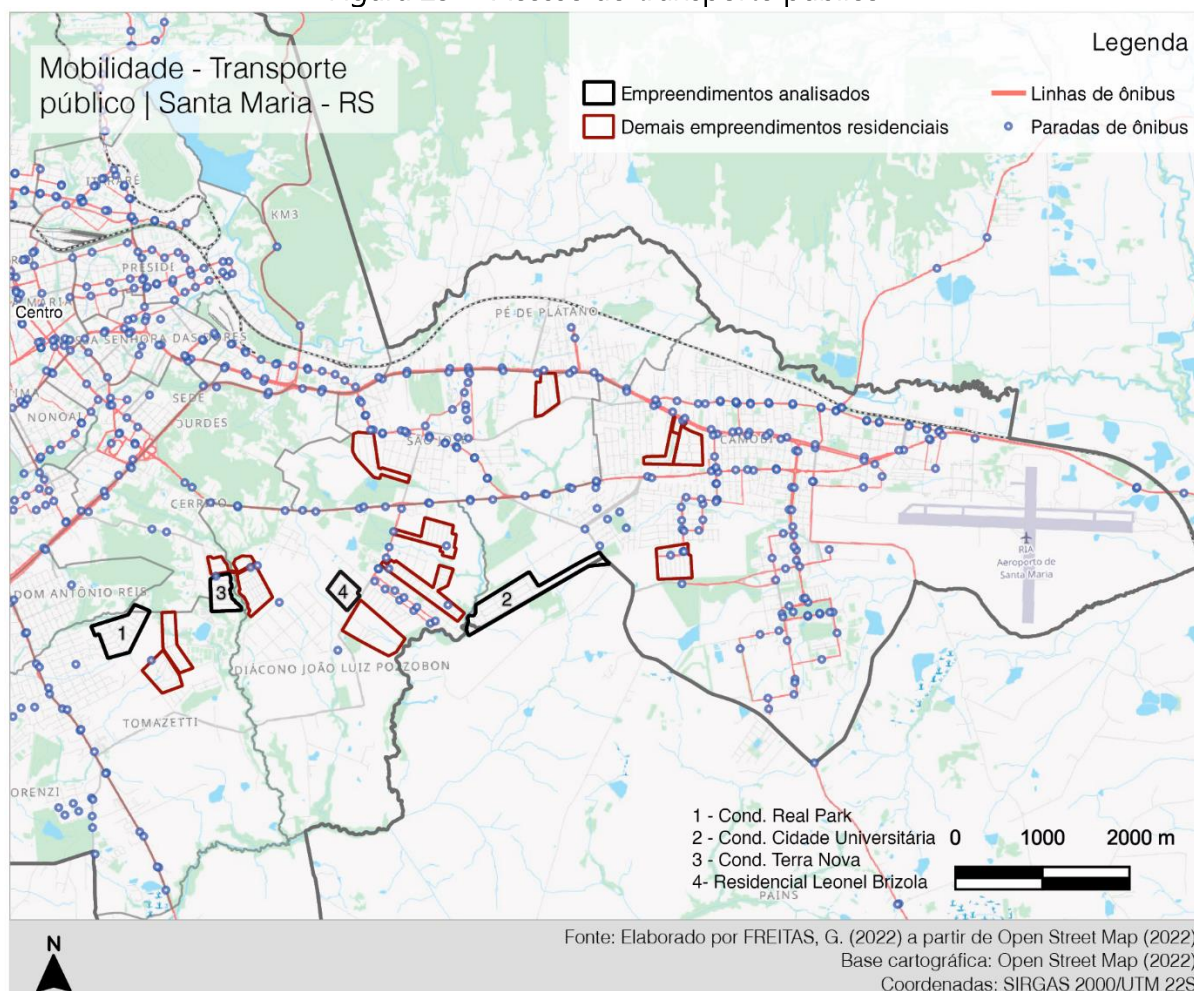


Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e INPE (2021)

Acesso ao transporte público

Com relação à oferta de transporte público, todos os empreendimentos possuem paradas de ônibus no seu entorno imediato (Figura 29), mas as linhas de ônibus disponíveis para os moradores acessarem o centro da cidade ainda são escassas. Através de informações dos aplicativos *Moovit* e *UrMob* (este sendo divulgado como oficial do Sistema de Transportes de Santa Maria) e do site do sistema integrado de ônibus de Santa Maria (SIM SM), foram contabilizadas as linhas de ônibus que realizam as rotas dos empreendimentos até o bairro Centro.

Figura 29 - Acesso ao transporte público



Fonte: Freitas, G. (2022) com base em IPLAN (2022) e Open Street Maps (2022)

O condomínio Real Park possui uma parada (recentemente instalada) em frente ao seu pórtico. No entanto, apenas um horário da linha de ônibus Minuano - Centro possui em seu itinerário esta parada (16h45min, apenas em dias úteis). Para o deslocamento em outros horários e dias, é necessário ir até a Rua Catarina Zanini Parcianelo, que dista 900m do empreendimento ou até a BR 292, há 1,5km de distância.

O empreendimento Cidade Universitária possui apenas uma linha de ônibus com ligação ao centro em seu entorno imediato (parada na Rua Osório Quadros Sobrinho): a linha Carolina/São José no sentido Carolina. Em dias úteis os horários iniciam às 12h20 e terminam às 17h50min, e nos finais de semana não há operação. Outras linhas com maior disponibilidade de horários (Universidade, Bombeiros, Cohab Fernando Ferrari) podem ser acessadas na RSC 287, que dista 1,2km da entrada do empreendimento.

O condomínio Terra Nova possui uma parada de ônibus em frente ao seu acesso principal. Possui duas linhas com acesso ao centro: Linha Jardim Berleze (das 6h10min até 22h15, em dias úteis) e linha Nonoai/Casa de Saúde (12h10min, 17h50 e 18h). A linha Jardim Berleze é a única com itinerário aos sábados e domingos, com pouca oferta de horários (último ônibus para o centro às 20h15min no sábado e 18h45min aos domingos).

Para os moradores do residencial Leonel Brizola, a principal linha de ligação com o centro é a linha Jardim Berleze (via Zilda Arms), com horários que se iniciam às 5 horas da manhã até às 22h15min em dias úteis (em intervalos que variam de 15 a 30 minutos). No sábado e no domingo esses horários são reduzidos, tendo como último horário no sábado às 21h e às 20h no domingo. Segundo pesquisa de Lemos (2019) a pouca oferta de horários da linha aos finais de semana e feriados é uma das principais reclamações dos moradores, assim como os atrasos recorrentes.

Embora existam linhas de ônibus e paradas próximas aos empreendimentos analisados, estas não têm grande disponibilidade de horários aos finais de semana, o que dificulta o acesso dos moradores aos serviços, lazer e comércios encontrados apenas no centro da cidade. Como também não existe rede cicloviária nesta parte da cidade, os moradores dependem quase unicamente de automóveis para deslocamentos mais longos no final de semana.

6.2.5 Síntese

Na etapa de bairro, identificou-se primeiramente de que forma a legislação municipal atuou antes que os efeitos negativos da urbanização ocorressem. As diretrizes de aprovação elencadas pelo Poder Público, embora importantes para definir as obrigações do loteador, não possuem um padrão de definição, o que acarreta discrepâncias no número e na natureza das solicitações. A discrepância entre empreendimentos também está presente na definição de contrapartidas. Entende-se que a exigência do EIV e a adoção de critérios mais objetivos (e de acesso público) a respeito dessas definições seria benéfico para o planejamento urbano municipal.

Sobre os efeitos dos empreendimentos na materialidade, a nível do bairro, se identificou a presença de uma *urbanização sem urbanidade*: através da análise dos equipamentos essenciais que atendem os empreendimentos, foi visto que os bairros em que se localizam os condomínios e loteamentos estudados ainda carecem de equipamentos públicos que os atendam. Da mesma forma, nós de atividades essenciais como mercado, farmácia e restaurante estão localizados a distâncias desconfortáveis para trajetos de caminhada. Embora existam linhas de transporte público que passam pelos bairros do empreendimento, os horários aos finais de semana são escassos, o que prejudica o deslocamento desses moradores.

6.3 A escala da Rua

Na escala da Rua analisam-se os quatro empreendimentos do estudo de caso a partir das relações imediatas do empreendimento com o entorno, na perspectiva do pedestre. São observados aspectos relativos à infraestrutura como iluminação pública, mobiliário, condição das calçadas, arborização urbana, forma de acesso e paisagem do entorno imediato. Ademais, são utilizados os Anti-padrões de Salingaros (2005) de modo a identificar elementos que diminuem a qualidade do projeto urbano – e consequentemente, da relação da cidade com o pedestre. Divide-se a análise em três itens: acessos, espaços de lazer e paisagem intramuros, e por fim, a etapa de síntese através da identificação de anti-padrões.

6.3.1 Acessos e entorno

Neste item, analisam-se os acessos a cada um dos empreendimentos estudados. Interessa, neste primeiro momento, a relação direta do empreendimento com a cidade e as condições da infraestrutura urbana.

O empreendimento Real Park possui o pórtico de acesso de maior tamanho, contando também com a edificação da administração e o salão de festas do condomínio. O acesso é dividido entre serviço e moradores/visitantes, tendo controle 24 horas através de portaria e cancelas. Há faixas de segurança e sinalização próximas ao pórtico (Figura 30).

