
Elaine Adelina Pagani

(Organizadora)

Direito Urbanístico e Planejamento Urbano:

Temas atuais

1ª Edição

Porto Alegre

Ordem dos Advogados do Brasil/RS

2016

Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Temas atuais

**Membros da Comissão Especial de Direito Urbanístico e
Planejamento Urbano da OAB/RS**

Presidente

Elaine Adelina Pagani

Membros

André Cardoso Vasques

Adriana Motta

Caroline Morais Kunzler

Rodrigo Bueno Prestes

Rodrigo Cassol Lima

Membros convidados

Felipe Herrmann Fontoura

Maria Luciana Flurin Ludwig

1ª Edição

2ª Volume

Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano

2016

Porto Alegre, RS

FICHA CATALOGRÁFICA

Copyright © by autores

1ª Edição

Tiragem: 250 exemplares

Projeto gráfico e impressão: Sônia David Graphics

Diagramação e editoração: Rose Tesche

D635

Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Temas atuais /
Organizadora Elaine Adelina Pagani. – 1ª ed. Porto Alegre: OAB/ES.
V.2, 2015. 152p.: il.; 15x21cm

ISBN: 978-85-62896-02-6

1. Direito Urbanístico. 2. Planejamento Urbano. I. Elaine
Angelina Pagani. II. Título.

CDU 34.711

(Bibliotecária Jovita Cristina G. dos Santos CRB10/1517)

Capa e fotografia

Maria Luciana Flurin Ludwig

Felipe Herrmann Fontoura

Membros da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS

Presidente

Elaine Adelina Pagani

Membros

André Cardoso Vasques

Adriana Motta

Caroline Morais Kunzler

Rodrigo Bueno Prestes

Rodrigo Cassol Lima

Membros convidados

Felipe Herrmann Fontoura

Maria Luciana Flurin Ludwig

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Patrocinador



Apoiadores



Sumário

Apresentação	07
O Direito Urbanístico, a preservação do meio ambiente cultural & da atmosfera cultural	09
André Cardoso Vasques	
Direito à cidade: Relações sociais de poder em busca de empoderamento popular	15
Angélica Celeste Mirinhã	
O uso de cavalos na mobilidade urbana: dor e morte	29
Caroline Morais Kunzler	
A Regularização Fundiária como Instrumento para a Efetivação do Direito Social à Moradia: caso do município de Canoas/RS	47
Elaine Adelina Pagani	
Regularização fundiária – O registro de imóveis como fator de sinergia para a reordenação urbana nas cidades brasileiras	65
João Pedro Lamana Paiva	
Ensaio sobre relações possíveis entre criminologia, sociologia do desvio e antropologia urbana	83
José Antônio Gerzson Linck	
Cidades Sustentáveis	93
Luis Pereira Portella	
O caso da mobilidade urbana em Porto Alegre: a bicicleta como símbolo para uma cidade mais humana	113
Marcelo Sgarbossa	
Da Responsabilidade dos Geradores de Resíduos Sólidos Urbanos: uma análise do novo Código de Limpeza Urbana do Município de Porto Alegre à luz da Lei Federal nº 12.305/2010	125
Marília Longo do Nascimento	
Planos Diretores e Controle de Constitucionalidade: os vícios de procedimento	137
Vanêscia Buzelato Prestes	

Apresentação

Considerando que a OAB/RS está permanentemente atenta às demandas da cidadania, visando assim cumprir com o papel que lhe foi constitucionalmente outorgado, e diante das constantes transformações com as quais, em especial, as grandes cidades têm se deparado no que diz respeito à matéria do urbanismo e do planejamento urbano, é com satisfação que introduzo essa importante obra, resultado do dedicado e cuidadoso trabalho da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS, tão bem presidida pela Advogada Elaine Adelina Pagani.

Aproveito a oportunidade para destacar a importância de estarmos atualizados quanto ao tema, com o intuito de que possamos pugnar pela implementação de projetos que melhorem a qualidade de vida e que supram as necessidades atuais dos grandes centros urbanos.

Assim, com a convicção de que essa segunda obra ratifica o propósito de fomentar o debate e a reflexão entre as partes envolvidas, direta ou indiretamente, no processo de construção e reconstrução democrática do espaço urbano, estando entre elas nós advogados, reafirmo meus cumprimentos à equipe da Comissão Especial de Direito Urbanístico pelo habitual engajamento em prol desse relevante tema, desejando a todos uma ótima leitura.

Marcelo Machado Bertoluci
Presidente da OAB/RS

O Direito Urbanístico, a Preservação do Meio Ambiente Cultural & da Atmosfera Cultural

Por

André Cardoso Vasques¹

Resumo

A cidade na sua concepção original serviu para abrigar a elite cultural, econômica e política. Atualmente, a maior parte da população reside em espaços urbanos e não mais no campo. Esse foi um fenômeno não apenas no nosso país, mas mundial. Nas últimas décadas, os cidadãos vêm tomando a consciência de que a cidade é um espaço de todos e não mais da elite. O Direito Urbanístico é um instrumento fundamental para democratizar, humanizar e ordenar os espaços urbanos, sob vários ângulos, inclusive o cultural, de forma a garantir que cada cidade seja um espaço único.

Palavras-chave: Cidades – Preservação – Ambiente Cultural – Atmosfera Cultural – Espaços Únicos

1. O Povo Descobriu que é Titular da Cidade

A cidade ao longo da história foi um espaço da elite, o Direito Urbanístico surgiu a partir do fenômeno pelo qual a população migrou do campo para a cidade, e a preservação do ambiente cultural é uma pauta do povo, que recentemente descobriu que não é mais coadjuvante, mas ator nesse teatro chamado cidade.

Um rápido passeio pela história nos mostra que a cidade foi concebida para a elite. Era o local em que residia a monarquia, a aristocracia e, claro, um aparato para lhes servir no sistema de produção escravagista.

A própria pólis grega não é tão democrática quanto conta a História, pois era espaço para os “cidadãos gregos” que não trabalhavam, o trabalho era indigno, atividade reservada aos escravos.

É muito mais profunda do que pode parecer inicialmente a ideia de centro nas cidades, mais do que uma divisão geográfica ou local de centralização do comércio e de serviços públicos e privados, é o coração da pólis, propriedade e local da elite, ficando a periferia para o povo, os cidadãos de segunda classe que serviam aos primeiros.

Começamos falando de cidades em tempos muito remotos, quando o sistema de produção era escravagista. Posteriormente, mesmo com a superação desse meio de produção continuamos tendo a absoluta maioria da população

¹ Advogado. Formado em Direito pela PUCRS, pós-graduado em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhangera-Uniderp, membro da Comissão de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, sócio da Xavier Vasques Advogados Associados. E-mail: andre@xaviervasques.com.br

residindo na zona rural, pois a base da economia era a agricultura e ainda não tínhamos a industrialização.

A Revolução Industrial foi um marco na divisão cidade e zona rural, pois a partir dela inicia o fluxo migratório da população do campo para a cidade.

Vamos dar um salto na história e irmos para os anos 30 do século passado no Brasil. A cidade continua sendo da elite. Nela está a classe dirigente, os comerciantes, os intelectuais, os artistas, os doutores, os estudantes (e nessa época o acesso ao estudo era para poucos, geralmente filhos da classe dominante); o povo em sua maioria continuava no campo trabalhando.

Será a partir dos anos 60 que vamos assistir a uma aceleração do processo de urbanização que não parou mais. Hoje, no Brasil, seguramente mais de 83% da população vive em áreas urbanas (2).

Aqui há um fenômeno interessante. Séculos se passaram, a imensa maioria das pessoas reside nas cidades e somente recentemente, em termos de história, adquirimos a consciência de que esse não é mais um espaço da elite, mas do povo como um todo.

Passamos a assistir a um fenômeno cultural, jurídico, social, enfim, que permeia todos os campos do conhecimento e da vida, qual seja, a discussão pelo Direito à Cidade. Mas como pode ser isso? Não é evidente que a cidade é do povo? Não!

Por isso fizemos essa reflexão inicial de que a cidade ao longo de séculos não foi tratada como um espaço do povo.

Para aprofundar esse tema há um excelente artigo da Prof.^a Betânia Alfonsin, da PUCRS, intitulado “Quando o direito à cidade entra em cena”. A leitura é imperdível pela lucidez. No trabalho ela aborda, inclusive, as manifestações populares que tomaram as ruas das cidades brasileiras no ano de 2013 (3).

Feitas essas considerações, chegamos à conclusão de que o povo não é mais coadjuvante, mas ator desse teatro chamado cidade, vamos agora passar a tratar do Direito Urbanístico e da preservação do ambiente cultural e da *atmosfera cultural*.

2. O Direito Urbanístico

Sem compromisso de rigorismo científico, pode-se afirmar que o Direito Urbanístico, área do Direito Público, surge a partir do fenômeno da concentração da população em espaços urbanos e de todas as consequências que essa realidade implica, como mobilidade, direito à moradia, sustentabilidade e inúmeras outras questões.

A importância é tamanha que há uma produção legislativa importante no mundo e no Brasil versando sobre essas questões, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e, localmente, o tema é tratado na Constituição Federal e em inúmeros diplomas legais, *v.g.*, o Estatuto da Cidade.

3. A Preservação do Meio Ambiente Cultural

Em Direito Ambiental é clássica a divisão do meio ambiente em: i) meio ambiente natural ou físico; ii) meio ambiente artificial; iii) meio ambiente do trabalho; e, iv) meio ambiente cultural.

No caso desse pequeno trabalho, o nosso foco é a preservação do meio ambiente cultural. Mas o que será isso? O Prof. Talden Queiroz Farias, da Universidade Estadual da Paraíba, refere que: “O meio ambiente cultural é o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico e constitui-se tanto de bens de natureza material, a exemplo dos lugares, objetos e documentos de importância para a cultura, quanto imaterial, a exemplo dos idiomas, das danças, dos cultos religiosos e dos costumes de uma maneira geral. Embora comumente possa ser enquadrada como artificial, a classificação como meio ambiente cultural ocorre devido ao valor especial que adquiriu.”(4).

A preservação do ambiente cultural é um direito fundamental da cidadania.

Refere a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em seu artigo I:

Artigo I. Direito à Cidade

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidas nesta Carta.

...

Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e a preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural. (5).

Na ordem interna, a proteção ao patrimônio cultural está assegurada em diversos textos legais, a começar pela Carta Constitucional em seu art. 216. (6).

A preservação do meio ambiente cultural é competência das três esferas governamentais e a legislação alcança diversos institutos para essa proteção dos bens culturais, como tombamento, inventário, registro, vigilância, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação.

4. O Direito de Cada Cidade Ter a Sua Personalidade, Ser Única

O patrimônio cultural, que pode ser material ou imaterial, sem dúvida, é um direito e deve ser preservado. Quando falamos em imaterial, logo nos vem a

memória, de forma correta, as manifestações populares, como danças, músicas, manifestações religiosas, o carnaval, enfim, num país como o Brasil temos a felicidade de termos inúmeras e ricas expressões culturais.

Porém, o Direito Urbanístico há que preservar não somente o meio ambiente cultural, mas a própria *atmosfera cultural*. E o que é *atmosfera cultural*?

Difícil de definir, vamos então recorrer a exemplos: na cidade de Porto Alegre o bairro Cidade Baixa é um local que tem uma história arquitetônica preservada, quem conhece se encanta, reduto de estudantes, intelectuais e artistas, é um espaço cultural a céu aberto. Porém, ali há mais do que prédios para serem preservados, temos uma *atmosfera cultural*, a boemia está no ar. É uma situação semelhante a Lapa na cidade do Rio de Janeiro.

Há inúmeros outros exemplos, como a região do Caminito em Buenos Aires, o bairro do Bexiga em São Paulo, onde, nesse último, podemos nos sentir na Itália, não apenas pelo tipo físico dos moradores, pela culinária, pela generosidade nos gestos ao falar, há também uma *atmosfera cultural*.

Em Porto Alegre, temos a chamada zona do 4º Distrito. Foi lá, as margens do lago Guaíba, que eu sempre chamarei de rio, que surgiu a cidade. Hoje, a região que durante anos esteve abandonada, começa a ser revitalizada. Mas que *atmosfera cultural* lá podemos identificar? Temos um ambiente portuário, que nos remete aos anos 30 do século passado, quando lá “ocorria a vida” na Avenida Eduardo, antecessora ainda dos áureos tempos da Rua da Praia.

Nas cidades há mais do que patrimônios culturais e manifestações, há atmosferas que precisam ser preservadas.

Como vimos, o Direito Urbanístico dispõe de ferramentas para garantir essa preservação. O problema, como sempre, são os interesses econômicos e a memória (DNA) de que a cidade é da elite. Não é mais!

Se é verdade que a população cresce e é preciso que a cidade cresça para acomodar com dignidade as pessoas, também é verdade que uma cidade precisa preservar a sua história, para que tenha a sua referência, para que seja única e, nesse aspecto, para que tenha também as suas particulares *atmosferas culturais*.

Transcrevo parte do artigo da Prof.^a Caroline Morais Kunzler, em artigo intitulado “O que a nossa cidade tem de diferente das outras cidades?”:

Uma cidade sem identidade não pertence a ninguém. Em outras palavras, a pessoa só pode sentir que pertence a um lugar determinado, não a qualquer lugar. O sentimento de pertencimento ocorre em relação a um local específico. A identidade de uma cidade é tão relevante, ao ponto de ela ser um dos elementos que contribuem para a identidade do homem. A cidade onde se nasceu ou onde se vive faz parte da história de cada um.

Com o advento da globalização temos muitos lugares comuns, sem personali-

de, que se repetem de forma muito semelhante em diferentes partes do mundo. É o caso dos *shopping centers*, dos aeroportos ou lojas comerciais como, por exemplo, Mc Donalds. Para onde quer que se vá encontramos lugares padronizados, que no campo das ciências sociais consistem nas chamadas desterritorializações, que consistem na perda dos referenciais territoriais, ou seja, da identidade local. De acordo com COSTA (2005) “os cenários já não representam modos de vida únicos e diferenciados”, ao invés disso, “eles parecem negar a sua condição de “lugar”, tornando-se mera passagem ou itinerário, muito similares em qualquer canto do mundo”. Nessa mesma linha de pensamento, MARCHESAN (2008) conclui: “Dessa forma, as cidades tornaram-se, do ponto de vista paisagístico, cada vez mais semelhantes, perderam seus traços característicos”. (7)

5. Conclusão

As cidades não são mais feudos da elite, foram tomadas pelo povo. Nesse contexto surgiu o Direito Urbanístico com muitas, importantes e indelegáveis funções, todas com o objetivo de que a vida nas cidades flua com qualidade.

O Direito Urbanístico tem vários espectros de atuação, dentre os quais a preservação do ambiente cultural e, como visto acima, da própria *atmosfera cultural*, para que cada cidade seja única, tenha a sua personalidade, não sendo um espaço geográfico onde se amontoam pessoas, mas locais plurais, democráticos, humanizados e com a sua devida e ímpar “personalidade”.

Referências bibliográficas

1. KELLY, Paul e OUTROS. **O Livro da Política**. 1ª edição. São Paulo: Globo, 2013, 352 p.
2. TRIGUEIRO, André. **Mundo Sustentável 2 – Novos Rumos para um Planeta em Crise**. 1ª ed. São Paulo: Globo, 2012, 399 p.
3. ALFONSIN, Betânia. **Quando o direito à cidade entra em cena. Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico 01: caminhos legais para cidades sustentáveis** – Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS. 1ª edição. Uberaba: CNEC Edigraf, 2015, p. 27-34.
4. FARIAS, Talden Queiroz. **O conceito jurídico de meio ambiente**. Portal na internet ÂmbitoJurídico.com.br. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546. Acesso em: 21 abr. 2015.
5. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2004**. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2015.
6. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 abr. 2015.
7. KUNZLER, Caroline Moraes. **O que a nossa cidade tem de diferente das outras cidades? Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico 01: caminhos legais para cidades sustentáveis** – Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS. 1ª edição. Uberaba: CNEC Edigraf, 2015, p. 35-45.
8. LIMA, Larissa da Rocha Barros. **A preservação do meio ambiente cultural e a proteção através do tombamento: a ausência do federalismo cooperativo no município alagoano de Marechal Deodoro**. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/133/n2Lima.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2015.

Direito à cidade: relações sociais de poder em busca do empoderamento popular

Por

Angélica Celeste Mirinhã¹

Resumo

O presente artigo é baseado em estudo qualitativo de psicologia social, elaborado em uma universidade do Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa foi realizada em 2011, junto a moradores organizados pelos movimentos populares, a partir do relato de vivências urbanas grupais de relações de poder no acesso à terra e habitação, em busca do Direito à Cidade. A pesquisadora e sua equipe utilizaram as técnicas científicas Grupos Focais, Deriva, Mapa Psicogeográfico e Análise Documental. Participaram das narrativas grupais desse estudo vinte e cinco moradores residentes em cinco Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), nos municípios gaúchos de Viamão e Porto Alegre. Empreendimentos esses, construídos através da organização, da participação popular e do controle social dos recursos públicos.

Palavras-chave: Relações de poder – Direito à cidade – Empoderamento – Políticas públicas

1. Introdução

O conceito de Direito à Cidade, desenvolvido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968, nos remete a um grande laboratório da humanidade que se manifesta durante o exercício das relações de poder no acesso a terra e habitação (Kowarick,2000). No atual período de globalização do capital, a busca de justas e solidárias necessidades sociais se transforma em uma odisséia de significações urbanas segregadoras e de espoliação urbana. Estudiosos deste tema, como Nakano (2010) defendem a ideia de que em 2050, a taxa de urbanização chegará a 65% do total dos habitantes do planeta. Conforme o autor, nas próximas quatro décadas, as populações mais pobres estarão vivendo nas grandes cidades e em assentamentos precários. Segundo Nakano, o Brasil apresentará um dos mais acelerados processos de urbanização do século XXI, configurando uma das maiores aglomerações humanas mundiais. Por isso, seus habitantes precisam protagonizar, realmente, a política comunitária, buscando conhecimento e lutando pela democratização das relações de poder, visando a conquista de meios mais justos e democráticos de encontrar soluções possíveis para seus problemas.

Nesta perspectiva social e econômica mercantilizadora da cidade, é impor-

¹ Angélica Celeste Mirinhã é formada em psicologia social; militante ativista do Movimento Popular Comunitário; coordenadora nacional da Central de Movimentos Populares (CMP); presidente do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB) de Porto Alegre/RS e Conselheira do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social do RS (FEHIS) e Conselho Estadual das Cidades/RS.

tante destacar como alternativa a organização dos Movimentos Populares (MP), com o objetivo de planejar, transformar e ampliar o território social, buscando minimizar as péssimas condições de moradia dos setores menos abastados.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicados em 2010, o Rio Grande do Sul (RS) ainda apresenta um déficit habitacional de 7,6%. No enfrentamento dessa realidade, os Movimentos Populares, em parceria com o Poder Público, viabilizaram através de sua luta, moradia digna a mais de 2.850 pessoas no RS, conforme dados obtidos pelo Ministério das Cidades em 2013. Essas iniciativas sociais de acesso à terra e habitação, através do exercício das relações de poder em busca do direito à cidade, em nosso Estado e na região metropolitana de Porto Alegre, são responsáveis pela construção de mais de 57 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS). Entre esses, merecem destaque os cinco casos objetos de estudo desta pesquisa de psicologia social comunitária, nos quais a diversidade perante o marco legal habitacional e o caráter pioneiro de organização dos beneficiários, desempenharam papel fundamental para defender os interesses sociais comunitários de famílias de baixa renda, em prol do direito à cidade.

2. Os EHIS realizados com controle social sobre os recursos públicos

Tendo sempre como objetivo a participação e controle social dos recursos públicos para fins habitacionais, integrantes das cooperativas habitacionais afiliadas à Central de Movimentos Populares (CMP), atuam nos Conselhos Populares, Fóruns de Reforma Urbana, Conferências, Consulta Popular, Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, este último reconhecido mundialmente. Para a realização de todos os EHIS, outras parcerias foram essenciais para a concretização dessa conquista urbana histórica: CMP, Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, Câmara de Vereadores/PoA, Ministério Público/RS, Prefeituras Municipais/RS, Secretaria Estadual de Habitação/RS, Cartório de Registros/RS, Ong Guay, entre outros. Dentre os cinco EHIS estudados, destacam-se dois – Vilas Planetário e Renascença – em plena região central da capital gaúcha, qualificados com ações de urbanização e regularização nos anos 1990 em parceria entre Poder Público Municipal, Movimentos Populares e Associações de Moradores.

A Vila Planetário localizada no bairro Santana, com 150 famílias é um exemplo da luta do movimento popular para permanecer em área central da cidade. Seu projeto de urbanização executado pela Prefeitura de Porto Alegre em 1992, com a reconstrução total das unidades habitacionais, foi viabilizado através da participação dos seus moradores no OP e da criação da Lei da Concessão do Direito Real de Uso (CDRUH) durante a formação e capacitação de integrantes da CMP, no

FORUM DE REFORMA URBANA de POA. Dois anos depois, a Vila Renascença, no bairro Menino Deus, com 40 famílias, por decisão de seus moradores, escolheu a regularização fundiária. A comunidade foi beneficiada com saneamento básico, água, luz elétrica, abertura de um beco central e nove unidades mais precárias foram substituídas por casas novas. Passadas mais de duas décadas, seus moradores mantêm o mesmo traçado urbano e legal.

Os outros dois EHIS pesquisados, localizados no município de Viamão, na região metropolitana de Porto Alegre, são os Loteamentos Eldorado e Vivendas de São Tomé, onde vivem 190 e 204 famílias, respectivamente. Ambos construídos com esforço dos integrantes dos Movimentos Populares durante os anos 2000, se tornaram realidade através do investimento de recursos públicos federais, através dos Programas Minha Casa, Minha Vida e Crédito Solidário. A gestão e emprego dos recursos ocorreu em parceria entre as cooperativas habitacionais e o poder público federal. Sendo que, pela primeira vez, quatro cooperativas habitacionais COOHRREIOS, COOPHABON, COAGIGUE, COATERRA se unem para organizar os interessados e construir 204 unidades habitacionais no EHIS São Tomé. Um processo que envolveu visitas ao local para escolha e aquisição do terreno, contratação dos profissionais para a realização da infraestrutura, construção das casas e a fiscalização do projeto, comissão de obras e finanças, além do técnico social. Essa conquista é creditada a participação e controle social das cooperativas ligadas a CMP sobre recursos públicos federais, através do primeiro Programa Crédito Solidário no nosso Estado.

O quinto EHIS, denominado Utopia e Luta, localizado no Centro Histórico de Porto Alegre, é habitado desde 2008 por 44 famílias. O empreendimento foi viabilizado em uma edificação antiga e abandonada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O prédio foi beneficiado com obras de revitalização, executadas com recursos federais através Programa Crédito Solidário (PCS) e da Lei Federal 11481/2007, que prevê a regularização de prédios públicos para fins de moradia de interesse social, objetivando a função social da propriedade, sugerida pelo Estatuto das Cidades.

3. O direito à cidade como construção social

A produção de cidade é uma construção social, e não é sem razão que as pessoas quando lutam por necessidades sociais podem demonstrar seu descontentamento com os rumos da cidade, como nas manifestações de rua ocorridas em junho de 2013.

Na busca do acesso à terra e habitação, a pressão popular pode criar efetivas parcerias entre governo municipal e os Movimentos Populares e mudar as relações de poder em busca da democratização da cidade junto ao poder local, criando novos mecanismos de apropriação do espaço urbano. A versão urbana de

conquista social ilustrada nesta pesquisa, nos aproxima de formas bem sucedidas de minimizar a falta de atendimentos básicos e serviços sociais (Lefebvre, 1987). No entanto, nem todos estamos preparados para acessar formalmente os bens da cidade. Por isso, através deste artigo, pretendemos destacar a importância das relações sociais de poder na produção de cidade, desenvolvidas pelos atores sociais dos movimentos populares no acesso à moradia que, ao experimentar uma nova cultura urbana política, percebem diferentes visões de cidade; a formal, em que aqueles com maior renda compram os bens e os serviços e se apropriam do solo urbano central e o fazem a partir de iniciativas privadas legais e ilegais; e a informal, na qual os desprovidos de renda lutam para não reproduzir esse modelo de desenvolvimento especulativo e socialmente desagregador da cidade formal, que os empurra para as periferias da cidade (Maricato, 2002).

A conquista da casa pode ser um exercício para a compreensão das relações de poder e pode socializar a realidade dinâmica do acesso à cidade (Foucault, 1987). Ao democratizar o desenvolvimento das narrativas grupais dos entrevistados neste estudo, buscamos dar sentido às lutas pelo acesso à terra e habitação dos Movimentos Populares, como possibilidades exitosas de flexibilizar as relações de poder na cidade em busca do direito à cidade. Nossa pesquisa social, buscou socializar a produção de sentidos do cotidiano urbano de integrantes dos MPs no registro das narrativas grupais dos moradores nos cinco EHIS, nos quais ficaram evidenciadas perspectivas psicossociológicas de empoderamento popular.

4. Os Movimentos Populares Urbanos

Um breve histórico da atuação dos Movimentos Populares nos reporta aos anos 80, durante a transição para um governo mais democrático no nosso País. Naquele momento, a Assembleia Nacional dos Movimentos Populares (ANAMPOS) aproximou inúmeros movimentos no Brasil que se organizavam para uma nova realidade como a Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Nesse contexto desafiador, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) movimentou um novo princípio ético e marco legal para o desenvolvimento da política urbana. E assim, teorizando sobre noções do direito à cidade, os movimentos populares produziram um novo tempo na visão de cidades socialmente menos desiguais e culturalmente mais diversas.

A Central dos Movimentos Populares (Rovatti, 2011), criada em 1992, veio organizar e qualificar as lutas e reivindicações por uma cidade mais acolhedora e menos voraz, sem abrir mão de seu objetivo de sensibilizar suas entidades afiliadas. Sob o lema “luta pela participação popular nas Políticas Públicas” possibilitou a organização de cooperativas, fóruns e a capacitação e formação de quadros.

E com suas proposições educativas e democráticas começou a produzir conceitos de urbanidade social e perspectivas na redistribuição do poder e dos recursos públicos na cidade (Bourdieu, 1989). As cooperativas habitacionais ligadas à CMP, reivindicam, apoiam e defendem a busca de soluções para os problemas estruturais de acesso à terra e habitação em busca do Direito à Cidade. A partir do entendimento de que, para produzir habitação de interesse social, devemos buscar um amplo apelo do social para buscar o Direito Urbano à cidade (Pagani, 2015).

No âmbito comunitário, as lideranças ligadas à CMP atuam e se reportam a um setor significativo da população – sua comunidade. E, por vias não institucionalizadas, buscam sua força social coletiva para organizar e defender seu grupo comunitário. Essa luta se amplia para o bairro e a cidade, aumentando e qualificando as relações sociais para produzir uma cidade mais justa e solidária (Santos, 2004). A compreensão da urbanidade pelo movimento popular se torna necessária para toda a sociedade, pois seu protagonismo elabora uma crítica eficaz para questionar as estruturas vigentes, que obstruem as possibilidades de avanço popular na produção de uma cultura urbana social.

5. O empoderamento durante o exercício das relações de poder

O poder não surge frente ao homem, é uma conquista e, mesmo sendo próprio de seu caráter humano, não é algo fácil de obter. O poder é algo que se opõe como algo que exerce e se efetua nas relações (Foucault, 1973). Ao exercer as relações de poder, as lideranças dos movimentos populares podem experimentar habilidades que as tornam mais competentes e ampliar as nossas oportunidades e recursos para agir sem constrangimentos e limitações na democratização do solo urbano.

Conforme Carvalho (2004), “empowerment” é um processo através do qual as pessoas, organizações e comunidades alcançam poder e domínio sobre si mesmas, seu funcionamento e suas vidas. A luta pelo acesso à cidade não é um consenso, mas um produto de múltiplas visões de cidade. Nesse jogo social de interesses, uma comunidade e seus membros podem se organizar em torno da moradia e transformar essa luta em harmoniosos interesses sociais. No entanto, para adquirir o empoderamento atravessam exaustivos períodos de organização que envolvem discussões, tensões e conflitos na busca por recursos públicos. Quando conseguem seu intento, fortalecem suas competências e novas habilidades surgem para enfrentar o cotidiano com suas incertezas, adversidades e situações de risco. É importante que saibam que, mesmo na informalidade da cidade, a luta pelas demandas específicas pode se transformar em políticas públicas para todos (as). Através da participação popular e o controle social, os movimentos populares pressionam governos na busca do atendimento às necessidades reais da população, uma vez que, todos pagamos impostos e contribuímos com nossa contrapartida social na

aquisição do Direito à Cidade. Nesse contexto, conhecer as relações de poder qualifica a pressão social no acesso à cidade, considerando que, para produzir moradia digna as disputas pelo valor, localização e aquisição da terra estão à margem da governabilidade dos setores menos abastados da população.

6. O sujeito, o coletivo e o sentimento de cidade

O sujeito pode lutar só, para permanecer no cenário central da cidade, disputando as diferentes visões de cidade (Maricato, 2002), mas em coletivo pode ampliar essa luta e buscar a permanência de todos (as), em seu local de origem e na região central da cidade. Esta luta em grupo, para afirmação de território social, pode abalar o sistema vigente que insiste na tese de que o capital é mais importante que a vida humana. Na cidade existe uma relação desigual entre as classes sociais favorecidas e desfavorecidas, o que gera a culpabilização do sujeito. E esse sujeito, ao não compreender exatamente os rumos da cidade, pode afastar-se dos processos decisórios políticos por melhores condições de vida. Os grupos organizados, apesar da insistência do contemporâneo, transformam a política em instrumento de luta eficaz para resolver demandas históricas. E com o sentimento de grupo fortalecido, observam mais cautelosos a relação entre a realidade e as verdadeiras condições para avançarem em suas aspirações. As reivindicações grupais estimulam a necessidade de fortalecer fatores psicológicos como autoestima, temperamento, traumas e experiências positivas e negativas para seguir avançando.

O sentimento de cidade durante as relações sociais de poder é uma odisseia de comportamentos, significações, sentimentos, interesses e necessidades que geram uma memória da exclusão social da cidade coletiva (Risério, 2007). Esta percepção coletiva urbana das nuances do poder na cidade, democratiza interações que podem ser socializadas. Uma imagem mental da cidade protagonista pode impulsionar o grupo para avançar em busca do seu espaço urbano (Jodelet, 2002).

7. A construção de Políticas Públicas democratiza o Estado

Na construção de políticas públicas, os Movimentos Populares incidem na redistribuição do poder político e tentam sensibilizar o Estado de suas competências. Ao exercitar sua capacidade de lidar com as relações de poder e seus conflitos, estimulam a percepção de mediação e negociação para o bem coletivo. Pois é no coletivo que podemos ampliar nossa visão de poder e perceber as causas e de onde vêm as origens de um poder que massacra e oprime (Kowarick, 2000).

Os integrantes dos movimentos populares, ao reconhecerem suas demandas pessoais e traduzi-las em política pública grupal, beneficiam um número maior de pessoas, socializando relações de poder determinantes para o avanço de con-

quistas solidárias em busca dos recursos públicos (Baierle,2007). A aquisição da casa e do terreno e os bens sociais advindos desse processo, realizadas pelos atores do movimento popular na busca de empoderamento político, incluem tomadas de decisão que no futuro afetam diretamente suas vidas.

O Estado pode ser estratégico na luta pelo acesso à terra e habitação, mas necessita de pressão popular para se transformar em agente regulador dos desafios da especulação imobiliária, exercendo ação fiscalizadora, de modo a equilibrar interesses públicos e privados. Nas últimas décadas, devido a questões econômicas, o Governo Federal destinou parte do orçamento público para Políticas Públicas Sociais. Os movimentos populares, organizados em cooperativas habitacionais, participaram dessa política e juntos conseguiram construir espaços de diálogo para consolidar programas habitacionais para baixa renda, exercendo seu direito urbano, (Pagani,2015).

A democracia participativa desmistifica o poder do Estado e protagoniza Políticas Públicas Urbanas oriundas dos processos de participação popular, assim como o do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que já foi incorporado na governabilidade de muitos países. Ao democratizar o orçamento público, valores e princípios da soberania popular são ampliados pela participação direta da população na administração dos recursos públicos com transparência e inversão de prioridades. Esse exercício democrático traz possibilidades de realização de obras municipais que trazem empoderamento, transformando a mera reivindicação em controle social dos espaços sociopolíticos coletivos e dos recursos públicos (Kowarick, 2000).

A construção social da cidade necessita estratégias de mudança nas relações de poder do Estado (Bordieu,1989). Essa forma cidadina de empoderamento social aumenta a capacidade de alcançar objetivos, como acessar recursos públicos criando uma rede de mobilização que protegerá os envolvidos, que sempre podem experimentar liderança, tomar decisões, construir ações de apoio, comunicar, exercer papéis e ter responsabilidades. Essa é a oportunidade para mostrar suas capacidades de mobilização e organização em prol do crescimento e desenvolvimento sustentável (Kowarick,2000). A construção de parcerias políticas com as esferas públicas trazem efetivação, essa expressa na construção de leis que explicitam relações de poder na cidade e abrem espaço para mais domínio popular (Lefebvre,1989).

8. O Marco Legal na vida real

As narrativas grupais da memória do cotidiano de luta vivenciado nesta pesquisa contribuíram no resgate do direito à moradia (Alfonsin,1997). O arcabouço legal que possibilitou a permanência dos participantes deste estudo em seu lugar de origem, em áreas centrais de Porto Alegre, foi fundamental para fornecer possibili-

dades concretas no acesso à terra e habitação. As Leis 242/1991, da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), e 434/1999, sobre Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), respectivamente, foram criadas para regularizar áreas públicas para fins de moradia como as Vilas Planetário e Renascença, já mencionadas.

O Estatuto da Cidade (Lei 11127/2001) foi estratégico para o entendimento, pelo Movimento Popular, da função social da cidade. O advento da Lei 11224/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), foi fundamental para criar programas visando o acesso a recursos federais para construção de unidades habitacionais, tais como: Programa Crédito Solidário – PCS (Resolução Federal nº 93/2004) e Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei 11977/2009), implementados no Loteamento Eldorado, em Viamão/RS. Através desses, foi possível viabilizar a compra do terreno, a construção das unidades habitacionais, implantação de infraestrutura e a conseqüente valorização dos imóveis. Os Planos Diretores e os Conselhos e Conferências das Cidades são espaços legais estratégicos para a demarcação de terras, moradia social, busca de recursos públicos e consolidação dos direitos e políticas públicas. As leis são instrumentos poderosos de cidadania e empoderamento social sempre que possam ser implementadas na vida real.

9. A psicologia social na urbanicidade

Risério (2001) vê a urbanicidade como a cidade que molda a personalidade de cidadão enquanto busca acesso à cidade; assimila as mudanças culturais e psicológicas provocadas pela urbanização. Portando, a urbanicidade seria diferente do urbanismo, pois esse tem só a cidade como objeto de estudo, são só os urbanistas que pensam a cidade (Rovatti, 2011). Nesse sentido, esse conceito procura ligação mais próxima ao direito à cidade para todos, aprimorando a produção da mesma e o sentimento de lugar no seu aspecto coletivo psicossociocultural. A experiência do empoderamento psicológico se dá no aprendizado das relações de poder e na convivência coletiva de conquista do espaço urbano. Ao exercer o poder vamos superando situações de risco social (Câmara, 2009).

A psicologia social neste estudo busca identificar diretrizes mais humanas de convívio citadino. Pois a desordem urbana, resultante das dificuldades encontradas para buscar espaço, ou seja, para se situar e viver dentro e/ou fora de seu habitat, produz sentimentos e comportamentos sentidos no viver da cidade. A transformação positiva dessas relações de urbanicidade em busca de empoderamento social, pode fortalecer comportamentos de promoção e prevenção em saúde, originados pelos ganhos sociais (Câmara, 2009). No espaço da urbanização é onde a ideia de território aparece como forma e função. Uma significação social de uma cidade humanizada não é apenas um meio para criar e manter parte do contexto geográfico mas um avanço social (Santos, 2000). Quando se pensa

ou se constrói um projeto de lugar nas cidades, os fenômenos psicológicos desenvolvidos no espaço urbano são parte dessa construção de cidade. As relações sociais na busca do espaço na cidade, daqueles que nela vivem e nela buscam trabalho, produzem uma dinâmica urbana objeto de investigação pela Psicologia Social (Jodellet, 2004). Logo, a compreensão das relações de poder, objeto deste estudo, associadas à construção de saberes urbanos, politiza formas mais saudáveis de urbanidade para apropriação do espaço urbano, em suas manifestações psicológicas, na busca de empoderamento popular (Spink, 2000).

10. Os saberes derivados das narrativas grupais deste estudo

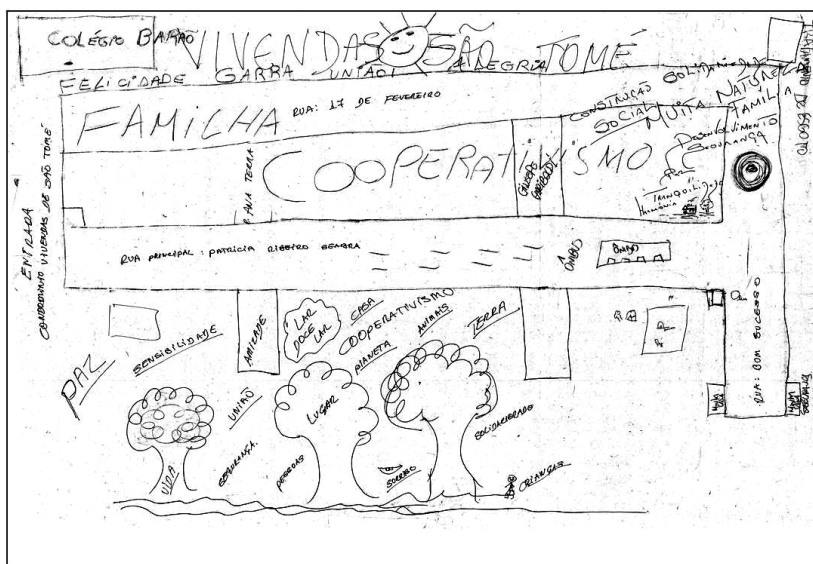
A seguir, socializamos em categorias, **as narrativas grupais dos participantes** no Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS) São Tomé, em Viamão, iniciado em 2001 e concluído em 2005, com destaque para as citações relatadas durante exercício das relações urbanas de poder na luta para o acesso à terra e habitação, em busca do Direito à Cidade que propiciaram seu empoderamento:

- Na categoria “Direito à Cidade” os participantes revelam: *“foram muitas lutas, foi muito difícil, foram até Brasília para conseguir”*. Salientaram que precisaram procurar terrenos mais afastados, pois na capital seria muito mais caro;
- Na categoria “Relações de Poder”, expressaram frases como *“A gente se sente ameaçado.” “A Caixa tem muito poder.” “Podemos perder o imóvel se não pagar a prestação.”* Citaram ainda o papel do Governo Federal;
- Na categoria “Terra e Habitação”, os participantes entendem o valor da terra. O terreno foi muito valorizado neste empreendimento: *“Este é o meu espaço”; “Temos que valorizar os terrenos grandes”, “No meu terreno dá pra colocar três barracas grandes”. “Estou pra cima da carne seca”, “Somos proprietários”;*
- Na categoria “Recursos Públicos”, os participantes lembram o papel da comissão de finanças; *“Temos muitas responsabilidades”; “muitas coisas dependem de nós”*. Foi ainda bem destacado o papel da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades;
- Na categoria “Marco Legal” os participantes citaram *“necessitamos conhecer mais as leis”; “a prefeitura tem regras e não democratiza”; “hoje somos agradecidos aos vereadores pela lei que autorizou a construção do nosso empreendimento”;* a partir da pressão popular;

- Na categoria “Organizações Populares”, os participantes explicaram com detalhes e muito destaque: “somos gratos a atuação das lideranças das cooperativas”. Inclusive, foram citados os nomes das pessoas que atuaram para realizar o empreendimento com as cooperativas. E se preocuparam em salientar: “temos a necessidade de organização futura no empreendimento”, citando a criação de uma Associação de Moradores;
- Na categoria “Ressignificação do Espaço”, foi evidenciada a conquista: a casa própria foi muito citada e a categorizaram como “meu canto”, “um sonho realizado. Ah, se eu não tivesse essa casa!”;
- Na categoria “Empoderamento”, o coletivo gerou a expressão: “Nós temos os mesmos ideais” e por isso somos um só poder. E afirmaram que estar lá mudou as suas vidas.

11. Mapa Psicogeográfico do Loteamento Vivendas de São Tomé

A seguir, ilustramos o exercício grupal do traçado do mapa psicogeográfico realizado com moradores do Loteamento Vivendas de São Tomé, em Viamão/RS, depois da DERIVA (caminhada pelo espaço conquistado). A resignificação do sentido de pertencimento ao local e o melhor usufruto da cidade, colocou em destaque o papel do cooperativismo na produção do empoderamento desse grupo.



12. Dialogando com a produção social urbana da pesquisa

O artigo em questão busca demonstrar as percepções das relações de poder durante o acesso à terra e habitação de vinte e cinco participantes dos movimentos populares, moradores de empreendimentos habitacionais conquistados no Rio Grande do Sul nas últimas décadas, através da participação popular e controle social dos recursos públicos. A leitura das narrativas grupais e o traçado do mapa psicogeográfico contidos neste estudo registram essa memória das ressignificações do acesso ao espaço urbano.

Os pesquisados são, na verdade, historiadores sociais da urbanicidade que, determinados, ousaram fazer política participativa e conseguiram acessar Políticas Públicas mais justas e democráticas de acesso a cidades. Através do acesso à moradia digna, informaram ao mundo sua forma de interpretar as relações de poder em busca de dignidade, crescimento e cidadania. Sua resistência em aceitar sua condição social, auxiliou-os a superar culturas capitalistas de urbanização da cidade e evidenciou a importância da pressão popular sobre o poder público para democratizar a gestão dos rumos da cidade. A riqueza de dados e percepções cidadinas demonstraram diferentes formas de organização da cidade. Ao dar conhecimento ao mundo dessa conquista histórica, a psicologia social trouxe à tona sentimentos cidadinos de lutadores sociais que enfrentaram a dinâmica urbana na informalidade.