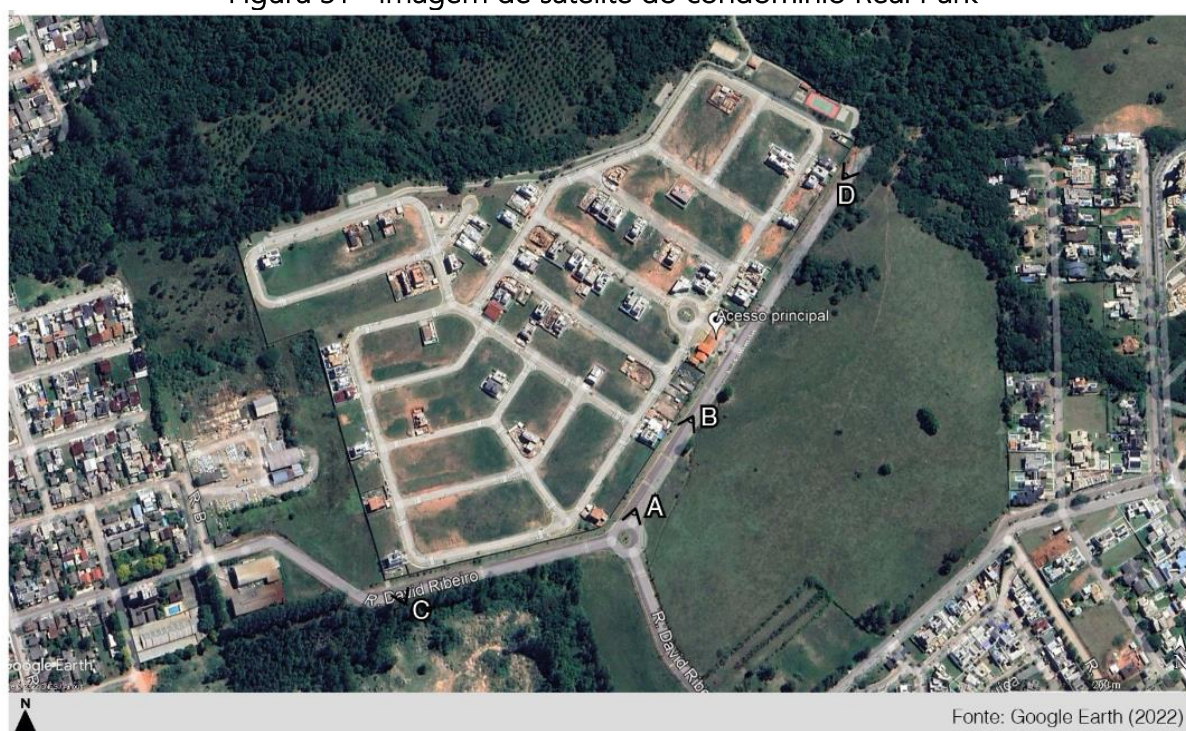
Figura 30 - Pórtico de Acesso ao condomínio Real Park



Fonte: Freitas, G. (2022)

A rua de acesso (Rua David Ribeiro) possui calçada de grama, sem pavimentação e acessibilidade. Também não há ciclovia nem mobiliário urbano (bancos, lixeiras), o que pode ser observado na Figura 31 e Figura 32. Existe iluminação pública e estão plantadas algumas mudas para arborização urbana, mas a interface dos muros não é permeável visualmente, além de contar com arame farpado e cerca elétrica, configurando um anti-padrão urbano. Em alguns locais da Rua David Ribeiro (Figura 32 - foto C) o espaço para o pedestre é ainda menor pela presença de placas e postes. No geral, observa-se que o acesso é prioritário para automóveis. O prolongamento da Rua David Ribeiro à norte não foi concluído, como observado na foto D da Figura 32.

Figura 31 - Imagem de satélite do condomínio Real Park



Fonte: Freitas, G. (2022) a partir de Google Earth (2022)

Figura 32 - Acesso ao condomínio Real Park



Fonte: Freitas, G. (2022)

O empreendimento condomínio Cidade Universitária Eco Village também conta com pórtico de acesso, com cancela e portaria 24 horas (Figura 33).

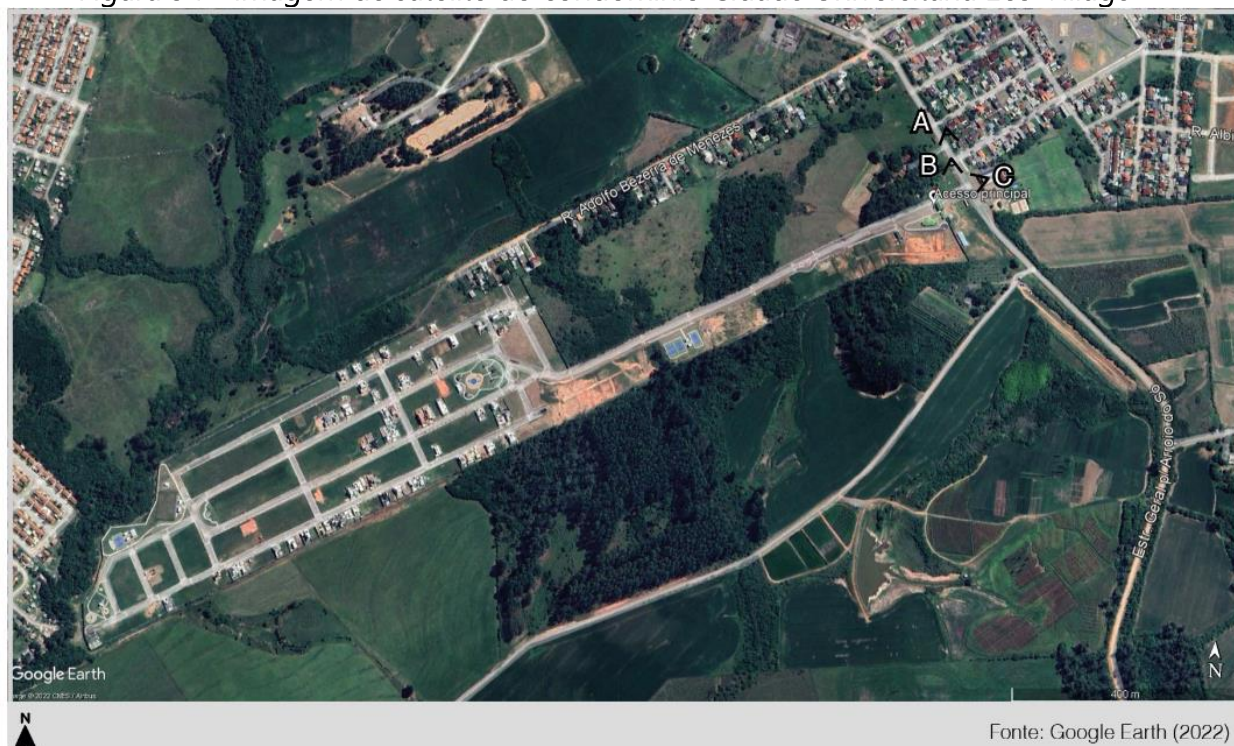
Figura 33 - Pórtico de acesso ao condomínio Cidade Universitária Eco Village



Fonte: Freitas, G. (2022)

O acesso de automóveis e pedestres é o mesmo, e a estrada de acesso (Estrada Geral para Arroio do Só) não possui calçada pavimentada, faixa de segurança nem sinalização (Figura 34 e Figura 35, foto A). A calçada está presente apenas no acesso imediato ao pórtico. Na intermediação do acesso ao condomínio, não há qualquer tratamento urbanístico: não são vistas lixeiras, iluminação, bancos ou arborização da via (Figura 35). Atravessar a rua é bastante perigoso, uma vez que não existe faixa de segurança. Dessa forma, verifica-se que a hierarquia entre conexões (SALINGAROS, 2005) é fragilizada, uma vez que não existem caminhos projetados ao pedestre. Salienta-se que as fotos foram tiradas no ano de 2022, ou seja: o empreendimento já possui moradores e lotes sendo comercializados, embora a infraestrutura do seu entorno continue precária. Como visto anteriormente, o projeto viário completo da Estrada Geral para Arroio do Só estava previsto como condição para aprovação do condomínio, o que não foi realizado até a conclusão desta pesquisa.

Figura 34 - Imagem de satélite do condomínio Cidade Universitária Eco Village



Fonte: Freitas, G. (2022) a partir de Google Earth (2022)

Figura 35 - Acesso ao condomínio Cidade Universitária Eco Village



Fonte: Freitas, G. (2022)

O empreendimento Terra Nova está localizado próximo de dois outros grandes residenciais horizontais (Moradas e Moradas Club). Possui pórtico de acesso (Figura 36) com portaria 24 horas e cancela.