Essas experiências nos desafiam a pesquisar outras formas de engajamento, aprendizagem e reconhecimento para avançar na busca do Direito à Cidade. As lideranças comunitárias continuam lutando, fortalecendo sentimentos de auto realização, identidade e pertencimento e, principalmente, integrando e globalizando suas lutas. Percebem que o momento histórico atual exige um exercício de empoderamento coletivo para continuar pressionando o Estado a minimizar a lógica da especulação de terras na cidade. Desejamos aprofundar a luta pela cidade como um passaporte poderoso para a saída de situações de resignação, dependência, impotência e dominação, para qualificar sua participação popular e organização comunitária. A percepção dos pesquisados (as), evidenciadas nas narrativas urbanas sobre os parceiros, Central de Movimentos Populares e Cooperativas Habitacionais, revelam que essas organizações desempenharam papel estratégico na construção dos EHIS e que futuras intervenções habitacionais, serão permeadas pelo aprendizado que tiveram nessa formação cidadina. As demandas de direito à cidade serão sempre complexas, pois envolvem questões além da casa e do terreno, como saneamento ambiental, transporte de qualidade, mobilidade urbana, trabalho digno, educação, saúde, cultura, entre outros. A cidade cidadã que queremos espera de nós uma consciência de mediação permanente das relações sociais.

A psicologia social busca historiar lutas cidadinas como esta, para mostrar a riqueza de detalhes das iniciativas de humanização da cidade, construída pelos integrantes dos movimentos populares, a partir da sua demanda específica. Ilustra ainda como os mesmos se sentem no pleno exercício de fruir, usufruir e construir um espaço habitável, com qualidade e saudável para todos. Podemos dizer que os entrevistados (as), em seu cotidiano de lutas, encontraram soluções sociais criativas de acesso à cidade. Houve, de fato, um processo no qual registramos a produção de sentidos nas relações sociais em busca de território social. Ao habitar, transformam as relações de poder e também são transformados por ela. Essa nova cultura urbana nasce de um sentimento de confiança comunitária, que cria laços e torna mais acessível a luta comunitária. A construção social de cidade, nesta pesquisa, testemunhou um registro histórico da memória dessas lutas sociais, na qual os militantes urbanos, empoderados, afirmam que continuarão exercendo seu papel, controlando e atuando, pressionando os governos a disponibilizarem recursos para renovar e atualizar a pauta da REFORMA URBANA. Esta realização para a psicologia social é o início de novas etapas para compreender princípios e diretrizes de outras lutas.

O momento histórico que vivemos no Brasil nos mostra que ainda há muito a avançar na democratização do poder. Precisamos construir outra visão de mundo social e humano envolvendo a comunidade, o bairro, a cidade e o mundo, pois viver com dignidade está além do acesso à casa e ao terreno, como testemunharam os participantes desta pesquisa, uma vez que, na busca da função social da cidade, foi democratizado parte do espaço urbano e transformado em território urbano de interesse social. A busca do protagonismo cidadão destes lutadores sociais objetivou seu empoderamento social. E durante o exercício das relações de poder de acesso aos bens sociais se organizaram sobre a perspectiva de “Direito a Cidade”. Ao encerrar este texto, nós pesquisadoras sociais, esperamos ter demonstrado o compromisso da psicologia social comunitária com os destinos da cidade. Ao cuidar de nosso “habitat” estamos preservando o interesse de todos (as) nós!

Referências bibliográficas

1. ALFONSIN, B. (1997). **Direito à Moradia**. Rio de Janeiro: Produções Literárias.
2. BACHELARD, G. (1957). **A Poética do Espaço**. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes.
3. BAIERLE, S. (2007). **Lutas urbanas POA**. 1ª ed. Porto Alegre: Free Foundation.
4. BAUMANN, Z. (2000). **Em busca da Política**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
5. BONDUKI, N. (2002). **Habitação Social Brasil**. São Paulo: Ed Estação Liberdade.
6. BORDIEU, P. (1989). **O Poder Simbólico**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
7. BOTTON, A (2006). **A Arquitetura da felicidade**. Rio de Janeiro: Rocco.
8. CÂMARA, S. G. (2009) **À procura de um lugar no mundo**. <http://www.cielo.com.br>.
9. CARVALHO, S. (2004). **Os múltiplos sentidos da categoria “empowerment” na Promoção à Saúde**. Cadernos de Saúde Pública, 20(4), 1088-1095.
10. COSTA, E. (2008). **A globalização e o capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular.
11. FOUCAULT, P. (1970). **Microfísica do Poder**. 25ª ed. São Paulo: Graal.
12. GONDIM, G. S. M. (2003). **Grupos Focais**. Revista Paidéia, 12(24),149-161.
13. JAQUES, B. P. (2003). **Apologia da Deriva**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
14. JODELET, D. (2002) **A cidade e a memória**. Projeto de Lugar. RJaneiro: Contra Capa.
15. KOWARICK, L (2000). **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34.
16. LEFEBVRE, H. (1969). **O Direito à Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro.
17. MARICATO, E. (2002). **A cidade é um grande negócio**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes.
18. MINAYO, M. (2007). **Pesquisa Social: Teoria, criatividade**. Petrópolis: Vozes.
19. Ministério das Cidades (2006). **Cartilha da 4ª Conf. Nacional das Cidades**.
20. MOSCÓVICI, S. (1988). **A Invenção da Sociedade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Vozes.
21. NAKANO, K. (2010). **Unir o urbano dividido**. Le Monde Diplomatique, 3(32),4-5.
22. PAGANI, E.(2015). **A importância do direito urbanístico na formação dos futuros profissionais que atuarão na área jurídica**. Uberaba. Editora Gráfica Cinecista;
23. POZZOBON, R. M. (2008). **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades.
24. RISERIO, A. (2007). **A Utopia brasileira e os Movimentos Negros**. Salvador: Ed 34.
25. ROLNIK, R. (1997). **A cidade e a Lei**. 1ª ed. São Paulo: Livros Studio Nobel.
26. SANTOS, M.(1988). **Metamorfoses dos Espaços Habitados**. São Paulo: Hucitec.
27. SANTOS, R. B. (2004). **Mov. Sociais Urbanos**. 1ª ed. São Paulo: Editora Afiliada.
28. SPINK, M J. (2000). **Práticas construcionistas discursivas na produção dos sentidos no cotidiano**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora.
29. VIGOTSKI, L.S (2008). **A formação social da mente**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes.

O uso de cavalos na mobilidade urbana: dor e morte

Por

Caroline Morais Kunzler¹

Resumo

Este artigo trata da mobilidade urbana, no que tange ao deslocamento através de veículos de tração animal. Relatam-se casos concretos de maus-tratos sofridos por cavalos que trabalham puxando carroças, nas ruas e estradas, e estudos científicos a respeito das consequências físicas e psíquicas provocadas nos animais. A partir desses dados, a autora deste artigo realizou pesquisa em todas as capitais do Brasil acerca da existência, ou não, de legislação sobre veículos de tração animal, seguida de análise dessas normas. Questões como acidentes de trânsito provocados por carroças, congestionamento, coleta de lixo, trabalho em condições dignas para carroceiros também são abordadas. Finalmente aponta-se como alternativa de solução o chamado “Cavalo de Lata”, veículo elétrico, cuja legislação de trânsito resiste em viabilizar.

Palavras-chave: Mobilidade urbana – Veículos de tração animal – Veículos elétricos – Maus-tratos aos animais – Levantamento de normas sobre o tema

1. Introdução

Você sabe dizer quantos “cavalos de potência” tem o motor do seu carro? Carros potentes e cavalos impotentes disputam espaço nas ruas e avenidas das cidades. Pessoas, veículos e animais fazem parte do trânsito² caótico, sendo o congestionamento uma realidade do nosso dia a dia. Um estudo sobre os impactos do congestionamento comprova que eles têm aumentado a cada ano³. A chamada “mobilidade urbana” consiste na “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”⁴.

A implementação de ciclovias, o aumento da qualidade do transporte público e o rodízio de carros são algumas das propostas feitas em defesa da mobilidade sustentável. O que se quer é a redução de automóveis para diminuir a poluição e contribuir para um meio ambiente de mais qualidade. Inúmeros artigos e debates acerca de mobilidade urbana sustentável se concentram nessa questão, buscando um ar mais limpo para os nossos pulmões, sem contar, é claro, com os outros be-

1 Advogada e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Membro da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS. Reside e trabalha em Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: seusbens@hotmail.com

2 De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, trânsito é “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga” (art. 1º, parágrafo 1º da lei 9.503/97). (grifo nosso).

3 A pesquisa mostrou um aumento drástico do tempo de congestionamento em Porto Alegre. Em 2006, o tempo de congestionamento aumentou uma média de 12%, em relação ao ano anterior; já no ano de 2007, houve um aumento em média de 27% em relação ao ano anterior. (Mobilidade Urbana nas Grandes Cidades Brasileiras: um estudo sobre os impactos do congestionamento)

4 Art. 4º, II da lei 12.587/12 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

nefícios decorrentes da redução da frota de automóveis como, por exemplo, menos estresse e menor tempo de deslocamento.

Todavia, este artigo pretende lançar um novo olhar sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente. Além da poluição do ar, devemos nos preocupar com os animais que são obrigados a transportar pessoas e cargas. A fauna faz parte do meio ambiente. Por que, então, quando pensamos em mobilidade sustentável ignoramos o sofrimento dos animais que se misturam entre caminhões, carros, motos, bicicletas e pedestres?

2. A vida dos cavalos na cidade

Primeiramente vamos relatar alguns casos⁵ de maus-tratos de cavalos, divulgados pela imprensa. Esses casos foram selecionados aleatoriamente, dentre tantos outros que podem ser facilmente encontrados através de uma busca feita na internet.



Foto 1: Cavalo com o olho furado.
(Fonte: divulgação/Polícia Militar)

Em 12 de agosto de 2011, No Rio Grande do Sul, no Município de Gravataí, na estrada Dionísio de Lima, um cavalo caiu da carroça que puxava e em seguida foi violentamente espancado pelo carroceiro. Tratava-se de um cavalo muito magro, com visíveis sinais de maus-tratos anteriores, além do maxilar fraturado e ferimentos no olho. O animal veio a óbito a caminho do Hospital Veterinário da UFRGS.

Em 08 de dezembro de 2014, em Santa Catarina, Município de Porto Belo, na praia Perequê, foi encontrado um cavalo com um dos olhos furados. O animal recebeu tratamento de um veterinário e sobreviveu. A chamada “Síndrome do olho furado” é uma prática adotada por muitos carroceiros que cegam um dos olhos do cavalo, para que percam a visão do lado do fluxo do trânsito. Ongs de proteção animal recebem denúncias de pessoas que “viram cavalos sem o globo ocular, com o olho inflamado, visivelmente furado ou queimado por produtos corrosivos. Muitos não apresentam sinais evidentes, porém, ao exame clínico, constata-se que não enxergam”.⁶

Em 15 de janeiro de 2011, em São Paulo, Município de Ribeirão Preto, na Avenida Francisco Junqueira, uma égua enquanto puxava uma carroça com aproxima-

5 “Cavalo morre após ser espancado por carroceiro, em Gravataí (RS)”; “Cavalo é encontrado com os olhos furados em Porto Belo (SC)”; “Égua que puxava carroça com 300 kg de materiais dá à luz no meio da rua”, reportagens disponíveis em: <http://www.anda.jor.br>; “Carta aberta aos porto-alegrenses”, postagem feita em 12/01/2015 disponível em: www.facebook.com/ongchincotenuncamais

6 “Síndrome do olho vazado” é a nova modalidade de tortura de cavalos”, disponível em: <http://www.anda.jor.br>

damente 300 kg de carga, deu à luz a um potro. O carroceiro Hidigaldo Baroni contou que “ela começou a jogar leite para fora, mas de quantos meses estava (grávida) a gente não sabia”. Foram até o local o Corpo de Bombeiros e depois foi chamado um tratador de cavalos para atender a égua e seu filhote. Os dois retornaram para a casa do carroceiro, no Jardim Ipiranga, que fica a uma distância de 175 km.

Em 12 de janeiro de 2015, no Rio Grande do Sul, Município de Porto Alegre, na Avenida Assis Brasil, um cavalo caiu no asfalto de exaustão e foi abandonado pelo carroceiro enquanto ficou agonizando ainda por duas horas. O corpo do animal foi retirado sem vida pelo DMLU e levado dentro de um caminhão de lixo.

Outra forma de crueldade é o mercado de aluguel de cavalos, enquanto seu dono descansa à noite, o cavalo continua trabalhando para outra pessoa⁷. “Quando não se prestam mais ao trabalho escravo eles são abandonados para morrerem de fome, sede ou doença nas ruas e estradas. Alguns são entregues a matadouros clandestinos”⁸. Os cavalos que puxam carroças sofrem maus-tratos constantemente. Quem nunca viu um cavalo ser açoitado enquanto puxa uma carroça pesada? É evidente a falta de bem-estar desses animais.

3. Os cavalos não estão livres

Mas nem sempre o que é evidente aos olhos de todos é o suficiente para que alguém tome uma providência a respeito. Assim, a ciência veio a se manifestar sobre o que o senso comum já sabia. Em 1965, foi criado um conceito científico de “bem-estar animal” pelos pesquisadores do Reino Unido, pertencentes ao chamado Comitê Brambell⁹. Esse comitê elaborou um instrumento chamado “Cinco Liberdades” que funciona como uma lista de checagem e serve para avaliar o “bem-estar animal”. Eis as Cinco Liberdades:

- Livre de fome e de sede
- Livre de dor, lesões e doenças
- Livre de desconforto
- Livre de medo e de estresse
- Livre para expressar comportamento natural

Uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro, pela Universidade Federal Fluminense, intitulada “Implicações para o bem-estar de equinos usados para tração

7 “A situação dos cavalos na cidade de São Paulo”, reportagem sobre o trabalho da ONG Anjos dos Cavalos, disponível em: <http://jornalanormais.blogspot.com.br>

8 Nota da redação do jornal ANDA, na reportagem “Égua que puxava carroça com 300 kg de materiais dá à luz no meio da rua”, disponível em: <http://www.anda.jor.br>

9 “Implicações para o bem-estar de equinos usados para tração de veículos” pesquisa realizada pela médica veterinária Mariângela Freitas de Almeida e Souza, onde o Comitê Brambell é citado.

de veículos”¹⁰ aplicou o critério das cinco liberdades em relação à situação específica dos cavalos. Veja a seguir o resultado desta pesquisa, acrescido de outras informações coletadas de denúncias da ONG “Chicote Nunca Mais” e de outras pesquisas realizadas por universidades em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e no Rio Grande do Sul (Passo Fundo):

a) **Livre de fome e de sede:** “Animais de trabalho precisam de uma ingestão extra de nutrientes para repor a energia gasta rapidamente. Equinos que tracionam carroças ou charretes podem aumentar em até 2,4 vezes o seu nível de necessidade de reposição energética, precisando também de água de boa qualidade à sua disposição”¹¹. Os equinos avaliados¹² estão todos abaixo do peso ideal para executar trabalho de força. Foram constatadas doenças relacionadas ao sistema digestivo, como palatite e ulcerações. A palatite tem como causa principal a alimentação grosseira ou hábito de morder madeiras devido à aerofagia. Cavalos procuram alimento no meio do lixo¹³.

b) **Livre de dor, lesões e doenças:** “Os animais andam entre os carros com as narinas na altura dos escapes dos veículos aspirando diretamente o dióxido de carbono ainda quente. Essa é a forma quimicamente mais tóxica e letal”¹⁴. Na Universidade de Passo Fundo, através do projeto S.O.S. Cavalos, estudantes de medicina veterinária fizeram um diagnóstico¹⁵ em 327 cavalos utilizados em carroças. Os resultados apontaram que a média de idade dos cavalos é de 12,8 anos de idade (quando o natural seria de 25 a 40 anos). Através de exames clínicos foram constatadas doenças do sistema digestivo, tegumentar, respiratório, músculo esquelético, cardiovascular, além de apresentarem alterações nos olhos e anexos, inclusive perfurações oculares. Ferimentos também são frequentemente ocasionados pelos arreios, freios, amarras e peias, pelo próprio veículo tracionado ou por sua carga, por golpes e açoites desferidos pelo condutor, por quedas e problemas com o ferrageamento. Acidentes no trânsito são comuns.

10 Idem a nota nº 9

11 Idem a nota nº 9

12 Idem a nota nº 9

13 “Para o visitante que chega, parece que enxerga um quadro pintado como uma grande “montanha de lixo”, com carrinhos de lixo, carroças e animais espalhados. (...) Diversos animais (cães, gatos, porcos, cavalos, ratos) vasculham o entulho a procura de alimentos”. Relato de pesquisador ao visitar uma vila de carroceiros. “O Balançar da carroça e as andanças pelo espaço escolar” Trabalho de conclusão em curso de especialização na Faculdade de Educação da UFRGS.

14 Relato da ONG Chicote Nunca Mais.

15 Pesquisa realizada pelas faculdades de Agronomia e Medicina Veterinária de Passo Fundo, intitulada “Aspectos socioeconômicos dos carroceiros da cidade de Passo Fundo e as condições de saúde dos cavalos atendidos pelo Projeto S.O.S. Cavalos de Carroça da Universidade de Passo Fundo.”

c) **Livre de desconforto:** “As ferraduras de ‘ferro’, ao atrito da marcha, esquentam mesmo que o asfalto esteja frio. No verão com a temperatura do asfalto em torno de 70°C , fica imensurável o calor que esses animais recebem nos cascos. Há uma discrepância em relação ao aro das rodas e altura dos cavalos. As rodas pequenas obrigam o animal fazer uma força para baixo (o peso da carga tende a levantar os varões) e outra força para frente para puxar a carroça. Os arreios ou barrigueiras são colocados na altura das axilas do animal, comprimindo a parte superior do abdome, pressionando o diafragma. Ao movimentar o veículo a compressão aumenta, aumentando também a dificuldade do animal para respirar. Além do peso normal, há carga extra produzida pelo “bag” (saco grande) colocado na parte de trás, por fora da carroça, apesar de ser proibido. Um animal consegue levantar, com esforço, no máximo seu peso. Os cavalos puxam cargas maiores que sua capacidade, muito acima de seu peso. São movidos a chicote (que é um crime segundo a Lei dos Crimes Ambientais)”¹⁶. “Equinos costumam sofrer de estresse calórico quando trabalham em condições de alta temperatura, sem acesso à água e sem o alívio da sombra nas áreas de descanso”¹⁷.

d) **Livre de medo e de estresse:** O estresse tem sido definido como um estado em que o animal é obrigado a fazer ajustes anormais ou extremos em sua fisiologia ou comportamento a fim de lidar com aspectos do ambiente ou manejo.¹⁸ “Equinos se assustam com facilidade e, instintivamente, partem em fuga. Tracionando carroças e charretes, esses animais costumam enfrentar muitas situações estressantes e ameaçadoras como a colocação de arreios e peias, a confusão do trânsito e o barulho e movimento nas ruas, o excesso de carga e o horário prolongado de trabalho, o descanso insuficiente, o manejo inadequado, incluindo a aplicação frequente de castigos, especialmente quando o animal se recusa a tracionar. (...) O fato de ter que se submeter a um ambiente, a pessoas e a situações tão antinaturais, ameaçadoras e estressantes, inclusive ao uso de violência, é um grave problema para o bem-estar desses animais.”¹⁹ O sistema imunológico é especialmente afetado pelo estresse do transporte.²⁰ O sofrimento mental dos animais também deve ser considerado²¹.

16 Idem a nota nº 14

17 Idem a nota nº 9

18 FOREMAN, J.H.; FERLAZZO, A. Physiological responses to stress in the horse. *Pferdeheilkunds*, v.12, p. 401-404, 1996. Citado por Felipe Conte Junior na dissertação de mestrado intitulada “Estresse em equinos submetidos ao transporte rodoviário” da UFPR.

19 Idem a nota nº 9

20 Dissertação de mestrado intitulada “Estresse em equinos submetidos ao transporte rodoviário” da UFPR.

21 “Para além da mera dor física, os esforços dos animais para escapar de gaiolas, jaulas e matadouros sugerem que eles também passam por sofrimento mental, como angústia, medo e pavor.” In: NACONECY, Carlos. *Ética & Animais*. p. 115

e) **Livre para expressar comportamento natural:** “Cavalos são animais altamente sociais, gostam de interagir com outros cavalos, de se limpar em grupo, de desfrutar da natureza e de explorá-la. Equinos de trabalho, entretanto, costumam ser mantidos isolados, durante ou mesmo após o trabalho, em instalações estéreis e empobrecidas, impedidos, na maior parte do tempo, de realizar comportamentos inerentes à sua natureza”²². Para um cavalo, o isolamento de outros animais, em especial os da própria espécie, representa risco de vida, pois durante 60 milhões de anos o equídeo solitário foi uma presa preferencial dos predadores. Espaços abertos, a busca por alimento, outros equinos por perto, é o que se deve oferecer aos cavalos para proporcionar-lhes saúde e bem-estar físico e psicológico. O tempo todo, os animais recebem e passam informações uns aos outros a respeito de quem é o líder e de quem é subordinado. Desde potros, brincam de disputar a liderança entre si. É assim que aprendem a controlar a força de suas mordidas e coices, a se comportar e a se relacionar. Quando um potro é separado da mãe ou isolado muito cedo, ocorrem dificuldades no convívio social com outros cavalos e também com o ser humano.²³ A primeira reação de um cavalo frente ao perigo é fugir, obviamente estar amarrado o tempo todo o impede de fazer isso.

4. Como o homem tem reagido a esta situação?

Realizei uma pesquisa²⁴ na legislação municipal das 27 capitais do Brasil, cujo resultado pode ser dividido em três grupos: municípios que ignoram o problema, não havendo nenhuma lei que trate da questão, municípios que regulam a atividade dos catadores e, por via indireta, criam obrigações quanto ao respeito e cuidado com os eqüinos; e municípios que proíbem o uso das carroças no trânsito. Veja os dados na tabela a seguir:

	Capital	Legislação municipal	Conteúdo da norma
1	Aracajú	Lei 3.502/2007	Regula a atividade do catador
2	Belém	-	-
3	Belo Horizonte	Lei 10.119/2011 e Projeto de lei 900/2013	A lei regula a atividade do catador e o projeto de lei adota o “cavalo de lata”
4	Boa Vista	-	-
5	Brasília	Lei 1.804/2014	Proíbe carroças somente nas vias pavimentadas

²² Idem a nota nº 9

²³ Pesquisa intitulada “Comportamento e biologia de equídeos” publicada no Boletim Epidemiológico Paulista.

²⁴ Pesquisa feita pela autora deste artigo, através da internet, passível de retificações.

	Capital	Legislação municipal	Conteúdo da norma
6	Campo Grande	Leis complementares 148/2009 e 232/2014	A primeira proibiu e a segunda voltou a permitir as carroças
7	Cuiabá	Lei 1.022/67	Proíbe maus tratos, mas não proíbe as carroças
8	Curitiba	Lei 11.381/2005	Regula a atividade do catador
9	Florianópolis	Lei 1.352/2014	Proíbe totalmente
10	Fortaleza	Lei 8.965/2005	Proíbe apenas o uso de animais feridos ou doentes no trânsito
11	Goiania	Lei 8.323/2005	Regula a atividade do catador
12	João Pessoa	-	-
13	Macapá	-	-
14	Maceió	Lei 4.963/2000	Proíbe as carroças apenas em algumas avenidas
15	Manaus	-	-
16	Natal	Projeto de lei 5.805/2014	Projeto de lei proíbe totalmente
17	Palmas	-	-
18	Porto Alegre	Lei 10.531/2008	Proíbe totalmente
19	Porto Velho	-	-
20	Recife	Lei 17.918/2013	Proíbe totalmente
21	Rio Branco	-	-
22	Rio de Janeiro	Lei 2.728/14	Proíbe o uso de carroças apenas pelas lojas de material de construção
23	Salvador	Decreto 11.682/1997	Proíbe apenas o uso de animais feridos ou doentes no trânsito
24	São Luis	Lei 194/2009	Proíbe carroças em avenidas e pontes
25	São Paulo	Lei 11.887/1995	Proíbe totalmente
26	Teresina	-	-
27	Vitória	Lei 8.678/2014	Proíbe totalmente

a) Fazendo de conta que não vê

Os maus-tratos sofridos pelos cavalos são inegáveis. Qualquer leigo é capaz de identificar a conduta dos carroceiros como crime ambiental, basta ler o art. 32 da lei 9.605/98.

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

Como então explicar a inércia de alguns municípios? Vou procurar analisar algumas objeções que são feitas à defesa dos animais.

A primeira objeção é que pessoas que se preocupam com a causa animal seriam pessoas emotivas, que não teriam condições de resolver o problema de forma objetiva. O ser humano não é um ser racional desprovido de sentimentos. O homem que não se sensibiliza com uma égua que ganha o seu filhote no asfalto, nem com o cavalo que tem o olho arrancado, este sim deve ter um problema. Estranho é não sentir compaixão por eles.²⁵ A violência com que os cavalos são tratados na rua causa um mal-estar nas pessoas, um cavalo machucado e esque-lético ser chicoteado impiedosamente é um ato de violência direta para o animal, que também “machuca”, indiretamente, as pessoas. É impossível evitar que razão e sentimentos nunca se encontrem.

A segunda objeção seria que, se os próprios animais matam uns aos outros, o homem também poderia matar (seria o caso de cavalos que morrem por doenças ou por exaustão). Esse argumento seria engraçado, se não fosse uma covardia. Porque aquelas pessoas que acusam os defensores da causa animal de emotivos e irracionais, são as mesmas pessoas que justificam matar animais justamente por imitação do comportamento irracional (instintivo) dos próprios animais.

A terceira objeção seria que os cavalos estão aí para servir ao homem, são úteis para o carroceiro e, conseqüentemente, poderíamos explorá-los. Um homem desempregado não perde valor por isso, pois o valor do ser humano é independente do quão útil ele possa ser para os outros. Seguindo a mesma lógica, o valor de um animal não está na utilidade que ele nos oferece. Independentemente da sua utilidade, ele merece ser tratado com respeito por ser um animal. “Pela mesma razão que mulheres não existem para servir os homens, os pobres para os ricos, os fracos para os fortes, os animais também não existem para nos servir.”²⁶ Antes de serem usados para nos servir, antes de serem amarrados a uma carroça, antes de serem transformados em um “motor” de veículos de tração, cavalos são cavalos e merecem respeito à sua natureza. Não é natural para eles viverem isolados de ou-

25 Um estudo americano com “serial killers” relatou que, durante a infância, eles tratavam animais com crueldade Albert Desalvo, o estuprador de Boston, na juventude prendia cães e gatos em caixotes de laranjas e atirava flechas através das frestas entre as tábuas. Jeffrey L. Dahmer, serial killer e desviado sexual, confessou ter canibalizado 17 homens e meninos. Quando criança empalava rãs, decapitava cachorros e prendia com estacas gatos em árvores no seu quintal. Relatos citados, na p. 136, da tese de doutorado intitulada “Tutela Jurídica dos Animais”.

26 NACONECY, Carlos. Ética & Animais. p. 179.

tros cavalos, seus cascos não são apropriados para galopar em asfalto, sua força não é suficiente para carga excessiva, seu alimento não são restos de lixo. Se não devemos explorar mulheres porque são mulheres, nem negros porque são negros, por que poderíamos explorar animais porque são animais? Esse preconceito com espécies diferentes da nossa chama-se “especismo”.

A quarta objeção seria que o cavalo é um ser que não tem consciência, não entende o que está acontecendo com ele, não tem sentimentos e que, portanto, não sofre, contanto que receba água e comida. O animal só consegue ser domesticado porque se estabelece uma comunicação entre ele e o homem. Não somos capazes de domesticar uma pedra, mas o animal sim, porque de alguma forma ele entende as ordens que lhe são dadas. Embora o animal não tenha uma “consciência reflexiva”, ou seja, dos próprios pensamentos e de si mesmo, ele possui a “consciência perceptiva”, pois percebe o mundo que o rodeia²⁷. O cavalo pode não saber refletir sobre a dura realidade que enfrenta, mas nem por isso deixa de sofrer. Qualquer animal (seja humano ou não-humano) é motivado a evitar o sofrimento e buscar o bem-estar. O cavalo tem consciência dos maus-tratos que sofre e se pudesse se libertaria desse sofrimento. Tudo isso – consciência do que acontece, interesse de evitar a dor, capacidade de sentir afeto – exige do homem uma nova postura, deixando de considerar o cavalo como uma coisa, para considerá-lo um ser vivo. Portanto, o cavalo não apenas pertence à outra espécie, mas também é um indivíduo, dentro desta outra espécie. Quem convive com animais domésticos sabe que cada um tem uma personalidade diferente. Um estudo na área de zootecnia afirma que “quando procura-se compreender a interação que ocorre no contato entre um homem e um cavalo, devemos partir de uma consideração inicial, ou seja, que ambos possuem uma personalidade própria e única.”²⁸ Despersonalizar cavalos, tratando-os como máquinas iguais, é uma estratégia usada para negar os direitos desses animais²⁹.

A última objeção, e talvez a mais usada, seria a de que a necessidade de sobrevivência dos carroceiros se sobrepõe à necessidade de sobrevivência dos cavalos. Muitas pessoas solidárias com a pobreza dos carroceiros até se mostram indignadas quando alguém age em defesa dos cavalos. Essa mesma postura de indignação, parte dos próprios carroceiros. Certa vez, eu mesma constatei isso. Ao pedir que um carroceiro parasse de chicotear o cavalo, ele respondeu, ironizando, que levaria o animal para tomar sorvete. É importante ficar claro que defender os cavalos, não significa que não nos importamos com a miséria humana. A esse respeito vale transcrever o seguinte trecho do livro *Ética & Animais*³⁰, de uma lucidez incrível:

27 Idem nota nº 26, p. 103.

28 Pesquisa realizada por professores de Zootecnia da UNESP que resultou no trabalho intitulado “Interação homem x cavalo”.

29 Idem nota nº 26, p. 195.

30 Idem nota nº 26, p. 159.

“Sentimentos morais não são como uma torta de tamanho fixo, que, se retirada uma fatia para os animais, acabará sobrando menos para as pessoas. Não precisamos nos preocupar em evitar o desperdício de tais sentimentos, pois eles não gastam com o uso. (...) Noções morais como respeito e compaixão são como recursos renováveis. O exercício das aptidões morais só faz aumentá-las. Elas não precisam ser guardadas para serem usadas apenas em casos excepcionalmente importantes”.

Portanto, nós, como seres racionais, somos capazes de ajudar os cavalos e os carroceiros, ao mesmo tempo. Talvez a forma mais fácil seja deixar tudo como está, como fazem os municípios omissos no Brasil, simplesmente porque podemos fazer isso. Mas “poder fazer” não significa ter o “direito de fazer”. O homem, para sobreviver, não tem o direito de praticar crime ambiental (maus-tratos de animais). Deve existir um limite moral na conduta do homem. O trabalho não deve ser digno só para o homem, atendendo apenas aos seus interesses, essa dignidade deve se estender também ao meio ambiente em que ele vive. Um trabalho não pode ser digno e criminoso ao mesmo tempo. Fazendo uma analogia, não podemos considerar o trabalho do “matador de aluguel” digno, ainda que este trabalho supra as necessidades de sobrevivência do matador.

Outros argumentos em prol dos carroceiros, como a importante tarefa de recolhimento do lixo e o uso da carroça como meio de locomoção tido como necessário, serão tratados mais adiante.

b) Cavalos com carteira assinada

Algumas das capitais brasileiras assumiram uma postura de reconhecimento do trabalho dos carroceiros (veja o “disque carroça”³¹) e acabaram incluindo alguns cuidados que estes profissionais devem ter em relação aos cavalos. Em algumas dessas leis foram criados verdadeiros direitos trabalhistas aos cavalos, como jornada de trabalho e descanso semanal. Veja as seguintes normas:

Lei de Goiânia:

Art. 6º Fica estipulada a carga diária máxima de oito horas diárias ou quarenta e oito horas semanais para circulação dos veículos de tração animal (carroças).

§ 1º A carga horária a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser cumprida da seguinte forma: de oito às doze horas e de treze às dezessete horas.

§ 2º Os veículos de tração animal (carroças) poderão circular nos dias úteis e nos sábados, respeitando o horário estabelecido no parágrafo anterior, ficando os domingos para descanso semanal dos animais utilizados no transporte.

31 A prefeitura de Belo Horizonte criou o “Disque-carroça” para facilitar a contratação dos serviços do carroceiro. Em apenas um ano 55 mil toneladas de entulho foram recicladas através do uso de carroças. Reportagem “Entulho do Bem” da revista Super interessante.

§ 3º Fica estabelecida para as charretes de passeio, a circulação no horário de quatorze as vinte e duas horas, inclusive domingos e feriados, desde que assegurado outro dia da semana para descanso semanal dos animais utilizados no transporte.

Lei de Cuiabá:

Art. 104 É expressamente proibido a qualquer pessoa maltratar os animais ou praticar ato de crueldade contra os mesmos, tais como:

(...)

V – obrigar qualquer animal a trabalhar mais de 8 (oito) horas contínuas sem descanso e mais de 6 (seis) horas, sem água e alimento apropriado.

Não há surpresa alguma na ineficácia dessas leis. Chega a ser ingênuo pensar que uma lei (que talvez o carroceiro nem tenha conhecimento) vai fazer com que o costume de explorar animais seja mudado. A lei não é mágica, é preciso que seja fiscalizada para ser cumprida. Mas como um fiscal poderá controlar a jornada de trabalho de um cavalo? Ou será que outra lei vai exigir que ele “bata o ponto”? Nenhum servidor público ficará de plantão na “baia” do cavalo para anotar seu horário de saída e de retorno. Resta a dúvida se o congestionamento no trânsito pode servir de justificativa para o cavalo chegar do trabalho atrasado. Ou seja, o cumprimento desta lei fica totalmente à mercê da consciência dos próprios carroceiros, cujo comportamento de exploração deu origem à norma. Àquelas objeções, vistas anteriormente neste artigo, estão arraigadas na mente dos carroceiros, não se muda uma cultura através de uma lei. Por isso, tais normas são totalmente ineficazes e se constituem em medidas ingênuas, para não dizer hipócritas, de solução para o problema. Como se colocar um direito no papel resolvesse tudo.

Imagine do que adiantaria melhorar as condições dos escravos, colocando correntes mais leves, açoitando menos, dando colchões para dormir na senzala. Do que adianta reduzir as horas de trabalho escravo dos cavalos, se durante essas horas eles vão puxar uma carroça com sobrepeso, vão ser espancados e vão continuar doentes e feridos? Não se trata de reformar a escravidão, mas de aboli-la.

Cabe mencionar, ainda, leis municipais que proíbem expressamente os maus-tratos impingidos aos cavalos. Algumas dessas normas, por exemplo, proíbem o uso do chicote, restando sem resposta a questão de como fazer um cavalo, sedento, faminto, exausto e doente, puxar uma carroça pesada por livre e espontânea vontade. Outro exemplo é o inciso primeiro do art. 104 da lei de Cuiabá, que limita o peso da carroça em 150 kg. Ora, como o fiscal vai aferir este peso? Ele não poderá se fiar apenas no volume de carga da carroça. O papel, por exemplo, não ocupa muito volume, mas pesa bastante.

São novas normas que surgem para fazerem companhia à lei dos crimes ambientais, que há tempos já coíbe tais práticas cruéis, mas que é muito pouco aplicada.

Uma forma mais honesta de ajudar os carroceiros e cavalos é regular a atividade de coleta de lixo, mas sem exploração animal. Desta forma, o sustento dos carroceiros é garantido e os cavalos são libertos da escravidão. Municípios podem subsidiar a construção de galpões de reciclagem, oferecer cursos sobre meio ambiente sustentável, estimular a criação de associação, cooperativas ou sindicatos dos carroceiros, estabelecer parcerias com o governo para prestação do serviço de coleta e reciclagem do lixo, substituir a carroça por outros veículos, através de doação ou comodato. Essas soluções não maquiam, mas atacam a raiz do problema.

Porém, o primeiro passo é justamente proibir as carroças, para provocar uma desacomodação dos carroceiros. Sem isso, a situação tende a se perpetuar, com carroceiros, sem perspectiva de melhores condições de trabalho, descontando a sua revolta em seres indefesos. Por outro lado, o poder público, ao excluir as carroças fica obrigado a encontrar uma outra saída que viabilize o trabalho de coleta. Já as medidas paliativas ou ingênuas não cobram uma atuação por parte do governo.

c) Carroças medievais que devem ficar no passado

Israel foi o primeiro país do mundo a proibir as carroças. No Brasil existem projetos de lei no Rio de Janeiro e em São Paulo prevendo a proibição em nível estadual. Um deputado federal gaúcho é o responsável pelo projeto de lei³² que prevê a proibição em todos os municípios do país, com mais de 80 mil habitantes.

Se a prática de crime ambiental decorrente do uso da carroça não for o bastante, ainda temos outros bons motivos para acabar com elas, tais como os riscos de acidentes no trânsito, a contribuição para o aumento dos congestionamentos e a saúde pública.

Acidentes de trânsito envolvendo carroças acontecem corriqueiramente. O animal pode se assustar com o farol dos carros, com uma ultrapassagem brusca a sua frente, com uma buzina. O acidente também pode ser provocado quando o animal tomba de repente no trânsito, por motivo de exaustão ou óbito. Devemos cogitar ainda a ocorrência de acidentes pelas imprudências do “motorista” da carroça, que não possui habilitação, sendo, muitas vezes, uma criança ou um adulto, drogado ou alcoolizado. Algumas das leis municipais que regulam a atividade do carroceiro instituem uma espécie de “carteira de habilitação” e o emplacamento da carroça, que não passam de um simples cadastramento dos carroceiros e suas carroças, visando a sua identificação, estando, nem de longe, estas leis preocupadas com a instrução do carroceiro para conduzir sua carroça. O trânsito no Brasil é responsável pelo maior índice de mortes no país, ganhando de enfartos e cânceres. É extremamente recomendável reduzir este índice de mortes, banindo as carro-

32 Projeto de Lei nº 6357/2013



Foto 2: Acidente na BR-262 (Fonte: divulgação/PRF)



Foto 3: Acidente na RS-153 (Fonte: divulgação/PRF)

ças, eis que elas são uma das causas de acidentes. Para ilustrar esse fator de risco, veja as fotos 2 e 3, as quais retratam acidentes envolvendo carroças.

Em Londres, por volta do ano de 1720, acidentes de trânsito provocados por carruagens e carroças representavam a principal causa de morte na cidade. Em Nova York, em 1867, uma média de quatro pessoas por semana morria por acidentes com cavalos³³. Estamos literalmente estagnados no passado quando permitimos, em pleno século XXI, que acidentes com carroças ainda aconteçam.

A grande maioria das pessoas já participou de um congestionamento, sendo dispensável uma explicação teórica do mesmo. A título de desabafo pode-se dizer que o congestionamento é “a busca improvável da jornada tranqüila, a diferença entre o bom-humor (almejado) ou o mau humor (quase certo).”³⁴ O uso de animais no trânsito previsto no código de Trânsito Brasileiro e na Política Nacional de Mobilidade Urbana é um contrassenso, especialmente em áreas urbanas. Todavia, alguém pode argumentar que o pobre precisa da carroça para se locomover nas avenidas e estradas, pois não tem condições financeiras de usar outros meios de transporte. Antes de responder este argumento, cabe informar um fato curioso.

Em Paris, no ano de 1662, foram instituídas as “carroças públicas para a comodidade dos burgueses”³⁵, um sistema precursor do transporte público. No entanto, apenas os burgueses poderiam usar as tais carroças públicas. O uso das carroças sempre foi restrito a uma classe social, no passado à classe alta, hoje à classe baixa. Mesmo mudando a classe social da carroça, ela continua alheia aos interesses da maioria. Em se tratando de congestionamento e segurança no trânsito, o interesse da maioria da sociedade deve prevalecer sobre o interesse daqueles poucos que usam a carroça. Não compensa colocar em perigo a vida de todos, nem inflar o congestionamento com carroças.

Sugiro que se faça o seguinte raciocínio: a maioria das pessoas se sujeita ao transporte público, em comparação a uma minoria que usa carro. Da mesma

33 Livro “Por que dirigimos assim?” de Tom Vanderbilt.

34 Da pesquisa intitulada “As carroças de cinco sous para a comunidade dos burgueses: Paris, São Paulo e o desafio histórico da mobilidade urbana.”

35 Idem a nota nº 33

forma, o carroceiro, dentro da sua classe social, compõe uma elite, pois a maioria dos pobres não possui uma carroça. A partir disso, podemos concluir que se os outros (que são a maioria) podem viver sem carro e sem carroça, motoristas e carroceiros também podem. Carros e carroças não são artigos indispensáveis, sem os quais a pessoa não sobrevive. Na verdade, a redução ou ausência de carros e carroças beneficia a todos, na medida em que melhora o trânsito. É o bem comum que devemos priorizar, não o interesse de uma classe social, seja ela qual for.

Permitir a circulação de carroças também traz consequências para a saúde pública, pois as fezes de cavalos doentes podem contaminar pessoas³⁶. Lembramos aqui de duas leis, a primeira prevendo o uso de luvas pelos carroceiros, de modo a evitar o contato com o seu próprio cavalo, sujo e doente, e a segunda criando a obrigação para carroceiros de limpar as fezes do seu animal na via pública. Ou seja, o carroceiro não precisa de luvas para mexer no lixo, mas para tocar no seu cavalo precisa. Fico imaginando o quanto seria “bom” para o fluxo do trânsito a carroça ter que parar toda vez que o cavalo evacua, para que seja feita a devida limpeza. Tais normas são tão lunáticas que não merecem maiores comentários. O problema da saúde pública deve ser resolvido com mais seriedade através do banimento das carroças.

5. Cavalo de Lata

Finalmente, é preciso saber separar o carroceiro da carroça, esta representa um verdadeiro instrumento de tortura para os cavalos. O carroceiro pode continuar recolhendo o lixo, através de carrinhos, assim como os catadores fazem, deixando, com isso, de praticar crime de maus-tratos. É preciso lembrar que a carroça não é usada apenas para recolher o lixo, que muitas vezes o carroceiro rasga e espalha nas ruas, levando embora apenas uma parte. A carroça também é usada para fazer frete de material de construção, entulho, móveis, etc. Temos que deixar de endeusar o carroceiro, como se ele estivesse fazendo um favor que a sociedade deve aceitar a qualquer preço. O transporte de lixo, ou de outra coisa qualquer, é um serviço pelo qual o carroceiro é remunerado. Assim como o pedreiro e o marceneiro também são. O carroceiro está agindo por interesse próprio, não para salvar o planeta. Aliás, torturando diariamente cavalos, fica claro que a natureza não é bem a sua preocupação.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos³⁷ conclama as cooperativas e associações de catadores à “responsabilidade compartilhada” pela coleta do lixo. Esse discurso político só serve para eximir a administração pública de prestar um

³⁶ Veja o relatório de doenças dos equídeos, no Programa Nacional de Sanidade dos Equídeos, do Ministério da Agricultura (www.agricultura.gov.br).

³⁷ A lei nº 12.305/2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

serviço de coleta de lixo adequado e suficiente, em contrapartida à taxa de lixo que pagamos. Ao invés disso, delega a sua responsabilidade para os carroceiros e catadores. O poder público deve então, no mínimo, dar o suporte necessário para a prestação do serviço, de forma digna.

Tecnologia para melhorar as condições de trabalho do catador e libertar os cavalos dos maus-tratos já existe. O engenheiro de produção Jason Duani Vargas criou o chamado “cavalo de lata”³⁸ que consiste num veículo elétrico capaz de transportar até 500 kg, movido à bateria, que consome de 2 a 6 centavos por quilômetro rodado, sem poluir o meio ambiente. Além disso, possui cinto de segurança, lâmpadas de LED, freios a disco, sinalizadores laterais e faixas reflexivas, garantindo segurança ao catador.

A solução já foi criada, a sociedade deve cobrar para que o governo proíba as carroças de uma vez por todas e realize investimentos em alternativas sustentáveis como essa. A iniciativa privada também pode colaborar financeiramente com esse projeto e, em contrapartida, utilizar as laterais do cavalo de lata como uma espécie de “outdoor”.



Foto 4: Cavalo de Lata
(Fonte: www.politicanarede.com.br)

Atualmente o Cavalo de Lata enfrenta entraves legais para ser efetivamente implementado no trânsito. Isto ocorre, pois o mesmo não se enquadra na descrição legal de veículo ciclo-elétrico. De acordo com o art. 1º, da Resolução nº 315 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), o veículo

deveria ter duas ou três rodas, enquanto o Cavalo de Lata tem quatro. A solução seria o Contran editar nova Resolução, na qual fosse previsto o veículo elétrico para fins de coleta de lixo, com quatro rodas. Uma alternativa seria alterar a própria Resolução nº 315, acrescentando um parágrafo ao artigo 1º, de modo a enquadrar o Cavalo de Lata.

Se de um lado temos uma norma de trânsito, que resiste em acompanhar os avanços tecnológicos; de outro, temos a lei de crimes ambientais, que simplesmente não é aplicada, no tocante aos maus-tratos de cavalos. É urgente estancar os crimes ambientais de maus-tratos aos animais, pois são vidas que estão sendo ceifadas diante de toda a sociedade.

Uma atitude admirável foi a do promotor de justiça, de Natal/RN, que ingressou com uma ação civil pública³⁹, diante da inércia política. O resultado desta

38 Para conhecer o Projeto Cavalo de lata acesse www.facebook.com/cavalolata. Além disso, o projeto é divulgado em inúmeras reportagens de jornais, revistas, programas de televisão, internet, etc.

39 Ação Civil Pública nº 0804904-78-2012.8.20.0001, a notícia a respeito desta decisão está disponível no site www.tjrn.jus.br.

ação foi o compromisso assumido pelo Município de criar, no prazo de 180 dias, lei proibindo as carroças. Um projeto de lei está atualmente tramitando na Câmara de Vereadores de Natal. Essa ação civil pública deveria ser replicada pelo Ministério Público, naquelas cidades em que o governo se omite.

Temos motivos de sobra para acabar com as carroças no trânsito:

- seja para oferecer uma locomoção alternativa, mais segura e digna para o carroceiro;
- seja porque o trabalho do cavalo que puxa acarroça se enquadra como crime ambiental de maus-tratos, (basta ver o resultado das pesquisas científicas para constatar que o bem-estar animal é incompatível com esta situação);
- seja por uma questão ética do homem em respeitar a dignidade do animal, tratando-o como tal e não como um veículo;
- seja por motivos de saúde pública, evitando o contágio de doenças dos equídeos;
- seja por uma mobilidade urbana sustentável (sem prejudicar a fauna);
- seja para melhorar o trânsito e evitar acidentes; e
- seja em razão da violência indireta que as pessoas sofrem ao assistir aos maus-tratos.

Hoje, estamos tão acostumados com as máquinas que nos parece absurdo o homem usar o trabalho escravo. Mas, há pouco mais de cem anos atrás, isso era aceito normalmente. O dono de um escravo diria ser impossível sobreviver sem o uso desta mão-de-obra. Estarmos imersos numa situação de injustiça impede que a percebamos com facilidade⁴⁰. Esperamos que, em breve, o carroceiro possa trabalhar, sem deixar um rastro de dor e morte. E contamos com as ações da sociedade organizada, do Ministério Público, do Poder Legislativo, do Contran e demais entidades envolvidas neste problema, para que os cavalos sejam finalmente libertos desta escravidão.

“A questão não é ‘eles podem pensar?’,
nem ‘eles podem falar?’,
mas eles podem sofrer?’.”

Jeremy Bentham

40 NACONECY, Carlos. *Ética & Animais*. p. 64

Referências bibliográficas

1. ALVES, Leonardo Porto et. al. (2014) **Aspectos socioeconômicos dos carroceiros da cidade de Passo Fundo e as condições de saúde dos cavalos atendidos pelo Projeto S.O.S. Cavalo de Carroça da Universidade de Passo Fundo**. In: CATAVENTOS - Revista de Extensão da Universidade de Cruz Alta. Nº 6. Cruz Alta: Universidade de Passo Fundo.
2. ANDRADE, Silvana. (2011) **Égua que puxava carroça com 300 kg de materiais dá à luz no meio da rua**. In: Agência de Notícias de Direitos Animais – ANDA. Disponível em: <http://www.anda.jor.br> Acesso em: 15 de fev. 2015
3. BEZERRA, Leonardo. (2009) **A situação dos cavalos na cidade de São Paulo**. Disponível em: <http://jornalanimais.blogspot.com.br> Acesso em: 16 de fev. 2015
4. BRASIL **Código de Trânsito Brasileiro Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 10 de fev. 2015
5. BRASIL **Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Resolução nº 315, de 8 de maio de 2009**. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm> Acesso em: 20 jul 2015
6. BRASIL **Lei dos Crimes Ambientais. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 20 de fev. 2015
7. BRASIL **Lei que Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 10 de fev. 2015
8. BRASIL **Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 12 de mar. 2015
9. BUENO, Marcio. (2011) **Cavalo morre após ser espancado por carroceiro, em Gravataí (RS)**. In: Agência de Notícias de Direitos Animais – ANDA. Disponível em: <http://www.anda.jor.br> Acesso em: 15 de fev. 2015
10. CONTE JUNIOR, Felipe. (2014) **Estresse em equinos submetidos ao transporte rodoviário**. Dissertação de mestrado em Ciência Animal. Palotina: Universidade Federal do Paraná
11. DIAS, Edna Cardozo. (2000) **Tutela Jurídica dos Animais**. Tese de doutorado em Direito. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais
12. FUJIHARA, Lauro. (2011) **'Síndrome do olho vazado' é a nova modalidade de tortura de cavalos**. In: Agência de Notícias de Direitos Animais – ANDA. Disponível em: <http://www.anda.jor.br> Acesso em: 15 de fev. 2015
13. GUIMARÃES, Leandro Fraga et al. (2013) **As carroças de cinco sous para a comunidade dos burgueses: Paris, São Paulo e o desafio histórico da mobilidade urbana**. In: Future Studies Research Journal v.5, n.1, pp.130-163. São Paulo
14. HENRIQUES JUNIOR, Lauro. (2003) **Entulho do Bem**. In: Revista Superinteressante. Edição nº 190. São Paulo: Editora Abril
15. LESCHONSKI, Claudia et. al.(2008) **Comportamento e Biologia de Equídeos**. In: Boletim Epidemiológico Paulista, vol. 5, nº 52. São Paulo: Coordenadoria de Controle de Doenças da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo
16. NACONECY, Carlos. (2014) **Ética & Animais: um guia de argumentação filosófica**. Porto Alegre: EDIPUCRS
17. PUOLI FILHO, José Nicolau Prospero et al. (2009) **Interação homem x cavalo**. In: V Simpósio de Ciências da UNESP e VI Encontro de Zootecnia – UNESP. São Paulo
18. RESENDE, Paulo Tarso Vilela de, e SOUSA, Paulo Renato de (2009) **Mobilidade Urbana nas Grandes Cidades Brasileiras: um estudo sobre os impactos do congestionamento**. Nova Lima: Fundação Dom Cabral.
19. SIMÕES, Alexandre Pereira. (2012) **O Balançar da carroça e as andanças pelo espaço escolar: narrativa sobre a escola de um grupo de catadores de uma vila de Porto Alegre**. Monografia de Especialização em Educação. Porto Alegre: UFRGS
20. SOARES, Fair. (2015) **Carta aberta aos porto-alegrenses**. Disponível em: www.facebook.com/ongchincotennuncamais Acesso em: 12 de jan. 2015
21. SOUZA, Mariângela Freitas de Almeida. (2006) **Implicações para o bem-estar de equinos usados para tração de veículos**. In: Revista Brasileira de Direito Animal. nº 1, vol. 1, Bahia: Univerdade Federal da Bahia
22. VANDERBILT, Tom (2008) **Por que dirigimos assim?** Rio de Janeiro: Editora Campus

A Regularização Fundiária como Instrumento para a Efetivação do Direito Social à Moradia: caso do município de Canoas/RS

Por

Elaine Adelina Pagani¹

Resumo

A produção de assentamentos informais decorre do próprio sistema capitalista que é por natureza segregador. As pessoas excluídas do mercado imobiliário formal buscam alternativas no mercado imobiliário informal e acabam por instalar as suas moradias em ocupações, favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais públicos ou privados irregulares. Diante disso, cada situação concreta requer tratamento diferenciado no processo de regularização fundiária. Como objeto específico desta análise optou-se pelo município de Canoas/RS, o qual é um município relativamente jovem, mas que apresenta cerca de um terço do seu território com assentamentos informais. Assim, verificando a distribuição da irregularidade fundiária no município fica evidenciada que a desigualdade sócio-espacial atua como um fator de exclusão para o exercício do direito social à moradia pelas populações locais.

Palavras-chave: Regularização fundiária – Direito à moradia – Canoas/RS

1. O município de Canoas no espaço e no tempo

Os primeiros habitantes das terras onde hoje está situado o município de Canoas foram os índios das tribos Tapes e Minuanos. Entretanto, como o território da atual Canoas passou a ser passagem para os tropeiros, esses começaram a se instalar nas terras. A partir de 1725, começaram a chegar os primeiros tropeiros de gado oriundos de Laguna, Santa Catarina, e entre eles, destaca-se o povoador Francisco Pinto Bandeira. Ele foi o colonizador de Canoas. Nessa época da história, o Rio Grande do Sul era uma espécie de “Terra sem dono” e confundia-se com as possessões espanholas, sendo que até a tomada de posse do território do Estado por Silva Paes, em 1737, o Rio Grande do Sul era considerado um local estratégico para os propósitos portugueses de impedir o avanço dos castelhanos e dos índios das Missões Jesuítas.²

Para contemplar os propósitos portugueses, Francisco Pinto Bandeira foi designado para vir ao Sul e povoá-lo. Ele transpôs o Rio Gravataí e assumiu posição estratégica na Colina do Abílio ao longo do Rio dos Sinos a fim de impedir que o comércio de gado caísse em poder dos castelhanos. Assim, desde 1733 na

¹ Mestra em Direito pela PUCRS. Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade CNEC Gravataí.

estância da paragem “Guaixim-Sapucaia”, instalou a “Fazenda do Gravataí”, solicitando Carta de Sesmaria à Coroa Portuguesa. Atualmente, essa localidade é o bairro Estância Velha, considerado o marco inicial do município.

Com a morte do primeiro povoador, da atual Canoas, Francisco Pinto Bandeira em 1771, a “Fazenda do Gravataí” passou sucessivamente para a sua viúva, Dona Clara Maria de Oliveira, e dessa, ao filho Brigadeiro Rafael Pinto Bandeira. Mais tarde, com a morte de Rafael Pinto Bandeira, a Fazenda passou para a sua esposa, Josefa Eulália de Azevedo, mais conhecida como Brigadeira.³ A partir de então, os demais sucessores da família Pinto Bandeira deram início aos primeiros fracionamentos das terras com a venda para terceiros.

Com a construção da estrada de ferro tem-se um importante marco histórico do início do povoamento urbano de Canoas, que ainda estava sob administração do município de Porto Alegre.⁴ A estrada de ferro que ligava Porto Alegre a São Leopoldo foi inaugurada em 14 de abril de 1874. Essa estrada de ferro passou pelo meio das terras da Fazenda do Gravataí, que nessa época eram de propriedade do Major Vicente Ferrer da Silva e de José Joaquim dos Santos Ferreira. O traçado da estrada de ferro atingia capões de mato, por isso e para evitar prejuízos a sua propriedade, o Major Vicente Ferrer da Silva organizou uma guarda para extrair as madeiras e construir canoas que eram levadas ao “Porto do Sobrado” junto às margens do Rio dos Sinos. Segundo Ivonete Chiden Pereira, “Por esta razão, o local começou a ser chamado de “Capão das Canoas”, nome que deu origem à estação, ao povoado e, finalmente, ao município “Canoas”.⁵ Não obstante a isso, a origem do nome da cidade ainda mantém uma polêmica, pois outra versão sustenta que o nome Canoas origina-se do fato de que os índios que habitavam o território de Canoas construíam canoas.

Na antiga sede da “Fazenda do Gravataí” foi construída a estação do trem. Com isso, o proprietário das terras, Maj. Vicente Ferrer da Silva, colocou a venda um lote de chácaras de veraneio no entorno da estação, pois o local era aprazível e bucólico. Logo, pessoas abastadas da capital compraram as propriedades e começaram a frequentar as chácaras com habitualidade, passando inclusive, a constituir residências definitivas com o passar do tempo.

Por volta de 1900, o povoado de Canoas já contava com uma população de, aproximadamente, 600 habitantes. Em 1908, os Irmãos Lassalistas instalam uma escola agrícola e uma escola de ensino primário e secundário em frente à estação de trem, no centro da cidade. A partir de então, a paisagem de Canoas começa a mudar

2 PEREIRA, Ivonete Childen. Conhecendo Canoas das estância à urbanização. 7ª ed., Porto Alegre: Nova Prova, 2009. p.12.

3 SILVA, João Palma. As origens de Canoas. Conquista – povoamento – evolução. Prefeitura de Canoas. 2ª ed., 1996. p.79.

4 Em 26 de dezembro de 1912, o território da atual Canoas passa a ser sede do 4º Distrito de Gravataí. O atual município de Gravataí foi criado pela Lei nº. 1.247/1880 que, desmembrando-se de Porto Alegre manteve anexo o atual território de Canoas.

5 PEREIRA, Ivonete Childen. Conhecendo Canoas das estância à urbanização. 7ª ed., Porto Alegre: Nova Prova, 2009. p.13.

tomando ares de cidade, ou seja, as antigas chácaras dão lugar a escolas, lojas, salões de baile, igrejas e comércios. Todavia, Canoas ainda era integrante do município de Gravataí. Pelo Ato Municipal n.º 48, de 26 de dezembro de 1912, foi criado o Distrito de Canoas. Em 1937, foi instalado o 3.º Regimento da Aviação Militar, hoje denominado o 5.º Comando Aéreo Militar, fato que foi decisivo para que o Distrito de Canoas fosse emancipado do município de Gravataí. Mas antes disso, pelo Decreto n.º 7.589, de 29 de novembro de 1938, o Distrito de Canoas foi elevado a categoria de Vila, e, posteriormente, pelo Decreto Estadual n.º 7.839, de 27 de junho de 1939, foi criado o município de Canoas. Sendo que a instalação do município ocorreu em 15 de janeiro de 1940.

Em 1940, foi construída a Rodovia Getúlio Vargas, denominada BR116, o que impulsionou o desenvolvimento do município com a instalação das primeiras indústrias no território de Canoas.

Em 1950, o município recebeu muitas pessoas vindas de outros municípios tornando-se conhecida como “cidade dormitório”, por abrigar um grande número de habitações de empregados operários que trabalhavam na capital. A instalação da Refinaria Alberto Pasqualini também foi um forte fator de contribuição para o crescimento econômico e populacional de Canoas.

Hoje, o município de Canoas pertence à região metropolitana de Porto Alegre apresentando território totalmente urbano.⁶ Segundo dados do IBGE, Canoas possui, atualmente, 334.684 habitantes e a densidade demográfica da cidade é de 2.553,0 hab/km², distribuída nos 124 km² de área.⁷ O município de Canoas representa 0,0461% da área do Estado do Rio Grande do Sul, 0,0220% da área da Região Sul e, 0,0014% do território brasileiro.

O município de Canoas constitui-se num pólo regional importante, pois está geograficamente localizado a norte com o município de Esteio, ao sul com o município de Porto Alegre, a leste com o município de Cachoeirinha, e, a oeste com o município de Nova Santa Rita. Está situado a doze (12) quilômetros de Porto Alegre e a cinco (5) quilômetros do Aeroporto Internacional Salgado Filho, sendo que o acesso à cidade pode ser feito por três rodovias federais (BR-116, BR-290 e BR-386) e por uma rodovia estadual (RS-118), além da facilidade de ligação Aeroportuária. O município também conta com a Rodovia do Parque, BR-448, ao oeste da BR-116, que liga Porto Alegre a Sapucaia. Encontra-se ainda em fase de projeto a Rodovia do Progresso, também denominada de RS-010, a leste da BR-116, que terá cerca de quarenta e dois (42) quilômetros, com início na BR-290, na altura da Avenida Assis Brasil, entre Porto Alegre e Cachoeirinha e chegada na RS-239, entre Campo Bom ou Sapiranga, conforme as negociações para a implementação

6 A partir do Censo de 2000, Canoas passa a ser considerada somente como área urbana. Assim também determina o Art. 2.º da Lei n.º 5.341/2008.

7 O município de Canoas estava distribuído num território de 131,1km² até 20 de março de 1992, tadavia, com a Lei Estadual n.º 9.585/92, o Distrito de Nova Santa Rita foi emancipado de Canoas, passando a ser denominado de Nova Santa Rita.

do projeto.⁸ A hidrografia do território de Canoas é formada por rios e arroios. Os rios que limitam o território de Canoas são: o Rio dos Sinos, que faz limite a oeste com o município de Nova Santa Rita e o Rio Gravataí, que faz limite ao sul com o município de Porto Alegre. Dentre os Arroios que drenam o território de Canoas destacam-se o Arroio da Brigadeira, que faz limite a leste com o município de Cachoeirinha, o Arroio Sapucaia, que faz limite a norte com o município de Esteio, o Arroio Araçá, o Arroio das Garças e o Arroio Estância.

Canoas além de constituir-se num pólo de ensino, por abrigar quatro Instituições de Ensino Superior, é conhecida pela sua forte vocação industrial, sendo que nos últimos quatro anos cresceu mais de 20%. Segundo dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2007), Canoas apresenta 1.796 indústrias de transformação. As empresas dos segmentos de derivados de petróleo, implementos agrícolas, móveis, vidros, adubos, produtos automotivos, metal-mecânico e químico é que sustentam o setor industrial, reforçando assim o seu papel regional. Entre as principais indústrias estão a Alberto Pasqualini REFAP S.A., IRIEL Indústria e Comércio de sistemas elétricos Ltda., Internacional Indústria Automotiva da América do Sul Ltda., AGCO do Brasil Comércio e Indústria Ltda, MAXIFORJA S/A Forjaria e Metalúrgica, AREVA Transmissão & Distribuição de Energia Ltda., International Springer Carrier, BUNGE Fertilizantes S.A., BIG, CARREFOUR, Bourbon Zaffari, entre outros.

Dessa forma, Canoas é um município jovem e cem por cento urbano que abriga em seu território uma considerável parcela da população gaúcha e ainda um forte setor industrial, todavia, apresenta um terço do seu território com irregularidades fundiárias. É um município que apresenta um território fragmentado e com muitos assentamentos informais desprovidos de serviços e equipamentos urbanos confrontando os direitos sociais da população diretamente afetada. A seguir será verificado de que forma o correu a ocupação do solo em Canoas a partir da evolução urbana.

2. A produção do espaço em face da evolução urbana

O crescimento econômico de Canoas deu-se, principalmente, a partir de 1945, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, com a construção da Rodovia Getúlio Vargas – BR-116. Houve a implantação de muitas indústrias, além da instalação da Base do 5º Comando Aéreo Militar e da Refinaria Alberto Pasqualini, impulsionando assim o crescimento econômico do município. Isso contribuiu para que muitas pessoas migrassem para Canoas.

Geralmente, a ocupação inicial de uma cidade e a sua consequente expansão ocorrem na parte mais alta devido a localização estratégica, todavia, em Canoas isso não ocorreu de forma efetiva, ou seja, a ocupação inicial ocorreu na

8 Jornal ABC, 01/11/2009, ano I, n. 3567, p.11.

parte mais alta, mas não houve o crescimento da cidade a partir da sua ocupação inicial.⁹ Nesse sentido:

“Em Canoas, as ocupações ocorrem a oeste, apesar de existirem em Estância Velha, terras bem mais favoráveis e atraentes à ocupação. Entretanto, estas terras estavam registradas no nome de alguns poucos proprietários, de famílias tradicionais de Canoas, como os Rosas ou ainda de instituições como o Banco Meridional. Uma das razões das ocupações ocorrerem a oeste é que ali as terras eram mais baixas e, por consequência, menos valorizadas, portanto esquecidas pela especulação imobiliária, sendo lembradas apenas quando surgiu a oportunidade de construir um conjunto habitacional popular.”¹⁰

Para fins de acompanhamento da ocupação do município de Canoas torna-se oportuna a visualização do seu território. Para tanto, o mapa a seguir apresenta o município de Canoas dividido por regiões, e cada região, dividida por bairros. Atualmente Canoas tem dezoito bairros que estão localizados conforme apresenta o mapa – Figura 1.



Fonte: <http://www.canoas.rs.gov.br/Site/PDUA/pduaHome.asp> acesso em 07 jul. 2008.

9 O município de Canoas, pela lógica, deveria ter se desenvolvido no lado leste, nas terras onde se localiza o atual bairro de Estância Velha, por ser o local onde ocorreu o seu povoamento, com a “Fazenda do Gravataí”. Além disso, é o local situado no ponto mais alto da cidade e conta com uma natureza privilegiada.

10 PENNA, Rejane (Coord.) e outros. Guajuviras. História de uma luta. Canoas – Para lembrar quem somos. Vol. 5. CELES.1998. p.12.

Até a década de 50, o município de Canoas não tinha leis que disciplinassem a utilização de uso do solo, todavia, o município se desenvolveu de forma regular ao longo da BR-116, apresentando características semelhantes às cidades que iniciaram o povoamento a partir das margens de estradas, quer sejam rodovias ou ferrovias.¹¹

Na década de 50, o território de Canoas passou a ser ocupado no lado oeste com a aprovação do projeto que criou o Bairro Mathias Velho. Houve uma corrente migratória em busca das ofertas de trabalho e do baixo custo da terra em relação a Porto Alegre. Ocorreu também o início de uma pequena ocupação no território limítrofe ao município de Cachoeirinha.

Na década de 60, o território de Canoas continuou sendo expandido pelas ocupações de forma regular, especialmente ao longo da BR-116. Intensificou-se o crescimento da ocupação junto à divisa com o município de Cachoeirinha.

Em nível nacional foi criado o Sistema Financeiro de Habitação, pela Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, considerada uma das mais importantes medidas do Governo para o setor da habitação com previsão de atuação conjunta do Estado, da sociedade civil e dos agentes financeiros para o equacionamento do problema de moradia no País. Nessa mesma época e a partir da Lei nº. 4.830, de 21 de agosto de 1964, foram criadas as Companhias de Habitação Popular – COHAB's, como um órgão operacional do Sistema Financeiro de Habitação e com estrutura subordinada às normas do Banco Nacional de Habitação, o qual traçava as diretrizes gerais, regionais e locais para atender as suas atribuições acima expostas, através das COHAB's como agentes financeiros e promotores.

Na década de 70, começa a surgir os bairros mais afastados do centro da cidade, dando início ao processo de periferização com as primeiras ocupações clandestinas e/ou irregulares. Nesse sentido, transcreve-se o trecho abaixo que demonstra ser a periferização um fenômeno nacional.

“No Governo Figueiredo (1979-1985) acelerou-se o processo de periferização das áreas urbanas, principalmente das regiões metropolitanas. No final da década de 70 e início dos anos 80, ocorreu o fenômeno de, nos grandes centros, prevalecer a aquisição da casa própria de modo diverso da escritura registrada em cartório ou por contratos de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação.”¹²

Nessa década também é aprovado o Plano de Desenvolvimento Urbano de Canoas – Lei Municipal nº. 1.447, de 26 de dezembro de 1972.

11 Para o desenvolvimento desse tópico utilizamos do trabalho e metodologia da Leitura Técnica e do Diagnóstico Temático elaboradas pela Prefeitura municipal de Canoas com assessoramento da Consultora Magna Engenharia LTDA. Empresa que foi contratada pela Prefeitura municipal de Canoas para revisão do Plano de Desenvolvimento Urbano de Canoas – Lei nº. 1.447, de 26 de dezembro de 1972, e a elaboração do Plano Diretor Urbano e Ambiental, que resultou na Lei nº. 5.341, de 22 de outubro de 2008.

12 PENNA, Rejane (Coord.). e outros. Guajuviras. História de uma luta. Canoas – Para lembrar quem somos. Vol. 5. CELES.1998. p.13-14.

Em 1979, foi aprovado, pelo município de Canoas, o projeto do Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti. Esse empreendimento foi projetado pela Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul – COHAB-RS – com financiamento pelo Banco Nacional de Habitação – BNH.¹³

Originalmente, o projeto previa a construção de trinta mil unidades habitacionais, com efeito, isso acarretaria um aumento aproximado de cento e vinte (120) mil pessoas no município. Logo, a Câmara de Vereadores não aprovou a construção de um número tão elevado de unidades habitacionais. Assim, o número de unidades habitacionais ficou em torno de seis mil unidades.

Importante salientar que o Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti é também conhecido como Guajuviras, pois, localiza-se onde era a Fazenda Guajuviras, hoje, bairro Guajuviras.

Na década de 80, por conta da conjuntura econômica e dos respectivos planos Cruzado e Cruzado II, a COHAB-RS enfrentou diversas dificuldades para prosseguir com as obras de construção do Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti. Os inscritos no programa da COHAB, já sem esperança de receberem as suas moradias, resolveram invadi-las. Assim, em 19 de abril de 1987, ocorreu a maior ocupação planejada do Estado, com trinta e cinco (35.000) mil pessoas disputando 6.900 unidades residenciais.¹⁴ Concomitantemente, ocorreram também ocupações informais nos bairros Mathias Velho e Rio Branco.

Nesse período, seguiu-se uma intensa crise econômica que determinou o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo com a conseqüente inadimplência que atingiu o Sistema Financeiro de Habitação, incapacitando-o de implementar projetos e, conseqüentemente, culminando com o Decreto-lei n°. 2.291/1986 que extinguiu o Banco Nacional de Habitação. No dia 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal brasileira, contemplando um capítulo dedicado à política urbana, estabelecendo diretrizes com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes.

Na década de 90, seguiram-se as ocupações irregulares no município, em especial, junto ao Conjunto Ildo Meneghetti, nas áreas verdes e institucionais. Em nível nacional, veio o plano econômico que determinou o confisco das Cadernetas de Poupança e, conseqüentemente, uma paralisação dos depósitos, fato esse que comprometeu drasticamente a política habitacional. O Estado reduziu sua participação no mercado de imóveis, contribuindo para que se instalasse uma crise habitacional séria. Com a ausência do Estado no mercado de imóveis, as leis de mercado passaram a dominar o setor imobiliário.

Nos anos 2000 e até os dias atuais, o município de Canoas continua com

13 PENNA, Rejane (Coord.) e outros. Guajuviras. História de uma luta. Canoas – Para lembrar quem somos. Vol. 5. CELES, 1998. p.14.

14 PEREIRA, Ivonete Childen. Conhecendo Canoas das estância à urbanização. 7ª. ed., Porto Alegre: Nova Prova, 2009. p.56.

a expansão de seu território de maneira irregular, especialmente, em áreas públicas no bairro Guajuviras. Como resultado do crescimento das vilas irregulares temos a falta de infraestrutura, serviços e equipamento urbanos.

Em contraste a esse cenário de irregularidades, Canoas passou a ser um centro de investimento do capital imobiliário, recebendo diversos empreendedores que lançaram bairros residenciais nobres providos de infraestrutura. A maioria desses empreendimentos apresenta-se na forma de condomínios horizontais e verticais fechados e loteamentos.

Do exposto, percebe-se que a produção do espaço em face da evolução urbana no município de Canoas iniciou de forma não planejada.

Segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – pesquisado para os vários períodos de recenseamentos, a população de Canoas era de, aproximadamente: 17.630 habitantes em 1940; 19.471 habitantes em 1950; 100.000 habitantes em 1960; 153.759 habitantes em 1970; 214.970 habitantes em 1980; 270.672 habitantes em 1990; 306.093 habitantes em 2000; e, 326.458 habitantes em 2008.

O gráfico a seguir ilustra o crescimento populacional do município.

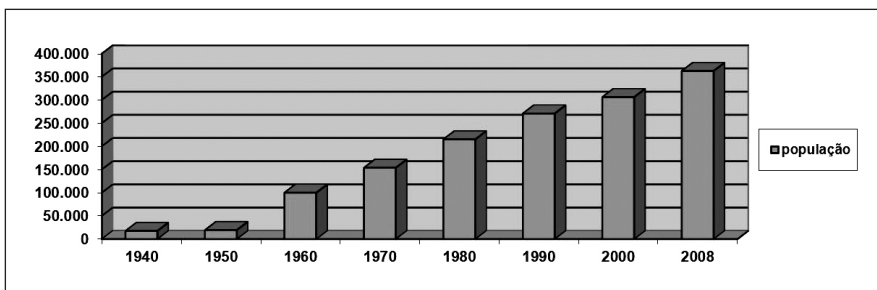


Gráfico 1. Gráfico demonstrativo do crescimento da população do município de Canoas desde 1940 até 2008. Fonte: Elaboração própria. Dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://www.ibge.gov.br>

Em face do crescente, acelerado e desordenado crescimento populacional no município, foram surgindo inúmeros problemas decorrentes da ocupação desigual e irregular do território, tais como falta de transporte, carência de abastecimento de água, canalização de esgotos, saneamento básico, serviços de saúde, educação, segurança, além de inúmeras situações de irregularidades territoriais. Nesse sentido, a seguir serão apresentados os dados sobre a situação de irregularidade fundiária no município.

3. A espacialização da irregularidade no município

Conforme apontado no item anterior, a evolução da ocupação do território do município de Canoas intensificou-se de forma irregular a partir da década de 70.

A partir dessa década, o processo de ocupação irregular ocorreu de forma periférica. Por serem as áreas periféricas afastadas do centro da cidade eram desvalorizadas e, portanto, de fácil¹⁵ aquisição pelos seus futuros ocupantes.

Oportuno lembrar que morar de forma irregular abrange: assentamentos informais, resultado da ocupação de áreas públicas ou privadas; cortiços; loteamentos irregulares ou clandestinos inclusive residências sem a respectiva carta de “habite-se”. Além disso, morar de forma irregular implica viver à margem da sociedade, com carência ou mesmo a inexistência de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e projetos sociais.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e do Departamento de Regularização Fundiária do município no ano de 2006¹⁶, Canoas tem sob o seu território cento e onze (111) assentamentos informais, sendo sete (7) áreas federais, dezesseis (16) áreas estaduais, cinquenta (50) áreas municipais e, trinta e oito (38) áreas particulares. Sob essas áreas habitam 20.144 famílias em situação de irregularidade fundiária. Dessas, cerca de 1.150 famílias vivem em áreas de risco, tais como, diques, ao longo da BR-116 e 386, faixas de domínio da RFFSA e da CEEE.¹⁷

O gráfico a seguir demonstra o número de invasões por ano e como tem sido continuo esse processo de ocupação do território de Canoas.

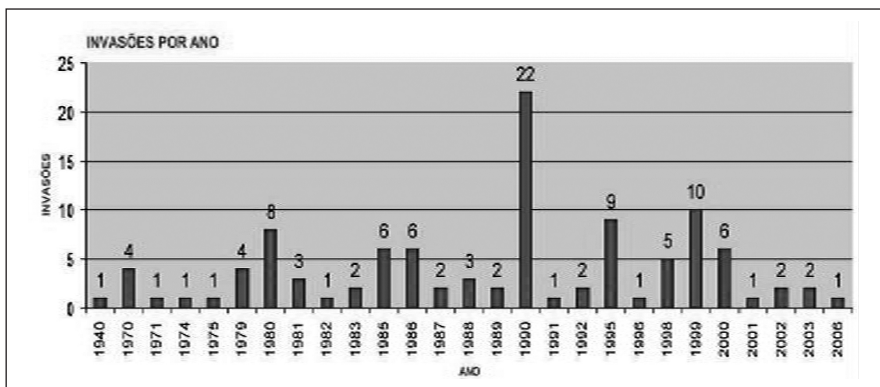


Gráfico 2. Gráfico demonstrativo dos assentamentos informais com o número de invasões por ano. Elaboração Consultora Magna Engenharia LTDA.

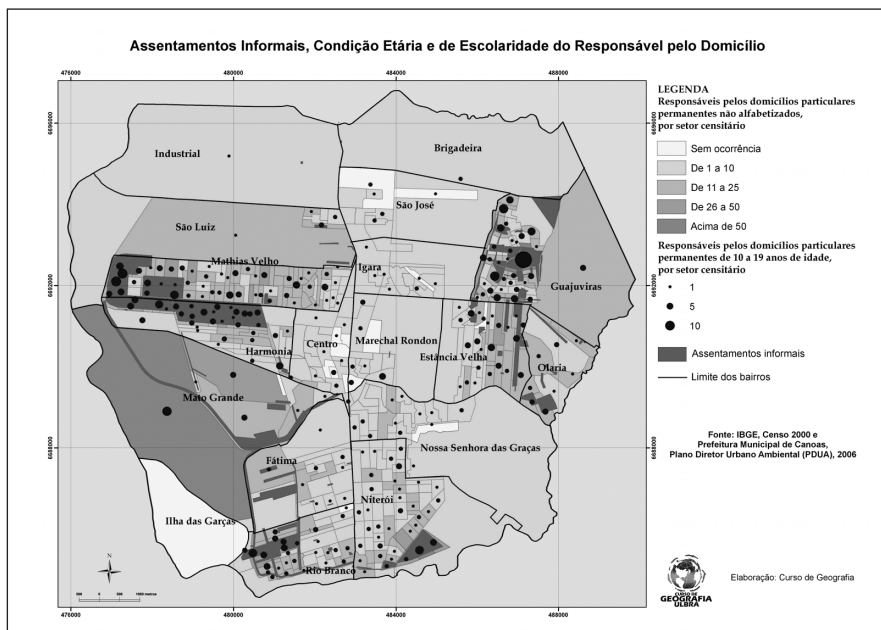
Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e do Departamento de Regularização Fundiária do município de Canoas

15 Aqui devemos esclarecer que a utilização da expressão “de fácil aquisição” significa adquirir um local para morar mediante a ocupação de área ou compra-lo por preço mais baixo em relação a locais próximos ao centro da cidade. Em contrapartida, a periferia torna-se um local difícil de viver dignamente, pois não conta com a mínima infraestrutura de equipamentos e serviços públicos urbanos, além da insegurança jurídica da posse.

16 Atualmente, sob a nova gestão municipal, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (criada pela Lei n.º. 3.658/1992) e o Departamento de Regularização Fundiária (Lei n.º. 4.717/2002) do município de Canoas, foram unificados dando origem a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

17 No Anexo I segue o levantamento dos assentamentos informais no município de Canoas classificados conforme a data da ocupação.

A figura 2, a seguir, elaborada pela equipe técnica do curso de Geografia da Universidade Luterana do Brasil identifica a localização dos assentamentos informais, bem como a condição etária e de escolaridade do responsável pelo domicílio.



Verifica-se que a maior parte dos assentamentos informais localiza-se nas áreas periféricas do município, as quais foram ocupadas após a década de 70, conforme item anterior deste trabalho. Além dos assentamentos informais localizarem-se distantes do núcleo central do município, também se distribuem distantes entre si, o que contribui para a fragmentação do município e o distanciamento da convivência social dos vários núcleos.

4. A gestão das políticas públicas habitacionais no município

Canoas é um município que apresentou um grande crescimento, tanto do ponto de vista econômico quanto demográfico. Milhares de pessoas migraram para Canoas, especialmente a partir da década de 60 e, a partir de então, esse índice foi sempre aumentando. Isso ocasionou um rápido processo de urbanização¹⁸ com reflexos ne-

18 Segundo José Afonso da Silva esclarece: "Emprega-se o termo "urbanização", para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural". Ainda, segundo o mesmo autor "a urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana". In: Direito Urbanístico Brasileiro. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 26-27.

gativos para a qualidade de vida da população, sobretudo no aspecto habitacional.

A partir dos dados da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e do Departamento de Regularização Fundiária do município de Canoas, a Consultora Magna Engenharia Ltda. apresentou, via etapa de leitura técnica, a classificação dos assentamentos informais conforme a data de ocupação, contemplando o tipo de ocupação, bairro, titularidade da área ocupada, ano da ocupação e número de pessoas ocupantes, conforme demonstra o Anexo 1.

Do trabalho realizado, constata-se que foi a partir da década de 70 que começaram a surgir as primeiras ocupações irregulares no território de Canoas.¹⁹ Ditas ocupações tomaram proporções sem que o município intervisse desde o começo no sentido de ordená-las. Dessa forma, essas ocupações irregulares e/ou clandestinas foram se alastrando. Paralelamente, não houve preocupação, por parte das autoridades competentes, em relação à aplicação de políticas públicas municipais de gestão de uso e ocupação do solo e sobre questões habitacionais, apesar de que o município de Canoas já contava com a Lei n.º. 1.447, de 26 de dezembro de 1972 – Plano de Desenvolvimento Urbano de Canoas.²⁰ Não obstante a isso, essa falta de preocupação com a urbanização e suas consequências para com as cidades não deve, num primeiro momento, ser totalmente creditada ao Poder Público municipal, pois, até a Constituição Federal de 1988, os municípios não possuíam autonomia para tratar de questões de ordenamento territorial local. Nesse sentido, é oportuno esclarecer que ao longo do histórico das constituições brasileiras, algumas delas quase suprimiram a autonomia municipal, a exemplo da Constituição de 1967. Essa constituição, apesar de conferir condições jurídicas para a consolidação de uma política urbana, em face do regime ditatorial, impediu que se criassem condições políticas e sociais voltadas para a solução dos problemas urbanos.²¹ Consequentemente, nesse período agravaram-se os problemas decorrentes da urbanização acelerada, tais como: a periferização dos centros urbanos, a segregação dos territórios e as desigualdades sociais.

Nesse cenário nacional, pode-se afirmar que o problema de ocupações irregulares é um problema do país e, conforme ensina Betânia:

19 Conforme levantamento do número de assentamentos informais no município de Canoas classificados pela data de ocupação, consta que a primeira ocupação foi a Comunidade Remanescente Quilombola denominada Chácara das Rosas em 1940, no bairro Marechal Rondon, em área federal do INCRA com 17 pessoas. Entretanto, a Comunidade Quilombola não é resultado de uma ocupação irregular, mas sim de uma área localizada no meio do mato que sempre foi ocupada por negros escravos fugidos. A Comunidade Remanescente Quilombo das Rosas, atualmente com 24 famílias, recebeu a titularidade oficial da área de 3.619 metros quadrados em outubro de 2009. Fonte: Diário de Canoas, 31/10/2009, ano I, n.º 5.417, p. 6.

20 O Plano de Desenvolvimento Urbano de Canoas teve diversas alterações em sua redação original até a sua revogação pela Lei n.º. 5.341, de 22 de outubro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas. Todavia, antes de 1995 nenhuma das leis alteradoras do PDUA contemplou instrumentos de regularização para os assentamentos informais ou programas habitacionais.

21 SAULE JUNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 91.

“O Brasil não tem conseguido fugir a esse quadro de exclusão, de graves problemas habitacionais. No decorrer de sucessivos governos, o País não se mostrou capaz elaborar uma política minimamente adequada para enfrentar o problema. Para recapitularmos, podemos lembrar que, até meados da década de 80, as soluções estiveram confiadas ao Banco Nacional de Habitação.”²²

Entre a extinção do Banco Nacional de Habitação e a criação do Ministério das Cidades houve uma estagnação na dinâmica da política habitacional no Brasil, ficando essa limitada a ministérios e secretarias criadas nos períodos dos governos seguintes. A política habitacional passou a ser redirecionada para programas de aquisição de lotes urbanizados, todavia, como os programas anteriores, continuavam a excluir as populações carentes.

Diante desse quadro, o município de Canoas não fugiu a regra do que aconteceu com os demais municípios brasileiros, ou seja, as primeiras experiências de regularização de assentamentos informais e a implantação e implementação de políticas habitacionais somente passaram a ocorrer após a Constituição Federal de 1988 e, especialmente após o Estatuto da Cidade. E, mesmo assim, de forma tímida, em ações isoladas e não integradas ao território como um todo. Pode-se dizer que ocorreram ações isoladas de provimento de habitações a população mais carente do município sem, contudo, haver a regularização plena em todas as suas dimensões. As questões de política urbana e habitação sempre foram tratadas como questões de governo e, infelizmente, não foram tratadas como questões de Estado. Com efeito, as medidas tomadas num período de governo municipal não foram levadas adiante pelo governo sucessor, especialmente, quando o governo sucessor era de partido diferente ao sucedido.

Digno de se destacar é a lei nº. 4.017, de 06 de setembro de 1995, e a Lei nº. 5.113, de 09 de outubro de 2006, que criou as Zonas Especiais de Interesse Social dentro do então Plano de Desenvolvimento Urbano de Canoas e instituiu o Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, respectivamente. As referidas leis hoje estão revogadas pela Lei nº. 5.341, de 22 de outubro de 2008, mas essa lei contempla os instrumentos da política urbana e do desenvolvimento ambiental e os instrumentos urbanísticos.