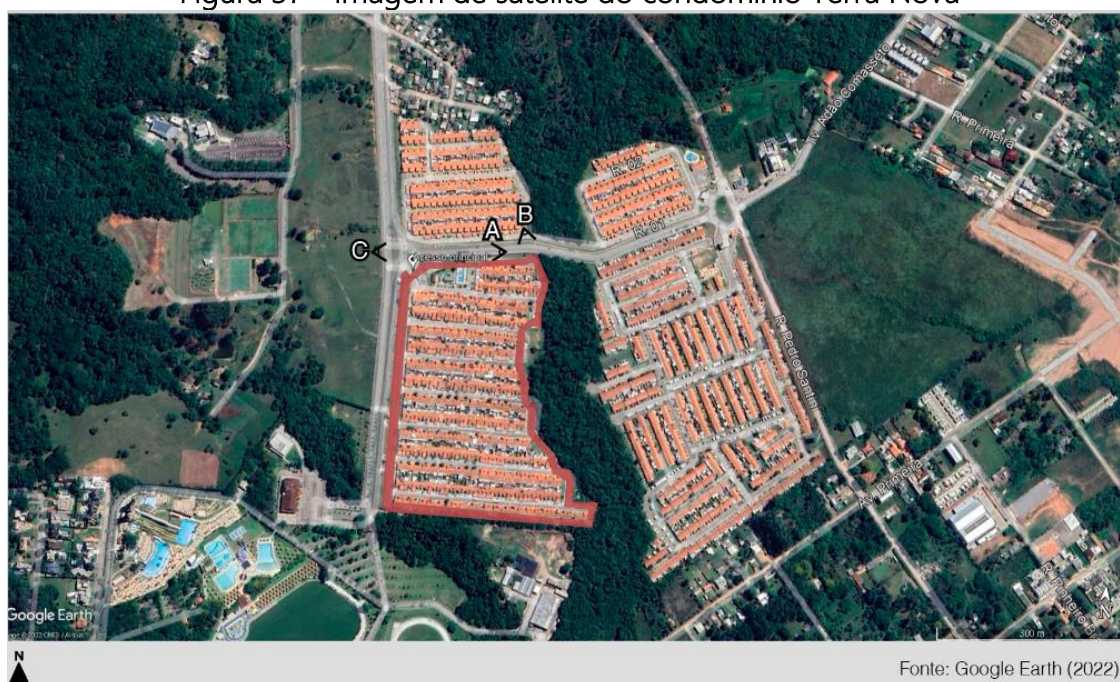
Figura 36 - Pórtico de acesso ao condomínio Terra Nova



Fonte: Imagem vinculada ao Google Maps (2016)

O condomínio Terra Nova (Figura 37) possui cercamento permeável (grade) mas conta com a presença de arame farpado. É o único condomínio fechado estudado que possui a via do entorno imediato com calçamento, embora sem arborização, lixeiras e bancos (foto A da Figura 38). A parada de ônibus é bastante próxima ao acesso principal do empreendimento. A entrada do condomínio é próxima à rótula (foto C, Figura 38) que costuma ser bastante movimentada, devido à presença dos três condomínios implantados de maneira contígua. Na Figura 38 (foto B) é possível observar a relação do empreendimento com a APP, que teve parte da sua área retirada para a construção da Travessa Adão Comasseto. A área de preservação é cercada por grades, o que não impede, no entanto, que ali seja depositado lixo.

Figura 37 - Imagem de satélite do condomínio Terra Nova



Fonte: Google Earth (2022)

Figura 38 - Acesso ao condomínio Terra Nova



O empreendimento Residencial Leonel Brizola (Figura 39) é o único a não possuir pórtico de acesso, devido a sua configuração como loteamento aberto. Por esse motivo, foram escolhidas para análise as principais ruas do empreendimento. As ruas que dão acesso ao empreendimento (Estrada Eduardo Duarte e Rua Lourenço Rebellato) possuem calçadas com acessibilidade, porém, estão em mau estado de conservação (Figura 40, foto C). Em alguns pontos há lixo e resíduos de construção civil acumulados, impossibilitando o uso da calçada (foto D da Figura 40). A arborização urbana não foi feita, estando presente apenas em frente a algumas casas (plantadas pelos moradores), como visto na foto E (Figura 40). O mesmo acontece com lixeiras, as que existem pertencem às casas dos moradores. Na foto A da Figura 40, é possível observar terrenos baldios na chegada do empreendimento: parte desses terrenos deveriam abrigar áreas comerciais, que ainda não foram construídas. A entrega de edificações residenciais sem a presença de outros usos próximos (segregação de funções) é tida como um anti-padrão urbano (SALINGAROS, 2005).

Figura 39 - Imagem de satélite do Residencial Leonel Brizola



Fonte: Google Earth (2022)

Figura 40 - Ruas do empreendimento Residencial Leonel Brizola



Fonte: Freitas, G. (2022)

6.3.2 Espaços de lazer e paisagem intramuros

Inicia-se a análise das vias internas dos empreendimentos (no caso dos condomínios fechados) e das áreas de lazer comum. Assim, busca-se verificar as diferenças e semelhanças entre a paisagem fora dos muros, vista anteriormente, e a paisagem dentro dos muros, através de fotos feitas *in loco* e fotos vinculadas online²⁵.

O condomínio Real Park tem, entre os diferenciais elencados em anúncios publicitários, a presença de várias áreas de lazer e uma pista de caminhada em meio à natureza. É o único dos empreendimentos fechados a não ter piscina de uso coletivo, o que pode ser explicado porque cada condômino prefere construir piscinas de uso individual da residência. A Figura 41 demonstra alguns desses espaços de lazer (quadra de areia, campo de futebol, quiosques e playground infantil) assim como a pista que adentra à APP (foto A).

²⁵ O acesso ao interior dos condomínios fechados foi permitido através do contato com moradores deles. Por não haver contato com moradores do condomínio Real Park, optou-se por marcar visita junto a um corretor imobiliário, que apresentou o empreendimento.

Tal solução, de incorporar a APP ao projeto com intervenções de baixo impacto é vista como positiva, embora não devesse ficar restrita apenas aos moradores do empreendimento.

Figura 41 - Áreas de lazer condomínio Real Park



Fonte: Foto A: site do empreendimento Real Park; Foto B: Freitas, G. (2022); Foto C: Imobiliária Maiquel Oliveira (2022) e Foto D: Freitas, G. (2022).

O empreendimento ainda possui muitos terrenos baldios (alguns sem manutenção da vegetação). As calçadas são feitas pelos proprietários das residências, então grande parte do empreendimento ainda não possui pavimentação nas calçadas, o que também acarreta falta de acessibilidade (Figura 42). As vias internas possuem faixas de segurança, a arborização urbana está presente em todas as vias e o mobiliário urbano está localizado apenas nas áreas de lazer. As edificações residenciais são feitas pelos proprietários seguindo recomendações estéticas definidas pelo condomínio, geralmente com dois pavimentos. Não há espaços comerciais e de serviços, ao contrário do apresentado no EIV (em que foi descrito um espaço de compras no empreendimento, chamado de *mall*). Os quarteirões

internos seguem uma quadrícula retangular e não são encontrados caminhos peatonais ao longo do empreendimento, o que se configura como um anti-padrão urbano (SALINGAROS, 2005).

Figura 42 - Ruas internas do condomínio Real Park



Fonte: Freitas, G. (2022)

O empreendimento Cidade Universitária Eco Village possui espaços de lazer para crianças (foto A – Figura 43), piscinas e quiosques (foto B – Figura 43), além de quadras poliesportivas e campos de futebol (foto C – Figura 43), além de salão de festas, academia (foto D – Figura 43) e playground pet. As vias internas do condomínio possuem ciclovia e calçada de concreto intertravado, embora ainda existam locais sem calçamento (Figura 44). Foram plantadas mudas para arborização urbana, mas não foram encontradas lixeiras públicas e mobiliário fora das áreas de lazer. Os muros que cercam o empreendimento são opacos e em alguns trechos se localizam ao longo da via, provocando desconforto visual aos pedestres (Figura 44), o que se configura como um anti-padrão urbano elencado por Salingaros (2005).

Figura 43 - Áreas de lazer do condomínio Cidade Universitária Eco Village



Fonte: Foto A, C, D; Freitas, G. (2022); Foto B: Roma Imobiliária (2022)

Figura 44 - Rua interna principal do condomínio Cidade Universitária Eco Village

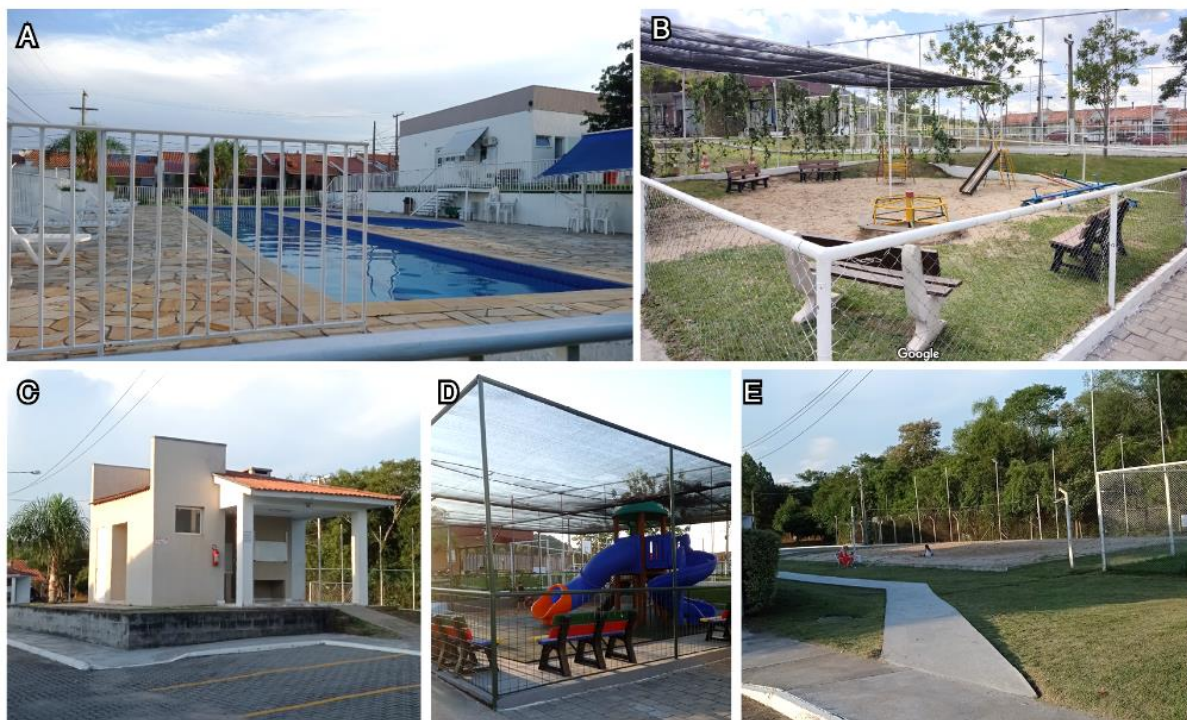


Fonte: Freitas, G. (2022)

O condomínio Terra Nova conta com piscina, playgrounds infantis, quiosques e quadras de esporte, que apresentam boa condição de conservação. O mobiliário urbano está concentrado nas áreas de lazer, que por sua vez estão bem distribuídas ao longo do empreendimento (Figura 45). Observou-se utilização intensa das áreas de lazer do condomínio, o que não foi observado nos outros empreendimentos visitados. Na foto E (Figura 45) é possível observar a APP, cercada, ao fundo da quadra de areia. Entende-se

que este espaço de preservação poderia ter tido um tratamento paisagístico de baixo impacto (pista de caminhada, espaços de estar), permitindo o uso dos moradores e da vizinhança em geral.