É possível citar algumas experiências de regularizações de assentamentos informais no município de Canoas, a partir da última década, que já finalizaram e outras que ainda estão em fase andamento.²³ A antiga Secretaria Municipal da Habitação desenvolveu ações na realização de projetos e formação de parcerias na

22 ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR: FASE, 2007. p. 20.

23 Oportuno destacar que as experiências trazidas são meramente exemplificativas. Não será feita a análise minuciosa de nenhuma das experiências trazidas neste item, pois esta análise demandaria um trabalho específico com metodologia apropriada e que futuramente pretende-se desenvolver.

construção de moradias populares via o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)²⁴ que, com o apoio da Caixa Econômica Federal, possibilitou a entrega de 440 unidades residenciais – apartamentos, localizados no Bairro Estância Velha.

O Projeto Moradia Solidária I, contando com verbas do Fundo Municipal da Habitação teve como meta beneficiar 319 famílias carentes inscritas nos programas de loteamentos populares. A regularização da Vila Getúlio Vargas, que foi realizada em parceria com o Banco do Brasil, proporcionou que 1,2 mil famílias pudessem receber a escritura pública das áreas ocupadas.

A regularização do Núcleo Residencial Sete de Outubro, situado no Bairro Estância Velha, com 981 lotes, 20 quadras, com área total de 310.249,50m², teve como fundamento o Provimento n°. 28/2004, da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto More Legal III.

Importante também é citar o Projeto Habitacional no Loteamento 103 Hectares²⁵, localizado no bairro Guajuviras numa extensão de 15,6 hectares, que se destina a abrigar um total de 5 mil famílias, sendo 2,5 mil até 2013. O orçamento do projeto está previsto em R\$ 12 milhões de reais estando previsto equipamentos e serviços urbanos tais como: posto de saúde, escola, creche e áreas de lazer. Esse projeto habitacional destina-se a abrigar famílias que vivem em áreas irregulares e de risco no município, especialmente, aquelas que vivem nas áreas invadidas do bairro Guajuviras, tais como a da Vila Comtel, em que as famílias vivem sob rede de alta tensão, bem como, as famílias excedentes que devem ser realocadas de outros assentamentos informais a serem regularizados. Nessa situação, estão a Vila São João e o Loteamento Pôr-do-Sol onde a regularização prevê o deslocamento de famílias que se encontram sob o leito viário e que irão para o Loteamento 103 Hectares.

Com a construção da BR-448, aproximadamente, 248 famílias que vivem em assentamentos informais no Bairro Mato Grande, lado oeste do município, devem ser removidas das áreas em que se encontram e reassentadas em outro local. Para isso, o município de Canoas contará com os recursos provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no montante de 8 milhões de reais para a construção de 16 prédios num local próximo de onde as famílias moram atualmente.

Em fase de regularização, como parte integrante do *Programa Canoas Minha Terra* implantado na atual administração municipal, encontra-se a ocupação do CAIC, situada no bairro Guajuviras. Dita ocupação ocorreu há cerca de 10 anos sobre uma área de cinco hectares e hoje abriga aproximadamente 180 famílias. O local da ocupação conta com água encanada, luz e uma rua asfaltada, o que segundo o *Programa Canoas Minha Terra* são fatores que propiciam a regularização. No final do ano de

24 O Programa de Arrendamento Residencial constitui-se num programa destinado à redução do déficit habitacional por meio de arrendamento residencial com prazo de 15 anos para o pagamento, sendo que ao final do período do arrendamento o arrendatário se torna proprietário do imóvel. O público alvo é composto por famílias que não sejam proprietárias de imóvel residencial ou imóvel financiado, com renda mensal inferior a seis salários mínimos.

25 <http://www.canoas.rs.gov.br/Site/Noticias/Noticia.asp?notId=4051>. Acesso em 22 jul. 2009.

2009, uma comissão de moradores da área ocupada, foi escolhida para acompanhar os trâmites da regularização fundiária com o departamento de regularização da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, através da Câmara Setorial montada para esse tipo de processo, formada ainda por representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social, da Procuradoria-Geral do Município e de representantes do Registro de Imóveis.²⁶ Segundo o Diretor do Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Roberto Decó, atualmente discute-se a passagem de titularidade dos 162 terrenos pertencentes ao município que estão ocupados pelas famílias. Provavelmente, o instrumento jurídico a ser utilizado para a garantia da posse às famílias será a concessão de uso especial para fins de moradia, pois é o caso de mais de 90% dos terrenos e, para os terrenos utilizados para comércio, o instrumento de regularização será o da concessão real de uso.

Salvo melhor juízo, essa futura regularização tem a possibilidade de ser pioneira no município de Canoas por contemplar um processo de regularização fundiária em todas as suas dimensões. Resta aguardar!

Dessa forma, pode-se afirmar que, nos últimos dez anos, o município de Canoas tem buscado avançar nas questões que envolvem a política urbana, ambiental e nas questões habitacionais haja vista as regularizações jurídicas e urbanísticas realizadas. Porém, embora se constate o avanço da legislação municipal com a elaboração de programas habitacionais, obtenção de recursos e a participação da população, os resultados alcançados na regularização dos assentamentos informais ainda são mínimos frente à realidade do número de assentamentos informais. O caminho ainda é muito longo para se conseguir regularizar a totalidade dos assentamentos informais, mas os primeiros passos já foram dados nessa direção.

5. Possibilidades e limites para a regularização fundiária em Canoas como forma de garantir o direito social à moradia

A partir da moderna concepção do Direito Urbano e dos exemplos de experiências de regularizações, concluídas e em andamento no município de Canoas, descritas no item anterior, é possível sustentar que os processos de regularização dos assentamentos informais apresentam viabilidade de se desenvolverem, desde o início até a sua conclusão, com êxito, pois o município está dotado das condições mínimas necessárias para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento urbano, regularização territorial e de habitação. Oportuno lembrar que, atualmente, não se pode mais sustentar que para a criação e implementação de políticas públicas habitacionais no Brasil exista a necessidade da criação de leis que prevejam a regularização fundiária, principalmente após da Constituição vigente, do Estatuto da

26 <http://www.canoas.rs.gov.br/Site/Noticias/Noticia.asp?notId=8151&pesquisa=Caic>. Acesso em 22 jan. 2010.

Cidade e das demais leis infraconstitucionais que regulamentam o tema. O que deve ocorrer de forma intensiva é a vontade política do Poder Público municipal e o compromisso da sociedade no sentido de aplicar as leis que dispõem acerca da regularização fundiária, regulamentados pelas leis antes referenciadas, e que visam efetivar a aplicabilidade da função social da propriedade imóvel urbana, pública ou privada, possibilitando condições ao exercício do direito social à moradia pelos cidadãos.

Denota-se que a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade, da criação do Ministério das Cidades e das diversas leis infraconstitucionais elaboradas a partir destes acontecimentos é possível a criação e a implementação de políticas públicas sustentáveis e redistributivas a partir de uma gestão democrática para o planejamento e regularização fundiária includente que possibilite ao Poder Público municipal efetivar o alcance do direito à moradia aos cidadãos brasileiros.

Outro ponto que possibilita com eficiência o tratamento dos assuntos de interesses locais relacionados nas questões que envolvem a regularização territorial e a habitação é o fato do município ter uma estrutura institucional específica para esses assuntos. É necessário que a estrutura organizacional do município responsável pelas regularizações territoriais e habitacionais seja composta por uma equipe multidisciplinar especializada, dotada de recursos financeiros, com respaldo político e coordenação de suas ações numa visão global. Para que a regularização fundiária tenha sucesso e possa ter plenitude em todas as suas dimensões é importante que se faça um estudo acerca do assentamento informal mediante o levantamento do tempo e aspectos dominiais da ocupação, situações de risco, pesquisa social dos ocupantes e da comunidade, topografia do local ocupado, entre outros procedimentos. Além disso, é importante que haja uma integração entre as ações do órgão municipal que trata das questões de regularização e habitação (Prefeitura Municipal) e a Câmara de Vereadores, Registro Público de Imóveis, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e as lideranças comunitárias, pois esses todos são atores envolvidos no processo de regularização territorial.

Caso contrário é o que acontece com a maioria dos municípios que tem um departamento ou uma secretaria responsável pela regularização e as questões habitacionais, em que os projetos e programas de regularização territorial e as questões habitacionais não são integrados e, por isso, as ações são isoladas e sem uma visão global do problema do município.

No município de Canoas, inicialmente, parte das iniciativas de regularizações territoriais e construção de conjuntos habitacionais para as populações carentes ocorreram de forma pontual, sem a contribuição de equipe especializada e integração com os demais atores envolvidos no processo, o que fez com que os processos de regularização e construção de habitações sociais ocorressem de forma isolada e pontuais no município. Todavia, em meio a essa conhecida realidade da maioria dos municípios brasileiros, recentemente, o prefeito municipal de

Canoas assinou uma lei e dois decretos que podem contribuir muito para os processos de regularização fundiária e diminuição do déficit habitacional no município. Tornou-se possível a criação de Órgãos administrativos com funções importantes para a regularização fundiária, desde que efetivamente aplicadas as referidas leis. A Lei nº. 5.365, de 08 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o Instituto Canoas XXI, trata de uma Autarquia Municipal com personalidade jurídica e dotada de autonomia administrativa, financeira e contábil própria. O Instituto tem como principal missão melhorar a qualidade de vida da população, promovendo o planejamento estratégico das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sócio-econômico do município e o seu ordenamento territorial funcional. O Decreto nº. 571, de 08 de maio de 2009, que institui a Comissão de Controle Urbanístico (CCU) com a atribuição de examinar e deliberar sobre as matérias relativas a aplicação da legislação urbanística e analisar o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) de empreendimentos e atividades, e o Decreto nº. 765, de 17 de julho de 2009, que dispõe sobre a Câmara Setorial de Regularização Fundiária (CSRF) com a atribuição de examinar e deliberar sobre as matérias relativas à regularização fundiária de interesse social no Município de Canoas.

Nessa perspectiva, atualmente o município de Canoas dispõe de Instituições diversas que podem realizar um trabalho sério, pioneiro, integrado para a obtenção de efetivos resultados em termos de regularização sustentável do território e diminuição do déficit habitacional, tanto nos aspectos quantitativos como qualitativos.

Outrossim, algumas limitações se apresentam diante dos processos de regularização territorial no município de Canoas, dentre as quais algumas destacam-se. A farta legislação acerca do tema não garante que todos os processos de regularização serão realizados sem obstáculos, pois, muitas vezes as leis são elaboradas sem, contudo, observarem a realidade local e, assim, quando vigentes são simplesmente inaplicáveis ou conflitam com outras leis. Em muitas situações concretas as leis que dispõe sobre instrumentos de regularização que visam garantir o direito à moradia não podem ser aplicadas porque apresentam pontos de contradição com a legislação urbana, ambiental e até registral. Nesse sentido, Betânia de Moraes Alfonsin e Edésio Fernandes (2004, p. 01) sustentam que:

“Leis urbanísticas que, ao invés de partirem do reconhecimento da cidade real e seus conflitos fundiários e sociais, estabelecem critérios “técnicos” totalmente dissociados das realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e de produção de moradias; leis urbanísticas cada vez mais complexas, mas que não levam em conta a capacidade de ação e gestão dos municípios, com o que acabam por serem descumpridas por pobres e ricos; leis urbanísticas que tem tido um impacto direto na formação dos preços dos terrenos, e que, combinadas com a falta políticas públicas adequadas, acessíveis e suficientes de moradia, acabam

por determinar o lugar dos pobres nas cidades – cada vez mais nos morros, áreas de preservação, áreas públicas, etc.”²⁷

Portanto, dispor de uma farta legislação não significa a resolução dos problemas urbanos, é preciso que seja percebida a realidade local.

Outro ponto importante, mas que pode ser um limitador para a efetiva regularização de assentamentos informais é a pouca, ou mesmo a falta de, participação da população diretamente envolvida. O processo de regularização fundiária com o assentamento formal de uma população deve levar em conta o tipo de vida e as atividades profissionais das pessoas e da comunidade, pois não adianta colocar pessoas que trabalham com a reciclagem de lixo ou que têm animais de grande porte em apartamentos. Essas peculiaridades devem ser levadas em consideração quando da regularização com a construção de moradias adequadas às necessidades das pessoas. E essas características específicas de cada comunidade só é possível de ser levantada se houver a efetiva participação das pessoas, o que pode ocorrer via associações de moradores. É necessária, além da participação da população do assentamento, conforme acima exposto, a criação de programas de capacitação dos beneficiados com a regularização, pois esses passam a ter de compreender e lidar com os ônus de uma moradia regular. Vale dizer que nada ou de pouco adianta fazer todo o trabalho de regularização sem que as pessoas sejam educadas e informadas sobre como lidar com a nova realidade, pois o retorno a informalidade, nesse caso, é inevitável. No município de Canoas a participação da comunidade tem sido divulgada pela Prefeitura, todavia, os veículos de comunicação local noticiam muita insatisfação de comunidades que habitam assentamentos informais e pelos projetos habitacionais propostos serão reassentadas em áreas que não contemplam as suas necessidades, tais como: locais para reciclagem, locais para os animais com os quais trabalham, distanciamento de serviços e equipamentos urbanos. As experiências demonstram que quando o nível de participação popular é alto e efetivo os resultados obtidos são melhores.

Convém lembrar ainda que a falta ou a insuficiência de recursos financeiros pode ser um limitador aos processos de regularização fundiária. Os processos de regularizações fundiárias envolvem diversas etapas urbanísticas, jurídicas e registrares que dependem de pagamentos de custas, honorários e emolumentos, ainda que a intervenção seja pequena. Geralmente, o orçamento que o município dispõe para os processos de regularização fundiária são insuficientes para o processo em todos os seus passos. E um processo de regularização fundiária que tem início, mas não é concluído, acaba por agravar os problemas da comunidade, sobretudo a questão habitacional. Outro ponto a ressaltar é de que parte dos recursos des-

27 FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. Da igualdade e da diferença. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del, 2006. p. 348.

tinados à regularização fundiária proveem de programas promovidos pelo Governo Federal e Estadual e, nesse sentido, para que os municípios viabilizem esses recursos, além da elaboração de projetos, é necessária certa dose de “sintonia política” entre os Governos para fins de obtenção dos recursos. Nesse sentido, o atual governo municipal de Canoas obteve o repasse de R\$ 8 milhões oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, mediante Convênio com o Ministério das Cidades, destinados ao reassentamento de famílias que vivem no bairro Mato Grande, no local em que passará a futura BR-448.

Por derradeiro, como possível fator limitador dos processos de regularização fundiária e de projetos e programas habitacionais tem-se a falta de continuidade dessas políticas públicas frente à mudança de administração municipal que ocorre a cada quatro anos. Geralmente, os processos de regularização fundiária são complexos e demorados e, por isso, 4 anos é um tempo insuficiente para a conclusão da regularização. No município de Canoas, o governo municipal anterior foi administrado durante duas gestões pelo mesmo partido, assim, nos oito anos de gestão (01/01/2001 a 31/12/2008) conseguiu efetivar algumas ações de regularização fundiária possibilitando que várias pessoas saíssem da condição de invasoras e passassem a exercer o direito social à moradia.

Referências bibliográficas

1. ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR: FASE, 2007.
2. FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. **Da igualdade e da diferença**. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del, 2006.
3. PENNA, Rejane (Coord.). e outros. **Guajuviras. História de uma luta**. Canoas – Para lembrar quem somos. Vol. 5. CELES.1998.
4. PEREIRA, Ivonete Childen. **Conhecendo Canoas das estância à urbanização**. 7ª ed., Porto Alegre: Nova Prova, 2009.
5. SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.
6. SILVA, João Palma. **As origens de Canoas. Conquista – povoamento – evolução**. Prefeitura de Canoas. 2ª. ed., 1996. p.79.
7. Jornal ABC, 01/11/2009, ano I, n. 3567, p.11
8. <http://www.canoas.rs.gov.br/Site/Noticias/Noticia.asp?notId=8151&pesquisa=Caic>. Acesso em 22 jan. 2010.

Regularização Fundiária – O Registro de Imóveis como Fator de Sinergia para a Reordenação Urbana nas Cidades Brasileiras

Por

João Pedro Lamana Paiva¹

Resumo

As cidades brasileiras, em razão de legislações restritivas de parcelamento do solo, geraram, ao longo do tempo, grandes passivos ambientais na organização de seu espaço urbano. Reclamam, assim, um processo de reordenação urbana e, nesse contexto, a regularização fundiária é um dos principais instrumentos de intervenção, tendo, no Registro de Imóveis, um fator de sinergia para que se obtenha os melhores resultados possíveis no desenvolvimento desse processo.

Palavras-chave: Regularização fundiária – Registro de Imóveis – cidades brasileiras

1. Introdução

A regularização fundiária, por definição legal, é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, nos termos do art. 46 da Lei n. 11.977/2009.

Dessa forma, em termos práticos, realizar regularização fundiária é promover uma readequação do espaço urbano de modo a corrigir as distorções provocadas pelo crescimento desordenado das cidades. Assim, a regularização fundiária vai interferir no redesenho das vias de circulação, no redimensionamento do tamanho dos terrenos, na realocação de casas situadas em locais de risco, na reconstrução de moradias precárias e na implantação de uma estrutura mínima de serviços essenciais, tais como saneamento básico, iluminação, coleta de resíduos, segurança, posto de saúde, serviços postais, etc. Vai interferir, também, na regularização jurídica das áreas resultantes do reordenamento urbano promovido.

Assim, qualquer forma de regularização fundiária urbana que se pretenda realizar no país não poderá prescindir da necessária intervenção do Registro Imobiliário em cuja circunscrição territorial estiverem situados os imóveis que constituem seu

¹ João Pedro Lamana Paiva é especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e graduado em Direito Registral pela Faculdade de Direito da Universidade Ramón Llull ESADE - Barcelona, Espanha. É o registrador imobiliário titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil; e-mail: cartório@lamanapaiva.com.br, telefone (51) 3221-8747 e seu endereço para correspondência é Travessa Francisco de Leonardo Truda, 98 – 12º andar – Centro Histórico – CEP 90010-050, Porto Alegre-RS, Brasil.

objeto, pois por meio dele será possível a regularização jurídica compreendida no processo, já que é por meio do Registro Imobiliário que se vai processar a adequada **titulação** da propriedade imobiliária até então mantida na informalidade. De acordo com nossa tradição jurídica, enquanto não se puder contar com esse elemento essencial – o título hábil ao pleno exercício devidamente registrado no competente Cartório de Registro de Imóveis – não se tem propriedade, mas mera posse.

Daí o papel fundamental do Registro Imobiliário para a profunda mudança que se pretende operar na reorganização do ambiente estrutural das cidades, conforme definiu a Constituição, o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) e toda a legislação recentemente editada (podendo ser citadas as Leis 11.124/2005, 11.481/2007, 11.888/2008 e 11.977/2009), que procura materializar, nos planos ambiental, urbanístico, social e, especialmente, no plano jurídico, as profundas transformações reclamadas pelo grande projeto de reestruturação urbana de que necessita o Brasil.

2. Vocação e importância do Registro de Imóveis

A vocação histórica do Registro Imobiliário é a de conferir **segurança jurídica** à fruição dos direitos imobiliários e à realização dos negócios que envolvam imóveis.

Daí a máxima popular “Quem não registra não é dono!” porque somente o Registro Imobiliário, na nossa tradição jurídica, está apto a conferir **certeza** acerca da propriedade imobiliária e aos demais direitos a ela conexos ou dela derivados.

Nesse sentido, o Registro Imobiliário constitui um verdadeiro imperativo de ordem social, já que a propriedade imobiliária vai-se consolidar em relação àquele que tiver o **título hábil** inscrito em seu nome no álbum imobiliário, com exclusão de qualquer outra pessoa.

Ao Registro Imobiliário, nos processos de regularização fundiária de qualquer espécie, cabe, fundamentalmente, a regularização **jurídica** da propriedade imobiliária. E o que é muito importante salientar é que essa regularização jurídica se faz sem a necessidade de intervenção do aparelho jurisdicional do Estado, já que essa regularização, de acordo com os princípios que a orientam, privilegia as soluções que não impliquem o estabelecimento do litígio judicial ao dispor que deve ser observado o “estímulo à resolução extrajudicial de conflitos”, de acordo com as disposições do inciso IV do art. 48 da Lei n. 11.977/2009.

Daí tem relevo, no processo de regularização fundiária, o binômio Poder Público/Registro Imobiliário. O primeiro adota as providências administrativas e operacionais para a intervenção na realidade concreta necessária à regularização da propriedade irregular e o segundo concretiza a regularização procedida, no plano jurídico, possibilitando a formação do direito à plena propriedade imobiliária.

O Registro Imobiliário, assim, tem um papel fundamental na realização da regu-

larização fundiária porque é o repositório mais confiável de informações sobre a situação jurídica do imóvel e sobre os direitos a ele relacionados, inclusive os de garantia.

3. A regularização fundiária e suas espécies

Para a regularização de imóveis no país, a legislação específica editada (Lei n. 11.977/2009) instituiu várias espécies de regularização fundiária, pretendendo, com isso, obter um reordenamento do espaço territorial brasileiro, com ênfase especial na busca de melhorias para as condições ambientais do espaço urbano como medida fundamental à integração social e à salubridade da população. São elas:

- a) A **regularização fundiária de interesse social**, que é a forma mais popular e talvez a mais revolucionária de nossa história, disciplinada pelos artigos 53 a 60-A da Lei n. 11.977/2009 (atualizada pela Medida Provisória n. 514/2010), destinando-se à regularização de imóveis urbanos, públicos ou privados, ocupados de forma consolidada e irreversível, por população de baixa renda, predominantemente para moradia;
- b) A **regularização fundiária de interesse específico**, prevista pelos artigos 61 e 62 da Lei n. 11.977/2009, destinada à regularização de parcelamentos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Loteamentos (Lei n. 6.766/1979), mas que permaneceram em situação de irregularidade quanto ao seu registro de parcelamento perante o Registro de Imóveis;
- c) A **regularização fundiária inominada**, prevista pelo art. 71 da Lei n. 11.977/2009, sendo destinada à regularização de antigos loteamentos surgidos na vigência da legislação anterior à atual Lei de Loteamentos (Lei n. 6.766/1979);
- d) A **regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos**, autorizada pela Lei n. 11.481/2007, destinada à regularização de imóveis do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios quanto à sua ocupação por população de baixa renda para garantia do exercício do direito à moradia, por meio de concessões de uso especial para fins de moradia.

Como podemos ver, foram definidos instrumentos específicos para a resolução de cada uma das diversas situações presentes no universo de realidades fundiárias urbanas encontráveis no país, cabendo aos promoventes dos processos de regularização a eleição do instrumento ou instrumentos adequados a cada situação particular.

3.1. A regularização fundiária de interesse social

Visando solucionar os graves problemas urbanísticos, ambientais e sociais a serem enfrentados no âmbito do reordenamento urbano das cidades brasileiras, essa modalidade de regularização fundiária teve o mérito de possibilitar uma harmonização entre ações dos órgãos do Poder Público, do Registro Imobiliário e das organizações representativas da sociedade civil para o êxito daquela tarefa.

3.1.1. Pressupostos

Assim, para que se dê início a um processo de regularização fundiária de interesse social, devem estar presentes três **pressupostos** mínimos (PAIVA, 2010, p. 293).

São eles: a) a existência de assentamentos irregulares (não integrados à cidade, cujos ocupantes não possuam titulação da propriedade); b) que essa ocupação seja feita por população de baixa renda² e c) que o Poder Público tenha interesse em regularizar o assentamento irregular³ (tanto por iniciativa sua quanto mediante provocação de outro legitimado).

Verifica-se, dessa forma, que a regularização fundiária, prevista na Lei n. 11.977/2009, constitui uma profunda mudança política no modo tradicional de administração urbanística das cidades brasileiras que, num passado recente, se constituía na remoção (ou expulsão) dessas populações novamente para a periferia das grandes cidades (processo denominado de expansão centro-periferia), passando a adotar um modelo que busca fixar essas populações no local em que se deu a ocupação, proporcionando a introdução de infraestrutura básica e de sua inserção urbanística, ambiental e social ao contexto da cidade.

3.1.2. Demarcação urbanística

Tendo o Poder Público tomado a deliberação política de promover a regularização fundiária de determinado assentamento irregular, cabe-lhe realizar a **demarcação urbanística** do local, que é o passo inicial do grande processo de transformação a ser experimentado pela comunidade envolvida. Cabe esclarecer, por oportuno, que a lei utilizou a expressão “Poder Público” para abranger uma série de

2 Essa expressão é naturalmente subjetiva e tem-se mantido assim, não só na Lei 11.977 como na legislação anterior e na própria Lei de Registros Públicos. Poder-se-ia lançar mão do estabelecido pelo § 6º do art. 3º da Lei 11.977 (acrescido pela Lei 11.424), passando a considerar assim caracterizada a população cuja renda familiar apurada esteja abaixo do valor indicado no inciso III do mencionado parágrafo (três salários mínimos), o que, entretanto, não constitui consenso na prática registral.

3 Não há parâmetro para avaliar a adequação da decisão do Poder Público, porque essa decisão tem sido eminentemente política, decorrendo, ou da iniciativa governamental, ou da mobilização das comunidades interessadas em exigir a adoção de medidas pelo Poder Público.

situações ligadas à forma como a Administração Pública pode-se organizar para a realização da regularização fundiária, já que os órgãos promoventes podem pertencer tanto à estrutura administrativa federal, como à estadual ou à municipal e, além disso, os órgãos desses níveis político-administrativos podem estar articulados, também, por meio de variados formatos organizacionais, englobando órgãos tanto de sua administração direta como da indireta, que tenham a seu cargo o desenvolvimento das políticas urbana e habitacional. Apesar disso, podemos estimar que a predominância de atuação, no país, deva-se verificar em relação aos órgãos integrantes das administrações municipais⁴, dado o caráter eminentemente de **interesse local** albergado nas questões dessa natureza (Constituição, art. 30, incisos I e VIII).

De tal forma, a demarcação urbanística, que se caracteriza como um procedimento administrativo que envolve o Poder Público e o Registro de Imóveis e que dispensa a atuação do Poder Judiciário (MPRS, 2011, p. 37), vai-se materializar por meio da lavratura do **auto de demarcação**, previsto no art. 56 da Lei n. 11.977/2009, pelo órgão do Poder Público que esteja promovendo a regularização fundiária de interesse social, “com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação”. Esse auto de demarcação é um ato administrativo que basicamente proclama a intenção do Poder Público em realizar a regularização fundiária da área que é descrita e especificada no documento, juntando-se, em um só auto de folhas numeradas, todos os documentos determinados em lei.

Esses documentos são aqueles constantes dos incisos I a III do § 1º do art. 56 da Lei n. 11.977/2009, com a redação dada pela Lei nº 12.424/2011.

Também devem integrar esse auto as cópias das notificações – e respectivas respostas – enviadas aos órgãos de administração patrimonial dos demais entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para que se manifestassem no prazo de 30 dias, de acordo com a previsão do § 2º do art. 56:

- a) Quanto à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público (inciso I do § 2º do art. 56);
- b) Quanto aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público (inciso II do § 2º do art. 56); e
- c) Se detêm a titularidade da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes (inciso III do § 2º do art. 56).

⁴ Exemplos: secretarias municipais de habitação, secretarias de desenvolvimento urbano, secretarias de obras, secretarias de meio ambiente ou órgãos municipais de habitação e desenvolvimento urbano integrantes da administração direta ou indireta.

Se o ente público notificado comprovar a titularidade da área, deverá manifestar-se quanto à sua anuência ou oposição ao procedimento da regularização fundiária (§ 5º combinado com o § 2º, inciso I, do art. 56).

No caso de se tratar de área de domínio da União, manda a lei que seja aplicado o procedimento de regularização fundiária de interesse social em imóveis da União de que trata a Seção III-A do Decreto-lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, inserida pela Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007.

No caso de se tratar de área de domínio de Estados, Distrito Federal ou Municípios, será aplicada a sua respectiva legislação patrimonial, sendo importante observar que o art. 22, da Lei n. 11.481/2007, autoriza a que os demais entes federados apliquem o procedimento utilizado pela União (artigos 18-B a 18-F da Seção III-A do Decreto-lei n. 9.760/1946) às regularizações fundiárias de interesse social a serem promovidas nos imóveis de sua propriedade se a unidade federada não dispuser de legislação específica.

Prevê o § 3º do art. 56 da Lei n. 11.997/2009 que, na ausência de manifestação dos órgãos de controle patrimonial dos demais entes federados no prazo de 30 dias, o Poder Público dê continuidade à demarcação urbanística.

O § 6º do art. 56 da Lei n. 11.977/2009, acrescido pela Lei n. 12.424/2011 (resultante da conversão da Medida Provisória n. 514/2010), esclareceu que o auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis que estejam sob domínio:

- I – privado cujos proprietários não tenham sido identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- II – privado registrados, ainda que de proprietários distintos; ou
- III – público.

Pelo que se verifica do disposto no § 2º do art. 56 da Lei n. 11.977/2009, somente se houver manifestação no sentido de que o imóvel seja de interesse para a Administração Pública dos entes federados é que se justificará uma **oposição** à realização do procedimento de regularização fundiária, de tal forma que esse outro interesse administrativo alegado suplante o manifesto interesse social presente na regularização fundiária em marcha.

De qualquer forma, a disciplina da regularização fundiária de interesse social, nos termos da Lei n. 11.977/2009, não deixou de ter sido politicamente ousada, no momento em que autorizou regras flexíveis para o dimensionamento de áreas institucionais, de vias públicas e da área mínima dos lotes a parcelar (art. 54 combinado com art. 52 da Lei n. 11.977/2009); para o uso de áreas de preservação permanente (§ 1º do art. 54) e para a realização das compensações urbanísticas e ambientais (inciso III do art. 51) necessárias à execução dos projetos, de modo a viabilizar uma reorganização urbana.

Uma vez realizada a demarcação urbanística é que entrará em cena o Registro Imobiliário, com seu papel relevante.

3.1.3. Averbação do auto de demarcação urbanística

O Poder Público promovente da regularização deverá, a seguir, remeter a demarcação urbanística por ele realizada ao Registro de Imóveis, com pedido de averbação do respectivo auto, conforme dispõe o art. 57 da Lei n. 11.977/2009.

Recebido o auto no Registro de Imóveis, deverá ser ele protocolado, dando-se início às buscas destinadas a identificar o(s) proprietário(s) da área a ser regularizada e as matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

Realizadas as buscas e identificado(s) o(s) proprietário(s) da(s) área(s) abrangida(s) pelo auto de demarcação, o oficial do Registro de Imóveis deverá notificá-lo(s) assim como aos confrontantes, pessoalmente, por via postal com aviso de recebimento (AR), ou por meio do Registro de Títulos e Documentos da comarca de situação do imóvel ou de domicílio dos notificandos para que esses, querendo, apresentem, em 15 dias, impugnação ao pedido de averbação da demarcação.

O Poder Público promovente da regularização deverá notificar, por edital, eventuais interessados, assim como o(s) proprietário(s) e os confrontantes da área demarcada que não forem localizados nos endereços disponíveis para a realização da notificação pessoal.

A notificação edital será realizada em uma só oportunidade, após a realização das notificações pessoais ou da tentativa de realização da notificação pessoal que resultar infrutífera pela **não localização** do(s) proprietário(s) e confrontantes. Entretanto, ela deverá ocorrer em qualquer hipótese, ainda que para notificação apenas de eventuais interessados, diferentemente do que previa a Lei n. 11.977/2009 antes da alteração de seu texto pela Medida Provisória n. 514/2010.

A notificação editalícia apresenta alguns **requisitos** para sua validade, nos termos do § 3º do art. 57.

De acordo com o § 4º do art. 57, se os prazos fixados decorrerem sem que ocorra apresentação de impugnação, a demarcação urbanística será averbada na(s) matrícula(s) alcançada(s) pela planta e memorial descritivo indicados no inciso I do § 1º do art. 56 da Lei n. 11.977/2009.

Dessa forma, há que se providenciar a abertura de matrícula para que seja **possível** o processo de regularização, já que o imóvel só passa a existir como tal depois de regularmente matriculado. O imóvel **nasce** com a abertura de sua matrícula e é ela que conta a história desse imóvel. De outro lado, mesmo que não prospere o processo de regularização, ensejando o **cancelamento** dessa matrícula, ela é essencial à operacionalização da regularização fundiária de interesse social, nos termos em que foi regulada em lei.

Parece-nos, entretanto, que as disposições do novel § 4º do art. 57 já são suficientes para autorizar a abertura da matrícula do imóvel demarcado, visando à sua regularização pelo Poder Público. Aliás, o inciso I do art. 66 da Lei n. 11.977/2009 corrobora essa possibilidade de que a matrícula da gleba demarcada para regularização seja aberta previamente ao correspondente registro de parcelamento inerente à regularização fundiária de interesse social.

3.1.4. Da impugnação à averbação do auto de demarcação

Ocorrendo impugnação à averbação do auto de demarcação urbanística, o Registro de Imóveis deverá notificar o Poder Público promovente da regularização fundiária para que se manifeste dentro do prazo de 60 dias. O prazo começa a correr da data do efetivo recebimento da notificação pelo órgão notificado.

O Poder Público, por sua vez, poderá adotar qualquer medida que possa afastar a oposição manifestada pelo(s) proprietário(s) ou pelos confrontantes à regularização da área demarcada, inclusive retificar o auto de demarcação de modo a agilizar da melhor forma o processo. Alguns autores entendem, inclusive, que o Poder Público pode **excluir integralmente**, do auto de demarcação, a área impugnada (SALLES, 2009), o que equivale, geralmente, a conferir maior celeridade ao ato de averbação do auto e ao prosseguimento das demais fases do procedimento, ainda que reste modificada a pretensão inspiradora inicial do projeto de regularização.

A impugnação pode ser total ou parcial, quando se referir, respectivamente, à totalidade da área demarcada ou somente a uma parcela dessa (§ 8º do art. 57 da Lei n. 11.977/2009). Refere a lei que, se a impugnação for parcial, o procedimento poderá ter seguimento em relação à parcela não impugnada.

Surgindo **litigiosidade** nessa fase de impugnação, não cabe ao oficial do Registro Imobiliário solver o litígio lançando decisão em sua instância administrativa porque isso compete às vias ordinárias do Poder Judiciário (SALLES, 2009). Somente enquanto estiverem concordes os envolvidos poderá ser realizado **acordo** de natureza administrativa entre eles, nos autos do procedimento, mediado pelo oficial do Registro Imobiliário, o qual, resultando infrutífera a tentativa de acordo, determina o **encerramento** da demarcação urbanística relativamente à área objeto da impugnação (parágrafos 9º e 10 do art. 57 da Lei n. 11.977/2009).

Assim, sendo **total** a impugnação, se após a manifestação do Poder Público não restar consensualizado um acordo entre esse e o impugnante, o auto de demarcação deverá ser restituído, pelo Registro de Imóveis, ao órgão do Poder Público promovente da regularização fundiária, informando de seu encerramento em razão da impugnação realizada.

Sendo **parcial** a impugnação, com ou sem acordo, o auto deverá retornar ao Poder Público para ser **retificado**, excluindo-se, por inteiro, a área impugna-

da ou ajustando-se o alcance da demarcação aos termos do acordo realizado.

Não tendo havido impugnação no prazo marcado ou tendo sido devidamente retificado após a impugnação e o acordo, o auto de demarcação será **averbado** na matrícula do(s) imóvel(is) abrangido(s) nos limites topográficos e descritivos da demarcação. Não sendo matriculado o imóvel, tanto em razão de **inexistência** de qualquer registro quanto em razão de existir apenas **transcrição** imobiliária baseada no regime registral anterior à Lei n. 6.015/1973, caberá a **abertura de matrícula** para viabilizar a realização da averbação, como já sustentado anteriormente.

Essa primeira matrícula é uma **matrícula-geral** da área demarcada (que será originária às matrículas resultantes do parcelamento), na qual será feito o ato registral de **averbação** do auto de demarcação urbanística.

3.1.5. Execução do parcelamento de solo

Uma vez averbado o auto de demarcação na matrícula do imóvel, passa-se à execução do projeto de regularização fundiária (art. 51 da Lei n. 11.977/2009).

Esse projeto deve ser aprovado pelo Município, pois determina a realização do **parcelamento** de solo urbano, previsto para a gleba demarcada, no âmbito territorial do Município onde está tendo lugar a regularização fundiária.

O parcelamento decorrente da execução do projeto deve ser, a seguir, submetido a registro, em obediência ao que dispõe o *caput* do art. 58 da Lei n. 11.977/2009.

Esse ato de **registro de parcelamento** vai ser lançado na matrícula geral aberta para a gleba demarcada.

Para o completo registro de parcelamento originado da execução do projeto de regularização há necessidade, também, de abertura concomitante de **matrículas para todas as parcelas** decorrentes do projeto, sejam elas destinadas aos lotes, ao sistema viário ou às áreas públicas, nelas lançando-se o respectivo ato de registro de parcelamento.

A regularização fundiária pode também ser realizada, independentemente da lavratura de auto de demarcação urbanística, conforme ficou esclarecido pelas normas gerais para registro da regularização fundiária urbana, baixadas pelo Provimento nº 44-2015, da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ. São definidas duas hipóteses por meio das quais se pode dar o registro de regularização fundiária, mediante projeto de regularização devidamente aprovado pelo Poder Público: a) sob a forma de registro de parcelamento e b) sob a forma de registro de registro de condomínio edilício.

De acordo com o § 1º do art. 5º do Provimento nº 44-2015, para a hipótese de ser pedido esse *registro de parcelamento* baseado em projeto de regularização fundiária devidamente aprovado pelo Poder Público competente (de regra o municipal, salvo se não estiver devidamente instrumentalizado para a realização do

licenciamento ambiental), o respectivo requerimento deve fazer-se acompanhar dos seguintes documentos:

- I – certidão atualizada da matrícula ou transcrição do imóvel, quando o registro anterior estiver em circunscrição diversa;
- II – certidão atualizada de atos constitutivos, quando os requerentes forem cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; e
- III – projeto de regularização fundiária, aprovado pelo Poder Público competente, com a definição, no mínimo, dos seguintes elementos:
 - a) planta do parcelamento assinada por profissional legalmente habilitado, aprovada pelo Poder Público competente, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e a numeração dos lotes, logradouros, espaços livres, vias de circulação existentes ou projetadas, e outras áreas com destinação específica;
 - b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres, vias de circulação existentes ou projetadas, e outras áreas com destinação específica, caso tais dados não constem na planta referida no inciso anterior;
 - c) memorial descritivo da gleba, da área parcelada, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas;
 - d) medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais; previstas em lei, em particular o licenciamento urbanístico e, quando exigível, ambiental;
 - e) as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e
 - f) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Para a hipótese de ser requerida regularização fundiária sob a forma de registro de *condomínio edilício* (edifícios de apartamentos), mediante apresentação de projeto de regularização devidamente aprovado, além dos documentos acima indicados para o caso de registro de parcelamento, o pedido deve-se fazer acompanhar, também, dos seguintes documentos (caso não constem do projeto de regularização):

- I – projeto arquitetônico das edificações assinado por profissional legalmente habilitado, aprovado pelo Poder Público competente, contendo as especificações previstas na legislação municipal e nas diretrizes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
- II – cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, a das partes comuns e indicando, para cada tipo de unidade, a respectiva metragem da área construída e a fração ideal no terreno e nas coisas comuns, a serem elaboradas com base nas diretrizes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
- III – memorial descritivo do terreno condominial, com descrição das unidades autônomas, das áreas de propriedade e uso comum e das áreas de uso exclusivo, se houver; e
- IV – instrumento de instituição, especificação e convenção de condomínio, quando exigível.⁵

3.1.6. Titulação da posse

Depois de realizado o registro de parcelamento (e também para a hipótese de a regularização ter-se operado como registro de condomínio edilício, de acordo com a norma regulamentar acima referida), prevê o § 1º do art. 58 da Lei n. 11.977/2009 que o Poder Público promovente da regularização conceda, aos ocupantes cadastrados, o competente **título de legitimação de posse** que, depois de registrado, confere, em favor do detentor da posse direta sobre o imóvel parcelado, o direito de moradia.

O título de legitimação de posse é um **título** que só materializa o **fato da posse**, em relação ao titular do domínio útil, marcando o momento a partir do qual começa a contagem do prazo constitucional de posse *ad usucapionem* a ser integralizado pelo possuidor (conforme exige o art. 183 da Constituição da República) para que se dê sua posterior **conversão** em título de **propriedade**.

⁵ Observe-se que este inciso IV foi inserido equivocadamente no rol de documentos constante do § 1º do art. 5º do Provimento CNJ nº 44-2015. Entretanto, sua adequada colocação é como inciso IV do § 2º do aludido artigo.

A legitimação de posse é concedida aos moradores cadastrados pelo Poder Público no âmbito de seu projeto de regularização fundiária desde que, nos termos dos incisos I a III do parágrafo único do art. 59 da Lei n. 11.977/2009.

Relativamente à legitimação de posse, há duas novidades trazidas pela Lei n. 12.424/2011. A primeira é a previsão de não-concessão de legitimação de posse aos ocupantes a serem **realocados** em razão da execução do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o Poder Público assegurar-lhes o direito à moradia na forma estabelecida pelo § 3º acrescentado ao art. 57, o que é uma medida de todo evidente já que os ocupantes da gleba, nessa hipótese, serão removidos para assentamento em outro local.

A outra novidade, trazida pelo art. 60-A, acrescido à Lei n. 11.977/2009, é a instituição da possibilidade de que o Poder Público possa **extinguir** o título de legitimação de posse emitido quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de posse.

Essa medida terá lugar somente após procedimento específico que garanta ampla defesa, operando-se a extinção, no registro de imóveis, mediante cancelamento do título, por averbação, nos termos do art. 250, inciso III, combinado com o novo n. 27 do inciso II do art. 167 da Lei n. 6.015/1973.