Figura 45 - Áreas de lazer condomínio Terra Nova



Fonte: Foto A, C, D e E; Freitas, G. (2022); Foto B: Google Maps (2022)

Há uma discrepância entre as ruas internas do empreendimento: enquanto algumas possuem arborização, outras não apresentam essa vegetação (Figura 46). No geral, as calçadas e vias possuem boa manutenção, assim como acessibilidade, iluminação e sinalização, embora seja difícil de se localizar no empreendimento devido às unidades residenciais serem muito similares entre si.

Figura 46 - Ruas internas do condomínio Terra Nova



Fonte: Freitas, G. (2022)

O empreendimento Residencial Leonel Brizola, construído para atender a demanda por habitação social, possui as piores condições de manutenção de áreas de lazer. Na Figura 47 é possível observar que o campo de futebol necessita manutenção da grama, além de não existir mobiliário (arquibancada, bancos) de apoio. O mesmo acontece com o playground infantil, localizado ao lado do centro comunitário, que conta com apenas um equipamento funcional (escorregador). Segundo informações de Lemos (2019) tal espaço sofre com a ação de vandalismo e roubos, e hoje está totalmente descaracterizado como espaço de convivência. Salienta-se que tal manutenção deveria ser realizada pelo poder público.

Figura 47 - Áreas de lazer do Residencial Leonel Brizola



Fonte: Freitas, G. (2022)

As calçadas internas do empreendimento são feitas de concreto alisado e carecem de manutenção, assim como lixeiras públicas e bancos. Embora as edificações tenham sido

entregues iguais, houve apropriação dos moradores através de pintura, ampliações e diferentes formas de cercamento da residência (Figura 48). Um ponto positivo do projeto do empreendimento foi a entrega de equipamento de aquecimento solar para água do chuveiro, embora a estrutura de suporte de caixa d'água e aquecedor tenha ficado aparente (como observado na Figura 48), o que pode ocasionar danos em dia de temporal e maior facilidade para roubo.

Figura 48 - Ruas internas e habitações do Residencial Leonel Brizola



Fonte: Freitas, G. (2022)

6.3.3 Síntese - Identificação de Anti-padrões

Salingaros (2005) listou 12 anti-padrões que diminuem a qualidade do espaço urbano. A partir das visitas in loco aos empreendimentos do estudo de caso, assim como as análises realizadas, foram elencados seis anti-padrões que estão presentes nos empreendimentos analisados (Quadro 7).

Quadro 7 - Anti-padrões identificados

	Condomínio Real Park	Condomínio Cidade Universitária Eco Village	Condomínio Terra Nova	Residencial Leonel Brizola
Quadrícula retangular obsoleta				
Segregação de funções				

Muros altos e contínuos ao nível da rua				-
Ênfase na grande escala			-	-
Unidades que não interagem			-	-
Eliminação da escala humana			-	

Fonte: Freitas, G. (2022) com base em Salingaros (2005)

Os empreendimentos com maior número de anti-padrões identificados foram o condomínio **Cidade Universitária Eco Village** e o condomínio **Real Park** (seis anti-padrões). Isso demonstra que embora todos os empreendimentos tenham reflexos na cidade, os condomínios de lotes provocam maiores alterações na paisagem urbana, indo contra o entendimento de paisagem fractal de Salingaros (2005). No caso do condomínio **Cidade Universitária Eco Village**, se destaca a falta de infraestrutura no entorno imediato, que não possui condições mínimas de caminhabilidade e acessibilidade.

O empreendimento **Terra Nova**, condomínio de casas, embora com três anti-padrões identificados, possui maior interação entre as unidades e vizinhança (sendo observado, também, maior uso dos equipamentos de lazer). Isso se deve, principalmente, pela consolidação da organização do condomínio e pela maior densidade habitacional. No entanto, as regras condominiais não permitem aos moradores trocarem cor, revestimentos ou fazerem ampliações nas unidades entregues, o que torna o trajeto interior pelo condomínio monótono pela repetição das moradias.

O empreendimento **Residencial Leonel Brizola** possui como ponto positivo a não utilização de muros altos de fechamento, no entanto, a baixa qualidade dos materiais empregados, assim como a falta de locais de lazer, fazem com que o empreendimento tenha reflexos negativos na paisagem urbana. A apropriação por parte dos moradores, através de pintura, ampliação e implantação de novos usos (mercados, brechós, padarias) é visto como positivo, porque aumenta a individualidade das residências e o número de nós e conexões no local. No entanto, a previsão dessas alterações poderia ter sido

incorporada ainda na etapa de projeto, o que proporcionaria locais mais adequados à população residente.

Os anti-padrões encontrados em todos os empreendimentos foram a quadricula retangular obsoleta e a segregação de funções, o que também poderia ser mitigado com ajustes de projeto. Além disso, a definição (e fiscalização) do poder público sobre contrapartidas solicitadas antes da aprovação desses locais poderia contribuir para a eliminação dos anti-padrões encontrados e uma maior qualidade na integração desses espaços à cidade.

7 CONCLUSÕES E TRABALHOS FUTUROS

Este capítulo trata da conclusão a respeito das análises e considerações desta pesquisa, cujo **tema** foi a articulação entre a legislação urbana (Lei de Parcelamento do Solo, Plano Diretor e EIV) e os empreendimentos residenciais de grande porte. Assim, elenca-se como importante retomar a questão de pesquisa: *De que forma a legislação urbanística brasileira vem tratando do parcelamento do solo através de empreendimentos residenciais horizontais de grande porte? Quais os efeitos desses empreendimentos na paisagem da cidade, do bairro e da rua e qual sua relação com a produção do espaço urbano?*

A partir do referencial teórico, foi possível compreender o fenômeno da implantação de grandes condomínios fechados e loteamentos em áreas afastadas como reflexo do crescente protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano. Foi necessário, para isso, o entendimento sobre o período de reestruturação produtiva do capitalismo (tendo seu início no Brasil nas décadas de 80 e 90) que está relacionado à diminuição da ação reguladora do Estado a partir da flexibilização da legislação em diversos âmbitos para priorizar a iniciativa privada. Entender este processo global, assim como as particularidades do caso brasileiro, foi fundamental para a análise da materialidade através do estudo de caso (processo local).

É papel do Estado definir o ordenamento territorial através do controle do uso e ocupação do solo, além de prover infraestruturas necessárias para os habitantes. Por esse motivo, foi definido o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, através do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para municípios com mais de 20 mil habitantes. No entanto, os interesses imobiliários acabam se sobrepondo ao planejamento de longo prazo definido pela legislação urbanística e priorizando a gestão (ou, em muitos casos, nenhum deles). O capítulo 3 desta dissertação inicia esta discussão ao retomar historicamente o parcelamento do solo no Brasil, seus principais decretos até a Lei de Loteamentos de 1979. O período de mais de 40 anos (de 1937 até 1979), no entanto, sem uma regulamentação nacional sobre o parcelamento do solo constituiu problemas que até hoje são vistos nas cidades brasileiras: a dispersão do

tecido urbano e a “urbanização sem urbanidade”. A aprovação da Lei de Loteamentos (BRASIL, 1979) é considerada um marco nesse sentido, por normatizar os aspectos urbanísticos dessa atividade.

Foi possível observar, no entanto, que as flexibilizações na Lei de Loteamentos a partir dos anos 90 vieram no sentido de dar maior autonomia aos municípios nas definições acerca do parcelamento do solo – o que, por sua vez, trouxe problemas pela falta de coesão entre legislação federal, estadual e municipal e a inexistência de corpo técnico em todos os municípios para tal tarefa. A Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) ainda trazia parâmetros importantes a serem observados no parcelamento do solo urbano, mas no ano de 2021 foi alterada e flexibilizada e, mais uma vez, a instância de definições a cerca do parcelamento do solo foi direcionada apenas ao poder municipal.

A regulação urbanística à nível municipal apresenta maior volatilidade em relação às trocas de mandato e interesses de grupos diversos. Tal conclusão foi confirmada através do estudo de caso, uma vez que a legislação que pretende conter o ônus da urbanização acaba sendo desrespeitada – ou flexibilizada a tal ponto, pelo próprio poder público, que não consegue alcançar os objetivos propostos. Também se observa que as diretrizes apresentadas pela legislação estadual não foram levadas em consideração na formulação do último Plano Diretor do município, o que demonstra a falta de articulação e fiscalização entre as esferas governamentais.

Também é discutida a inclusão do “condomínio de lotes” e do “Loteamento de acesso controlado” na legislação federal. Embora a modalidade “condomínio” esteja presente na legislação brasileira desde os anos 1964, o condomínio “sem casas” ainda não era regulamentado até a aprovação da Lei da Reurb, em 2017. Esta aprovação vem no sentido de regularizar produtos imobiliários que já faziam parte da paisagem das cidades há pelo menos 40 anos, mas que possuíam apenas regulação à nível municipal. Embora nesse sentido a mudança seja positiva (unifica o entendimento da temática, através de Lei Federal) tais empreendimentos segregam ainda mais a cidade, através de muros, cancelas

e espaços de lazer privativos e se proliferam nos espaços urbanos de maneira rápida, fomentando a dispersão.