3.1.6. Da posse à propriedade: a usucapião administrativa

Assevera Melhim Namen Chalhub (2010, p. 211) que, no confronto entre posse e propriedade de imóveis urbanos em que estejam instaladas favelas, nega-se proteção ao proprietário que não explorou o potencial econômico ou social do bem em face dos que, pela posse, o tornaram produtivo ou útil para moradia, em conformidade com as diretrizes da política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição) e do próprio Código Civil, no § 4º de seu art. 1228, o que, afinal, reafirma a preponderância dos fundamentos da usucapião urbana, tanto individual como coletiva, enquanto instrumento operacional para a promoção de regularização fundiária no Brasil.

Assim, o momento final do processo de regularização fundiária de interesse social é marcado pela conversão do título de posse em título de propriedade, significando a instituição legal da **usucapião administrativa** em nosso país, com base no art. 183 da Constituição, o que representa a materialização, também pela via extrajudicial, do mais tradicional modo de aquisição da propriedade em razão da posse prolongada.

O art. 60 da Lei n. 11.977/2009 autoriza a que o possuidor do título de legitimação de posse, após cinco anos do respectivo registro, requeira ao oficial do Registro de Imóveis a conversão do título de legitimação em título de propriedade sobre o imóvel regularizado, com fundamento no art. 183 da Constituição de 1988.

Assim, cumprido o prazo quinquenal, bastará ao adquirente da propriedade requerer a conversão de seu título de posse em título de propriedade, juntando ao pedido os documentos a que se referem os incisos do § 1º do art. 60 da Lei nº 11.977/2009.

Recebido o pedido pelo Registro Imobiliário e verificadas as condições legais, o ato registral correspondente poderá ser lançado na respectiva matrícula imobiliária.

A conversão da legitimação de posse em propriedade é ato de **registro**, nos termos do n. 42 do inciso I do art. 167 da Lei n. 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), com a redação determinada pela Lei nº 12.424/2012.

Por fim, cabe consignar que o art. 68 da Lei n. 11.977/2009 estabeleceu gratuidade de emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Assim, o Registro Imobiliário brasileiro também dá sua importante parcela de contribuição ao processo de regularização imobiliária urbana, tão necessário ao desenvolvimento de nosso país.

3.2. A regularização fundiária de interesse específico

Prevista nos artigos 61 e 62 da Lei n. 11.977/2009, a regularização fundiária de interesse específico destina-se à regularização de parcelamentos urbanos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Loteamentos (Lei n. 6.766/1979), os quais permaneceram com seu registro de parcelamento irregular perante o Registro de Imóveis.

Para a realização dessa espécie de regularização fundiária, faz-se necessária a prévia aprovação, pela autoridade licenciadora – que invariavelmente será o Município – do projeto previsto no art. 51 da Lei n. 11.977/2009.

A regularização fundiária de interesse específico, diferentemente da regularização fundiária de interesse social, em princípio deve observar a aplicação do disposto na Lei n. 6.766/1979, que é a lei atual aplicável ao parcelamento do solo no país.

Entretanto, por força do art. 52 da Lei n. 11.977/2009, se o assentamento a regularizar estiver consolidado quando da entrada em vigor da referida lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Essa espécie de regularização fundiária não admite a utilização de áreas de preservação permanente e demais restrições ambientais estabelecidas pela legislação específica, podendo a autoridade licenciadora exigir compensações urbanísticas e ambientais necessárias à viabilização do projeto.

Com base no art. 62 da Lei n. 11.977/2009, a autoridade licenciadora deve definir, no licenciamento, as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários definidos no projeto e das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental.

A critério da autoridade licenciadora, essas responsabilidades poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico.

Nos termos do art. 64 da Lei n. 11.977/2009, o registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser requerido ao Registro de Imóveis nos termos da legislação em vigor (vale dizer, especialmente, a Lei n. 6.766/1979) e observadas as disposições específicas previstas no capítulo III da Lei n. 11.977/2009.

Esse registro de parcelamento, de acordo com a Lei n. 11.977/2009, determina a abertura de matrículas para a área objeto da regularização (inciso I do art. 66) e para as parcelas resultantes da execução do projeto (inciso II do art. 66). Determina, também, a abertura, de ofício, de matrículas para as áreas destinadas a uso público, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais (art. 67).

Não há gratuidade de emolumentos, no âmbito do Registro Imobiliário, para os atos de registro de parcelamento resultantes de processos de regularização fundiária de interesse específico.

3.3. A regularização fundiária de antigos loteamentos

A regularização fundiária de loteamentos implantados de acordo com a legislação vigente antes do advento da atual Lei de Loteamentos, também chamada de Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), está disciplinada em conformidade com a previsão do artigo 71, parágrafos 1º e 2º da Lei n. 11.977/2009.

Essa é uma forma de regularização fundiária que pode ser designada como **inominada** já que a Lei n. 11.977/2009 não atribuiu um **nome** específico a ela.

Destina-se a promover a regularização de **antigos loteamentos** instalados antes da vigência da Lei n. 6.766/1979 e que não tenham obtido o respectivo registro de parcelamento perante o Registro Imobiliário.

Antes de 20 de dezembro de 1979, data em que entrou em vigor a Lei n. 6.766/1979, quem pretendesse vender terrenos urbanos mediante o pagamento do preço a prazo, em prestações ou à vista, deveria, antes de anunciar a venda, preencher as formalidades constantes do Decreto-Lei n. 58/1937, regulamentado pelo Decreto n. 3.079/1938, sendo a matéria modificada, posteriormente, pelo Decreto-Lei n. 271/1967.

A regularização de loteamentos anteriores a 1979, prevista no artigo 71 da Lei n. 11.977/2009, estabelece que “as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade”.

Assim, esses parcelamentos devem estar de acordo com as normas exigidas à

época em que foram realizados, de modo que estejam integrados à estrutura da cidade.

Essa regularização pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba loteada e o interessado na regularização deverá apresentar **certificação** de que a gleba preenche as condições da Lei, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias à efetivação do registro do parcelamento, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 71 da Lei nº 11.977/2009.

A regularização deverá contemplar situações consolidadas, na forma do art. 47, II, integradas à estrutura da cidade, podendo o Poder Público competente autorizar ou determinar o registro do parcelamento acompanhado dos seguintes documentos:

- I – título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula ou ainda da transcrição;
- II – certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis;
- III – planta/desenho do imóvel e memorial descritivo, com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico pela realização do projeto e pelas obras, aprovados pelo Município;
- IV – prova de que o parcelamento ocorreu antes da vigência da Lei n. 6.766/1979, ou seja, anteriormente a 19.12.1979; e
- V – documento expedido pelo Município, certificando que a gleba está com o parcelamento implantado e integrado à cidade.

3.4. A regularização fundiária em imóveis públicos

A Lei n. 11.481/2007 estabeleceu novas diretrizes para regularização da propriedade imobiliária, bem como criou novos direitos reais, acrescentando ao art. 1.225 do Código Civil, a concessão de uso especial para fins de moradia (inciso XI) e a concessão de direito real de uso (inciso XII). Também acrescentou, como bens passíveis de hipoteca, no art. 1.473, o direito de uso especial para fins de moradia (inciso VIII), o direito real de uso (inciso IX) e a propriedade superficiária (inciso X).

As alterações por ela operadas na Lei n. 9.636/1998, instituíram a possibilidade de a União realizar a **regularização de ocupações** existentes em imóveis pertencentes ao seu patrimônio, inclusive em relação a assentamentos informais de populações carentes e de baixa renda, tanto em imóveis urbanos como rurais, basicamente para fins de moradia.

As inscrições de ocupação dos referidos imóveis ficam a cargo da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), podendo haver transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel, mediante anotação em seu cadastro administrativo.

Com a alteração do art. 7º do Decreto-lei n. 271/1967, foi instituída a **concessão de uso** de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como **direito real** resolúvel, para regularização fundiária de interesse social, urbanização, edificação e outras finalidades. Para **demarcação** desses terrenos visando à regularização fundiária de interesse social em imóveis de seu domínio, a União poderá lavrar auto de demarcação.

São consideradas como de interesse social as regularizações destinadas a atender famílias com renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos.

O **auto de demarcação**, assinado pelo Secretário do Patrimônio da União (SPU), deverá ser instruído com:

- a) planta e memorial descritivo da área a regularizar;
- b) planta de sobreposição da área demarcada;
- c) certidão da matrícula ou da transcrição da área a regularizar;
- d) certidão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, indicando o Registro Imobiliário Patrimonial – RIP e o responsável pelo imóvel;
- e) planta de demarcação da linha preamar média (LPM) para terrenos de marinha; e
- f) planta da linha média de enchentes ordinárias (LMEO), para terrenos marginais a rios federais.

A regularização fundiária observará o **procedimento** previsto nos arts. 18-A a 18-F do Decreto-lei n. 9.760/46, com a redação dada pela Lei n. 11.481/2007.

4. Considerações finais

A regularização fundiária é um instrumento dotado de várias dimensões. Neste artigo, foi dada ênfase a sua dimensão jurídica, que se pode realizar por meio de várias modalidades.

Entretanto, seu significado, como conjunto de medidas, vai muito além disso, revelando-se como instrumento que possibilita promover um redimensionamento urbanístico no contexto das cidades, especialmente em relação àqueles lugares que

resultaram do crescimento urbano desordenado e que demandam um resgate quanto à recomposição da qualidade de vida.

Dessa forma, a regularização fundiária, apesar de revelar-se como um instrumento de Direito Urbanístico, está voltada a redimensionar qualitativamente a cidade, procurando também preservar sua identidade cultural, desde que a dimensão jurídica esteja sintonizada com as demais dimensões do processo de regularização (urbanísticas, ambientais e sociais).

No contexto da dimensão jurídica da regularização fundiária, revela-se como instrumento de vital importância o Registro de Imóveis, procurando encontrar sua sinergia com os demais profissionais envolvidos no desenvolvimento desse processo de intervenção no cotidiano da cidade e de seus cidadãos.

Como se vê, há possibilidade de regularização de qualquer imóvel que se encontre em situação irregular no Brasil, mas, para isso, tem de haver coragem/vontade e interesse de todos, principalmente do Poder Público.

A legislação existente, como visto, é prenhe de instrumentos que possibilitam a realização desse trabalho, há muito adiado ao longo de nossa história, mas que, no momento, está a exigir uma atitude pró-ativa no sentido de tirar da informalidade a infinidade de imóveis que ainda estão nessa situação e a promover o grande reordenamento urbano de que o país tanto precisa.

A regularização fundiária de interesse social revelou-se como o instrumento verdadeiramente inovador no conjunto de medidas legais, trazendo em seu bojo a possibilidade de regularização jurídica dos imóveis que estão na informalidade, no momento em que é capaz de conferir a propriedade imobiliária àqueles que podiam fruir tão-somente o que os estreitos limites da posse eram capazes de conferir.

Através de um processo que tem na legitimação da posse o elemento formador do título passível de conversão em título hábil a conferir a propriedade imobiliária, a regularização fundiária de interesse social terminou por inserir-se harmoniosamente na tradição de nosso ordenamento jurídico e inová-lo com a instituição da usucapião administrativa ao mesmo tempo em que instrumentalizou o Poder Público a interferir decisivamente no enfrentamento da realidade fundiária nacional.

A regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária inominada, por sua vez, vieram para resgatar os problemas herdados dos modelos legais vigentes anteriormente no país em termos de parcelamento do solo urbano, viabilizando soluções até então inadmissíveis nas práticas do controle exercido pela Administração Pública nos diversos níveis políticos da Federação.

Outro tormentoso problema em relação ao qual o Poder Público que também vivia momentos de indecisões e incertezas teve viabilizadas algumas soluções através da instituição da regularização fundiária em imóveis públicos, que, a par de regularizar o patrimônio público, termina por viabilizar a concessão de direito real de uso a seus ocupantes.

Referências bibliográficas

1. BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 20.6.2011.
2. BRASIL. **Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20.6.2011.
3. BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22.5.2011.
4. BRASIL. **Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998**, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22.5.2011.
5. BRASIL. **Lei n. 9.766, de 19 de dezembro de 1979**, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22.5.2011.
6. BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22.5.2011.
7. BRASIL. **Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007**, publicada no Diário Oficial da União de 31 de maio de 2007, edição extra, Brasília, DF.
8. BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**, publicada no Diário Oficial da União de 8 de julho de 2009, Brasília, DF.
9. BRASIL. **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CORREGEROIA NACIONAL**, Provimento n. 44, de 18 de março de 2015, Brasília, DF.
10. CHALHUB, Melhim Namen. 2010. **Usucapião administrativa**. IDEAL; Direito Notarial e Registral, São Paulo: Quinta Editorial, p. 211-249.
11. LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Loteamentos clandestinos: prevenção e repressão**, Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 48, p. 29-46, jan./jun. 2000.
12. MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS), 2011. **Regularização fundiária; como implantar**. 1ª ed. Porto Alegre: CEAF, (Coord. Lisandra Demari).
13. PAIVA, João Pedro Lamana. 2010 **Procedimento de dúvida no Registro de Imóveis**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, (Série Direito Registral e Notarial).
14. RIO GRANDE DO SUL. **Poder Judiciário. Corregedoria-Geral de Justiça. Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR_CGJ_Maio_2011_Prov_11.pdf>. Acesso em: 23.6.2011.
15. SALLES, Venício. **Usucapião Administrativa: Lei 11.977/2009**, publicado em 11.8.2009. Disponível em: <www.colegioregistrals.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2011.

Ensaio sobre Relações possíveis entre Criminologia, Sociologia do desvio e Antropologia Urbana

Por

José Antônio Gerzson Linck¹

Resumo

Aproximando criminologia, sociologia do desvio e antropologia urbana, o ensaio problematiza interações entre perspectivas teóricas e metodológicas de diferentes áreas do conhecimento imbricadas na temática da transgressão urbana, descrevendo breve memória histórica sobre a recepção de trabalhos oriundos da Escola de Chicago, bem como pesquisas pioneiras sobre segmentos urbanos no Brasil e suas relações com a temática do desvio e da reação social.

Palavras-chave: Criminologia – Sociologia do Desvio – Antropologia Urbana

Em um pequeno artigo derivado da transcrição de uma palestra no programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (UFRJ), Howard Becker expõe a imensa multiplicidade teórica das *gerações* que o antecederam na escola de Chicago e, mais ainda, nas *escolas de Chicago* que se multiplicaram por diversas outras cidades, americanas ou não. Refere, também, que a principal característica da escola era ter pensadores com ideias diferentes dispostos a fazer um mesmo tipo de *atividade* científica: empírica, com grau variável de interacionismo. Preocupada, assim, com as questões da vida cotidiana que passam despercebidas por grandes sistemas de explicação do mundo e, portanto, diferente das escolas de *pensamento* nas quais pesquisadores em locais próximos ou distantes comungam de mesma matriz teórica (o que normalmente acaba se verificando apenas muitos anos depois). Não há como *descrever* a escola de Chicago, mas possível afirmar que foi a fonte criativa para os primeiros trabalhos de antropologia urbana desenvolvidos no país, além da importância que investigações como *Outsiders*, de Howard Becker, tiveram no campo criminológico.

Gilberto Velho, na apresentação da edição brasileira de 'Sociedade de esquina', de William Foot-White, refere que um dos principais focos da produção da escola de Chicago é a temática indivíduo e sociedade, sobretudo os contrastes e continuidades entre a interação de grupos e as estruturas sociais mais amplas². Não podemos pensar na escola de Chicago como um grupo homogêneo (pela variedade

1 Professor do Curso de Direito da Faculdade CNEC Gravataí. Doutor em Ciências Criminais (PUCRS). O artigo integra pesquisa realizada em estágio pós-doutoral no programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais/PUCRS, com apoio da CAPES.

2 ELIAS, Norbert. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro, Zahar, 2000, p.11.

temática de seus autores), mas a intensificação da transdisciplinaridade e a importância atribuída à interação (relações entre grupos e sujeitos ativos dentro de malhas sociais móveis, não como mônadas isoladas) opõem-se aos modelos estáticos nos quais a diferença social é sempre contrastada e problematizada através do espelhamento dos padrões sociais e estruturas predefinidas – positivamente estigmatizadas, bem como da maior proximidade ao empirismo do que ao racionalismo.

A criminologia cultural oferece algumas alternativas de abordagem que são importantes para questionar a hegemonia dos discursos criminológicos críticos de longo alcance. O referencial utilizado pela criminologia cultural é amplamente debatido pelo Museu Nacional da UFRJ desde sua existência e posteriormente pela linha de antropologia urbana que se desenvolveu na USP. A antropologia brasileira, além de realizar inúmeras etnografias e observações participantes com claro diálogo com a sociologia do desvio, preocupou-se muito com a imprescindível discussão teórica sobre o método. Creio, porém, ser mais frutífero salientar o espaço que a criminologia possui para criar e dinamizar métodos do que meramente acoplar – mais uma vez – um método de outro campo de saber. A ideia é valorizar a discussão posta no tópico como inspiração, evitando definição metodológica rígida.

O sentimento antiteórico (embora muita “teoria” tenha sido desenvolvida pelos pesquisadores da escola de Chicago), a temática da integração, as questões urbanas, a tradição antiestatista, o distanciamento do positivismo sociológico (embora o darwinismo social ainda estivesse presente), as investigações qualitativas, o questionamento da comunicação de massa e o pragmatismo foram os pilares dessa *escola* que teve muita influência no modelo da antropologia urbana no Brasil³.

Gabriel Ignacio Anitua produziu excelente histórico sobre as aplicações criminológicas da escola de Chicago, sendo bastante detalhista na multiplicidade teórica e temática de autores como William Thomas, Robert Ezra Park, Florian Znaniecki, Frederick Thrasher, Edward Ross, Albion Small, Ernest Burgess, Clifford Shaw, Henry McKay e as influências que receberam de Emile Durkheim, Max Weber, Georg Simmel, Georg Mead, John Dewey e Gabriel Tarde⁴. Howard Becker faz uma construção diferente, com um pouco mais de proximidade afetiva e apresentando pesquisadores que ingressaram posteriormente, como Louis Wirth, Herbert Blumer, Everett Hughes, Erving Goffman, William Ogburn, Eliot Freidson, William Foote Whyte, Lloyd Warner e Robert Redfield⁵.

A antropologia urbana não é um ramo tardio ou subordinado à antropologia

3 Lícia do Prado Valladares, Gilberto Velho e José Guilherme Cantor Magnani são pesquisadores que possuem diversos artigos e conferências sobre a recepção da escola de Chicago no Brasil, incluindo as biografias e as estadas/permanências de autores como Howard Saul Becker, Robert Ezra Park e Donald Pierson no Brasil.

4 ANITUA, Gabriel Ignacio. Histórias dos pensamentos criminológicos. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 405-481.

5 BECKER, Howard. A escola de Chicago. Mana, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, Out. 1996. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131996000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 de Junho de 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93131996000200008>.

clássica (embora existam, evidentemente, relações importantes); os primeiros autores vinculados à escola de Chicago publicaram suas obras na década de 1920, mesmo período histórico de publicações – por exemplo – de Bronislaw Malinowski. As vertentes principais das pesquisas pioneiras estavam no caráter transitório e complexo da vida urbana e na tendência de fechamento das *anticiudades* (folclore, estudos de comunidades fechadas, retraimento de grupos, etc.). O contato com sociólogos europeus e a temática da transição comunidade-sociedade (Max Weber, George Simmel e Emile Durkheim, sobretudo) estavam presentes em muitas obras, mas a ênfase estava colocada na emergente migração para a cidade de Chicago, nos métodos empíricos e nas temáticas vinculadas à minorias classificadas – em geral – como “patologias sociais” (o que demonstra a influência da biologia/ecologia humana).

No Brasil, as primeiras pesquisas sobre segmentos urbanos datam da década de 1930 na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. Entre o final da década de 1930 e o início da década de 1940, sob influência de Donald Pierson, a marca da escola de Chicago tornou-se evidente – inclusive com o intercâmbio de alunos e professores entre a ELSP e a Universidade de Chicago. Pierson era orientado por Robert Ezra Park e eram membros do comitê responsável pela tese conhecidos professores da escola de Chicago, como Robert Redfield e Louis Wirth. Posteriormente, Donald Pierson defendeu tese sobre os encontros entre negros e brancos na Bahia e permaneceu longo tempo como docente da ESLP, tendo inclusive recebido a visita de Robert Park na sua estada no Brasil⁶.

Sociólogos identificados com outras formas de abordagem frequentaram cursos de pós-graduação na instituição, como Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro e Sérgio Buarque de Holanda. Posteriormente, a ESLP perdeu hegemonia para a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (que se tornaria, em seguida, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) da USP. O trânsito de alunos e professores entre os dois centros de pesquisa (a ELSP, com um corte influenciado pela escola de Chicago, e a FFLC, mais próxima dos estudos sobre migração) provocou importante interação entre sociólogos e antropólogos, criando hibridismos entre os marcos teóricos e as metodologias. José Guilherme Cantor Magnani traz alguns exemplos: Herbert Baldus (etnologia indígena) orienta Florestan Fernandes (tupinambá), que orienta Ruth Cardoso (migração japonesa em São Paulo); Emilio Willems (estudos de comunidades urbanas) orienta Egon Schadem (mitologia indígena), que orienta Eunice Durham (migração urbana), que orienta Amadeu Lanna (economia em sociedades tribais)⁷.

6 MAGNANI, José Guilherme Cantor. Da periferia ao centro: trajetórias de pesquisa em antropologia urbana. São Paulo: Terceiro Nome, 2012, p. 17-24.

7 MAGNANI, José Guilherme Cantor. Da periferia ao centro: trajetórias de pesquisa em antropologia urbana. São Paulo: Terceiro Nome, 2012, p. 24

Magnani traz – em seus escritos de livre-docência – outros exemplos, mas creio que este seja suficiente para mostrar como estudos vinculados à temática urbana – como migração e pesquisas de comunidade – eram trabalhados concomitantemente às pesquisas mais próximas da etnologia indígena⁸, de forma a salientar que foram contemporâneas em seu tempo e afastando a identificação da antropologia urbana com um *ramo* teórico ou metodológico da antropologia *clássica*, ainda que seu desenvolvimento efetivo, no Brasil, tenha ocorrido apenas na década de 70 (defesas de teses e dissertações) e culminado na publicação de ‘O fenômeno urbano’, em 1973 (com textos de Park, Wirth, Simmel e Weber), e ‘A aventura antropológica’, em 1986 (publicação que já contava com reflexões epistemológicas sobre pesquisas de antropologia urbana realizadas no Brasil⁹).

O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ e, sobretudo, as obras ‘A utopia urbana’¹⁰ e ‘Nobres e anjos’¹¹, de Gilberto Velho, são a sedimentação de uma linha metodológica e teórica que aglutina antropologia urbana, sociologia do desvio e criminologia¹². Se a forma de abordagem desenvolvida por Magnani no Núcleo de Antropologia Urbana da USP (NAU) está com o foco na descrição e mapeamento dos espaços urbanos, o método de Gilberto Velho está localizado na descrição densa de grupos fechados (no caso de ‘A utopia urbana’, moradores de um condomínio; em ‘Nobres e anjos’, grupo de 25 pessoas escolhidas previamente).

A opção pelos espaços afasta a particularização excessiva e diminui o risco das ontologias deterministas, mas torna muito difícil o acompanhamento da mobilidade dos grupos, ainda que conceitos como “trajeto” e “circuito”¹³ evitem o fechamento completo das descrições espaciais. A escolha de grupos fechados, por sua vez, permite o acompanhamento de algumas linhas de fuga existenciais, mas sob o custo da redução da pesquisa em torna da seleção prévia, o que dificulta a busca das permanências relacionadas à interação contínua nos espaços – heterotopias¹⁴: o que confere certa “alma” ao território e condiciona – relativamente – as expectativas de comportamento.

William Foote-Whyte¹⁵ define por diversas vezes seu trabalho como observação participante e seu objetivo como um fronte contra a sustentação de políticas públicas arbitrárias e truculentas. O autor expõe as dificuldades que enfrentou para que seu trabalho fosse encarado como uma tese de doutorado, já que evitou iniciar a redação com a

8 Ibid., p. 26-27.

9 Ibid., p. 34-36.

10 VELHO, Gilberto. A utopia urbana: um estudo de antropologia social. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

11 VELHO, Gilberto. Nobres & anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

12 VELHO, Gilberto (org.). Desvio e divergência: uma crítica da patologia social. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

13 MAGNANI, José Guilherme Cantor. Introdução – Circuito de Jovens. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor et al (orgs.). Jovens na metrópole: etnografias de circuitos de lazer, encontro e sociabilidade. São Paulo: Terceiro Nome, 2007, p.20.

14 FOUCAULT, Michel. As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. XIII.

15 WHYTE, William-Foote. Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 347.

tradicional revisão de literatura sobre o campo (no caso, o Distrito de Corneville) ou terminar explicitando a contribuição de seu trabalho para futuras pesquisas na área temática.

Acabou aceitando fazer uma revisão de literatura sobre o assunto, mas se negou a incorporá-la na tese. O fato demonstra que não só no Brasil, como refere Magnani¹⁶, os trabalhos em contato com a antropologia urbana tiveram dificuldade para serem aceitos como *acadêmicos*. Posteriormente, Whyte insistiu na radicalização da interação do pesquisador: anexou ao livro seus envolvimento em crimes durante a pesquisa, a convivência nos bares da cidade e toda espécie de *erros etnográficos* que refere terem acrescentado tanto para a temática quanto os livros que havia lido¹⁷.

Autores de campos diferentes de saber tentaram criar categorias flexíveis para mapear a relação entre a autonomia pessoal e as relações de força e proximidade que influenciam as construções identitárias: os espaços públicos, o mundo do trabalho, a família, etc. Podemos citar os *campos identificatórios* de Maria Rita Kehl; os *campos de possibilidades* de Gilberto Velho; a relação entre socialização primária e socialização secundária, no clássico trabalho de Berger e Luckmann ('A construção social da realidade'¹⁸); os *processos de singularização* de Félix Guattari ('Micropolítica: cartografias do desejo'¹⁹) ou o *modus vivendi interacional* de Goffman em 'A representação do eu na vida cotidiana'²⁰.

O estudo contínuo de grupos ou tribos urbanas é capaz de salientar as mudanças e continuidades de formas de existência que não podem ser desconsideradas na análise das tentativas de controle urbano, sobretudo as intituladas *criminologias da vida cotidiana*; não para controlá-las melhor, mas para melhor pensá-las, na tentativa de oferecer obstáculos ao controle, *linhas de fuga*. A etnografia, porém, também não é a *veracidade* do cotidiano. Objetividade e subjetividade ou teoria e empiria nas ciências humanas não deveriam representar uma oposição valorativa, mas uma possibilidade de conjunção.

Dois artigos publicados no livro 'A aventura sociológica', organizado por Edson de Oliveira Nunes, são interessantes para refletir sobre o problema proposto. Roberto da Matta ("Sobre o ofício de ser etnólogo ou como ter 'anthropological blues'²¹") e Gilberto Velho ("Observando o familiar"²²) polemizam sobre supostas diferenças entre fazer antropologia do exótico e antropologia do familiar.

16 MAGNANI, José Guilherme Cantor. Introdução – Circuito de Jovens. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor et al (orgs.). Jovens na metrópole: etnografias de circuitos de lazer, encontro e sociabilidade. São Paulo: Terceiro Nome, 2007, p. 18.

17 WHYTE, William Foote. Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 352.

18 BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2011.

19 GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suelly. Micropolítica: cartografias do desejo. 7 ed. Petrópolis: Vozes. 2000.

20 GOFFMAN, Erving. A representação do eu na vida cotidiana. Petrópolis: Vozes, 2009.

21 DAMATTA, Roberto. Sobre o ofício de ser etnólogo ou como ter "anthropological blues". NUNES, Edson de Oliveira (org.). In: A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 23-25.

22 VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira (org.). In: A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p.36-46.

O primeiro ressalta que existem três etapas na consolidação de um trabalho de campo sobre o exótico: representá-lo em um nível teórico, preparar a chegada ao campo e, por fim, tornar o exótico familiar. Na antropologia urbana, a tentativa seria inversa: *estranhar* o familiar. Gilberto Velho demonstra a complexidade da relação familiar/exótico, afirmando que moradores de um mesmo prédio podem ter menos afinidade e conhecimento entre si do que com sujeitos domiciliados em outro continente e que, portanto, não é a distância física que torna o outro familiar ou exótico.

Desnecessário reanimar a antiga discussão sobre a necessidade de separação entre sujeito e objeto, visto que a autoneutralização da sedução alheia é sempre uma suposição. Objetificamos a nós mesmos cada vez que procuramos formas de nos distanciar do objeto. O pesquisador não é capaz de sair de si mesmo, olhar-se de cima e verificar o grau de proximidade com o outro, portanto este não é um problema *a priori* e sim algo que pode aparecer no trajeto da pesquisa e, neste caso, ser problematizado: “Só pela evidenciação da estreita relação que liga esses dois termos, o real e o imaginário, espero desferir um novo golpe na distinção, que me parece cada vez mais mal fundamentada, entre subjetivo e objetivo”²³.

O estudo ‘A utopia urbana’, de Gilberto Velho, é considerado pioneiro na temática da antropologia urbana no Brasil. Procurando desfazer certa preocupação demasiado rígida entre o que seria uma investigação antropológica e uma investigação sociológica (etnografia e observação participante), o autor expõe já na introdução a importância de misturar diferentes tradições de trabalho. Sem isolar o objeto do contexto da cidade, Gilberto Velho estudou de forma intensiva moradores de um prédio de Copacabana onde ele, inclusive, havia residido. Longe de realizar uma antropologia do exótico, o autor faz longa explanação acerca da problemática de pesquisar o familiar, o próximo, aquilo que – apenas em tese – já seria conhecido²⁴. O pesquisador é um dos precursores de uma série de pesquisas em antropologia urbana cujo referencial teórico dialoga intensamente com Howard Becker e Erving Goffman.

Os filmes de Eduardo Coutinho, sobretudo ‘Edifício Master’²⁵, são outra espécie de fazer antropológico *livre* de uma metodologia rígida (embora possa haver certa intuição-expectativa antes das filmagens, ela não se coloca como *hipótese*, dada a ausência de um *problema*). É isto que torna o filme belo: a ausência de objetivo, exceto a beleza, favorece a captação da complexidade dos entrevistados, visto que as perguntas não são direcionadas. Não é possível fazer um trabalho acadêmico rigoroso dessa forma, mas ela pode servir de inspiração e tentativa de estabelecer um método de conter o próprio rigor metodológico quando ele for excessivamente redutor.

23 MAFFESOLI, Michel. A violência totalitária. Porto Alegre: Sulina, 2001, p.310.

24 VELHO, Gilberto. A utopia urbana: um estudo de antropologia social. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 22

25 EDIFÍCIO Master. Direção: Eduardo Coutinho. Brasil: Videofilmes: Imovision, 2002. 2 DVD (110 min).

O cuidado principal parece ser o de não confundir a construção das características comuns, que são ideais, derivadas das regras de experiência social dos cursos de ação comuns a vários indivíduos, com forças e agentes reais, como também não permitir que essa construção se envie a incorporar perspectivas normativas e juízos de valor implícitos, unilaterais, no recorte das características. Evidentemente isso não é fácil, mas o tipo social não precisa ser complexo, como são os homens reais, apenas é preciso que ele seja mais complexo que o tipo empírico e menos unilateral e mais real que o tipo ideal. Os tipos sociais existem na representação social, exprimem relações sociais e podem ser diretamente derivados daí quando se está nesse plano da análise. Certos estereótipos se prestam, com maior facilidade, para a construção social dos tipos. Os tipos sociais podem ser úteis à análise por reunirem e condensarem em indivíduos o que pertence ao nível das diferenças nas relações sociais e nos modos e estilos de operar o poder por diferentes grupos.²⁶

A metáfora do teatro de Goffman e a mobilidade dos processos de etiquetamento e introjeção do papel desviante elaborados por Becker foram importantes para focar de forma mais adequada o objeto da tese, pois valorizam a representação do instante, em detrimento da verificação *extensiva da validade de conceitos teóricos*. Tais ferramentas auxiliam a problematizar as normas sociais que estão relacionadas com o comportamento desviante, a reação social e a interação do ator social com a norma (e sua *execução*)²⁷.

Gilles Lipovetsky lembra que o espaço inter-humano encontra-se cada vez mais sob a dependência dos decretos do presente²⁸. A pós-modernidade e a atomização do laço social permitem a coexistência de diferentes formas de agregações efêmeras, representações coletivas coexistem pacificamente²⁹ e somente uma empatia com o objeto pode ajudar na descrição quanto ao que tem de positivo ou de *enigmático* na contemporaneidade. Se as sociedades da modernidade organizavam-se em homogeneidade, à volta de um conjunto de valores, as sociedades contemporâneas organizam-se segundo uma multiplicidade de valores heterogêneos. Por isso Michel Maffesoli opõe à ideia de unidade de um ordenamento o que denomina *unicidade*: constelação de valores.

O autor discorda das análises que retiram dos estudos sobre desvio e juventude apenas vazio social, pois observa várias práticas antissociais desviantes ou anômicas com potencial emancipatório. Martine Xiberras³⁰ compreende que, coexistindo solidariedade mecânica em cada um dos grupos, o indivíduo ainda pode

26 MISSE, Michel. Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Sociologia: IUPERJ, Brasil, 1999, p.254.

27 BATISTA, Vera Malaquí. Introdução crítica à criminologia brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p.15.

28 LIPOVETSKY, Gilles. O império do efêmero: A Moda e seus Destinos nas Sociedades Modernas. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 269.

29 XIBERRAS, Martine. As teorias da exclusão. Lisboa: Piaget, 1994. p. 182.

30 *Ibid.*, p.222.

saltar de um grupo para outro, representando papéis em cada uma dessas tribos, o que possibilita ascender, por vezes, à dimensão da solidariedade orgânica, pois devido às suas múltiplas pertencas, ele possui pontos de vista diferentes sobre o todo social. Isto foi muito visível no campo; a capacidade de compreensão do empresariado moral não alcança a totalidade dos significados de algumas condutas, inclusive pelo formato fragmentado e difuso dos diversos empresários morais, cujas campanhas não são necessariamente consensuais (mídia, operadores do sistema penal, grupos de moradores, etc.). Dessa forma, a própria resposta ao estado de não conformidade é difusa, evocando mais um processo simbólico de segregação do que uma instantaneidade entre desvio e castigo. Não uma sanção descontínua, mas uma normalização quase contínua³¹:

A lógica das intensidades leva em conta apenas o movimento, a intensidade dos processos evolutivos. O processo, que aqui oponho ao sistema ou à estrutura, visa a existência em vias de, ao mesmo tempo, se constituir, se definir e se desterritorializar. Esses processos de se pôr a ser dizem respeito apenas a certos subconjuntos expressivos que romperam com seus encaixes totalizantes e se puseram a trabalhar por conta própria e a subjugar seus conjuntos referenciais para se manifestar a título de indícios existenciais de liberdade, de linhas de fuga processual³².

Ainda que grupos tenham claríssima intenção de ofensa às características estipuladas como fundamentais para a mídia, a publicidade, os formadores de opinião, a sociedade de consumo ou qualquer outra denominação que coloquemos na hegemonia simbólica de modelos existenciais, isso não significa que as ofensas sejam compreendidas e recebam alguma reação formal. Por questões geracionais, por exemplo, ajuntamentos coletivos juvenis podem produzir resistências e contrarrazões importantes e serem, ao mesmo tempo, subvalorizados pelo empresariado moral. Importante refletir sobre dois temas: evitar tornar ontológico o desvio (escolher um *grupo* ou *tribo* poderia essencializar o desvio, já *des*-substantializado pelo interacionismo) ou perder o objeto (caso a escolha não delimite nenhum espaço, deixando a *cidade* inteira como campo). Os tipos sociais podem ser descritos em relação ao espaço ou ao modelo de expressão no qual estão inseridos, evitando que a acentuação ou o deslocamento de alguma característica possa ser vista como intrínseca a quaisquer identidades *desviantes* ou *identidades fixas*:

Podemos falar em tipos sociais completamente isentos de estereótipos? Parece-me impossível, e no entanto o que significa o emprego de noções como pequeno-burgueses, camponeses, bandidos, tão abundante na literatura sociológica?

31 DELMAS-MARTY, Mireille. A imprecisão do Direito: do código penal aos direitos humanos. Barueri: Manole, 2005, p.114.

32 GUATTARI, Felix. As três ecologias. Campinas: Papirus, 1990, p.28.

Como distinguir um tipo ideal como, por exemplo, o profeta em Max Weber, do estereótipo que a modernidade tem do profeta? A principal diferença que o tipo ideal guarda em relação ao tipo médio é que ele não é uma média empírica de atributos de caráter, mas a acentuação de certos traços de conduta considerados decisivos para a compreensão de um curso de ação.³³

Possível afirmar, como Becker³⁴, que o desvio depende da reação da *cruzada moral* para que receba, então, a substância contida na etiqueta: seria exclusivamente produção do *empresariado probo e fervoroso da moral*. Possível, porém, questionar essa afirmação, pois muitas vezes a tentativa de etiquetamento chega tão tarde que os *desviantes* já se consideravam, de alguma forma, *fora de lugar*. Por outro lado, a *etiqueta* pode ser o resultado de normas sociais não necessariamente formalizadas, respaldando o pensamento do autor e dialogando com a afirmação de Delmas-Marty:

O desvio remete à norma social e remonta à normalização. Ele situa-se portanto num campo de normalidade no qual o poder que dita a norma é mais difuso, atomizado, móvel, difícil de ser circunscrito: um poder sem um centro, sem uma localização específica e mais frequentemente invisível (família, escola, igreja, clube, ambiente profissional, etc.). O desvio aparece mais como não-conformidade com a norma do que como incompatibilidade. Trata-se, portanto, de um comportamento em si mesmo difuso, menos nitidamente delimitado: é mais um estado com certa duração do que uma ação ou omissão de caráter instantâneo³⁵.

Independente do local específico, dificilmente uma situação de interação é definitivamente estabelecida. O sujeito não pode interagir apresentando-se inteiramente aos outros, tanto pelo desconhecimento que esses outros possuem acerca da concretude de todos os aspectos de sua existência como pela impossibilidade de o olhar alheio abarcar a complexidade de cada participante.

Há, no máximo, certo consenso operacional acerca das regras da interação e uma apresentação parcial de cada um, relativamente adequada ao *modus vivendi* interacional³⁶. Ocorre que, utilizando a metáfora da peça teatral de Goffman, os atores atuam sobre um fundo, sobre um plano. Assim como no teatro, nada obriga que seja sempre o mesmo plano ou que tudo tenha que remeter a este fundo, mas pequenas delimitações de espaço e formato de expressão auxiliam na observação e na redução possível da complexidade. Creio que seja uma forma de aliar perspectivas de diferentes áreas do conhecimento imbricadas na temática da *transgressão* urbana.

33 MISSE, Michel. Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Sociologia: IUPERJ, Brasil, 1999, p. 253.

34 BECKER, Howard. Outsiders: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 155.

35 DELMAS-MARTY, Mireille. A imprecisão do Direito: do Código penal aos Direitos Humanos. Barueri: Manole, 2005, p.114.

36 GOFFMAN, Erving. A representação do eu na vida cotidiana. Petrópolis: Vozes, 2010, p.19.

Referências bibliográficas

1. ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008
2. BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011
3. BECKER, Howard. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008
4. DAMATTA, Roberto. **Sobre o ofício de ser etnólogo ou como ter “anthropological blues”**. NUNES, Edson de Oliveira (org.). In: A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978
5. DELMAS-MARTY, Mireille. **A imprecisão do Direito: do Código penal aos Direitos Humanos**. Barueri: Manole, 2005
6. ELIAS, Norbert. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro, Zahar, 2000
7. FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
8. GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 2010
9. GUATTARI, Felix. **As três ecologias**. Campinas: Papirus, 1990
10. LIPOVETSKY, Gilles. **O império do efêmero: A Moda e seus Destinos nas Sociedades Modernas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989
11. MAFFESOLI, Michel. **A violência totalitária**. Porto Alegre: Sulina, 2001
12. MAGNANI, José Guilherme Cantor. **Introdução – Circuito de Jovens**. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor et al (orgs.). Jovens na metrópole: etnografias de circuitos de lazer, encontro e sociabilidade. São Paulo: Terceiro Nome, 2007
13. MISSE, Michel. **Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado em Sociologia: IUPERJ, Brasil, 1999
14. VELHO, Gilberto. **A utopia urbana: um estudo de antropologia social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010
15. VELHO, Gilberto. **Nobres e anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
16. VELHO, Gilberto (org.). **Desvio e divergência: uma crítica da patologia social**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
17. XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**. Lisboa: Piaget, 1994.
18. WHYTE, William Foote. **Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005

Cidades Sustentáveis

Por

Luís Portella Pereira¹

Resumo

A sustentabilidade urbanística leva em conta sempre a distribuição de infraestrutura urbana, para que haja uma justiça social equilibrada entre todos os moradores da “urbi”. O modelo que se tem é vinculado a produção da cidade de forma irregular e ao mesmo tempo conservadora. O mercado imobiliário e a produção das cidades sempre tem em conta o consumo dos produtos imobiliários criando áreas de ocupação intensiva de forma a aglomerar investimento e adensar excessivamente as cidades, juntado aglomerados urbanos, muitas vezes desumanos. Essa vinculação da habitação com a densificação termina por impor as pessoas uma condição de habitação que aglomera exaustivamente e torna os lugares escolhidos para habitação inacessíveis e exageradamente povoados.

Palavras-chave: Sustentabilidade – Mercado imobiliário – Cidades

1. Introdução

Não haveria necessidade desta densificação exagerada se houvesse uma justa distribuição de infraestrutura com as cidades pensadas em todo o seu território. O que se nota, nos dias de hoje, é que as legislações existentes, principalmente a lei do parcelamento do solo, tornam a produção de novos lotes, novos bairros e novas habitações improdutivas e com um intervalo muito grande de produção.

Podemos atribuir a isso a legislação existente que não permite ao empreendedor uma velocidade maior em sua produção de novos produtos imobiliários e novos lotes. O exagero de exigências urbanísticas remete o empreendedor a clandestinidade ou a irregularidade. Além disso, a omissão do poder público na fiscalização desses parcelamentos termina por incentivar esta prática. Não deixará o empreendedor de realizar o parcelamento do solo, mesmo de forma irregular, já que para ele existe o produto faltando apenas a sua regularização de ordem urbanística e jurídica.

Podemos afirmar, sem ter a dúvida do erro da afirmação que os loteamentos geraram na periferia das cidades situações constrangedoras e irregulares, principalmente no tocante às áreas públicas queridas pela legislação urbanística. Para isso, devemos sempre apontar para o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que na sua diretriz XV do art. 2º assim dispõe: **“XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.”**

¹ Advogado. Bacharel em Direito pela UNISINOS. É professor universitário, Consultor na área de Direito Imobiliário e Urbanístico. É autor dos Livros A Função Social da Propriedade Urbana, Estatuto da Cidade: A Revolução Social na Propriedade Urbana e Direito e Legislação para Gestão.

Enquanto o legislador não se preocupar com esta simplificação, não teremos o aumento de oferta de lotes e tão pouco de unidades habitacionais. Pode sem medo o legislador aplicar o dispositivo da diretriz. O que tem que haver é o controle deste parcelamento através de uma presença eficaz do poder público no parcelamento do solo. Esta presença indica a fiscalização como fator coibidor e controlador das maselas de parcelamento criadas até então. Aí, o mercado produtor imobiliário se concentra numa área só. Como consequência, os preços sobem pela falta de produto, e subindo, transformam o produto inacessível a grande maioria da população brasileira. Resta, então, a esta população atirar-se a produtos irregulares produzidos na periferia das grandes cidades, sem a devida equalização da distribuição da infraestrutura, também prevista no mesmo art. 2º, diretriz V: **“oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”**.

A aplicação destas diretrizes somadas a diretriz VI, do mesmo artigo, resolveria em parte a questão relativa à sustentabilidade urbanística das cidades. A diretriz nº VI aponta todos os problemas gerados até agora com a produção da cidade, conforme abaixo:

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

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental; e
- h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

Na verdade, estas são as causas, o verdadeiro diagnóstico da falta de sustentabilidade urbana de nossas cidades. Se enfrentadas as letras da diretriz, com certeza as cidades serão mais justas e terão a sua infraestrutura, que é um indicador de natureza social, distribuída de forma isonômica.

O que se nota atualmente é que muitos municípios entenderam a obrigatoriedade de terem um plano diretor, conforme determinação constitucional do art. 182, e do próprio Estatuto da Cidade, porém, o fizeram para cumprir o prazo de 5 (cinco) anos previsto na legislação (Art. 42-A, inciso V), para que o Ministério das Cidades não deixasse de repassar verbas aos municípios. Fizeram os planos de qualquer jeito. A consequência disso é que os planos não estão funcionando e carecem de revisão. Se o processo de revisão for implementado, teremos a salvação da ideia relativa à política urbana introduzida a fórceps na Constituição Federal através de uma emenda proveniente da iniciativa popular. Caso contrário, continuarão as cidades travadas e impedidas de distribuir justamente a infraestrutura existente.

2. Sustentabilidade Urbanística

O adensamento exagerado poderia ser apontado como uma forma de tornar a cidade urbanisticamente insustentável. Isso porque há uma concentração de população em frente a uma infraestrutura não suficiente para suportar esta concentração. Podemos afirmar que diversos exemplos existem com relação ao adensamento exagerado. No nosso litoral podemos colher o exemplo de Capão da Canoa; onde o adensamento foi exagerado e a infraestrutura não suporta todas aquelas unidades habitacionais e pessoas. Assim terminam por dividir a infraestrutura que está subestimada para a quantia de unidades e pessoas que a utilizarão.

Outro exemplo visto é em Balneário Camboriú/SC. Houve, da mesma forma, um adensamento exagerado. Este adensamento não levou em conta a existência da infraestrutura para suportá-lo.

Neste instante podemos também dar um passeio pelo Solo Criado, chamado no Estatuto da Cidade como Outorga Onerosa do Direito de Construir. Sempre que houver índices construtivos em abundância, o poder público pode autorizar a compra destes índices pelo empreendedor para que seu empreendimento possa ir além do normal previsto pelo plano diretor, ou seja, é autorizado o adensamento.

Mas o fundamental para que isso ocorra é a existência de sobra da infraestrutura. Sem esta infraestrutura é impossível adensar. A vinculação da quantia de habitantes por hectare e a infraestrutura requer que haja uma proporcionalidade sob pena de tornar impróprio o adensamento. Esta previsão podemos tirar da Lei 6.766/79, que no seu artigo 4, inciso I, assim dispõe: **“ I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densi-**

dade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situam.”

Preenchido os requisitos do inciso I é possível o adensamento, pois para que ocorra é necessária a distribuição de acessibilidade através do sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público. Tudo isso deve ser quantificado de forma a gerar a proporcionalidade entre a existência destes elementos e o número de pessoas que irão usufruir destes equipamentos.

Além destes fatores, todos com origem na lei do parcelamento do solo e no próprio Estatuto da Cidade, podemos ainda elencar outros que são sugeridos de forma aleatória e sem planejamento, visando apenas os aspectos legais.

A construção indiscriminada de condomínios. É um produto imobiliário que soa bem aos olhos do consumidor em razão do quesito segurança. Além disso, o condomínio traz um outro fator de natureza psicológico que termina por consumir o produto condomínio: as casas, morar em casas. Porém, para a questão urbana da sustentabilidade, os condomínios não contribuem em nada com o desenvolvimento urbano. Ao contrário, são apenas um produto a mais no mercado sem a devida contribuição para a sustentabilidade. Isso porque os condomínios terminam interferindo de alguma forma na acessibilidade e mobilidade urbana. Então concentram um grande número de pessoas morando num lugar só, onde às vezes a infraestrutura não está devidamente dimensionada.

Podemos afirmar que se o § 2º do Art. 40, for devidamente aplicado às legislações municipais, ou seja, o plano diretor englobar todo o território do município, haverá uma distribuição justa de infraestrutura, podendo a cidade crescer de forma sustentável, sem a interferência de bolsões ou guetos, como é a realidade de nossas cidades, não planejadas e sem qualquer sustentabilidade.

Além destes elementos aqui relacionados não podemos de deixar a questão ambiental de fora. Necessária a observação para que haja uma utilização por todos do patrimônio ambiental e a sua interferência no processo de parcelamento do solo e utilização do solo. É extremamente necessário que isso ocorra. Porém a legislação está voltada para impedir e não para coexistir o meio ambiental e a produção de novos lotes e unidades. O aplicador da legislação ambiental tem que ter em mente que o empreendimento, o uso e a ocupação do solo não é sempre degradador e tão pouco é inimigo ambiental número um. Deve haver uma consciência de que é possível compartilhar a questão ambiental com a ocupação do solo.

Tenho em mente o exemplo de Resende-RJ. No centro urbano, a cidade é cortada pelo Rio Paraíba do Sul. A convivência do Rio com a cidade remonta de sua criação. Porém, junto ao meio urbano existe a Serra da Mantiqueira. A cidade desenvolveu uma consciência ecológica voltada para a Serra e esqueceu o meio urbano com aquele Rio como presença constante na aglomeração urbana. Falta

equalizar esta convivência do Rio e a própria da cidade, já que a questão ecológica está resolvida. Evidente que o tempo gasto para a conscientização ambiental é tão grande quanto será o desenvolvimento de consciência e desenvolvimento urbano.

Este desenvolvimento urbano se dá de diversas formas, não só a oferta de equipamentos urbanos e comunitários. Ela acontece principalmente pela educação. Resende educou todos para a questão ecológica. Da mesma forma, a utilização dos equipamentos urbanos deve ser motivo de educação. Caso contrário, eles terão reflexo negativo no meio urbano das mais variadas formas, como, por exemplo, descarregar sofás, pneus, enfim todo o tipo de lixo nos esgotos e córregos, o que termina por tornar o equipamento inútil ao seu fim e agredir sobremaneira o meio ambiente.

Assim voltamos a um fator determinante de comportamento que está totalmente voltado para a educação. Não adianta colocarmos a disposição da população todos esses elementos urbanos e ambientais se não levarmos ao seu conhecimento como eles funcionam e como devem ser tratados. Como se nota, existe uma similitude abundante entre os dois elementos que terminam por concluir ou premiar um aglomerado urbano com a sustentabilidade.

A educação como fator preponderante da sustentabilidade pode-se tirar do exemplo ecológico de Resende. Somente com educação podemos alcançar índices melhores de aproveitamento sustentável.

A questão urbanística é tão complexa quanto a ecológica. Numa ocupação que foi regularizada sem rede de esgotamento sanitário, apenas com rede de esgotamento pluvial, notamos que a população ligava o esgotamento sanitário de suas casas diretamente no esgotamento pluvial. As águas são levadas aos córregos. Não era apenas águas da chuva e sim o sanitário que ia junto aos arroios poluindo sobremaneira todo o lenço freático existente. Tentou-se através de correspondência e informativos levar ao conhecimento daquela população a necessidade de tratar os resíduos sanitários em vez de jogá-los diretamente ao pluvial. Poucos aderiram ou entenderam que isso era necessário. Então somente uma atividade mais presente e educativa poderia alterar a situação.

3. O Fator Gerador Das Irregularidades Urbanas. A Lei Do Parcelamento Do Solo

As irregularidades no parcelamento do solo podem surgir de diversas formas. A simples alteração física de um imóvel urbano, gleba ou não, é o suficiente para gerar a irregularidade. Essa irregularidade pode se manifestar de diversas maneiras, pois a criatividade tentando burlar a legalidade para parcelar não tem limites. Falamos nessa criatividade porque ao ler a lei a pessoa começa a buscar uma forma de não se enquadrar na mesma. Já vimos diversas formas de parcelamento do solo não previstas em lei. Uma delas, condomínio civil outras a venda da

fração ideal de parcelamento de imóvel rural para diversas pessoas constituindo o condomínio civil, outra modalidade a Sociedade em conta de participação, o título patrimonial de clube, o condomínio em diversas formas, algumas adequadas parcialmente ao art. 8º da Lei 4.591/64² e outras dentro das diretrizes legais, mas feitas de forma clandestina.

3.1. Loteamento clandestino

Esse tipo de loteamento é efêmero. No momento em que o mesmo é descoberto, passa a ser um loteamento irregular. Para fins de conceito e entendimento, chama-se de clandestino aquele em que a gleba simplesmente foi parcelada sem qualquer procura do proprietário pelos órgãos públicos para submeter o parcelamento ao crivo administrativo. Porém, no instante em que o mesmo é descoberto, temos a figura do loteamento irregular. Uma das características desse tipo de empreendimento é que ele se desenvolve tanto na área privada como na área pública. Mesmo o município tendo o seu poder de polícia, muitas vezes, ele mesmo pratica a clandestinidade. Nessa hipótese, a atuação do MINISTÉRIO PÚBLICO é determinante para sanar essa irregularidade. Nos imóveis particulares é comum que isso aconteça. A resistência dos empreendedores e a intransigência dos aplicadores da lei, via de regra, os remete a irregularidade e clandestinidade. As dificuldades são tantas impostas ao empreendedor que ele simplesmente desiste, esse é um dos grandes motivos das irregularidades. Nesse primeiro momento tratamos do parcelamento do solo sem que haja qualquer envolvimento dos órgãos municipais, ou seja, simplesmente a gleba é parcelada em pequenos lotes pelo proprietário privado. As previsões legais estão contidas na Lei 6.766/79 que trata do assunto. Diz o Art. 43:

"Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas."

2 Lei 4.591/64.

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 for 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;
- c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas;
- d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si.

“Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)”

A penalidade prevista no artigo lido, diz respeito ao pagamento em pecúnia. Se não for possível a cobrança em dinheiro o pagamento acontecerá com o dobro da diferença das áreas que seriam exigidas no processo de aprovação do loteamento. O artigo excetua as disposições penais, civis e administrativas as quais estão previstas noutro momento da lei, no art. 50:

“Constitui crime contra a Administração Pública.

- I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;
- II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;
- III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.”

Esta criminalização dos empreendimentos termina gerando até certo ponto a impunidade, porque existe a regularização fundiária. Muitos proprietários de gleba apostam na regularização como forma de “arredondar” seus empreendimentos ou torná-los legais, já que não existe esta criminalização com cumprimento de pena, porque o sistema penitenciário nacional não funciona. Diante de um risco calculado os empreendedores fazem do seu jeito esses empreendimentos.

3.2. Loteamento irregular urbanisticamente e juridicamente

O processo de loteamento envolve obrigatoriamente a fase de implantação de infraestrutura. Para garantia do município que estas obras serão implantadas, a lei prevê que o loteador firme com o poder público municipal o termo de com-

promisso de obras, essa previsão está contida no art. 18, inciso V³. A legislação federal exige dos municípios que incluam, na sua legislação, o termo de verificação de obras, o qual ainda deverá ter a garantia da execução, principalmente das vias de circulação. Não de uma forma direta, mas nos documentos exigidos para o registro do parcelamento no registro de imóveis, o legislador fez essa previsão. É evidente que essa exigência está diretamente vinculada à solidariedade que existe entre o município e o loteador. A garantia das obras diz respeito à administração e à garantia econômica da implantação das obras. O que falta na prática é a verificação da mesma e o cronograma de obras que deve ser fiscalizado. Nesse sentido, podemos afirmar que a regularização urbanística está totalmente desvinculada da regularização jurídica, que é o registro do loteamento no registro de imóveis. Pode, muitas vezes, o loteamento estar registrado e as obras não executadas como deveriam. A partir desta constatação podemos invocar dentro da lei do parcelamento do solo o art. 39 em diante. Mas a irregularidade jurídica é refletida pela falta de registro do loteamento no registro imobiliário. Muitas dificuldades são postas ao loteador para o registro. Algumas de cunho fiscal e outras de natureza obrigacionais, etc. Porém, a lei do parcelamento do solo veda o loteamento para aqueles que já foram condenados por crime contra a administração pública, ou então suas dívidas põem em dúvida a garantia de entrega dos imóveis que estão sendo produzidos. Seria a chamada fraude a credores que o legislador tenta evitar, pois os terceiros teriam seus prejuízos inevitavelmente. O rol de documentos necessários para o registro está previsto no art. 18 da Lei 6.766/79⁴.

- 3 Art. 18, inciso V da lei 6.766/79. - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- 4 Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:
 - I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
 - II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;
 - III - certidões negativas:
 - a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
 - b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
 - c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.
 - IV - certidões:
 - a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
 - b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
 - c) de ônus reais relativos ao imóvel;
 - d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.
 - V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
 - VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;
 - VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

3.3. Análise dos procedimentos legais de regularização de um loteamento irregular

Vamos analisar um a um destes dispositivos legais para um melhor entendimento do que seja a regularização urbanística e jurídica.

A disposição do Art. 38, diz respeito à regularização jurídica (registro do loteamento ou desmembramento), ou regularmente executado. Neste instante, o legislador aponta as duas formas de irregularidade dos parcelamentos. Falamos parcelamento porque tanto faz ser loteamento ou desmembramento, a regra inclui as duas formas de parcelar. Irregularidade urbanística (falta de execução das obras) ou a irregularidade jurídica (falta do registro), ou as duas, ou seja, o loteamento não chegou a ser aprovado.

O *caput* dá essa legitimidade ao adquirente de lote. Num segundo momento dá a legitimidade ao Município ou Distrito Federal. O § 2º (analisado abaixo) estende também ao Ministério Público a possibilidade dessa notificação. O entendimento de leitura desse texto legal sem dúvidas seria o seguinte: “Verificado pelo adquirente de lote, que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado, deverá suspender os pagamentos e notificar o loteador para suprir a falta. Parágrafo Único: Da mesma forma deverá promover o município no acompanhamento do cronograma de obras, notificando o loteador para suprir as faltas.”

A forma de comunicação entre o município e o loteador é a notificação. Esta chamamos de NOTIFICAÇÃO URBANÍSTICA. O município deve notificar o loteador para suprir a irregularidade. Ao mesmo tempo, os adquirentes dos lotes devem suspender os pagamentos com a finalidade de realizarem uma poupança prévia para ressarcir os cofres públicos dos investimentos que farão para regularizar o empreendimento.

A comunicação aos adquirentes de lotes deve ser feita por edital, pessoalmente de uma forma pública inequívoca, assim que o município notificar o loteador. Errado é parar de pagar. É necessário que os pagamentos não cessem com a finalidade de ressarcir os investimentos públicos que serão feitos. De tal sorte que a própria lei protege os adquirentes de lotes em loteamentos irregulares ao vetar ao loteador ações contra esses sem que haja a regularização do empreendimento, art. 46 da lei 6.766/79⁵.

“Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.”

⁵ Lei 6.766/79. Art. 46. O loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente Lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

Na sequência, o legislador faz a previsão relativa à suspensão dos pagamentos. Deverá o adquirente procurar o registro de imóveis onde o loteamento encontra-se registrado e requerer ao registrador o depósito das prestações devidas, as quais serão disponibilizadas em estabelecimento bancário com incidência de juros e correção monetária. A movimentação dessa conta extrajudicial somente será possível com autorização judicial.

“§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do *caput* deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.”

A previsão do parágrafo segundo, como afirmamos acima, estende a legitimidade de notificação do loteador faltoso ao órgão do Ministério Público. Até porque o MP atua na defesa do consumidor e dos interesses difusos. Neste instante estamos diante das possibilidades do MP processar a representação feita. O que normalmente acontece é o MP voltar-se subsidiariamente contra o Município e o loteador.

“§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no *caput* deste artigo.”

Feita esta notificação urbanística resta ao loteador duas vertentes. Ou regulariza a falta ou então torna-se inadimplente. Se regularizar a falta deverá comprovar em juízo esta regularização tendo como pessoas integrantes da lide a Prefeitura ou Distrito Federal, para que a comprovação seja feita judicialmente com audiência do Ministério Público. Após esta regularização poderá lançar mão dos depósitos feitos pelos adquirentes. Neste caso convalida a falta não restando interesse em prosseguir a ação penal, caso assim entenda o MP.

“§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.”

Num segundo momento o loteador deverá notificar, via registro de imóveis, os adquirentes para darem prosseguimento no pagamento das prestações restantes, o que poderá fazer de forma direta. A liberação para este contato e, conseqüentemente, restauração da obrigação contraída com a promessa de compra e venda dependerá

da respectiva autorização judicial feita no processo em que o loteador demonstrar a regularidade da falta. Deve haver a comprovação de que foi sanada a irregularidade.

“§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.”

Porém, a segunda vertente diz respeito a inadimplência do loteador. Nesse caso abre-se a hipótese de regularização pela Prefeitura ou Distrito Federal. As prestações depositadas não serão entregues ao loteador, mas servirão de ressarcimento dos cofres públicos pelas obras efetivadas no local, assim como os lotes caucionados ou a garantia aportada pelo loteador quando da aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento.

“§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.”

Ainda como proteção do adquirente, o art. 39 prevê a nulidade de cláusula de rescisão por inadimplemento do adquirente sempre que o loteamento não estiver regularmente inscrito. Ou seja, em loteamentos irregulares juridicamente é impossível o loteador pleitear a rescisão do contrato por inadimplemento. Entendemos que a cláusula prevista no art. 39 fica solta na legislação. Para que o adquirente não seja inadimplente deve notificar o loteador e depositar em juízo as parcelas conforme preceitua o art. 38. O simples fato de ficar inadimplente não leva a lugar nenhum, a solução do problema e o investimento feito, até então, poderão ser perdidos ou depreciados.

“Art.39. Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.”

O artigo 40 começa a colocar subsidiariamente o município e o loteador para efetivar na regularização do empreendimento. A lei fala em poderá ou invés de deverá. Com isso deixa ao encargo da administração atuar ou não na regularização de loteamentos irregulares, normalmente feitos aos olhos do município, que deveria dar sua partida através da fiscalização. As justificativas que o texto legal traz dizem respeito à lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e também à defesa de adquirentes de lotes. Esses dois motivos deveriam obrigar o município a atuar pois, por si só, são suficientes para atuação pública. Esses loteamentos irre-

gulares, muitas vezes, não estão com o sistema viário adequado e tão pouco com a destinação de áreas públicas suficientes para atender a população local. Nesse sentido, os padrões de desenvolvimento urbano sofrem com feridas que mais tarde se transformarão em ZEIS e receberão a regularização fundiária criando um gueto urbano visível, o que no nosso sentido é discriminador e preconceituoso.

“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.”

Aquele depósito de prestações dos adquirentes de lotes, necessário para o ressarcimento do município, bem como a garantia das obras de infraestrutura, num primeiro momento evitam o prejuízo público. O município seria apenas o executor ou substituiria o loteador na execução do parcelamento. Assim como o loteador que regularizar pode solicitar o levantamento das quantias depositadas, o município também pode proceder da mesma forma para o seu ressarcimento. Normalmente esse ressarcimento não é total, é parcial, aí entra a execução da garantia das obras, que poderão ir a mercado, serem vendidos e o resultado dessa venda ser revertido aos cofres públicos. O legislador pensou, quando vinculou subsidiariamente os municípios ao loteador em não causar prejuízo aos cofres públicos, mesmo que seja um prejuízo causado pela omissão pública. A lei trata, inclusive, da necessidade de haver expropriações para dotar a área da infraestrutura prevista para a região com equipamentos públicos comunitários, podendo o município utilizar esses recursos para tal. Essa regularização envolve também a regularização jurídica que deverá ser feita no registro de imóveis competente. Nesse caso, a propriedade permanece em nome do titular dominial, mas o registro do loteamento é feito a requerimento do município ou do DF. Em nada altera a propriedade dominial que poderá, pelas vias próprias, se voltar contra o registro quando for intimado de tal registro, condição essa necessária para ser levado o mesmo a termo pelo registrador. Sendo o município interessado, pela via administrativa dificilmente algum oficial entende que possa registrar o loteamento sem a participação e requerimento do proprietário dominial. O procedimento deverá ser judicial.

Agora vamos analisar um “case” do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. O provimento 32/06 traz ao registrador os seguintes comandos:

“Art. 514 – Nos casos de regularização pelo Poder Público, conforme autorizado pelo art. 40 da Lei 6.766, de 19-12-79, poderá o Juiz de Direito autorizar ou determinar o registro nas mesmas condições, sem prejuízo de adoção de outras medidas, cíveis, criminais ou administrativas contra o loteador faltoso.

§ 1º – Através de requerimento fundamentado e com parecer favorável do Ministério Público, poderá ainda o Juiz conceder alvará de autorização para o Município firmar contratos de alienação de imóveis pendentes e promover a venda dos lotes remanescentes, revertendo a quantia apurada em benefício da Municipalidade para ressarcimento das despesas decorrentes da regularização;

§ 2º – O requerimento de que trata o parágrafo anterior deverá ser instruído com documentos, públicos ou privados, e apresentação do respectivo laudo de avaliação dos lotes, firmado por profissional habilitado, sendo facultada, ainda, a comprovação das despesas através de prova testemunhal;

§ 3º – Havendo dúvida sobre os valores gastos pela Municipalidade na regularização e avaliação dos lotes, o Juiz poderá, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, determinar a realização das diligências ou perícias que entender cabíveis.

Art. 515 – Nas hipóteses de regularização previstas no presente título, a autoridade judiciária poderá permitir o registro, embora não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei nº 6.766, de 19-12-79 ou em outros diplomas legais.“

Como se nota do texto administrativo e legal, somente o Juiz de Direito poderá autorizar ou determinar o registro. O mesmo juiz poderá, por alvará, autorizar o município a firmar contratos dos lotes remanescentes. É a chamada antecrese urbanística. Mas, a venda destes lotes precede de laudo de avaliação que servirá de parâmetro de mercado bem como a comprovação de despesas feitas pelo município. Com a venda dos lotes o município busca o seu ressarcimento. As hipóteses de perícia para apurar o valor das despesas e receitas é uma faculdade do juízo, que pode se assessorar de profissionais habilitados para fazerem este trabalho. Por fim, cabe ao Juiz também determinar o registro dos contratos firmados, os quais comprovado o pagamento mesmo para a municipalidade, dão direito ao adquirente a adjudicação. Esses procedimentos de caráter administrativo encaminham a questão para uma solução no vácuo legislativo. Parece que o legislador foi tímido ao tratar do assunto, não deixando-o claro ao entendimento do leitor. Carece o texto legal desses complementos que são adotados, na maioria das vezes, por legislações administrativas, como são os provimentos oriundos das Corregedorias-Gerais de Justiça de nossos Tribunais.

“§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.”

Nesse parágrafo primeiro, o legislador tratou do ressarcimento através das prestações depositadas no registro imobiliário. Porém, aventa a hipótese das importâncias serem inferiores as despendidas pela municipalidade e aponta para a despersonalização da pessoa jurídica e para o ressarcimento integral como uma das formas de ressarcimento. Essa previsão está disposta no art. 47⁶ do mesmo diploma. Os valores superiores serão lançados em dívida ativa e executados com essa permissão do art. 47, despersonalização da pessoa jurídica do loteador.

“§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.”

Ainda com relação ao ressarcimento, a lei autoriza o Município ou DF a receber prestações dos adquirentes até o valor devido. Seria a anticrese urbanística.⁷

“§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.”

No parágrafo quarto existe a possibilidade do município lançar mão dos procedimentos cautelares para garantir a regularização do parcelamento. Esses procedimentos envolvem as cautelares de arresto com a finalidade de ressarcir-se no final dos investimentos feitos.

“§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.”

O parágrafo quinto não concede ao município nenhuma anistia relacionada

6 Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

7 Código Civil. Da Anticrese

Código Civil . Art. 1.506. Pode o devedor ou outrem por ele, com a entrega do imóvel ao credor, ceder-lhe o direito de perceber, em compensação da dívida, os frutos e rendimentos.

§ 1º É permitido estipular que os frutos e rendimentos do imóvel sejam percebidos pelo credor à conta de juros, mas se o seu valor ultrapassar a taxa máxima permitida em lei para as operações financeiras, o remanescente será imputado ao capital.

§ 2º Quando a anticrese recair sobre bem imóvel, este poderá ser hipotecado pelo devedor ao credor anticrético, ou a terceiros, assim como o imóvel hipotecado poderá ser dado em anticrese.

Art. 1.507. O credor anticrético pode administrar os bens dados em anticrese e fruir seus frutos e utilidades, mas deverá apresentar anualmente balanço, exato e fiel, de sua administração.

§ 1º Se o devedor anticrético não concordar com o que se contém no balanço, por ser inexato, ou ruinoso a adminis-

com os requisitos mínimos urbanísticos, bem como a situação relativa às áreas de risco. Esses requisitos mínimos estipulados no artigo 4º, dizem respeito à necessidade de áreas públicas, arruamento, tamanho mínimo de lote com testada de 5m e área não inferior a 125m², área non edificante, reserva legal ambiental, distância de leito d'água e também a sincronia do arruamento do parcelamento com o arruamento existente. Esses são requisitos mínimos exigíveis que não podem ser anistiados na regularização de um loteamento fora de ZEIS. As questões relativa as áreas de risco mesmo em ZEIS devem ser cumpridas.

“§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.” (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

O artigo 41 da lei trata da adjudicação compulsória e seus elementos para tal. O legislador, da forma como tratou o assunto fez parecer que basta o adquirente comparecer no registro e sua promessa de compra e venda se transformará em propriedade apenas com o depósito de todas as prestações avençadas. Isso sempre na hipótese da regularização jurídica ser efetuada pela Prefeitura ou no caso pelo DF. Os elementos necessários de direito material estão comprovados com o depósito das parcelas e o registro do contrato, aliás permissão essa concedida judicialmente, quando da autorização do registro do loteamento encaminhado pelo órgão público e não pelo proprietário da área. O legislador se antecipou a negativa do proprietário dominial em proceder na regularização jurídica do empreendimento antevendo que o mesmo se negará a cumprir os pactos acordados nas alienações, já que as parcelas não foram diretamente pagas a ele. Mais salutar do que a previsão legal seria a adjudicação administrativa ou extrajudicial. Nessa hipótese, o registrador seria revestido da figura determinante da troca de domínio, sem a intervenção judicial. Raros os casos em que o município encaminha o registro do loteamento irregular. Esperamos que com a difusão desta possibilidade esta prática seja cotidiana sem a necessidade de incluir-se na regularização fundiária de interesse social todos os casos de loteamentos

tração, poderá impugná-lo, e, se o quiser, requerer a transformação em arrendamento, fixando o juiz o valor mensal do aluguel, o qual poderá ser corrigido anualmente.

§ 2º O credor anticrético pode, salvo pacto em sentido contrário, arrendar os bens dados em anticrese a terceiro, mantendo, até ser pago, direito de retenção do imóvel, embora o aluguel desse arrendamento não seja vinculativo para o devedor.

Art. 1.508. O credor anticrético responde pelas deteriorações que, por culpa sua, o imóvel vier a sofrer, e pelos frutos e rendimentos que, por sua negligência, deixar de perceber.

Art. 1.509. O credor anticrético pode vindicar os seus direitos contra o adquirente dos bens, os credores quirográficos e os hipotecários posteriores ao registro da anticrese.

§ 1º Se executar os bens por falta de pagamento da dívida, ou permitir que outro credor o execute, sem opor o seu direito de retenção ao exequente, não terá preferência sobre o preço.

§ 2º O credor anticrético não terá preferência sobre a indenização do seguro, quando o prédio seja destruído, nem, se forem desapropriados os bens, com relação à desapropriação.

Código Civil. Art. 1.510. O adquirente dos bens dados em anticrese poderá remi-los, antes do vencimento da dívida, pagando a sua totalidade à data do pedido de remição e imitir-se-á, se for o caso, na sua posse.

irregulares. Até porque isso pode ser um convite a irregularidade, já que o processo de regularização é menos doloroso do que o processo normal de registro de loteamento.

“Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.”

O artigo 42 abre a hipótese do município desapropriar a área restante de loteamento não registrado, criando a possibilidade menos onerosa de pagamento do proprietário ou loteador. O pagamento seria por gleba e não por lotes. Diversos casos acontecem país a fora. Ao loteador irregular seria muito cômodo deixar a irregularidade se consolidar e depois receber a desapropriação em lotes. Nesse sentido a lei é justa. O pagamento pela expropriação deve ser em valor de gleba, que é bem diferente do valor de lote.

“Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.”

A execução de loteamento não aprovado traz para o loteador diversas sanções. Algumas de cunho administrativo, outras de cunho civil e ainda criminais. Uma das sanções importantes que a lei traz esta prevista no parágrafo único do art. 43 que determina ao loteador o pagamento em dobro das áreas públicas. Como normalmente esta quantia sempre é reduzida no loteamento irregular, a possibilidade de indenização em dinheiro onera o faltante, criando-lhe uma sanção administrativa, civil e pecuniária volumosa ou vultosa. Se aplicado adequadamente ou então difundida esta previsão legal, antes de proceder no parcelamento irregular o loteador pensará duas vezes. Os ônus que são advindos da irregularidade são extensos e não compensam.

“Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas. Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.” (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999).

O artigo 44 na nossa leitura e compreensão cria a possibilidade de expropria-

ção com direito de preempção. Assim, o município e os entes ali enumerados podem expropriar áreas para proceder numa adequação do loteamento, chamada pela lei de reloteamento, para proceder em demolição, reconstrução e incorporação de áreas com a finalidade de adequá-las urbanisticamente. Quase sempre, as irregularidades causam transtornos ao modelo espacial urbano. Fazendo-se uso desses instrumentos a administração poderá regularizar sem modificar a chamada cidade formal, ou legal. Não deixando, dessa forma, vestígios da regularização. Entendemos que a ideia do legislador ao incluir este artigo a lei foi essa. Porque a administração poderá em qualquer hipótese de interesse público promover a expropriação. Porém, como a intervenção é numa determinada área, a preempção ficou assegurada ao expropriado, quando da nova formatação ou de parcelamento ou de edificação. É um artigo que requer um estudo mais aprofundado em razão dos variados instrumentos que correlaciona, como o reparcelamento, demolitória, reconstrução e incorporação. Não se imagina o órgão público procedendo numa incorporação, permissão esta dada pela lei do Parcelamento do solo nas hipóteses que enumera. Ao mesmo tempo visualizamos o ente público como incorporador, pois os imóveis produzidos pelos órgãos públicos não são, obrigatoriamente, entregues a seus destinatários de maneira gratuita, podendo se dar esta aquisição de forma onerosa.

“Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.”

A previsão do artigo 45 trata da irregularidade de edificações. O artigo legitima o loteador, bem como os vizinhos do imóvel em que está ocorrendo a edificação em desacordo com as restrições legais ou contratuais e embargar a obra. A ação de embargo é a nunciação de obra nova. Estas restrições legais, que o artigo menciona, dizem respeito ao direito de vizinhança e a possibilidade que tem o loteador de incluir no seu plano de loteamento restrições que avançam as mínimas previstas na legislação municipal. Pode o loteador impor um tipo de edificação, ou uma forma de fachada, por exemplo. Art. 9 da Lei 6766/79 e seus incisos.⁸

“Art. 45. O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.”

⁸ Art. 9º...

§ 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

Por último, nesta análise da regularização fundiária feita em loteamentos irregulares o legislador determina que as notificações devem ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado devendo esse assinar o comprovante de recebimento. Todavia, a outra forma de notificar é através do Cartório de Títulos e Documentos, pois havendo negativa em receber a intimação ou notificação o funcionário certificará e no momento seguinte será feita a intimação ou notificação por edital. No âmbito geral serve inclusive para a NOTIFICAÇÃO URBANÍSTICA este procedimento.

“Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.”

“§ 1º Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao Oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.”

“§ 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.”

A questão das irregularidades dos loteamentos se esgota nesta análise da lei do parcelamento do solo. Não estamos falando em processo de regularização de interesse social. Este tipo de parcelamento do solo que a lei 6.766/79 envolve, diz respeito a qualquer classe social, ou a qualquer loteamento pertencente a particular ou não que apresente uma irregularidade urbanística ou jurídica.

Como afirmamos, no início deste capítulo, o registro não é o suficiente para atestar a legalidade do parcelamento do solo. É necessário também que a regularidade urbanística esteja satisfeita. Caso contrário todo o processo de irregularidade poderá ser acionado como analisamos neste capítulo.

4. Considerações finais

A sustentabilidade urbanística requer a educação dos usuários de equipamentos complexos que trazem o bem-estar às comunidades que deles se utilizam, criando condições especiais de qualidade de vida e sustentabilidade ambiental e urbanística.

A sustentabilidade urbanística passa obrigatoriamente pela informação e educação do povo em geral quanto a necessidade de proceder-se de maneira legal e transparente a utilização de todos os equipamentos urbanos e comunitários que ficarão à disposição dos municípios. Inclusive a forma como se utiliza e

as consequências da má utilização terminam numa questão maior que é a saúde pública. Podemos concluir que o processo de sustentabilidade é complexo e deve ser tratado como prioritário para que consigamos produzir ambientes humanizados e com qualidade de vida.

Referência bibliográfica

1. PEREIRA, Luís Portella. **A Função Social da Propriedade Urbana**. Porto Alegre: Síntese

O caso da mobilidade urbana em Porto Alegre: a bicicleta como símbolo para uma cidade mais humana

Por

Marcelo Sgarbossa¹

Resumo

Tendo como perspectiva de análise a mobilidade urbana, o ir e vir na cidade de Porto Alegre se torna cada vez mais complexo e, ao mesmo tempo, fornece subsídios para uma discussão sobre a justiça na ocupação e uso dos espaços públicos. Tal debate se dá de maneira bastante clara quando se percebe o surgimento de movimentos sociais de contestação das políticas implementadas pela atual administração. Sem receio de se posicionar de forma crítica sobre as políticas implementadas pela gestão política da cidade, o presente artigo procura embasar a opinião na enumeração de exemplos de decisões tomadas, a fim de demonstrar a prioridade equivocadamente concedida ao transporte individual motorizado em detrimento do coletivo e do não motorizado.

Neste contexto, a bicicleta, e as inúmeras iniciativas a ela conectadas, simboliza uma outra forma de pensar a cidade, sob a perspectiva da escala humana e contrária às políticas rodoviaristas implementadas. Também neste sentido, o elenco das inúmeras iniciativas surgidas recentemente na cidade, fazem parte do esforço em demonstrar a importância e o acerto das ideias de humanização da cidade levantadas pelos movimentos sociais, ainda que, de forma geral, não recebidas pelo poder político local.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana – Movimentos Sociais – Bicicleta – Espaços Públicos – Democracia

De recente popularização, o termo *mobilidade urbana* ganhou importância há poucos anos no Brasil. Vários fatores contribuem para fazer com que o ir e vir nas cidades, seja de forma motorizada ou não, tenha se tornado ainda mais central. A migração das pessoas do campo para as cidades e a ampliação de frota de veículos automotores na cidade são dois elementos inequívocos que contribuem neste contexto.

Com efeito, sob o título Frota cresce *10 vezes mais do que a população no RS*, o estudo de Maria Fernanda Cavalcanti traz os números que impressionam². E a capital segue em ritmo ainda mais acelerado, se comparado com o crescimento populacional: se no Estado do Rio Grande do Sul a frota de veículos no ano 2000 para 2010 subiu de 3.201.739 para 5.031.931 – crescimento de 56,57% - enquanto que, em Porto Alegre, este crescimento foi de 48,67% – 481.914 para 716.493 veículos. Porém, no Estado, o crescimento populacional foi de 5,02% enquanto que, em Porto Alegre, foi de 3,63%. Concluindo: na capital, a frota cresceu 13,4 vezes mais do que a população, superando os índices dos números gerais do Estado do Rio Grande do Sul, que foi de 10 vezes mais.

1 Marcelo Sgarbossa, advogado, Professor Universitário, Especialista em Direitos Humanos (CESUSC), Mestre em Análise de Políticas Públicas – (Universidade de Turim), Doutor em Direito (UFRGS). Email Sgarbossa.marcelo@gmail.com

2 <http://thecityfixbrasil.com/2012/02/09/frota-de-carros-cresce-10-vezes-mais-que-a-populacao-no-rs/> Acesso em 09 de setembro de 2014.

Nesse sentido, Porto Alegre, que não é uma ilha em relação às outras grandes cidades brasileiras, viu aumentar a frota de automóvel nos últimos anos, fenômeno a indicar a desejada melhora nas condições econômicas da população, e, como consequência, a necessidade de uma nova pactuação sobre os direitos relativos ao ir e vir colocando no centro do debate democrático a justiça sobre a ocupação deste espaço público por onde ocorre a circulação na cidade.

Ao mesmo tempo, o circular pela cidade traz em si a possibilidade da comunicação entre as pessoas de forma direta e mais qualificada, sem as mediações da esfera virtual. Assim, se é verdade que as grandes cidades podem isolar as pessoas, também é verdade que as ruas, as calçadas e todo e qualquer espaço onde as pessoas circulam, se tornam lugares por excelência de comunicação, de encontro e de interação de forma pessoal.

No entanto, do ponto de vista da gestão pública, o executivo municipal de Porto Alegre tem demonstrado não ser capaz de visualizar esta nova e mais aguda complexidade social gerada. Ao contrário, através de políticas rodoviaristas³, tem gerado distâncias e incentivado a utilização de automóveis automotores individuais, além de dificultar a interação entre as pessoas, como acentua Paul Claval, em sua obra sobre Espaço e Poder:

O espaço dificulta igualmente a transmissão de informações. A comunicação só se faz bem quando a filtragem ligada à codificação das mensagens se reduz ao mínimo e não há perdas em linhas. É o caso da relação direta, frente a frente. Quando os participantes não podem encontrar, a qualidade da relação baixa.⁴

A demonstração de que a prioridade da gestão é o incentivo ao modelo rodoviarista de cidade está em grande medida exemplificada nas chamadas *Obras da Copa*. A competição esportiva serviu de mote para o financiamento de grandes obras viárias, mas os projetos em execução estão mais voltados para atender à demanda do transporte individual motorizado e menos o coletivo⁵. Com efeito, trouxe o executivo municipal de dar maior ênfase aos alargamentos de vias, duplica-

3 E expressão "rodoviarista" é comumente encontrada em trabalhos que fazem a crítica voltada para a priorização do modelo individual motorizado de transporte, como é o caso do artigo de Liane Nunes Born sob o título A política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. In: Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos e MONTADON, Daniel Todtmann (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

4 CLAVAL, Paul. Espaço e Poder. Waltensir Dutra (trad.). Rio de Janeiro, 1979. Zahar.p. 17.

5 Em relação ao transporte coletivo, tem-se a implantação dos ônibus rápidos, conhecidos como BRT's – Bus Rapid Transit, porém sem o alargamento dos corredores de ônibus, impedindo a ultrapassagem, não obedecendo a melhor técnica, conforme <http://embarqbrasil.org/node/659> - Acesso em 09 de setembro de 2014. Destaque para a opinião de Otávio Cunha, da Associação Nacional de Transportes Urbanos - NTU, para quem "O primeiro desafio é a decisão política, pois as cidades terão que tirar o espaço do automóvel". Não é caso, infelizmente, da cidade de Porto Alegre. Disponível no mesmo endereço.

ções, prolongamento de ruas, construção de viadutos e passagens subterrâneas.⁶

E é possível inclusive listar as Obras da Copa, que priorizam o uso do veículo motorizado individual: passagem subterrânea da Rua Anita Garibaldi com Avenida Carlos Gomes, da Avenida Cristovão Colombo com a Avenida Dom Pedro II, da Avenida Ceará com a Avenida Farrapos; viadutos da Avenida Salvador França com a Avenida Bento Gonçalves, da Avenida Carlos Meyer com a Avenida Carlos Gomes, Viaduto da Estação Rodoviária; prolongamento da Avenida Severo Dullius; duplicação da Avenida Edvaldo Pereira Paiva e Padre Cacique, duplicação da Avenida Tronco e da Rua Voluntários da Pátria.

Mais recente, outra obra de grande impacto na cidade é o chamado *Binário das Avenidas Praia de Belas e Borges de Medeiros*, uma obra que, apesar das mudanças em relação ao transporte coletivo – aí incluído faixas exclusivas para os ônibus – surge com o objetivo de melhorar a fluidez para quem se desloca de automóvel, estimados em 15 mil ao dia. A justificativa foi assim apresentada:

O objetivo do binário (duas vias paralelas com sentidos únicos opostos) é ampliar a segurança da circulação e melhorar a fluidez do tráfego, entre os viadutos dos Açorianos e Dom Pedro I. A partir de agora, a av. Borges de Medeiros terá sentido único a partir do Viaduto dos Açorianos em direção à Padre Cacique (Centro-bairro). Na av. Praia de Belas, o fluxo será no sentido oposto, no mesmo trecho. Ao todo, serão seis faixas de circulação de veículos por sentido.