Em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, a trajetória dos diferentes Planos Diretores acompanha as transformações de pensamento sobre o planejamento urbano. Desde os ideais de melhoramento e de saneamento urbano (com o planejamento precursor do engenheiro Saturnino de Brito), passando pela incorporação dos preceitos modernistas de ordenamento do território (Plano Diretor de 1969) até a inserção da complexidade (Plano Diretor de 1980) e uma crescente flexibilização na legislação urbanística visando atender às necessidades do mercado (Planos de 2005 e 2018).

As flexibilizações e a forma fragmentada do planejamento podem ser analisadas, na materialidade, através do Estudo de Caso. Nesse sentido, também se observa a dificuldade que o poder público enfrenta para conciliar *Planejamento e Gestão*, como definido por Souza (2005). Verificou-se que algumas Diretrizes e exigências elencadas como requisito para aprovação dos condomínios não foram realizadas, o que reforça a fragilidade na aplicação da legislação urbanística a nível municipal provocada pela falta de fiscalização.

É visto que o EIV possui potencial para ser amplamente utilizado na mitigação dos efeitos negativos dos grandes empreendimentos residenciais, mas, para isso, é preciso que a qualidade dos estudos apresentados ao poder público seja revista: são necessárias definições mais claras, dados consistentes e análises aprofundadas. A partir dos itens do documento é possível embasar de maneira mais qualificada quais deverão ser as obras de suporte ao empreendimento e qual o impacto deste no entorno. No caso de Santa Maria há um problema tanto no planejamento definido pelo Plano Diretor (onde são criados artifícios para uma maior permissibilidade no parcelamento do solo) quanto na gestão, ou seja, na efetivação deste planejamento na materialidade: um único empreendimento apresentou o EIV, e mesmo este documento possuía falhas em sua elaboração que distanciam o instrumento do seu objetivo.

A metodologia da Teia Urbana (SALINGAROS, 2005) permitiu verificar que os efeitos dos empreendimentos na paisagem urbana foram majoritariamente negativos nas três

escalas de análise: da cidade, do bairro e da rua. Foi possível observar que a produção deste tipo de empreendimento (principalmente no caso dos condomínios murados) nega a qualidade primordial do espaço urbano: as trocas e a convivência entre os cidadãos. A autossegregação dos moradores dos condomínios, assim como a segregação imposta aos moradores de loteamentos populares é o principal efeito desses empreendimentos, o que é potencializado quando a implantação destes é feita lado a lado ou concentrada em uma única parte da cidade – como o observado na zona sudeste de Santa Maria.

A alta concentração de nós residenciais e a falta de preocupação com a conexão dos condomínios e loteamentos com o entorno foi demonstrada a partir da escala de bairro, assim como o acesso dificultado aos equipamentos públicos e privados essenciais. A doação de áreas públicas, embora vista com ressalvas quanto a sua efetividade (SANTORO, 2014), ainda garantia, de certa forma, que equipamentos públicos essenciais fossem implantados pelo poder público próximo a estas áreas residenciais. No entanto, se verificou o desmonte desta exigência ao longo dos anos: primeiramente fixada em 35% (BRASIL, 1979) foi transferida à determinação livre de cada município (BRASIL, 1999). A Legislação Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1994) que ainda mantinha o percentual de 35% como mínimo até 2021 não foi respeitada na formulação dos planos de Santa Maria/RS. Houve uma diminuição de todas as porcentagens de doação de áreas públicas do Plano de 2005 para o de 2018, contando ainda com a possibilidade de *troca* por contrapartidas e doação de área longe do empreendimento. A exigência de contrapartidas é fundamental para equilibrar os ganhos e investimentos do setor público e privado, no entanto, ainda carecem de maiores definições: Quem se beneficia dessas contrapartidas: a população em geral ou o próprio empreendimento (compradores, investidores)?

De todas as escalas analisadas, a aproximação da escala micro (nesta pesquisa elencada como a Rua) foi a que mostrou nitidamente os efeitos negativos dos empreendimentos, além da diferença entre o espaço intra e extramuros. No caso dos condomínios fechados analisados, as condições de caminhabilidade fora dos muros foram predominantemente precárias: calçadas sem pavimentação, falta de mobiliário básico e arborização. Se questiona se essa negligência não contribui, em certos aspectos, para a

manutenção da autosegregação desses locais. Sejam quais forem as motivações, os próprios moradores são prejudicados através da falta de infraestrutura para pedestres e ciclistas e a distância de equipamentos essenciais.

No caso do empreendimento Leonel Brizola, as condições precárias de infraestrutura urbana se repetem, mas as causas estão atreladas, principalmente, aos problemas já verificados em outros empreendimentos de HIS do PMCMV: utilização de matéria-prima de baixa qualidade, projetos que não condizem com o local em que são implantados e a transferência para a iniciativa privada sobre a decisão da localização desses empreendimentos (CARDOSO, 2013; SHIMBO, 2010; RUFINO, 2015). Além disso, a manutenção dos espaços públicos (responsabilidade do poder público) não é realizada, o que diminui a qualidade desses locais.

A paisagem intramuros, no caso dos condomínios fechados, é bastante diferente da encontrada no entorno extramuros. A principal característica é a presença de áreas de lazer privadas dos mais diversos tamanhos e usos, que fazem parte da estratégia de venda desses espaços como opção ao *caos* do restante da cidade (CALDEIRA, 2011). Os elementos de uso comum e as residências construídas refletem a diferenciação entre as classes sociais a que cada empreendimento é destinado (homogeneização de projeto no caso do atendimento a renda baixa e média – Residencial Leonel Brizola e condomínio Terra Nova) e o predomínio de arquitetura contemporânea de alto padrão nos empreendimentos destinados à alta renda (condomínio Cidade Universitária e Real Park).

Assim sendo, entende-se que o crescimento da produção de empreendimentos residenciais horizontais está inserido em um contexto global, no entanto, através do *planejamento* e da *gestão urbana* – como a definição de padrões mínimos e a fiscalização das exigências para aprovação municipal – estes empreendimentos poderiam ser melhor integrados à malha urbana consolidada e aos locais de serviço, lazer e comércio, evitando (ou ao menos mitigando) efeitos negativos à cidade, ao bairro e à rua e alcançando uma maior urbanidade.

Entende-se que a temática do parcelamento do solo através de grandes empreendimentos residenciais é ampla, e que novas pesquisas podem contribuir para o maior entendimento sobre a problemática. Possíveis desdobramentos poderiam incluir a comparação entre Santa Maria/RS e outras cidades de porte médio no que diz respeito aos processos legislativos para aprovação desses empreendimentos;

A temática da expansão urbana após a aprovação da Lei da REURB (BRASIL, 2017) que além de regulamentar o condomínio de lotes também normatizou a chamada Regularização Fundiária de Interesse Específico (destinada aos casos que não se enquadram como Interesse Social) se mostra como possibilidade, podendo apreender os efeitos ambientais e sociais dessas regulamentações;

Também se mostra como possível caminho a investigação sobre a produção do espaço urbano (através de condomínios e loteamentos de HIS) por empreiteiras multinacionais, através do mapeamento de atuação das empresas que vêm contribuindo para a dispersão urbana de cidades médias e pequenas, onde são encontradas maiores possibilidades de flexibilização da legislação;

Ademais, visando compreender melhor o instrumento EIV pode ser realizada uma pesquisa mais aprofundada sobre quais empreendimentos (comerciais, industriais, de lazer) que realizaram este estudo e qual os desdobramentos dessa utilização em Santa Maria/RS, além de investigar quais os padrões mínimos do EIV em diferentes cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Maudad, 1998.

ALBARELLO, Tales Henrique. O Programa CURA I em Santa Maria (1979-1985). **II Encontro Estadual de História**. Universidade Federal do Rio Grande, julho de 2012, p.1056-1072

ALEXANDER, Christopher; ISHIKAWA, Sara; SILVERSTEIN, Murray; JACOBSON, Max; FIKSDAHL-KING, Ingrid; ANGEL, Shlomo. **A Pattern Language**. New York: Oxford University Press, 1977.

ALMEIDA, Julio Vacker. **Comentários sobre a Lei 14.285/2021**. Competência legislativa dos municípios sobre APP de mata ciliar. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 27, n. 6768, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95697>. Acesso em: 7 jun. 2022.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista De Administração Pública**, v. 4, ed. 22, p. 107-119, 1988. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>. Acesso em: 7 abr. 2021.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP - BT/PCC/201**, São Paulo, 1998.

BARBOSA, Verônica. Vaz Oliveira. Caminhabilidade, o que é? **ARQUITEXTOS (SÃO PAULO)**, v. 258, p. 258.04-258.04, 2021.

BECK, Ceres Grehs. **Muros invisíveis: a comodificação da natureza e os luxos verdes na publicidade imobiliária**. 2018. 298 f. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2018.

BELÉM, João. **História do Município de Santa Maria 1797-1933**. 3 ed. Santa Maria: UFSM, 2000.

BLAKELY Edward, SNYDER Mary Gail. **Fortress America: Gating Communities in the United States** Washington: Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy, 1997.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. In: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2a. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

BOLFE, Sandra Ana. **A transformação do espaço urbano de Santa Maria - RS e sua reflexão: tendências e condicionantes**. Tese. (Doutorado em Geografia Humana) – USP/FFLGH, São Paulo, 2003.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 7a ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BRASIL. **Código Florestal. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1967.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 58, de 15 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica: e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de Colônias de nacionais, e de estrangeiros, autorizando o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [S. l.], 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.591, de 16 de junho de 1964a**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. [S. l.], 21 dez. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 4717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. [S. l.], 5 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. [S. l.], 20 dez. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004.** Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências". [S. l.], 3 ago. 2004.