A expectativa é de que mais de 15 mil veículos, que circulam somente nos cruzamentos e durante os horários de pico, sejam beneficiados com a qualificação. Além de ampliar a capacidade das vias e dos entroncamentos, a nova configuração do trânsito pretende aumentar a segurança das travessias de pedestres, reduzindo os conflitos.⁷

Sem entrar no mérito de cada uma das obras viárias, e admitindo que, na análise de cada caso seria possível admitir a necessidade deste ou daquela iniciativa, fato é que fica demonstrado uma linha política de decisão, que prioriza a utilização do veículo individual motorizado na cidade, contribuindo ainda mais para o já anunciado *colapso da mobilidade*, onde “o automóvel individual ocupa 90% do espaço viário, para transportar apenas 20% das pessoas”⁸.

Por outro lado, enquanto cidades no Brasil e no exterior dão exemplos de como as decisões políticas no campo da mobilidade devem enfrentar o tema o excesso de pessoas que se deslocam com seu veículo individual – implementando

6 Para ver mais, acessar <http://www.transparencianacopa.com.br/obras>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

7 http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=175826&BINARIO+DAS+AVENIDAS+PRAIA+DE+BELAS+E+BORGES+COMECA+NESTA+SEXTA Acesso em 22 de agosto de 2015.

8 BORN, Liane Nunes Born. A política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. In: Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos e MONTADON, Daniel Todtmann (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 157.

políticas de restrição – a capital gaúcha faz o contrário. Com efeito, a ampliação recente dos corredores de ônibus e ciclovias na cidade de São Paulo, os exemplos de Curitiba, o pedágio urbano em Londres e Estocolmo, a restrição de circulação automóveis no centro de Buenos Aires, os exemplos de restrição de circulação em Nova Iorque fazem parte de um extenso rol de iniciativas, das quais o executivo municipal tem se distanciado, na verdadeira contramão da história.⁹

Do mesmo modo, enquanto os centros históricos das cidades na Europa são reservados e priorizados para a circulação de pessoas, em Porto Alegre, ao contrário, uma nova rua é aberta, a fim de possibilitar a circulação de veículos automotores. Importa destacar que, para a atual gestão, tal decisão está compreendida nas ações para *revitalizar* espaços públicos. No caso concreto, trata-se da chamada revitalização da Praça XV e a abertura da Rua José Montauray, que integra o *Programa Cidade Integrada – Revitalização de Espaços Públicos*¹⁰.

Este processo de abertura e reabertura de ruas no centro da cidade não é novo: sob a justificativa de revitalizar o centro da cidade, a gestão do então Prefeito José Fogaça já adotava esta decisão, anunciando publicamente como uma das medidas.¹¹

Nesta mesma linha, e gerando resistência, foi a abertura para estacionamento de veículos automóveis no Largo Glênio Peres em 2012. Nasce aí um dos movimentos que simboliza a contrariedade com as políticas que privilegiam o uso do automóvel em detrimento ao coletivo e aos espaços públicos: trata-se do movimento social de resistência chamado Largo Vivo¹².

A priorização do transporte motorizado individual também ganhou respaldo da administração municipal quando abriu a possibilidade estacionamentos subterrâneos na região central da cidade, um convite insustentável para que mais pessoas se desloquem de automóvel particular para as regiões já comprimidas por pessoas e veículos. Assim, através de um edital de manifestação de interesse, em agosto de 2011, o Prefeito José Fortunati lançou edital para dar início aos estudos

9 Há farto material disponível na internet sobre o tema da restrição dos veículos automotores nas cidades. À título de referência, sugerimos duas fontes: <http://www.emdec.com.br/eficiente/sites/portalemdec/pt-br/site.php?secao=noticiasgerais&pub=247>, <http://thecityfixbrasil.com/2012/01/16/buenos-aires-restringe-carros-centro/> Acesso em 09 de setembro de 2014 e o trabalho de Ricardo Brinco: BRINCO, Ricardo. Pedágio Urbano e gerenciamento do tráfego urbano: elementos para análise. Porto Alegre, FEE, 2014.

10 A fim de parecer que a abertura desta nova será benéfica para toda a cidade, a notícia agrega outros elementos. Transcrevemos aqui, com as palavras constantes na própria notícia: Como parte do Programa Cidade Integrada - Revitalização de Espaços Públicos, o prefeito José Fortunati assinou, nesta terça-feira, 30, no Paço Municipal, a ordem de início da revitalização do entorno da Praça XV, no Centro Histórico da Capital. O projeto prevê a colocação de novas luminárias, bancos, sinalização e arborização, além da abertura da rua José Montauray para o tráfego lento de veículos. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=160218&ASSINADA+ORDEM+DE+INICIO+DA+REVITALIZACAO+DA+PRACA+XV acesso em 29 de dezembro de 2014.

11 http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=66476&p_secao=3&di=2006-09-06. Acesso em 24 de agosto de 2015.

12 Sobre o movimento Largo Vivo, é possível encontrar mais em <https://www.facebook.com/groups/largovivo/?ref=ts&fref=ts> Acesso em 18 de agosto de 2015.

de viabilidade na implantação das vagas no subsolo. Dentre os locais indicados, constou a Praça Parobé, bem no centro da capital¹³. Ainda, em se tratando de obras no centro da cidade, vale lembrar o alargamento da Rua Andrade Neves.¹⁴

Independente das obras, vale destacar que a priorização do transporte motorizado individual sobre o coletivo e os deslocamentos a pé não estão refletidos apenas em obras. A programação semafórica também revela a priorização do tempo de quem se desloca pela cidade. A proposta de ampliação do tempo de travessia nas sinaleiras, que acabou se tornando lei por ter o Executivo perdido o prazo para vetar a proposta legislativa, teve posteriormente uma forte e inusitada reação do executivo: um teste, conduzido pela Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC, o qual tratou de sepultar a lei aprovada na Câmara Municipal que acabou sendo posteriormente revogada.¹⁵

Também não ficou impune outro cartão postal da cidade: a Avenida Edvaldo Pereira Paiva – conhecida popularmente como Avenida Beira Rio, essa foi, além de duplicada para privilegiar a fluidez do deslocamento motorizado, também reaberta parcialmente para a circulação de veículos automotores aos sábados, domingo e feriados. Trata-se, nas ideias aqui defendidas de um claro retrocesso já que, no passado, a referida avenida era fechada em toda a sua extensão.

A reabertura parcial, por decisão do Prefeito José Fortunati, se deu através do decreto 17.613, de 05 de janeiro de 2012, que voltou a permitir a circulação de veículos na avenida que costeia o Guaíba, tendo como uma das justificativas o *aumento considerável da frota de veículos que circula pelas vias de Porto Alegre e a fluidez do trânsito*¹⁶. Assim, restou revogado parcialmente o decreto Decreto 9.372, de 1989 do então Prefeito Olívio Dutra, que determinava o fechamento da via em toda a sua extensão. Duas visões distintas sobre a forma que os espaços públicos e a vias públicas devem ser ocupadas e utilizadas pelos munícipes. A duplicação da avenida ao logo do Guaíba, arrisca-se a dizer, visa atender o processo de expansão da cidade para a zona sul da cidade, o que acaba por gerar distâncias ainda maiores de deslocamento sem enfrentar o necessário tema dos vazios urbanos nas áreas já urbanizadas da cidade.¹⁷

13 http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=144401&PREFEITURA+LANCA+EDITAL+PARA+ESTACIONAMENTOS+SUBTERRANEOS Acesso em 09 de setembro 2014.

14 <https://vadebici.wordpress.com/2013/01/07/rua-andrade-neves-comeca-a-ser-alargada-hoje/> Acesso em 09 de setembro de 2014.

15 http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=22633&p_secao=56&di=2014-09-17. Acesso em 24 de agosto de 2015.

16 O referido decreto e as demais justificativas pode ser encontrado em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032750.DOC&l=20&u=%2Fnetahml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT> Acesso em 09 de setembro de 2014.

17 Críticas e movimentos contra a chamada especulação imobiliária da zona sul de Porto Alegre podem ser encontradas em <http://www.eusoufamecos.net/editorialj/expansao-imobiliaria-ameaca-a-preservacao-da-natureza-no-extremo-sul-de-porto-alegre/>; <http://poavive.wordpress.com/2009/09/17/tres-meninas/>; <http://apedemars.wordpress.com/>. Acesso em 09 de setembro de 2014.

Por óbvio, ao menos perante a opinião pública, há necessidade de se ter políticas voltadas para a chamada *mobilidade urbana sustentável*, mas a atual gestão municipal tratou de implementar tais políticas até onde não conflitasse com a priorização dada ao transporte por automóvel. Exemplo disso é, por um lado a aprovação, em 2009, do Plano Diretor Ciclovitário Integrado – Lei Complementar 626, que prevê a construção de uma rede 395 quilômetros de ciclovias na cidade; por outro, passados mais de seis anos, pouco mais de 20 quilômetros foram implantados. A cada inauguração de pequenos trechos de ciclovias – preocupação em agradar a opinião pública – fica evidente a falta de prioridade dada a quem se desloca de bicicleta: espaço limitado, sinalleiras específicas que retiram a fluidez e caminhos mais longos em relação a quem se desloca pela pista de rolamento são algumas das decisões “técnicas” tomadas na construção das ciclovias, tudo no intuito de não retirar o espaço do veículo automotor.

E o mesmo vale para o transporte coletivo. Mesmo com investimentos em faixas exclusivas em algumas vias, tais medidas são incomparáveis do ponto de vista do quanto se investe no transporte motorizado individual.

Esse rol de decisões tomadas pela atual administração municipal servem também como forma de demonstrar as distintas visões sobre os usos da cidade, e como tais visões podem se alterar ao longo do tempo. Com efeito, alguns exemplos de decisões de administrações municipais no passado mostram o olhar para a humanização da cidade e maior atenção aos pedestres¹⁸ com prioridade ao transporte coletivo. Em Porto Alegre, os anos 90 foram marcados por fechamento para os carros das ruas centrais e, nos finais de semana, a avenida Beira Rio era voltada para o desfrute da população em toda a sua extensão, conforme referido anteriormente.

No mesmo sentido, o transporte coletivo de melhor qualidade faz parte da história da cidade: a Carris, sociedade de economia mista sob o controle acionário do Município de Porto Alegre recebeu o título de melhor empresa de transporte coletivo do Brasil, prêmio concedido pela Associação Nacional de Transporte de Públicos – ANTP – em 1999 e 2001. Tal premiação não mais voltou a se repetir nos anos seguintes.

A diferença entre visões das administrações que se sucederam no comando político da cidade pode ser vista, inclusive, na maior obra viária já realizada nas últimas décadas: a Terceira Perimetral, a qual conta com grande quantidade de sinalleiras para pedestres e corredor exclusivo para o transporte coletivo, o que dá fluidez impar para quem se descola de ônibus. Tais opções – até hoje criticadas por

¹⁸ Esta tendência, de priorizar pedestres nas áreas centrais da cidade, também ocorreu na cidade de São Paulo, e é relatada por Sérgio Luís Abrahão que “as ruas pedestrianizadas tornaram-se assim nas principais protagonistas na recuperação de nossa área central”. In ABRAHÃO, Sérgio Luís. *Espaço público: do urbano ao político*. São Paulo: Annablume – Fapesp, 2008, p. 39.

retirarem espaço e, portanto, fluidez dos automóveis – estavam em sintonia com o próprio logotipo da Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC, criada em 1998, que tem no pedestre um elemento central.

O elenco dessa série de decisões políticas tomadas pela atual gestão demonstram a falta de visão que outras cidades, que já enfrentaram no passado o aumento na quantidade de veículos automotores, tiveram. Neste sentido, as políticas públicas da atual gestão estão na contramão da história e da melhor técnica, se dobrando ao desejo insustentável de uma minoria que se desloca de automóvel pelas ruas da cidade e que, boa parte dela, poderia optar pelo transporte coletivo, caso esse atendesse parâmetros mais aceitáveis de conforto, pontualidade, rapidez e acessibilidade.

A confirmar o equívoco das políticas implementadas pelo governo local, movimentos de vanguarda surgem na sociedade questionando as políticas rodoviaristas. Destes movimentos, a bicicleta acaba sendo um símbolo e instrumento de humanização, interação e mobilidade.

Mas a novidade histórica é que desta vez a bicicleta se torna um símbolo de luta social e de visão de vanguarda da cidade. Assim, muito além do lazer e do esporte, ocorre a virada paradigmática da bicicleta como um meio de transporte diário conectado com um modelo de cidade mais voltada para a escala humana.

Neste sentido, ativistas – ou cicloativistas – conectaram-se com uma rede internacional de pessoas que pensam e atuam sobre os problemas comuns das grandes cidades no que tange a esta necessária humanização dos espaços públicos, e que tem na bicicleta um ícone de conexão.

Em Porto Alegre, este movimento surge de forma mais clara a partir de 2010, inspirado na Massa Crítica, surgida duas décadas antes na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, questionando justamente a equivocada priorização do uso do transporte individual motorizado.

Mas um fato importante fez de Porto Alegre ainda mais singular: durante uma de suas celebrações¹⁹ o grupo foi atropelado, estas imagens rodaram o mundo²⁰, dando ainda maior visibilidade ao movimento da capital gaúcha. Deste fato lamentável surge uma iniciativa positiva: a realização do primeiro Fórum Mundial da Bicicleta na capital gaúcha, um ano depois do atropelamento, para marcar a data, em fevereiro de 2012. Na sequência do primeiro Fórum Mundial da Bicicleta, um segundo foi realizado em Porto Alegre, no ano seguinte e, a partir daí, ganhou sede em Curitiba, em 2014, Medellín, na Colômbia, em 2015, e Santiago, no Chile em 2016.²¹

19 A palavra celebração – ao invés de manifestação, protesto, passeio – é a mais utilizada pelos participantes da Massa Crítica, o que coloca em sintonia com os demais movimentos com foco nos espaços públicos abertos na cidade, em que o lúdico está sempre presente.

20 Imagens do atropelamento podem ser encontradas em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/02/um-ano-depois-atropelador-de-ciclistas-aguarda-julgamento-no-rs.html> e o protesto que reuniu aproximadamente duas mil pessoas dias depois pode ser visto em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/02/um-ano-depois-atropelador-de-ciclistas-aguarda-julgamento-no-rs.html>. Ambos com acesso em 10 de setembro de 2014.

Outra evidência da virada paradigmática – e de contestação a um modelo rodoviário de cidade – que a bicicleta como meio de transporte representa – pode ser percebida através do surgimento de inúmeras iniciativas que tem na bicicleta o elo entre as várias iniciativas. Com efeito, em 2011 e 2012 nascem duas novas associações civis em defesa da mobilidade por bicicleta: a Mobicidade²² e a Associação de Ciclistas de Porto Alegre – ACPA²³. Com esse perfil, de defesa da mobilidade urbana por bicicleta, duas outras entidades já atuavam neste campo. A Associação de Ciclistas da Zona Sul – ACZS, fundada em 1994, e o Laboratório de Políticas Públicas e Sociais – Lappus²⁴, fundado em 2005, este último realiza mensalmente a Escola da Bicicleta, desde 2011, ensinando gratuitamente e sem patrocinadores públicos ou privados adultos a andar de bicicleta.

Destaque também para a realização, pelo Lappus, do Desafio Intermodal²⁵, demonstrando que a bicicleta, em determinados horários, é o meio de transporte mais rápido quando comparado com ao automóvel ou mesmo ao transporte coletivo. Não é em vão que antigos militantes ²⁶desta causa optam por utilizar o sentimento de vantagem sobre os demais meios de transporte para incentivarem mais pessoas a aderirem à bicicleta, ao invés de centralizar seu convencimento no discurso ambiental ou altruístico. Mas é desnecessário elencar aqui as inúmeras outras iniciativas voltadas à bicicleta, seja no campo esportivo, no do lazer ou no de promoção institucional e de causas, tal como a infinidade de passeios temáticos realizados nos últimos anos.²⁷

Outro indicador a reforçar a bicicleta como elemento de uma cultura do encontro e da interação está na forma em que iniciativas, todas recentes, relacionadas a acessórios, vestuário e, até mesmo, a fabricação de bicicletas por artistas e empreendedores criativos locais tem se dado. É o caso dos Bicicletários imagi-

21 Para mais informações sobre os Fóruns, consultar em <http://forummundialdabici.org/>. Acesso em 11 de setembro de 2014.

22 <http://www.mobicidade.org/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

23 <http://acpa.org.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

24 <http://www.lappus.org/site/> Acesso em 11 de setembro de 2014. O autor é membro associado do Lappus.

25 Matéria jornalística sobre o Desafio Intermodal pode ser encontrada em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/05/bicicleta-vence-desafio-para-apontar-o-meio-de-transporte-mais-eficiente-no-transito-de-porto-alegre-3753992.html> Acesso em 11 de setembro de 2014.

26 É o caso da cicloativista mais conhecida no Brasil, Renata Falzoni, que usa como slogan o “Tá com pressa, vá de bike”. <http://www.falzoni.com.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

27 É o caso do passeio ciclístico da Emater <http://www.emater.tche.br/site/noticias/detalhe-noticia.php?id=15948>, da Unimed <http://zh.clicrbs.com.br/rs/vida-e-estilo/vida/noticia/2012/06/ex-prefeito-de-bogota-participa-de-passeio-ciclistico-em-porto-alegre-para-estimular-uso-da-bicicleta-3791529.html>, do Via vida, pela doação de órgãos e tecidos http://www.viavida.org.br/artigos_detail.asp?id=221 Agapan pela questão ambiental <http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRVVONIHZETjZEZhN2aKVVVB1TP> do Supermercado Nacional <http://vadebici.wordpress.com/2012/03/21/3o-passeio-ciclistico-de-porto-alegre-25-de-marco-no-nacional-da-zona-sul/>, da Justiça Federal, em seu aniversário: <http://www2.jfrs.jus.br/?p=4082>, da Ufrgs <http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/galerias/passeio-ciclistico-ufrgs-sobre-rodas-fotos-cadinho-andrade>, do Sindiatacadistas <https://www.facebook.com/Cicloatividade>. Importante destacar que este último, através do financiamento da sociedade, lançou a iniciativa de instalação de paraciclo nos estabelecimentos comerciais, conforme pode ser consultado em <http://www.cicloatividade.org.br/site/>. Todos as referencias aqui trazidas fora acessada em 11 de setembro de 2014.

nários²⁸, do La Buena²⁹, do Bikedrops³⁰, do Art Bike Bambo³¹, Chico Meu Filho³², Art Trike³³, Viny Bikes³⁴ e tantas outras iniciativas locais e que se distanciam de um modelo tradicional de fabricação e comércio. Tratam-se de produtos com viés artístico, artesanal, personalizado, longe da fabricação em escala, feitos de forma não profissional, evidências que sinalizam a bicicleta como elemento promotor do convívio e do reconhecimento da alteridade.

Neste mesmo sentido, invertendo a lógica consumista, o Brique da Bike³⁵, uma feira livre de venda e trocas de produtos usados realizados com frequência, é outra iniciativa que repercutiu na cidade, seguida posteriormente da Expobici³⁶, com um caráter mais amplo, incluindo também os estabelecimentos comerciais voltados para a venda de material e acessórios.

No campo dos passeios noturnos, ambiente de interação e contato direto com a cidade, dezenas de pessoas têm utilizado este espaço para se encontrar e fazer amizades. Do passeio noturno mais antigo, conhecido como o passeio do PoaBikers³⁷, surgiram outros, que a cada dia ganham mais adeptos. É o caso do Pedalegre³⁸, que na sua descrição, informa “a causa do grupo é única: o prazer de pedalar juntos”. Na zona sul da cidade, os passeios semanais são organizados pelo Dudu Bike³⁹.

Relacionados a temas específicos, outras iniciativas, mais militantes, e por causas bem definidas podem ser apresentadas. A Bicletagem Jardiniária⁴⁰ consiste num grupo de ciclistas que decide plantar árvores das mais variadas espécies pela cidade, num gesto que simboliza o cuidado e a necessidade de uma cidade sustentável ambientalmente. Outra iniciativa militante, e também recente, são As Cíclicas⁴¹, grupo de mulheres que aliam a bicicleta à discussão de gênero, incentivando outras mulheres a utilizarem o meio de transporte não motorizado.

A solidariedade também faz da bicicleta seu instrumento. Em Porto Alegre, de forma voluntária, os Bici Anjos⁴² auxiliam as pessoas iniciantes da bicicleta como

28 <http://www.bicicletariosimaginarios.com.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

29 <https://www.facebook.com/labuenacabeza?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

30 <https://www.facebook.com/bikedrops?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

31 <https://www.facebook.com/ArtBikeBamboo?fref=ts>. Acesso em 11 de setembro de 2014.

32 <https://www.facebook.com/chico.meufilho?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

33 <https://www.facebook.com/ARTTRIKE?fref=ts&fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

34 <https://www.facebook.com/viny.bikes?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

35 <https://pt-br.facebook.com/events/271652499581916/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

36 http://www.poabikers.com.br/?page_id=3305 Acesso em 11 de setembro de 2014.

37 http://www.poabikers.com.br/?page_id=1492 Acesso em 11 de setembro de 2014. Na realidade, o PoaBikers não organiza passeios noturnos, mas por divulgá-los acaba sendo conhecido, equivocadamente, como o organizador.

38 <http://www.pedalegre.com.br/index.php/features> Acesso em 11 de setembro de 2014.

39 <http://dudubike.com.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

40 <http://massacriticapoa.wordpress.com/2010/12/14/video-bicicletagem-jardiniaria/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

41 <http://ciclicas.wordpress.com/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

42 <http://bicianjo.wordpress.com/> Acesso em 11 de setembro de 2014.

meio de transporte, nas primeiras viagens, dando acompanhamento e orientação.

Experiência de grande aprendizado coletivo que merece referência é a Cidade da Bicicleta, uma casa sem uso que, emprestada pelo proprietário, foi transformada num espaço de convivência, festas e encontros. Na Cidade da Bicicleta, funcionava a Oficina Comunitária⁴³, que semanalmente abriu suas portas para receber pessoas interessadas em aprender a consertar a própria bicicleta com orientação voluntária de pessoas mais experientes em mecânica. A forma de gestão dessa iniciativa, na linha da Massa Crítica, era feita de forma horizontal e na cooperação dos que frequentavam este local⁴⁴.

Como se vê, são inúmeras as iniciativas que surgem na história recente da cidade. E é possível listar ainda os Bares temáticos como a Vulp⁴⁵, os serviços de tele entrega de bicicleta como a PedalExpress⁴⁶ e Velo Courier⁴⁷, a Pedalada Cantante do Bicicleta é Amor⁴⁸ e trabalhos acadêmicos desenvolvidos por estudantes de Porto Alegre que tratam do caso da bicicleta – como modalidade de transporte – na capital⁴⁹.

A bicicleta também tem um passado marcante na cidade. Vale lembrar que no passado distante de 1900, havia nada mais nada menos do que dois velódromos na cidade. Um da União Velocipédica⁵⁰ e outro, ainda mais antigo, da organização Rodforvier Verein Blitz⁵¹, situado na Rua Voluntários da Pátria. Historicamente mais recentemente na história da cidade também a bicicleta mereceu atenção, com a construção da ciclovia do bairro Ipanema em 1996 e o Caminho dos Parques nos anos 2000, ambos a revelar o caráter predominantemente de lazer que a bicicleta simbolizava⁵².

Assim, a descrição dessas iniciativas – sem a pretensão de esgotá-las – faz parte da crítica necessária que se faz ao modelo rodoviarista de cidade, refletido nas decisões da atual administração política da cidade, e que tem seu contraponto em vários movimentos surgidos recentemente na cidade, tornando a bicicleta um instrumento símbolo da reivindicação de uma cidade mais humana, baseada na interação social e na democracia.

43 <https://www.facebook.com/pages/Oficina-Comunit%C3%A1ria-da-Cidade-da-Bicicleta/299627866733119?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

44 Este espaço deixou de existir em 2013, na medida em que o proprietário solicitou a posse do imóvel. Mas um novo local já foi cedido pelo município e em breve deverá voltar a funcionar.

45 <https://www.facebook.com/vulpbicafe?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

46 <https://www.facebook.com/pedalexpresspoa?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

47 <https://www.facebook.com/chamaavelo?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.

48 <https://www.facebook.com/events/553055948088108/>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

49 Uma consulta na biblioteca da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com a palavra chave bicicleta revela 70 registros. Os mais recentes, a partir de 2010, tratam da bicicleta como meio de transporte, numa clara mudança de concepção que prevalecia no passado, da bicicleta como lazer ou esporte. Destaco apenas um deles: o trabalho de conclusão

Referências Bibliográficas

1. ABRAHÃO, Sérgio Luís (2008). **Espaço público: do urbano ao político**. São Paulo: Annablume - Fapesp.
2. BRINCO, Ricardo (2014). Pedágio Urbano e gerenciamento do tráfego urbano: elementos para análise. Porto Alegre, FEE.
3. BORN, Liane Nunes (2011). **A política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores**. In: Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos e MONTADON, Daniel Todtmann (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.
4. CLAVAL, Paul (1979). **Espaço e Poder**. Waltensir Dutra (trad.). Rio de Janeiro, Zahar.
5. MIRANDA, Antonio Carlos e CASCAES, João Carlos (Orgs.) (2013). **Brasil Não Motorizado: coletânea de artigos sobre mobilidade urbana**. Curitiba: La Bmol.
6. SGARBOSSA, Marcelo (2015). **A importância dos espaços públicos abertos e da mobilidade urbana para a democracia em Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Porto Alegre, RS. UFRGS.
7. <http://embarqbrasil.org/node/659> - Acesso em 09 de setembro de 2014.
8. <http://thecityfixbrasil.com/2012/02/09/frota-de-carros-cresce-10-vezes-mais-que-a-populacao-no-rs/> Acesso em 09 de setembro de 2014.
9. <http://www.transparencianacopa.com.br/obras>. Acesso em 18 de agosto de 2015.
10. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/porta_l_pmpa_novo/default.php?p_noticia=175826&BINARIO+DAS+AVENIDAS+PRAIA+DE+BELAS+E+BORGES+COMECA+NESTA+SEXTA Acesso em 22 de agosto de 2015.
11. <http://www.emdec.com.br/eficiente/sites/portalemdec/pt-br/site.php?secao=noticiasgerais&pub=247> , Acesso em 11 de setembro de 2014.
12. <http://thecityfixbrasil.com/2012/01/16/buenos-aires-restringe-carros-centro/> Acesso em 09 de setembro de 2014
13. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/porta_l_pmpa_novo/default.php?p_noticia=160218&ASSINADA+ORDEN+DE+INICIO+DA+REVITALIZACAO+DA+PRACA+XV acesso em 29 de dezembro de 2014.
14. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=66476&p_secao=3&di=2006-09-06. Acesso em 24 de agosto de 2015.
15. <https://www.facebook.com/groups/largovivo/?ref=ts&fref=ts> Acesso em 18 de agosto de 2015.
16. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/porta_l_pmpa_novo/default.php?p_noticia=144401&PREFEITURA+LANCA+EDITAL+PARA+ESTACIONAMENTOS+SUBTERRANEOS Acesso em 09 de setembro 2014.
17. <https://vadebici.wordpress.com/2013/01/07/rua-andrade-neves-comeca-a-ser-alargada-hoje/> Acesso em 09 de setembro de 2014.
18. http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=22633&p_secao=56&di=2014-09-17. Acesso em 24 de agosto de 2015.
19. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032750.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsi-rel%2Fsimpl.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT> Acesso em 09 de setembro de 2014.
20. <http://www.eusoufamecos.net/editorial/expansao-imobiliaria-ameaca-a-preservacao-da-natureza-no-extremo-sul-de-porto-alegre/>; Acesso em 11 de setembro de 2014.
21. <http://poavive.wordpress.com/2009/09/17/tres-meninas/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
22. <http://apedemars.wordpress.com/> . Acesso em 09 de setembro de 2014.
23. <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/02/um-ano-depois-atropelador-de-ciclistas-aguarda-julgamento-no-rs.html> Acesso em 11 de setembro de 2014.
24. <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/02/um-ano-depois-atropelador-de-ciclistas-aguarda->

de curso de Ciências Sociais apresentado ao Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Com o título "De bike eu vou": Um estudo antropológico sobre o uso da bicicleta em Porto Alegre/RS, a acadêmica Danielle Soares Pires de Oliveira mergulhou no universo da bicicleta da capital gaúcha. O trabalho de conclusão traz inclusive ilustrações de inúmeras manifestações e atividades envolvendo a bicicleta na cidade. A produção intelectual tendo como tema central a bicicleta não é, obviamente, restrita a Porto Alegre. Apenas para citar uma obra recente e de abrangência nacional, inclusive com estudos de casos, basta consultar MIRANDA, Antonio Carlos e CASCAES, João Carlos (Orgs.) Brasil Não Motorizado: coletânea de artigos sobre mobilidade urbana. Curitiba: La Bmol, 2013.

50 <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A114/N173/html/Seculo.htm> Acesso em 10 de setembro de 2014.

51 http://pt.wikipedia.org/wiki/Rodforvier_Verein_Blitz Acesso em 10 de setembro de 2010.

52 A primeira iniciativa trata-se de uma ciclovia na beira do Guaíba, e é freqüentada aos finais de semana por pessoas a passeio. O Caminho dos Parques, por sua vez, além de ligar parques da cidade, só funcionava aos domingos.

- julgamento-no-rs.html. Acesso em 10 de setembro de 2014.
25. <http://forummundialdabici.org/> . Acesso em 11 de setembro de 2014.
 26. <http://www.mobicidade.org/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 27. <http://acpa.org.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 28. <http://www.lappus.org/site/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 29. <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/05/bicicleta-vence-desafio-para-apontar-o-meio-de-transporte-mais-eficiente-no-transito-de-porto-alegre-3753992.html> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 30. <http://www.falsoni.com.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 31. <http://www.emater.tche.br/site/noticias/detalhe-noticia.php?id=15948>, Acesso em 11 de setembro de 2014.
 32. <http://zh.clicrbs.com.br/rs/vida-e-estilo/vida/noticia/2012/06/ex-prefeito-de-bogota-participa-de-passeio-ciclistico-em-porto-alegre-para-estimular-uso-da-bicicleta-3791529.html>, Acesso em 11 de setembro de 2014.
 33. http://www.viavida.org.br/artigos_detail.asp?id=221 Acesso em 11 de setembro de 2014.
 34. <http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRVVONIYHZETjZEH2aKVVVB1TP>
 35. <http://vadebici.wordpress.com/2012/03/21/3o-passeio-ciclistico-de-porto-alegre-25-de-marco-no-nacional-da-zona-sul/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 36. <http://www2.jfrs.jus.br/?p=4082>, Acesso em 11 de setembro de 2014.
 37. <http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/galerias/passeio-ciclistico-ufrgs-sobre-rodas-fotos-cadinho-andrade>, Acesso em 11 de setembro de 2014.
 38. <https://www.facebook.com/Cicloatividade>. Acesso em 11 de setembro de 2014.
 39. <http://www.bicicletariosimaginarios.com.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 40. <https://www.facebook.com/labuenacabeza?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 41. <https://www.facebook.com/bikedrops?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 42. <https://www.facebook.com/ArtBikeBamboo?fref=ts>. Acesso em 11 de setembro de 2014.
 43. <https://www.facebook.com/chico.meufilho?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 44. <https://www.facebook.com/ARTTRIKE?ref=ts&fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 45. <https://www.facebook.com/viny.bikes?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 46. <https://pt-br.facebook.com/events/271652499581916/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 47. http://www.poabikers.com.br/?page_id=3305 Acesso em 11 de setembro de 2014.
 48. http://www.poabikers.com.br/?page_id=1492 Acesso em 11 de setembro de 2014.
 49. <http://www.pedalegre.com.br/index.php/features> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 50. <http://dudubike.com.br/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 51. <http://massacriticapoa.wordpress.com/2010/12/14/video-bicicletagem-jardinaria/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 52. <http://ciclicas.wordpress.com/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 53. <http://bicianjo.wordpress.com/> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 54. <https://www.facebook.com/pages/OficinaComuni-C3%1ria-da-Cidade-da-Bicicleta/299627866733119?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 55. <https://www.facebook.com/vulpbicicafe?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 56. <https://www.facebook.com/pedalexpresspoa?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 57. <https://www.facebook.com/chamaavelo?fref=ts> Acesso em 11 de setembro de 2014.
 58. <https://www.facebook.com/events/553055948088108/>. Acesso em 12 de setembro de 2014.
 59. <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A114/N173/html/Seculo.htm> Acesso em 10 de setembro de 2014.
 60. http://pt.wikipedia.org/wiki/Rodforvier_Verein_Blitz Acesso em 10 de setembro de 2010.

Da Responsabilidade dos Geradores de Resíduos Sólidos Urbanos: Uma Análise do Novo Código de Limpeza Urbana do Município de Porto Alegre à Luz da Lei Federal nº. 12.305/10

Por

Marília Longo do Nascimento¹

Resumo

O presente artigo, dentro da análise da interlocução do direito ambiental com o direito urbanístico, sob o viés da sustentabilidade nas cidades, apresenta o novo código de limpeza urbana do Município de Porto Alegre, restringindo seu escopo ao paralelo da norma local à regra-geral da gestão dos resíduos sólidos, trazidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. A lei alterou a lógica da responsabilidade exclusiva pela gestão dos resíduos sólidos ao poder público, compartilhando-a, agora, com todos aqueles que integram o ciclo de vida do produto. A tarefa de detalhar a responsabilidade dos geradores, prescrita na lei federal, incumbe às normas locais, como elemento essencial a efetividade das políticas de manejo dos resíduos sólidos.

Palavras-chave: Sustentabilidade – Resíduos Sólidos – Responsabilidade Compartilhada

1. Introdução

Nos últimos cem anos a população urbana mundial cresceu de 10% para 50%; no Brasil, estima-se que 80% da população viva nas cidades². Com o crescimento dos centros urbanos, o direito urbanístico deixou de se ocupar exclusivamente do arranjo físico territorial das cidades: o urbanismo ocupa-se do território como um todo, inclusive dos aspectos do meio ambiente, com o objetivo de que seus cidadãos usufruam de qualidade de vida nos espaços urbanos.

O objeto do direito urbanístico é bastante vasto. Segundo o Código de Urbanismo francês³, é assim compreendido:

“O território francês é patrimônio comum da Nação. Cada autoridade pública é gestora e garantidora do território, dentro de suas competências. Para garantir, sem discriminação, às populações atuais e futuras qualidade de vida, condições

1 Bacharel em Direito pela PUCRS. Mestre em Direito Ambiental pela Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Vice-Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RS. Advogada. Porto Alegre/RS – marilialongo@gmail.com/End. Com. Rua Cel. Bordini, 689/601. (51) 9866.8283/3516.8283

2 IBGE. Censo Demográfico. 2000.

3 Art. L110.

de moradia, emprego, serviços e transportes, atendendo a diversidade de demandas e recursos; para gerenciar os usos do solo de forma econômica, assegurar a proteção dos meios naturais e da paisagens, assim como segurança e salubridade pública; para promover o equilíbrio entre as populações residentes das zonas urbanas e rurais; e para racionalizar as demandas de deslocamentos, as autoridades públicas harmonizarão, dentro de suas autonomias, seus planejamentos e as suas decisões sobre a utilização do território.”

Os elementos do meio ambiente são objeto do direito urbanístico, que busca uma harmonia entre todos os aspectos que compõem os centros urbanos. Segundo a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei Federal n.º 6.938/81, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁴.

Muitas vezes a difícil compreensão do meio ambiente dentro das cidades deve-se a uma limitada percepção do meio ambiente apenas enquanto meio natural, compreendido em todos os seus elementos: água, ar, solo, flora e fauna. No entanto, integra a noção de meio ambiente o meio artificial, construído pelo homem. No ensinamento de José Afonso da Silva:

“A qualidade do meio ambiente urbano constitui mesmo um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a “qualidade do meio ambiente artificial nas comunidades urbanas está claramente influenciada, porquanto suceda nos meios, natural e obra do homem, que se acham diretamente inter-relacionados”⁵.

Os espaços urbanos, que compõem o meio ambiente, são objeto do direito ambiental, assim como o direito urbanístico, que regula a ocupação e os usos do solo. Diante dessa perspectiva, direito ambiental e o direito urbanístico não podem ser tratados separadamente. Conforme ensina Paulo Affonso Leme Machado⁶, devemos “conciliar o desenvolvimento de nossas cidades, sua expansão demográfica, sua trajetória econômica, com hábitos saudáveis de vida, em ambiente puro e agradável”. Apesar de evidente, a relação entre urbanismo e meio ambiente, poucas vezes é assim tratada e o debate das matérias é feito de forma apartada.

Ciente da premente necessidade de interlocução das matérias, e de forma a delimitar o tema a ser abordado no presente artigo, restringir-se-a a análise do diálogo do direito ambiental com o direito urbanístico a análise da disciplina do saneamento básico “*lato sensu*” nos centros urbanos, restringindo-a a duas de suas

4 Art. 3º, I.

5 Direito Urbanístico e Meio Ambiente. In: Direito Ambiental: meio ambiente urbano. Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado organizadores. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.P. 1183.

6 MACHADO, Paulo Affonso L. Urbanismo e Poluição – aspectos jurídicos”. Revista da AJURIS – n. 13 – julho/1978.

formas que são a gestão dos resíduos sólidos e a limpeza urbana, especificamente no Município de Porto Alegre, sob o viés da responsabilidade dos cidadãos, enquanto agentes essenciais à execução pelo Poder Público das Políticas de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

Um elo entre o direito urbanístico e o direito ambiental está inscrito no direito de todos à cidade⁷, como direito fundamental da pessoa humana, que garante a todos acesso às oportunidades que a vida urbana oferece. Retornando ao conceito francês de urbanismo, identifica-se algumas destas oportunidades como sendo: moradia, transporte, serviços e proteção da natureza.

A garantia do direito à cidade, inscrito no Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257/01, se dará quando “garantido o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”⁸. Portanto, o direito à cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbana, de forma integrada, harmônica.

A criação desses espaços urbanos, em que o cidadão possa alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado⁹, passa necessariamente pela presença de todos os 04 (quatro) instrumentos do Saneamento básico:

- Fornecimento de água potável;
- Coleta e tratamento de esgoto;
- Gestão dos resíduos sólidos; e
- Limpeza urbana.

Com o advento da Política Nacional de Saneamento Básico em 2007, Lei Federal n.º 11.445/07, foi apresentado aos gestores públicos as diretrizes para saneamento no Brasil, dentre elas compreendida a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos¹⁰. Mas foi a Política Nacional de Resíduos Sólidos¹¹, sancionada em 2010, que trouxe de fato os instrumentos necessários para garantir

7 “É possível afirmar que o Estatuto alinha a preocupação com a proteção ambiental às diretrizes da gestão democrática por meio da participação da população (método de implantação da lei) e ao direito a cidades sustentáveis (seu objetivo maior, sua utopia concreta).” MARCHESAN, Ana Maria M. Preservação Ambiental e Ocupação do Espaço Urbano à Luz do Estatuto da Cidade. In: Direito Ambiental: meio ambiente urbano. Edis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado organizadores. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011. P. 342

8 Art. 2º, I.

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

10 Art. 3º, I, c – “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;”

11 Lei Federal n.º 12.305/10

o manejo dos resíduos sólidos urbanos de forma a contribuir com a garantia do exercício do direito humano à cidade.

Da análise detalhada do conceito de “direito à cidade sustentável”¹² do Estatuto da Cidade, evidencia-se a compreensão de que a gestão dos resíduos é parte integrante da noção de cidade. Porém, a forma como os geradores de resíduos e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana estão lidando com os resíduos sólidos até o momento, caminhou em sentido contrário ao da orientação de construção de uma harmonia entre os elementos que compõem as cidades.¹³ A almejada sustentabilidade, que orienta para um espaço socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado¹⁴, parece utopia nos espaços urbanos brasileiros.

Na reflexão do sociólogo Robert Park¹⁵: *“se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refaz a si mesmo.”* A essa reflexão acompanha a noção de que o direito à cidade, por mais que seja um direito humano, não pode ser concebido simplesmente como um direito individual, ele demanda um esforço coletivo, segundo HARVEY¹⁶.

Percebemos que nossas vidas nas cidades têm sido estressantes, frustrantes e de alienação, marcadas pela segregação e desigualdades sociais, que não contribuem para a felicidade e o bem-estar humano. Se PARK está correto na sua percepção sobre a cidade como um espaço em que o homem refaz a si mesmo, temos que mudar estes rumos, refazendo nossos espaços urbanos através de ações individuais, integradas e encadeadas, construídas por meio de um esforço coletivo de manutenção e melhoria dos espaços públicos com vistas a garantia do direito à cidade e à qualidade de vida, garantido constitucionalmente¹⁷.

Analisando o atual quadro de nossas cidades, jogando as luzes sobre o

12 A União, os Estados e os Municípios devem considerar a sustentabilidade como componente da sua estratégia política conjugando meio ambiente, economia e aspectos sociais. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD/ECO92. Agenda 21

13 Importante lembrar a provocação feita pela Promotora de Justiça Ana Maria M. Marchesan que designa cidade sustentável como uma “utopia concreta” (vide nota 6).

14 “A questão da sustentabilidade, assim, coloca-se sobre o tripé da economia, sociedade e meio ambiente, que devem estar equilibrados. E cabe ao Poder Público propiciar o equilíbrio entre esses fatores, buscando meios de compatibilizar o desenvolvimento econômico, com a proteção do meio ambiente. Há que se proceder ao controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras ou passíveis de provocar a degradação ambiental, sem inviabilizar, na medida do possível, empreendimentos e os empregos por eles gerados”. GRANZIERA, Maria Luiza M. Meio Ambiente Urbano e Sustentabilidade. In: Meio Ambiente: meio ambiente urbano. Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado organizadores. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.p. 1245-1246.

15 On Social Control and Collective Behavior. Chicago: Chicado Universitu Press. 1967, p.3.

16 HARVEY, David. MARICATO, Ermínia ... [et al.]. A liberdade da cidade, in Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil, 1.ª edição, São Paulo: Boitempo, 2013

17 Constituição Federal. Art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

saneamento básico¹⁸, podemos afirmar que estamos longe de atingir o que inscrevemos no Estatuto da Cidade. Urge a necessidade de refazermos nossas cidades de forma sustentável!

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos é um propulsor para refazer as cidades e diminuir as desigualdades sociais. Além de introduzir novos objetivos e princípios, inovou, especialmente, quanto à responsabilidade dos geradores de resíduos, através da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Introduziu elementos capazes de promover a inserção social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis.

De volta aos centros urbanos, observa-se que os problemas enfrentados nas cidades brasileiras são analisados apenas sob o viés das consequências, sem perquirir as causas, nem investir na solução destas, tais como: enchentes, alagamentos, que desabrigam moradores e impedem a circulação de pedestres e veículos; elevados gastos públicos; mendicância e violência; superlotação dos hospitais.