BRASIL. **Lei nº nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. [S. l.], 5 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. [S. l.], 16 jun. 2011.

BRASIL. **Lei nº Nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. [S. l.], 10 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019.** Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital. [S. l.], 25 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de

dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). [S. l.], 29 jan. 1999.

BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1979.

BRASIL. **Lei nº. 649, de 11 de março de 1949.** Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1949.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. [S. l.], 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 11 maio 2021.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros.** 3a ed. São Paulo: Edusp; Editora 34, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flavia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da "organização" à "produção" do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do Espaço Urbano: Agentes e processos, escalas e desafios.** 1 ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 53-74.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara de. A regularização dos loteamentos fechados e condomínios de lotes pela Lei 13.465/17. **ConJur**, [S. l.], 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/mp-debate-regularizacao-loteamentos-fechados-condominios-lotes>> Acesso em 30 de maio de 2021.

CASTELLO, Iara Regina. **Bairros. Loteamentos e condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais.** 1. Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo, Ática, 1989.

_____, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

DE MATTOS, Carlos A. Modernización capitalista y transformación metropolitana em América Latina: cinco tendencias constitutivas. In: GERAIGES, A. I.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M.L. (Org). **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), [p. 41-73], 2006.

DEÁK, Csaba. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016. 204 p.

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Município: Santa Maria. In: **Perfil Socioeconômico**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Santa+Maria>. Acesso em: 10 maio 2021.

FERRETTO, Diego. **Segregação socioespacial em cidades médias gaúchas: Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Santa Maria**. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Acesso em: 6 maio 2021.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5° ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6° ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOBBATO, Flávia Gazzola. **Justiça Social e Materialidade: O Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre**. 2016. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul., Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/149320/001005902.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2022.

GOTTMAN, Jean. **Megalopolis, The Urbanized North Eastern Seaboard of the United States**. New York: The Twentieth Century Fund, 1961.

GREENBERG, Mike. **The Poetics of Cities**, Columbus: Ohio State University Press, 1995.

GUERRA, Rosana et al. A identificação de fragilidades na aplicação das leis de parcelamento do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre, Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n.º 14 (setembro). Centro de Estudos de

Geografia e Ordenamento do Território, p. 225-250, dx.doi.org/10.17127/got/2018.14.009, 2018.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. 26. ed. São Paulo: Loyola, 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Salário médio mensal dos trabalhadores formais: IBGE, Cadastro Central de Empresas 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020

IBGE, **Regiões de Influências das Cidades 2018 - REGIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007 [1ª edição 1961].

KLIASS, Rosa Grena e MAGNOLI, Miranda Maria Esmeralda Martinelli. Áreas verdes de recreação. **Paisagem e Ambiente**, n. 21, p. 245-256, 2006.

LEMOS, Paulo Rogério. **Habitação de Interesse Social: Qualidade, Tecnologia e Sustentabilidade**. 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria - RS, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/20652/DIS_PPGEC_2019_LEMOS_PAULO.pdf?sequence=1. Acesso em: 24 jun. 2021.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação imobiliária: Uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. **EURE - Revista de Estudos Urbano Regionales**, Santiago de Chile, v. 40, n. 120, [p. 29-47], 2014.

LENCIONI, Sandra. **Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo: a indústria têxtil**. 297 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Acesso em novembro de 2021.

LESSA, Carlos (1985) Acumulação oligárquica e formação das metrópoles. **Pensamento iberoamericano, Cepal**, nº 7, p. 214 - 216. Madrid, 1985.

MACEDO, Silvio Soares. Produção da paisagem urbana contemporânea brasileira no final do século 20. **Paisagem E Ambiente**, nº 14, p. 143-170, 2001.

MACHADO, Laura. **Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana**. 2019. 297 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul., Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/194637>.

MARCHI, Marcio. **A Produção contemporânea do espaço urbano e o Direito à cidade: um estudo sobre a inserção do Programa Minha Casa Minha vida na área conurbada de Florianópolis**. 2015. 267 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/158808>. Acesso em: 20 maio 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

MASCARENHAS, Marisa Pulice. **Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável**. 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Acesso em novembro de 2021.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. "MINHA CASA, MINHA VIDA" EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair? **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, João Pessoa/ PB, p. 594-613, maio de 2017. 9 abr. 2021.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. GT Habitação e Cidade - IPPUR/UFRJ. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal**. In: Artigos Semanais. [S. l.], 3 set. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da Lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017 (Texto para Discussão nº 239). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 21 set. 2021

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F. and NEVES, L.M.W., (orgs) **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, p. 67 - 107.

PEREIRA, P. C. X. Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, 2005.

PICCININI, Livia Salomão. **Estudo sobre a Flexibilização dos Padrões Urbanísticos e as Formações Sócio-espaciais Informais**. Porto Alegre, RS. (Tese de Doutorado) – Programas de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

PITTS, Adrian. **Planning and Design Strategies for Sustainability and Profit**. Oxford: Elsevier/Architectural Press, 2004.

PONTES, Carlos Filipe da Silva. **Impacto urbano dos condomínios horizontais fechados na cidade de Santa Maria - RS**. 2020. 66 f. Monografia (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Curso de Arquitetura e Urbanismo da ULBRA Santa Maria, Santa Maria, 2020.

PREVOT-SCHAPIRA, Marie-France. Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. **Perfiles Latinoamericanos**, n. 19, [p.33-56], 2001.

PRINZ, Dieter. **Urbanismo II. Configuração Urbana**. Lisboa: Editorial Presença, 1980.

REZENDE, Élcio Nacur. **Condomínio em Edifícios: de acordo com a Lei n. 10.931/04**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 213 p.

RIO DE JANEIRO. **Decreto-Lei nº. 3.549, de 15 de junho de 1931**. Dispõe sobre o regulamento para abertura de ruas e divisão em lotes. Revista da Diretoria de Engenharia, São Paulo, vol. 1, ano I, 1932.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual 10.116, de 23 de março de 1994**. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 241 p.

ROCHA, Lilian Hahn Mariano da. **Padrão locacional da estrutura social: segregação residencial em Santa Maria - RS**. Tese (Doutorado), Santa Catarina. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social do Brasil. **Revista Ciência e Natureza**. Santa Maria, maio/agosto 2014. v. 38. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura>. Acesso em 8 abr. 2021.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). **Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 52-70.

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; CERDA, Jorge. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Santiago de Chile, v. 27, nº 82, [p.21-42], 2001.

SALAMONI, Gian Franco. **O crescimento urbano por extensão e suas repercussões morfológicas em estruturas urbanas**: estudo de caso: Santa Maria/RS. Dissertação de mestrado (Planejamento Urbano e Regional). Porto Alegre: UFRGS, 2008.

SALINGAROS, Nikos. La ciudad compacta sustituye a la dispersión. In: INDOVINA, Franceso (Org.). **La ciudad de baja densidade**: Lógicas, gestión y contención. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007, p. 481-498.

_____, Nikos. **Principles of urban structure**. Amsterdam, Holland: Techne Press, 2005.

SANTA MARIA. **Decreto executivo nº 001, de 2 de janeiro de 2008**. Define os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). 2 jan. 2018. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/2010/ArqSec49.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

SANTA MARIA. Escritório da Cidade. **Instrução Normativa 01/EC/2013**. Instrui: Estabelece procedimentos para elaboração e análise de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). 2013.

SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 117, de 26 de julho de 2018b**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria. [S. l.], 26 jul. 2018. Disponível em: http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_luos.php. Acesso em: 10 maio 2021.

SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018a**. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. [S. l.], 26 jul. 2018. Disponível em: http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_pddt.php. Acesso em: 13 maio 2021.

SANTA MARIA. **Lei Complementar Nº 72, de 04 de novembro de 2009**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria.

SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 98, de 10 de junho de 2015**. Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana do Município de Santa Maria e dá outras providências. [S. l.], 10 jun. 2015. Disponível em: http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_mobilidade_urbana.php.

SANTA MARIA. **Lei Complementar nº N° 33, de 29 de dezembro de 2005b**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria. [S. l.], 29 dez. 2005. Disponível em: <http://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-complementar/2005/4/33/lei->

complementar-n-33-2005-institui-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-parcelamento-perimetro-urbano-e-sistema-viario-do-municipio-de-santa-maria-2006-04-27-versao-consolidada.

SANTA MARIA. **Lei Complementar nº N° 34, de 29 de dezembro de 2005a**. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria. 29 dez. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-complementar/2005/3/34/lei-complementar-n-34-2005-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-do-municipio-de-santa-maria>.

SANTA MARIA. **Lei n. 1.370/1969, de 30 de janeiro de 1969a**. Aprova o plano preliminar e as diretrizes para o Plano Diretor de Santa Maria, e dá outras providências.

SANTA MARIA. **Lei n. 1.371/1969, de 30 de janeiro de 1969b**. Dispõe sobre loteamento e dá outras providências.

SANTA MARIA. **Lei n. 345/1954, de 10 de junho de 1954**. Dispõe sobre a altura das construções e dá outras providências.

SANTA MARIA. **Lei n. 346/1954, de 24 de junho de 1954**. Institui, no Município de Santa Maria, a cobrança da "Contribuição de Melhoria", e dá outras providências.

SANTA MARIA. **Lei n. 507/1956, de 17 de agosto de 1956**. Regulamenta o loteamento de terrenos no Município.

SANTA MARIA. **Lei nº 2098/1980, de 10 de janeiro de 1980**. Institui o Plano Diretor de Santa Maria e dá outras providências.

SANTA MARIA. Secretário de Município de Desenvolvimento Urbano. **Instrução Normativa 001/SDU/2014**. Instrui: Dos empreendimentos e atividades necessitam realizar Estudo de Impacto de Vizinhança. Santa Maria, 14 fev. 2014. Disponível em: https://www.santamaria.rs.gov.br/inc/view_doc.php?arquivo_dir=2017&arquivo_nome=doc_20170420-1971.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 16, núm. 1, maio de 2014, pp. 169-187. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife, Brasil

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed., 4. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018 [1ª edição 1993].

_____, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SÃO PAULO. **Decreto-Lei nº. 52.497, de 21 de julho de 1970**. Aprova o regulamento a que se refere o artigo 22 do Decreto-Lei 211, de 30 de março de 1970, que dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, 1970.

SÃO PAULO. **Lei nº. 2.611, de 20 de junho de 1923**. Proíbe a abertura de vias de comunicação, em qualquer perímetro do município, sem prévia licença da Prefeitura. São Paulo, 1923.

SAULE JÚNIOR, N. (org.). **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008

SCORZATO, Tatiana Galardo Amorim Dutra. NATUREZA JURÍDICA DOS CONDOMÍNIOS DE LOTES: ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 13.465/2017. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, s/l, ed. 252, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/350>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 181, de 28 de junho de 1989**. Estatuto da Cidade. Brasília, 1989.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 18/1977, de março de 1977**. Dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, 1977.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: IAU/USP, 2010.

SILVA, Carolina Pescatori Candido da. **Alphaville e a (des)construção da cidade no Brasil**. 2016. 491 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndios: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Unicamp, 2008.

SOJA, Edward William. **Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos das periferias urbanas nas cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía** – Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, no 54, p. 114-139. 2004.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços Fechados e Cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

TOCHETTO, Daniel. **A cidade de Santa Maria e o saneamento de Saturnino de Brito**. 2013. 365f Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

TOCHETTO, Daniel. As origens da legislação urbanística de uso e ocupação do solo e do código de obras e edificações no município de Santa Maria. **Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, Brasília, 2014.

TOCHETTO, Daniel. **Santa Maria – Uma história Precursora do Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Corag/ CAU-RS, 2016. 272 p. Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/biblioteca-digital-caurs/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

APÊNDICE A

Principais alterações trazidas pela Lei Complementar Nº 117/2018: Parcelamento do Solo urbano	
Das Diretrizes Gerais	
Modificou/Excluiu	Acrescentou
-	Parágrafo único: "Todo parcelamento do solo, em gleba com área igual ou maior que 5.000 m ² (cinco mil metros quadrados) deve solicitar Diretrizes a serem emitidas pelo IPLAN, que deverá informar, principalmente, as previsões do Sistema Viário e a localização das áreas (SANTA MARIA, 2018)".
Modalidades de parcelamento das áreas urbanas	
Modificou/Excluiu	Acrescentou
<p>Nova nomenclatura: condomínio fechado tornou-se "condomínio fechado de lotes". Loteamento popular tornou-se "Loteamento de Interesse Social, vinculados a programas habitacionais do governo federal, estadual ou municipal".</p> <p>Desdobro deixou de ser uma modalidade de parcelamento do solo.</p>	<p>Art. 70. Nas modalidades de parcelamento do solo e Condomínios Fechados de Lotes, que não tiverem sido objeto de parcelamento anterior e deles não tenham resultado prévia doação das áreas institucionais ao Município, devem fazer a transferência, nos percentuais estipulados para cada modalidade, respeitadas as exceções previstas nesta Lei Complementar.</p> <p>Art. 71. Caso a destinação das áreas públicas não atingir o percentual estabelecido, se as áreas forem inadequadas à finalidade pública prevista, ou houver interesse público o Município definirá formas alternativas de compensação, que deverão ser acordadas na fase de aprovação de projeto, mas</p>

	<p>cumpridas até o habite-se, quais sejam:</p> <p>I - terrenos urbanizados, descritos e caracterizados como lotes destinados ao cumprimento da destinação e da utilização pública original constantes do projeto e memorial descritivo do parcelamento do solo;</p> <p>II - compensação, mediante avaliação de mercado do imóvel que deveria ser doado ao Município, com urbanização de áreas de lazer, construção, ampliação ou reforma de prédios destinados a equipamentos públicos comunitários de acordo com as necessidades prementes do Município, a serem executados de acordo com projeto arquitetônico devidamente aprovado.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>Foi acrescentado um item ao artigo que traz situações em que não é permitido o parcelamento do solo:</p> <p>VII - em imóveis dos quais resultarem terrenos encravados ou lotes em desacordo com padrões estabelecidos por esta Lei.</p>
<i>Áreas non aedificandi</i>	
Modificou	Acrescentou
<p>Índice de área <i>non edificandi</i> nos parcelamentos realizados ao longo de águas correntes ou dormentes mudou de "é obrigatória a reserva de área de preservação, em cada lado da margem, com 30,00 (trinta) metros de largura a partir da cota de maior</p>	<p>Art. 74</p> <p>§ 3º Em qualquer modalidade de parcelamento é proibido fundo de lotes para áreas públicas de preservação permanente, salvo os lotes destinados as áreas institucionais de equipamentos urbanos e comunitários.</p> <p>Art. 75. Para novos parcelamentos, modalidade</p>

<p>inundação” para:</p> <p>Art. 74. Nos parcelamentos realizados ao longo de águas correntes ou dormentes é obrigatória a reserva de faixa <i>non aedificandi</i> estabelecida em Lei Federal ou substituta, conforme diretriz emitida pela Secretaria de Município de Meio Ambiente.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>Excluiu o seguinte artigo:</p> <p>§ 2º É proibida a canalização fechada de qualquer curso d'água, cabendo ao Escritório da Cidade, ouvido o Órgão ambiental competente, emitir diretrizes para a complementação da canalização de cursos d'água já parcialmente canalizados.</p>	<p>loteamento, destinados somente a edificações unifamiliares, nas Zonas 17.a, 17.d, e 17.e, observados todos os condicionantes das legislações pertinentes e ambientais, análise da Secretaria de Município Meio Ambiente e Instituto de Planejamento de Santa Maria, poderão ter os lotes resultantes com seus tamanhos reduzidos, até 600 m² (seiscentos metros quadrados) e índices IO máximo de 0,4 (zero vírgula quatro) e IA máximo 0,7 (zero vírgula sete), mediante contrapartida, por parte do empreendedor, a ser regrada por legislação específica.</p> <p>Art. 76. Para novos parcelamentos nas Zonas 17.g, 17.h, 18.a, 18.b, 18.c e 18.d, observados todos os condicionantes das legislações pertinentes e ambientais, ouvido o IPLAN e com análise da Secretaria de Município de Regulação e Estruturação Urbana -SERU, poderão ter os lotes resultantes com seus tamanhos reduzidos, até 300 m² (trezentos metros quadrados) e IO máximo de 0,5 (zero vírgula cinco) e IA máximo 1,0 (um vírgula zero), mediante contrapartida, por parte do empreendedor, a ser regrada por Lei específica.</p> <p>Art. 77. Nos loteamentos permitidos em áreas de conservação natural, conforme art. 15 desta Lei Complementar, os espaços livres de cobertura vegetal deverão ser distribuídos na formação dos lotes, de forma a possibilitar futura ocupação, evitando constituir lotes sem espaços livres para construção.</p> <p>Parágrafo único. Para os casos onde seja impossível a formação dos novos lotes sem concentrar o bosque em um ou mais lotes, será feita uma avaliação especial por parte da Secretaria de Município de Meio Ambiente e Instituto de Planejamento de Santa Maria, visando buscar o melhor desenho destes lotes, para a maior preservação possível do bosque.</p>
<p>Infraestrutura básica</p>	

Modificou	Acrescentou
<p>“§ 1º Se tecnicamente não houver condições de implantação de rede de esgoto cloacal, em decorrência da inexistência de redes coletoras e estação de tratamento fora da área do parcelamento, o Município pode exigir a implantação de estação de tratamento própria ou a adoção de solução alternativa para a coleta e tratamento do esgoto, de acordo com as normas da Concessionária, desde que ambientalmente adequada”</p> <p>Houve a supressão do trecho: “em parcelamentos de até 50.000m² (cinquenta mil metros quadrados).”</p> <p>—</p> <p>Foi excluído o Quadro que definia “Critérios de Parcelamento do Solo Urbano por zoneamento urbanístico” que determinava, entre outras informações, a superfície máxima de loteamentos fechados em hectares.</p>	<p>Foram acrescentados dois novos itens à infraestrutura básica (Art.78, 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> - sinalização horizontal e vertical das vias; - bacias de retenção das águas pluviais provenientes da contribuição do empreendimento, conforme necessidade demonstrada em estudo prévio; <p>§ 2º Após o recebimento do sistema adotado, o Município será responsável por sua manutenção.</p> <p>Art. 84. As quadras devem ter lados mínimos de 50 m (cinquenta metros) e máximo de 200 m (duzentos metros), exceto para os loteamentos populares, salvo autorização excepcional do Instituto de Planejamento de Santa Maria.</p>
Capítulo III - Das Diversas Modalidades De Parcelamento Do Solo	
Do Loteamento	
Modificou	Acrescentou
<p>A transferência para o Município era de 35% e passou a ser de 10%.</p> <p>—</p> <p>Retirado:</p> <p>§ 1º A área a ser transferida nunca poderá ter sua destinação</p>	<p>Art. 112. Nos Loteamentos, é obrigatória a transferência ao Município de, no mínimo, 10% (dez por cento) da área total da gleba para instalação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, distribuídos da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - devem ser reservados aos equipamentos urbanos e comunitários 5% (cinco por cento) da área total da matrícula;

<p>alterada;</p> <p>§ 2º A área deverá ser transferida em espécie, não podendo ser substituída por valor pecuniário, obras ou qualquer outra modalidade de contraprestação;</p> <p>§ 3º A transferência somente poderá ocorrer quando a região onde será implantado o novo loteamento já estiver suficientemente contemplada com equipamentos urbanos, comunitários e áreas de lazer já existentes nas proximidades.</p> <p>Art. 72. As áreas "non aedificandi", relativas aos espaços de preservação permanente, podem ser computadas na área a ser transferida ao Município a título de espaços livres de uso público, até o limite de 50% do percentual previsto no Art. 68 e 69 para esse fim, desde que reconhecido interesse público de manutenção do meio ambiente pelo órgão municipal próprio.</p>	<p>II - devem ser reservados para os espaços livres de uso público 5% (cinco por cento) de área total da matrícula, devendo parte deste percentual ser contornado por vias;</p> <p>III - quando houver, na gleba a ser parcelada, áreas "<i>non aedificandi</i>", relativas a áreas de preservação permanente, o percentual descrito no inciso I, será calculado sobre a área útil da gleba, descontadas as áreas de preservação permanente;</p> <p>IV - as áreas <i>non aedificandi</i>, relativas aos espaços de preservação permanente, podem ser computadas na área a ser transferida ao Município a título de espaços livres de uso público, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do percentual previsto no inciso II.</p> <p>Parágrafo único. As áreas destinadas ao sistema de circulação e equipamentos urbanos devem ser transferidas para o Município. Poderá ser aplicado o art. 71 desta Lei Complementar em relação à área descrita no <i>caput</i>.</p> <p>Art. 113. As áreas institucionais transferidas ao Município devem ter acesso para logradouro público e testada mínima exigida pelo zoneamento urbanístico, com confrontações delimitadas, passeio público e meio-fio.</p>
Dos Loteamentos de Interesse Social	
Modificou	Acrescentou
<p>A transferência para o Município era de 30% e passou a ser de 10%.</p> <p>Texto Anterior:</p> <p>VI - Transferência para o Município de 30% da área total da gleba a ser</p>	<p>Art. 123. O regime urbanístico dos loteamentos de interesse social obedece aos seguintes parâmetros mínimos:</p> <p>I - área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), para os lotes de meio de quadra e de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados),</p>

<p>loteada, sendo 20% para a implantação do sistema de circulação, dos equipamentos urbanos e comunitários, dos espaços livres de uso comum, de áreas reservadas para tratamento ou condução do esgoto cloacal e de áreas reservadas para absorção das águas pluviais, e 10% em lotes destinados à população carente cadastrada no Município, respeitados os critérios de distribuição da legislação específica;</p>	<p>para os lotes de esquina e área máxima de 300 m² (trezentos metros quadrados);</p> <p>II - testada mínima de 6 m (seis metros) para os lotes de meio de quadra e de 8 m (oito metros) para os lotes de esquina e testada máxima de 10 m (dez metros) para os lotes de meio de quadra e de 12 m (doze metros) para os lotes de esquina;</p> <p>III - densidade máxima de 40 (quarenta) unidades por hectare;</p> <p>IV - índice de aproveitamento do terreno de 1,0 (um vírgula zero); V - taxa de ocupação do terreno de 60% (sessenta por cento);</p> <p>VI - transferência para o Município de no mínimo 10% (dez por cento) da área total da gleba a ser loteada para a implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, dos espaços livres de uso comum, de áreas reservadas para tratamento ou condução do esgoto cloacal e de áreas reservadas para drenagem e manejo das águas pluviais, área verde e institucional;</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>Acrescentou à a infraestrutura mínima os seguintes itens:</p> <p>VII - instalação de rede de abastecimento de água potável;</p> <p>Parágrafo único. Em áreas a serem regularizadas podem ser dispensados os revestimentos da pavimentação.</p>
<p>Dos Condomínios fechados de lotes</p>	
<p>Modificou/Retirou</p>	<p>Acrescentou</p>

<p>Retirado:</p> <p>Art. 89 Somente será autorizada a implantação de Condomínio Fechado após estudo de viabilidade, caso a caso, nos seguintes casos:</p> <p>I - Para as glebas com dimensões, áreas e divisas superiores, definidos no quadro 2</p> <p>- Critérios de parcelamento do solo urbano para zoneamento urbanístico;</p> <p>II - localizados em áreas de proteção ambiental, onde essa forma de ocupação se revele conveniente para manter seus valores naturais.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>O percentual mínimo a ser reservado como área de uso comum era de 35% e passou a ser de 10%.</p> <p>Texto Anterior:</p> <p>Art. 91 O Município definirá, em cada caso, o percentual de área a ser reservada como área de uso comum, nunca inferior a 35% da área total da gleba.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>A destinação de área para uso público era de 10% e passou a ser 5%.</p> <p>Texto Anterior:</p> <p>§ 1º Quando a gleba de que trata este artigo não tiver sido objeto de parcelamento anterior e dele não tenha resultado prévia</p>	<p>Em negrito, acréscimos à redação anterior:</p> <p>Art. 131. Na instituição de Condomínio Fechado de Lotes será observado o limite máximo de 50.000 m² [5ha] (cinquenta mil metros quadrados) de área, com 250 m (duzentos e cinquenta metros) em seu lado maior. Em faces voltadas a vias públicas, deverá ser respeitada a permeabilidade visual e a relação com o pedestre, sendo vetada a extensão contínua de muros fechados. Propõe-se o uso de muros de até 80 cm (oitenta centímetros) de altura e gradil com altura liberada.</p> <p>Parágrafo único. Para os Condomínios Fechados de Lotes que, por sua localização, não apresentem o risco de causar, no presente ou no futuro, transtornos ao sistema viário adjacente, com a interrupção da continuidade das vias públicas ou dificuldades ao trânsito da região, poderá o Município, ouvido o IPLAN, permitir a ampliação da área prevista no <i>caput</i>, mediante contrapartida do empreendedor, a ser regulamentada por legislação específica.</p> <p>Art. 132. O Município definirá o percentual de área a ser reservada como área de uso comum nos Condomínios Fechados de Lotes, nunca inferior a 10% (dez por cento) da área total da gleba.</p> <p>§ 1º Quando a gleba de que trata este artigo não tiver sido objeto de parcelamento anterior e dele não tenha resultado prévia doação das áreas institucionais, deverá o empreendedor do Condomínio Fechado de Lotes destinar 5% (cinco por cento) do total da gleba</p>
---	--

<p>doação das áreas institucionais, deverá o empreendedor do Condomínio Fechado destinar 10% (dez por cento) do total da gleba para uso público, em localização a ser definida pelo Município fora da área condominial.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>Foi alterado o critério para autorização de vias de largura mínima inferior a 12 metros:</p> <p>§ 2º O Município pode autorizar vias de largura mínima inferior para</p> <p>Condomínio Fechado de Lotes, vias estas que sirvam no máximo à 25 (vinte e cinco) lotes.</p> <p>Texto anterior:</p> <p>§ 2º O Escritório da Cidade pode autorizar vias de largura mínima inferior para Condomínio Fechado com área total de até 10.000,00 (dez mil) m².</p>	<p>para uso público, em localização a ser definida pelo Município fora da área condominial, podendo-se aplicar o disposto no art. 71 desta Lei Complementar.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p>Novos artigos:</p> <p>Art. 135. No licenciamento dos projetos de construções a serem edificadas no interior dos Condomínios Fechados de Lotes deverá o setor competente do Município observar os parâmetros de padrão e tipologia definidos no projeto aprovado, bem como as condições urbanísticas definidas pela legislação Municipal para a zona onde localizado o imóvel, prevalecendo estas quando confrontarem com aqueles.</p> <p>Art. 136</p> <p>§ 3º São admitidas vias exclusivas para pedestres com largura mínima de 3 m (três metros), não podendo existir unidades privativas com frente exclusiva para as mesmas.</p>
--	---

APÊNDICE B

Conclusões do EIV Real Park

Aspecto analisado	Impacto	Avaliação	Mitigação e/ou compensação
Adensamento populacional	Adensamento direto: moradores Adensamento indireto: funcionários/empregados	Garantia da função social com densidade compatível com a região	Não necessita
Equipamentos urbanos	Rede de Esgoto	Sem rede de esgoto municipal próximo ao lote	Deverá ser estudada alternativa para devida disposição dos efluentes, como estação elevatória
Uso e Ocupação do Solo	Uso residencial	Uso e parâmetro compatível com legislação e entorno.	Não necessita
Valorização ou desvalorização Imobiliária	Valorização Imobiliária	Aumento moderado do valor localizacional dos vizinhos	Não necessita
Tráfego	Aumento do tráfego na região	Condições precárias das ruas do bairro e fluxo constante de veículos na BR	Melhorar a pavimentação das ruas e vias
Aeração, sombreamento e iluminação.	As futuras edificações poderão interferir nesses aspectos.	Os futuros moradores deverão obedecer normas e restrições impostas pela Legislação Municipal e, ainda, as restrições de ordem específica do loteamento, que regulam o direito de utilização e aproveitamento dos lotes.	Não necessita.
Paisagens, monumentos e patrimônio natural, histórico e cultural	Não identificado impacto.	Empreendimento alterará a paisagem não reconhecida como de valor natural ou cultural e não interferirá na integridade de bem tombado.	Não necessita.

Potencial de Poluição	Baixo	Avaliado meio-físico, biótico e socio-econômico	Reposição florestal de acordo com Alvará a ser emitido pela Secretaria de Município de Proteção Ambiental, a ser definido no processo de licenciamento ambiental; Gestão dos resíduos da construção civil (na etapa de LI) e programa de sensibilização ambiental para participação dos futuros moradores na coleta seletiva do município.
Impacto socioeconômico	Benéfico.	Empregos, melhoria na infraestrutura.	Não necessita.