Segundo Pacheco Fiorillo:

“É notório que o lixo urbano agride de forma imediata e mediata os valores relacionados com a saúde, habitação, lazer (direito à felicidade), segurança, direito ao trabalho e outros. No tocante ao meio ambiente natural, o lixo urbano consegue, ao mesmo tempo, agredir solo (...), a água (...), e o ar.”¹⁹

Muitos desses problemas estão atrelados a má gestão dos resíduos sólidos nos centros urbanos: resíduos mal acondicionados e deixados nas ruas fora dos horários de coleta são levados pelos ventos e pela chuva, entupindo bueiros, ocasionando enchentes; o descarte incorreto dos resíduos, sem segregar os orgânicos dos recicláveis, faz com que muitos dos resíduos que têm capacidade de serem reciclados, sejam enterrados em aterros sanitários, resultando em elevados custos públicos com transporte e descarte²⁰; o descarte de resíduos em cursos d'água, em locais inadequados, especialmente em bairros pobres de periferia, ocasionam a proliferação de vetores, contaminação das águas e a disseminação de doenças, sendo responsável por um significativo volume de pessoas nos hospitais públicos e por gastos públicos com medicamentos²¹.

18 Segundo senso do IBGE, apenas 35% das residências possuem ligação com rede coletora, sendo considerado nestes dados, residências com ou sem fossa séptica ligadas a rede. IBGE, Esgotamento sanitário. 2009.

19 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, e RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável. São Paulo: Max Liamonad, 1997.

20 Os resíduos recicláveis são um produto que tem valor econômico, e como tal são capazes de gerar empregos e renda (foi apurado pelo IPEA em 2012, que o Brasil deixa de ganhar 8 bilhões de reais por ano em negócios relacionados à reciclagem – estamos colocando literalmente dinheiro no lixo).

21 OMS aponta que as doenças respiratórias, decorrentes dos problemas de poluição dos centros urbanos, são a 3ª causa de morte no mundo, ficando 8 posições a frente das mortes por acidentes com veículos automotores (11ª colocação). In: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs310/en/>

A gestão dos resíduos sólidos urbanos afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, comprometendo a efetivação do direito à cidade sustentável. A PNRS e seus instrumentos pretendem ser capazes de contribuir para a redução dos desequilíbrios ocasionados pela má gestão dos resíduos nos centros urbanos. A lei altera a antiga lógica de atribuição exclusiva do Poder Público na execução de políticas ambientais e urbanas, guardando simetria com a Constituição Federal, art. 225, que atribui ao Poder Público e a Coletividade a defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A partir de agora, são responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos todos os geradores, impondo uma mudança de paradigmas e adequação das responsabilidades. A Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe as normas gerais e os instrumentos: aos Municípios cabe a adequação e execução de suas normas. A cidade de Porto Alegre acompanhou o novo marco legal dos resíduos sólidos, cumpre analisar a efetividade das normas locais com vistas a garantia do direito à cidade sustentável, através da distribuição de responsabilidades ao geradores de resíduos.

2. Responsabilidades dos Geradores de Resíduos Sólidos a partir da Lei 12.305/10

Após 20 anos de discussão no Congresso Nacional, a Lei n.º 12.305 foi aprovada no dia 02 de agosto de 2010 e instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. No mesmo ano, a lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.404. O cerne da Política Nacional de Resíduos Sólidos é a definição dos princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes e metas relativas à gestão integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, assim como a atribuição de responsabilidades dos geradores de resíduos e do Poder Público.

Algumas das responsabilidades dos geradores de resíduos já haviam sido disciplinadas por outras normas, a exemplo da Política Nacional de Saneamento Básico²² e Resoluções do CONAMA, tais como a resolução 307/2002, que disciplina os resíduos da construção civil, e a resolução 416/2009, que trata do descarte de pneus inservíveis.

A lei federal da PNRS é a norma geral sobre a matéria e impõe aos Estados e Municípios a uniformização de suas leis, atendendo ao disposto no art. 24, V e VIII, da CF, que dispõe sobre a competência concorrente da União e dos Estados.

A PNRS norteia todas as atividades que geram resíduos²³, estabelece medidas concretas quanto à responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos e introduz um importante elemento para a gestão dos resíduos: a avaliação do ciclo de vida dos produtos (art. 3º, IV).

²² Lei Federal n.º 11.445/07

²³ A exceção dos rejeitos radiotivas, regulados por legislação específica (art. 1º, § 2º).

A Lei n.º 12.305 conceituou gerador de resíduos sólidos como sendo as “pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo” (art. 3º, IX).

Com base nesse conceito, afirma-se que política nacional dos resíduos traz uma quebra de paradigma: ela substitui a antiga concepção de que os resíduos eram de responsabilidade exclusiva dos Municípios, pela ideia de que a responsabilidade agora é de todos que de alguma forma geram resíduos.

Ao longo da lei federal, o conceito de gerador de resíduos sólidos é detalhado, com foco no texto do art. 25, que define gerador como o Poder Público, o setor empresarial e a coletividade. Esse rol é desmembrado quando a lei aborda o tema “ciclo de vida dos produtos”²⁴, detalhando os responsáveis²⁵ e suas obrigações.

Dessa forma, pode-se afirmar que são destinatários da Política Nacional de Resíduos Sólidos os responsáveis pelos resíduos sólidos, nos termos do art. 3º, IX.

A forma como os geradores de resíduos sólidos devem exercer suas responsabilidades está inscrita nas premissas da PNRS (art. 7º, II): não gerando resíduos ou reduzindo a sua geração. Não sendo possível adotar essas medidas, avança-se para a gestão e o gerenciamento dos resíduos propriamente ditos, priorizando a prevenção, a reutilização, a reciclagem e o tratamento, para só então admitir a disposição final dos rejeitos em aterros.

Orientam a responsabilidade dos geradores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana os princípios da prevenção, cooperação e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, descritos no art. 6º da PNRS.

Segundo o marco legal dos resíduos sólidos, os cidadãos, enquanto consumidores, são orientados a assumir responsabilidades pré-consumo: antes de adquirir um produto, o consumidor deve se questionar se de fato necessita daquele bem, refletindo sobre a necessidade de não gerar resíduos; bem como se aquele bem ao final de seu ciclo de vida pode ser reutilizado ou reciclado, objetivando a redução na geração de resíduos, a reutilização e a reciclagem.

Essas cotidianas questões devem ser feitas com base nos princípios, objetivos e responsabilidades definidas pela PNRS: espera-se, neste caso, que o direito faça a cultura.

Dessa feita, os consumidores devem adotar posturas com vistas a atingir os objetivos da política: “*não geração, redução, reutilização, reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos*”.

De outro lado, esses objetivos refletem nas responsabilidades pós-consumo dos cidadãos: disponibilizar de forma adequada os resíduos para a coleta, e

24 Art. 30 e seguintes.

25 Art. 3º, XVII: “os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos”.

nos casos em que tenham sido implementados sistemas de logística reversa, devolver os resíduos nos locais indicados (art. 6º).

A lei não traz um detalhamento maior quanto às responsabilidades dos consumidores, detalhamento esse que deverá vir através dos planos e leis municipais, definindo, por exemplo, programas de educação ambiental e regras claras sobre o que é de fato “disponibilizar os resíduos de forma adequada”. O Código de Limpeza Urbana de Porto Alegre, ocupou-se de detalhar tais responsabilidades.

Outrossim, as responsabilidades do setor empresarial, enquanto gerador de resíduos sólidos, são definidas de forma mais detalhada, pois a lei previu diversos instrumentos, uns facultativos, outros obrigatórios, dependendo da atividade econômica, para implementar os princípios, objetivos e metas da PNRS. As responsabilidades do setor empresarial estão expressas da seguinte forma no art. 31:

“Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm as seguintes responsabilidades:

- Investir no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem e que gerem menor quantidade de resíduos possível; bem como divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos.”

Essas responsabilidades elencadas não são obrigatórias, até que a venha a lei exigindo ações concretas e prazos para que tais objetivos sejam atingidos.

Ademais, de forma a contribuir significativamente para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, os geradores de resíduos elencados no art. 20, estão sujeitos a elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, devendo, entre outras obrigações, conter (art. 21): metas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos, à reutilização e à reciclagem; e explicitação dos responsáveis por cada etapa do gerenciamento dos resíduos sólidos.

A norma federal definiu as responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos, para além das responsabilidades dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana – vide Capítulo III. Muitas delas já podem ser adotadas de imediato pelos cidadãos e pelo setor empresarial, outras dependerão de regulamentação local para sua efetivação, bem como da execução de políticas públicas de coleta seletiva, educação ambiental e compostagem, entre outras orientadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. A partir deste marco legal, todos, Poder Público e coletividade, devem assumir a responsabilidade pela correta gestão dos resíduos sólidos, pensada antes mesmo da sua geração até a sua destinação final.

3. Manejo dos Resíduos Sólidos no Município de Porto Alegre pós-PNRS, à luz do Novo Código de Limpeza Urbana

O Novo Código de Limpeza Urbana do Município de Porto Alegre veio alinhar as normas locais às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, detalhando responsabilidades dos geradores de resíduos.

A necessidade de adequar políticas públicas de saneamento básico ao desenvolvimento sustentável, com vistas a concretização de direitos humanos, impõe aos Municípios a revisão da gestão dos resíduos sólidos urbanos adotadas até a publicação da Lei 12.305/10. Se Porto Alegre há muito havia adotado uma das diretrizes da Política, a coleta seletiva, de certa forma, essa foi ineficiente, diante da adoção de uma lógica linear de gestão pública dos resíduos: ineficiência evidenciada diante do volume de resíduos segregados em contraponto ao volume de resíduos gerados e encaminhados ao aterro sanitário. Para melhorar esse quadro, deve-se adotar a nova perspectiva de responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e dos gestores públicos para o manejo dos resíduos sólidos nos centros urbanos.

Diante disso, passa-se a análise da nova legislação portoalegrense de limpeza urbana, sob o prisma da assunção eficaz de responsabilidade de seus cidadãos com vistas a correta aplicação da PNRS.

Aprovada por unanimidade pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre, em 19 de dezembro de 2013, e sancionada em 08 de janeiro de 2014, a Lei Complementar 728/2014 instituiu o Novo Código Municipal de Limpeza Urbana, aproveitando os bons ventos trazidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. Ao revogar a Lei Complementar 234/1990, o Município de Porto Alegre iniciou sua longa caminhada rumo a uma verdadeira compreensão do espírito da Lei Federal 12.305/10, focando na adaptação do poder de polícia municipal à PNRS.

Destacam-se, em uma primeira análise, três pontos inovadores da Lei Complementar 728/14: (a) detalhamento das responsabilidades dos geradores no pós-consumo; (b) incremento dos atos lesivos à limpeza pública, das infrações e sanções aplicáveis; e (c) aprimoramento do sistema fiscalizatório.

Apesar de as sanções impostas aos geradores de resíduos que não cumprirem as normas parecerem o forte do Novo Código, é o aprimoramento do processo fiscalizatório e a inclusão das cooperativas de catadores no processo de gestão os pontos altos da nova lei.

As multas pelos descartes incorretos de resíduos há muito existiam na legislação municipal de Porto Alegre (art. 43 da LC 234/90), mas nunca foram de fato aplicadas. Mesmo que os valores anteriores fossem irrisórios perto dos atuais aplicados, se já tivessem sido exigidos anteriormente, poderiam ter sido responsáveis por mudar a cultura de seus cidadãos.

A Lei de Porto Alegre reforçou o que já estava previsto na PNRS: necessária participação do cidadão²⁶, responsável pelo resíduo que gerou, tanto para o descarte adequado dos resíduos sólidos, quanto para a reinserção dos materiais na cadeia produtiva. Neste sentido, a lei detalha as obrigações de descarte, indicando horário, dias, locais e forma de acondicionamento dos resíduos para a coleta realizada pelo órgão titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

Além de prever normas de pós-consumo aos geradores em geral, o código de limpeza urbana impôs aos comerciantes a obrigatoriedade de disporem em seus espaços comerciais recipientes identificados e separados para a coleta de resíduos recicláveis e orgânicos (art. 21). De igual sorte, determinou aos órgãos da Administração Pública Municipal a obrigatoriedade de segregarem seus resíduos, sob pena de multa (art. 20 e parágrafo único).

Em matéria de responsabilidade dos geradores, o Município deixou de abordar a responsabilidade dos geradores de não gerarem resíduos, ou reduzir a sua geração, espera-se que as campanhas de educação socioambiental foquem seus esforços nestes temas, tão essenciais a efetividade da gestão urbana dos resíduos sólidos.

A nova lei portoalegrense reforçou o sistema de multas, prevendo multas de R\$ 263,65 a R\$ 4.221,21 para o descarte irregular de resíduos sólidos. O intuito da lei é gerar pressão psicológica na população para a correta destinação dos resíduos sólidos, e foca especialmente no cidadão comum que, individualmente não é um grande gerador de resíduos mas que somados, produzem o maior volume de resíduos sólidos gerados nos centros urbanos.

A noção de responsabilidade compartilhada por todos aqueles que integram o ciclo de vida dos resíduos sólidos, prevista pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi abordada pela lei municipal com destaque ao papel dos cidadãos, do poder público e do setor comercial.

O aspecto social que compõe o conceito de cidade sustentáveis foi incorporado ao código de limpeza urbana ao prever a inclusão dos catadores de materiais recicláveis, como agentes ambientais do manejo dos resíduos sólidos urbanos. Se a PNRS já havia previsto a necessidade de “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e reciclagem nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”, com vistas a “emancipação econômica dos catadores”, a lei municipal precisou avançar sobre o tema. Ao prever no art. 66 a autorização do Município de contratar cooperativas para realizarem os serviços de coleta seletiva, sinalizou o espaço para a construção de um novo paradigma das contratações públicas²⁷ no Município de Porto Alegre e para a execução dos servi-

26 Art. 6º - O gerador de resíduo sólido será responsável pelo acondicionamento e pela apresentação dos resíduos sólidos por ele dispostos para a coleta, até o momento do recolhimento pelo DMLU.

27 A lei federal n.º 8.666, art. 24, XXVII – “É dispensável a licitação:

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutili-

ços de coleta tão onerosos ao Erário e pouco eficientes no aspecto socioambiental. O catador tem vocação para esse serviço, se beneficiará financeiramente da destinação adequada dos resíduos para a reciclagem²⁸, orientará o cidadão quanto ao correto cumprimento do código de limpeza urbana, orientando-os a segregarem corretamente seus resíduos.

Por fim, a lei previu a participação dos cidadãos enquanto fiscais da lei, estimulando as denúncias pelos mais diversos meios (Art. 45).

O novo Código de Limpeza Urbana do Município de Porto Alegre trouxe elementos para a auxiliar na reconstrução da cidade mais sustentável, em respeito ao Estatuto da Cidade, e ao direito de todos a uma adequada qualidade de vida nos centros urbanos. Porém, deve ampliar o alcance de suas ações, executando medidas inseridas na lei: contratação de cooperativas de catadores para a coleta seletiva dos resíduos recicláveis, ações permanentes de educação socioambiental e tratamento adequado dos resíduos orgânicos.

Ademais, em paralelo à PNRS, a lei municipal se eximiu de prever medidas e incentivos a não geração de resíduos ou a redução, perdendo uma oportunidade de estimular o cumprimento da lei sem a aplicação de sanções, mas bonificando aqueles que cumprem adequadamente os comandos legais. Seja através de pagamento por serviços ambientais, seja em descontos de impostos.

A construção adequada da lei será posta a prova quando do seu cumprimento e sentida no processo de gestão dos resíduos sólidos do Município de Porto Alegre. Os mecanismos previstos devem ser postos em prática: os geradores devem cumprir com suas responsabilidades e o poder público deve fiscalizar adequadamente.

4. Conclusões

- A interlocução do direito urbanístico e do direito ambiental se dá na execução do direito de todos a cidades sustentáveis, nele compreendido o direito ao saneamento ambiental e a um meio ambiente sadio, para o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.
- A gestão dos resíduos sólidos é parte integrante da noção de saneamento. A partir da Lei 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – todos os geradores de resíduos passaram a ser responsáveis pela sua gestão.
- O Poder Público Municipal, enquanto executor da política de resíduos só-

záveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

28 "Art. 4º O Executivo Municipal adotará a coleta seletiva e a reciclagem de materiais como formas de tratamento dos resíduos sólidos, encaminhando os resíduos recicláveis a unidades de triagem devidamente cadastradas no DMLU."

lidos deve detalhar as responsabilidades dos geradores, respeitando os princípios e objetivos da PNRS.

- A gestão dos resíduos sólidos é parte das cidades. A adequada gestão reduz as desigualdades sociais, os impactos ambientais e os problemas de saúde pública.
- São destinatários da PNRS todos os geradores de resíduos sólidos. A lei federal norteia todas as atividades que geram resíduos, estabelece medidas concretas quanto à responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos e introduz um importante elemento da gestão dos resíduos: a avaliação do ciclo de vida dos produtos.
- O marco legal dos resíduos sólidos impôs a todos, Poder Público e Coletividade, o dever de assumir suas responsabilidades pela correta gestão dos resíduos.
- Aos Municípios compete detalhar as normas sobre o manejo dos resíduos sólidos.
- A lei portoalegrense destacou a necessária participação do cidadão tanto para o descarte adequado dos resíduos sólidos, quanto para a reinserção dos materiais na cadeia produtiva. Deixou também de abordar a responsabilidade dos cidadãos no pré-consumo.
- O Código de Limpeza Urbana do Município de Porto Alegre, Lei Complementar 728/14, alinhou as normas locais às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, detalhando responsabilidades dos geradores de resíduos.

Referências bibliográficas

1. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, e RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
2. GRANZIERA, Maria Luiza M. **Meio Ambiente Urbano e Sustentabilidade**. In: Meio Ambiente: meio ambiente urbano. Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado organizadores. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.
3. HARVEY, David / MARICATO, Ermínia ... [et al.]. **A liberdade da cidade**, in Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil, 1.ª edição, São Paulo: Boitempo, 2013.
4. MACHADO, Paulo Affonso L. **Urbanismo e Poluição – aspectos jurídicos**”. Revista da AJURIS – n. 13 – julho/1978.
5. MARCHESAN, Ana Maria. Org. MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Preservação Ambiental e Ocupação do Espaço Urbano à Luz do E/2statuto da Cidade**. In: Direito Ambiental: meio ambiente urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.
6. PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967.
7. SILVA, José Afonso da. Org. MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Urbanístico e Meio Ambiente**. In: Direito Ambiental: meio ambiente urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.
8. Organização Mundial da Saúde. OMS. The top 10 causes of death. Disponível em <http://www.who.int/media-centre/factsheets/fs310/en/>. Acesso em 29/07/2015.

Planos Diretores e Controle de Constitucionalidade: os vícios de procedimento

Por

Vanêscá Buzelato Prestes¹

Resumo

Os planos diretores são leis de competência municipal, devem ser elaborados a partir de critérios técnicos e submetidos a participação popular. A participação popular, por meio das diversas formas de sua expressão, integra o procedimento para aprovação da lei do Plano Diretor e daquelas que o alteram. A inobservância desse procedimento resulta em um vício formal que macula com o vício da inconstitucionalidade a lei aprovada.

Palavras-chave: Plano Diretor – Competência Municipal – Art. 182 Constituição Federal – Participação Popular – Controle de Constitucionalidade – Vício de procedimento

1. Introdução

A partir da Constituição Federal de 1988, os planos diretores passam a ser leis em sentido formal e material. Antes disso, eram consideradas leis de efeito concreto. Disso resulta a inserção no controle de constitucionalidade de leis no Brasil, em especial de leis municipais, haja vista a competência constitucional para elaboração e aprovação de planos diretores ser dos municípios, a teor do que dispõe o artigo 182 da Carta Magna.

Ao longo destes 27 anos de Constituição, houve uma evolução jurisprudencial importante no controle de constitucionalidade de leis municipais.

A discussão sobre o controle de constitucionalidade em tese de lei municipal suscitou amplo debate acadêmico e jurisprudencial mesmo antes da Constituição de 1988².

A Constituição de 1988 pôs fim à discussão, autorizando os Estados a instituir representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais frente à Constituição Estadual, nos termos do que dispõe o art. 125, § 2º da CF. A matéria chega ao STF a partir da interposição de recursos extraordinários decorrentes das decisões dos Tribunais de Justiça. Assim, com o passar dos anos, questões foram sendo examinadas pelos Tribunais de Justiça e pelo STF, afirmando entendimentos e consolidando temas de competência muni-

1 Mestre em Direito PUC-RS, especialista em direito municipal pela ESDM, doutoranda na Università del Salento – Itália, professora de direito urbanístico, ambiental e municipal e procuradora municipal de Porto Alegre – RS.

2 Sobre o histórico e o tema, ver MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: 2006, p. 330 e ss

cial, no âmbito do controle material de competência.

Visa, o presente artigo, debater o tema do controle de vício formal de constitucionalidade, mais especificamente o que vem sendo reconhecido como um vício de procedimento na elaboração dos planos diretores. Na sistemática atual, diversas Constituições Estaduais preveem a participação popular na etapa de elaboração de planos diretores, sendo que a ausência dessa tem resultado na declaração de inconstitucionalidade de planos diretores, culminando com o reconhecimento de um vício de procedimento. A demais, diversas decisões têm reconhecido o caráter técnico da lei dos planos diretores, agregando exigências neste sentido às leis respectivas também na etapa de sua elaboração prévia.

Esses dois aspectos serão examinados neste artigo, fazendo demonstrar que a disciplina jurídica vigente estabelece um vício formal de procedimento na elaboração de planos diretores, que deve ser cumprido na etapa preliminar do envio ao Legislativo. Além disso, essa etapa prévia introduz uma outra variável, que é o vício de iniciativa. O vício de iniciativa, apesar de não implicar aumento de despesas, trata-se de matéria técnica que necessita estar compatível com o microssistema urbano-ambiental, motivo pelo qual vem sendo reconhecido também o vício de iniciativa para algumas destas matérias.

2. Competência constitucional para elaboração de planos diretores

A Constituição de 1988 reconhece municípios como entes federativos, a teor do que dispõem os arts. 1º e 18º. Ser ente federativo implica ter competências constitucionais, ou seja, poderes-deveres para dar consecução prática ao estabelecido na Constituição. As competências municipais expressas são aquelas previstas no art. 30 e aquela estabelecida pelo art. 182 da CF.

O art. 182 integra o Capítulo destinado à Política Urbana do nosso país. Trata-se do Capítulo II do título correspondente a Ordem Econômica e Financeira. Juntamente com os Princípios Gerais da Atividade Econômica (I), da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária (III) e do Sistema Financeiro Nacional (IV), está prevista a Política Urbana (II).

O art. 182 tem a seguinte redação:

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Observa-se que há várias afirmativas contidas neste artigo.

A primeira delas é que o Plano Diretor é lei em sentido formal, pois deve ser aprovado pela Câmara de Vereadores. Disso decorre a impropriedade de planos, leis de uso do solo ou de zoneamento feitas por decreto, muito comuns no Brasil até bem pouco tempo. Ou aquelas formas de delegação ao Poder Executivo, autorizando a estabelecer zoneamento, regime urbanístico ou definição de usos por Decreto. A substituição do urbanismo normativista por regras de flexibilização ocorre no Brasil todo e, em tese, dialoga com o princípio da sustentabilidade urbano-ambiental, pois tem incidência tópica, a partir de especificidades decorrentes da área a ser trabalhada. Todavia, há de se ter cautela. Muitas destas delegações podem estar eivadas de inconstitucionalidade, na medida em que exceder ao poder regulamentar, que, no Brasil, não é autônomo,³ é hierarquicamente inferior à lei, não podendo criar direito ou restrições de direitos.⁴

A função do poder regulamentar⁵ é de extrema relevância à explicitação técnica do conteúdo da lei, para (a) emitir regras orgânicas e procedimentais para boa execução da lei (ex: imposto de renda), (b) precisar conceitos e (c) caracterizar fatos e comportamentos que necessitem de avaliação técnica (ex. regulamento de medicamentos, condições de segurança de veículos, normas de prevenção contra incêndios). Os conceitos urbanísticos estão inseridos nesta última categoria, existindo um amplo espectro de aplicação do poder regulamentar no âmbito urbano-ambiental, desde que observados os limites constitucionais.⁶

A segunda é que, sendo lei em sentido formal e material, não é mais lei de efeitos concretos. Está sujeita, portanto, ao controle de constitucionalidade, assim

3 Art. 84 Constituição Federal. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Sobre poder regulamentar ver também inc. VI do art. 84 que se refere a matéria objeto de Decreto, mas que não afetam o conteúdo aqui desenvolvido.

4 Art. 5º, inc. II Constituição Federal. Ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

5 Sobre o tema, consultar: CLÉVE, Clémerson. A Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: RT, 1993. E, MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 6ª. ed. (ver., ampl. e atual.) São Paulo: Malheiros, 1995.

6 Em São Paulo, o Tribunal de Justiça daquele Estado fulminou as Operações Concertadas pretendidas pelo Município, com base no seguinte argumento da violação ao princípio da delegação de atribuição entre os poderes e na ofensa ao princípio, segundo o qual não é dado ao Poder Executivo, mediante mero ato administrativo alterar índices urbanísticos e características de uso e ocupação do solo, uma vez que, na dicção do art. 181 da Constituição Bandeirante, matéria jaez, além de outras correlatas, devem ser disciplinadas por lei e apenas por lei. A Lei Municipal declarada inconstitucional por aquele Tribunal (Lei Nº. 11.773/95), dispunha sobre o Programa Direito à Moradia. Tornava possível a construção de área maior do que a prevista na Lei de Zoneamento em troca de pagamentos feitos pelo particular-interessado, destinando-se este dinheiro para construções populares. O debate judicial iniciou em 1997 e, por ter sido concedida a liminar fulminou a lei municipal que autorizava ao Município aplicá-la e se deu no âmbito dos limites constitucionais à delegação de atribuições.

como qualquer outra lei em nosso país. Em se tratando de lei municipal, está submetida às peculiaridades decorrentes da forma de controle de constitucionalidade de lei municipal, especialmente o controle concentrado que é feito pelo Tribunal de Justiça do Estado. A inconstitucionalidade deve ser alegada confrontando com as Constituições Estaduais respectivas. No âmbito do controle difuso de constitucionalidade, aplica-se a sistemática das demais leis, podendo o julgador declarar a respectiva inconstitucionalidade no caso concreto.

Decisão do STJ, cujo Relator foi o Ministro Luiz Fux, julgando Recurso Especial em Ação Popular, é exemplo disso. Nesta ação, o STJ julgou procedente o pedido de não aplicação de lei municipal que alterou zoneamento, por ser lei de efeitos concretos e contrária ao interesse público.⁷ Acolheu argumento de que a transformação de loteamento residencial para de uso misto foi unicamente para atender interesses de algumas pessoas, inclusive de vereador do Município, que ali pretendiam construir motéis. Entendeu que a Lei Municipal 1.310/97 padece de vícios, uma vez que foi promulgada para atender determinadas pessoas, deixando de estabelecer regras gerais, abstratas e impessoais.

Do STF, temos a Ação Direta de Inconstitucionalidade sem redução de texto, envolvendo a interpretação do art. 56 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. A decisão não retira da lei o comando legal, porém, atribui interpretação constitucional a artigo do Plano Diretor, sendo que a atuação administrativa fica vinculada à respectiva interpretação. No caso, a discussão era sobre instrumento que existe no Plano Diretor de Porto Alegre denominado EVU (Estudo de Viabilidade Urbanística). A interpretação constitucional pleiteada e deferida em juízo, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade sem redução de texto, determina que o EVU não pode substituir o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e está assim ementada:⁸

CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA. C.F., art. 225, § 1º, IV. I. – Cabe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. C.F., art. 225, § 1º, IV. II. RE Provido. Agravo Improvido.

Importante decisão em matéria de direito urbanístico ocorrerá na Repercussão-Geral que foi reconhecida em 10/12/2010 na ação cautelar N. 2.383/DF, em ação proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios envolvendo a lei aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal cujo tema é a vinculação de projetos urbanísticos – no caso são condomínios de Brasília – ao Plano Diretor.

7 Recurso Especial Nº. 474.475 – SP (2002/0108946-1).

8 RE – AGR 396541/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, em 14/06/05.

O Município de Belo Horizonte foi admitido como “amicus curiae”. A decisão adotada nesse caso servirá de parâmetro para a interpretação da função do plano diretor⁹.

A terceira é que há um conteúdo mínimo para os planos diretores observarem. Este conteúdo está densificado no art. 42 do Estatuto da Cidade e veremos no item seguinte deste artigo.

De todo o exposto constata-se que há uma disciplina constitucional dos planos diretores, densificada em legislação infraconstitucional e que vem sendo debatida e decidida pelos Tribunais Superiores.

3. Exigências constitucionais e infraconstitucionais para elaboração de planos diretores – ênfase na Constituição do Rio Grande do Sul

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XII, dispõe:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...].

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, em seu artigo 177, parágrafo 5º, determina:

§ 5º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

9 RE 607940 RG / DF - DISTRITO FEDERAL
REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. AYRES BRITTO

Julgamento: 09/12/2010

Publicação

DJe-109 DIVULG 07-06-2011 PUBLIC 08-06-2011

EMENT VOL-02539-03 PP-00433

RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RECD0.(A/S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

RECD0.(A/S) : CAMÁRA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : SIDRAQUE DAVID MONTEIRO ANACLETO E OUTRO(A/S)

Ementa

CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS. Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano.

O parágrafo 5º, acima transcrito, na verdade obedece aos princípios estabelecidos no *caput* e parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, onde resta explicitada a condição de Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, assegurando o acesso popular no processo de formação da vontade estatal.

Importante referir, neste passo, as observações de Maricelma Rita Meleiro sobre o tema:

A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a presença da soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de “democracia participativa”. (MELEIRO, Maricelma Rita. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p. 86.)

Na mesma linha, as ponderações de Nelson Saule Júnior:

“O princípio da soberania popular fundamenta a participação popular como requisito constitucional do Plano Diretor, primeiro como elemento condicionante à existência de mecanismos democráticos no processo de sua elaboração no âmbito do Poder Público municipal (Executivo e Legislativo). A participação popular propicia uma nova relação entre o Estado e a sociedade, onde a cidadania ativa se transforma no elemento condicionante para o estabelecimento das leis, políticas e instrumentos inerentes às funções de governo e administração. A sociedade, com as práticas de cidadania ativa, forma novas posturas e comportamento perante o Estado, assumindo a co-responsabilidade na gestão da coisa pública, na promoção das políticas públicas destinadas a garantir e concretizar direitos.

O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar o seu cumprimento, no exercício do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto, os grupos sociais marginalizados têm de ser reconhecidos e incorporados pelos sistemas de gestão e controle de políticas públicas criadas com fundamento nesse princípio constitucional. (SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 61.)

Assim, considerando o preceito estabelecido no artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, que assegura a participação popular, mediante a cooperação das associações representativas, no planejamento municipal para a instituição de

diretrizes urbanas, tal participação se transforma em requisito para verificar a constitucionalidade da lei que fixa diretrizes gerais no Município. Nessa linha, a aprovação de diretrizes urbanas sem o prévio envolvimento da comunidade em sua discussão implica vício formal de inconstitucionalidade, pois viola direito assegurado às entidades comunitárias de participação na sua discussão. E, gize-se, a comunidade aqui referida e protegida pela lei não é somente a diretamente interessada, mas todos aqueles interessados em interagir no processo de gestão. Muitas vezes há interesses contrários que no decorrer dos debates afloram e se aproximam. Este procedimento prévio se presta ao processo possível de concertação, justamente por permitir explicitar os interesses antagônicos e obrigar ao diálogo possível.

A melhor exegese do comando constitucional conduz ao entendimento de que, para que se alcance a plenitude da gestão democrática, é necessária a real participação da sociedade na discussão do regime urbanístico.

Impositiva a disponibilização de espaço público de discussão acerca da matéria objeto da mencionada legislação, no intuito de que a participação popular implemente a condição de validade da produção legislativa.

Nesse sentido, leciona Nelson Saule Júnior:

A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, forma de uso e ocupação do espaço urbano).

O Plano Diretor como instrumento do planejamento participativo, para garantir o direito da comunidade de participar de todas as fases do processo, deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos. Com relação ao direito à informação devem ser constituídos sistemas regionais e setoriais de informações sobre a cidade acessíveis à população em biblioteca, terminais de computadores, publicações (diário oficial), cadastros, mapas disponíveis nos órgãos públicos. O Direito à informação obriga o Poder Público a prestar informações sobre todos os atos referentes ao processo do Plano Diretor, como fornecer as propostas preliminares do plano e publicar a minuta de projeto de lei do plano.

Com relação ao direito à participação devem ser estabelecidos mecanismos de participação para todas as fases do processo do Plano Diretor, desde o direito de iniciativa popular, de apresentação de propostas e emendas ao plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas públicas através de referendo ou plebiscito mediante a solicitação da comunidade. A audiência pública, como instrumento de participação popular do processo legislativo, é requisito obrigatório

para a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal. (SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 63.)

Ora no regime democrático em que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único, da CF), a vontade popular é expressa de diferentes maneiras. De um lado, pode ser exercida mediante a eleição, “pelo voto direto e secreto” (art. 14, *caput*, da CF), de representantes, como também, de outro lado, pode ser exercida por intermédio de instrumentos que possibilitem a exteriorização direta e imediata da vontade do titular do poder, instrumentos de que são exemplos o plebiscito e o referendo (art. 14, I e II, da CF). São as denominadas democracia direta ou participativa e democracia indireta ou representativa.

É exemplo de materialização da democracia participativa a norma do art. 177, § 5º, da Constituição Estadual do RS, elevada a requisito de validade do processo legislativo de leis relativas a políticas urbanas cuja inobservância determina a inconstitucionalidade formal da lei objeto desta ação direta.

Neste sentido, são inúmeras as decisões do TJRS, sendo, as abaixo citadas, exemplos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM JESUS. LEI MUNICIPAL N.º 2.422/06. PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (ART. 177, § 5º, DA CE). INOBSERVÂNCIA.

Ação direta em que se postula a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, dispondo acerca do plano diretor urbano do Município de Bom Jesus. A norma do art. 177, § 5º, da CE, concretizando o princípio da democracia direta ou participativa, exige, como requisito de validade do processo legislativo, a efetiva participação da comunidade na definição do plano diretor do seu Município. Insuficiência da única consulta pública realizada pelo Município de Bom Jesus. Inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 177, § 5º, da CE, da Lei n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, do Município de Bom Jesus. Concreção também da norma do art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade. Precedentes. JULGARAM PROCEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70029607819, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, JULGADO EM 25/01/2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, pois editada

sem que promovida a participação comunitária, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70028427466, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: FRANCISCO JOSÉ MOESCH, JULGADO EM 20/07/2009)

ADI LEI MUNICIPAL. REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

É inconstitucional a Lei Complementar nº 333-2006 do Município de Santa Cruz do Sul que versa sobre matéria típica de plano diretor ou de lei que fixa diretrizes do território. Trâmite sem qualquer consulta popular. Ofensa ao art 177, § 5º, da Constituição Estadual. Precedentes. JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70020527149, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: MARIA BERENICE DIAS, JULGADO EM 12/11/2007)

Importante destacar que o mandamento constitucional é cogente tanto para elaboração de novos planos diretores como para alteração dos existentes. O TJRS já se pronunciou inúmeras vezes sobre o tema. A inexistência de participação popular como requisito de procedimento a ser realizado antes do envio do projeto de lei ao Legislativo municipal e para debater e aperfeiçoar seu conteúdo, faz com que leis aprovadas sem tal requisito sejam evitadas do vício formal de inconstitucionalidade.

Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUÁIBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO - FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DA DEVIDA PUBLICIDADE - RISCO DE PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO PELA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA VIABILIZAR A ALTERAÇÃO PREVISTA NA LEI IMPUGNADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19, 177, § 5º E 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 29, INCISO XII E 37 "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70008224669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 18/10/2004).

ADIN. BENTO GONCALVES. LEI COMPLEMENTAR N. 45, DE 19 DE MARÇO DE 2001, QUE ACRESCENTA PARAGRAFO UNICO AO ART-52 DA LEI COMPLEMENTAR N. 05, DE 03 DE MAIO DE 1996, QUE INSTITUI O PLANO DIRETOR URBANO

DO MUNICIPIO. O ART-177, PAR-5 DA CARTA ESTADUAL EXIGE QUE NA DEFINICAO DO PLANO DIRETOR OU DIRETRIZES GERAIS DE OCUPACAO DO TERRITORIO, OS MUNICIPIOS ASSEGUREM A PARTICIPACAO DE ENTIDADES COMUNITARIAS LEGALMENTE CONSTITUIDAS. DISPOSITIVO AUTO-APLICAVEL. VICIO FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E NA PRODUCAO DA LEI. AUSENCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL SOBRE POLITICA URBANA DEVEM OBEDECER A CONDICIONANTE DA PUBLICIDADE PREVIA E ASSEGURACAO DA PARTICIPACAO DE ENTIDADES COMUNITARIAS, PENA DE OFENSA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. OFENSA AO PRINCIPIO DA SEPARACAO DOS PODERES E VIOLACAO FRONTAL AO PAR-5 DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70002576239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/04/2002)

De outra parte, a Constituição do Estado, em consonância com a Carta Magna, contempla a obrigatoriedade do planejamento em matéria urbanística, que hoje se apresenta institucionalizada, através de expressa previsão constitucional.

Sobre o tema Gesta Leal, ao comentar o artigo 182 da Constituição Federal, na obra organizada por Canotilho, JJ, Mendes, Gilmar Ferreira, Sarlet, Ingo e Streck, Lênio¹⁰, assim se manifesta:

“em qualquer planejamento local que tenha por escopo a gestão do espaço urbano, tal qual o Plano Diretor, para ter validade e eficácia, deve congrega em suas normas o respeito àqueles elementos e princípios constitucionais, sob pena de inconstitucionalidade.”

É nesse sentido a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, realçando que, atualmente, “o processo de planejamento passou a ser um mecanismo por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental, na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social”.

E, mais adiante, conclui o renomado autor: “O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciados do respectivo processo” (Direito Urbanístico Brasileiro”, pág. 162, Malheiros Ed., 1997, pág. 86).

Nesse assunto, a Constituição Federal, em diversas passagens, alude ao dever de planejar, em geral e em matéria urbanística especialmente, ao se referir à competência para elaborar planos de ordenação do território (artigo 21, inciso IX), plano de desenvolvimento equilibrado da atividade econômica (artigo 174, § 1º) e os planos definidores da política de desenvolvimento urbano (artigo 182).

10 Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013

Interessa, sobretudo, em Direito Urbanístico, a letra do artigo 30, inciso VIII, da Lei Maior, segundo a qual compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O importante é que a obrigatoriedade da execução de planos prévios em matéria urbanística e a sua posterior consideração pelos legisladores não se restringe ao plano urbanístico geral, como é o plano diretor, como também aos planos parciais e especiais, referentes à ordenação jurídico-urbanística do solo, dentre os quais está o que trata da expansão da cidade e, portanto, o relativo ao estabelecimento dos perímetros urbanos.

Nesse particular, é pertinente a observação de JOSÉ AFONSO DA SILVA, baseada na experiência alemã relatada por JOSEFF WOLFF, no sentido de que o planejamento é “o princípio de toda atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo. Deve ter uma ideia clara do que seja desejável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe” (ob. cit., pág. 32).

Logo, é evidente que se trata de matéria sujeita a prévio planejamento específico, se não tiver sido feito quando da elaboração do plano diretor. Em qualquer hipótese, portanto, exige-se a atividade administrativa do planejamento, a ser feita pelos especialistas dos órgãos executivos incumbidos dessa tarefa.

E é isto que está posto nos arts. 176 e 177, *caput* e § 2º, da Carta Magna Estadual¹¹.

No que respeita ao conteúdo técnico dos planos diretores, o Estatuto da Cidade estabelece a exigência de requisitos mínimos, podendo ser assim resumido: a) delimi-

11 Art. 176 - Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a: I - melhorar a qualidade de vida nas cidades; II - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana; III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas; IV - prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano; V - promover a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana; VI - integrar as atividades urbanas e rurais; VII - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana; VIII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas; IX - promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda; X - preservar os sítios, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural; XI - promover o desenvolvimento econômico local; XII - preservar as zonas de proteção de aeródromos, incluindo-as no planejamento e ordenação referidos no “*caput*”. Art. 177 - Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)

§ 1º - Os demais Municípios deverão elaborar diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade, nestas incluídas a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)

§ 2º - A ampliação de áreas urbanas ou de expansão urbana deverá ser acompanhada do respectivo zoneamento de usos e regime urbanístico.

tação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para a utilização desses, na forma do art. 5º da lei regente; b) disposições contidas nos arts. 25,¹² 28,¹³ 29,¹⁴ 32¹⁵ e 35¹⁶ do Estatuto da Cidade e c) sistema de acompanhamento e controle. Veja-se que os artigos mencionados estão dentre aqueles que não exercem função regulamentar, motivo pelo qual dependem de lei e, por isso, devem constar do plano diretor, lei regente das funções sociais da cidade. Este sistema de acompanhamento e controle exige a criação de ferramentas que monitorem o crescimento e a expansão da cidade, permitam visualizar a aplicação dos instrumentos de intervenção urbanística utilizados, em especial a outorga onerosa, a transferência do direito de construir, as operações urbanas e o direito de preempção, bem como registrar as informações relevantes cadastrais do território da cidade, servindo como mecanismo de conhecimento da realidade local. Para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas sujeitas a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos há uma disciplina específica para o plano diretor, incluída pela Lei N. 12.608/12, que alterou o Estatuto da Cidade. Dita disciplina exige o mapeamento das áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, levando em consideração as cartas geotécnicas¹⁷, apontando, exigências que são

12 Direito de Preempção.

13 Outorga onerosa direito de construir.

14 O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

15 Operação urbana consorciada.

16 Transferência do direito de construir.

17 Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

normas gerais a serem observadas para ampliação do perímetro urbano, a saber: a) delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; b) definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; c) definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; d) previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; e) definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural e f) definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território e de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

O TJSP tem entendido que a matéria urbanística deve ter origem no Executivo, haja vista os elementos técnicos necessários à lei urbanística. O excerto que segue é exemplo disso e reproduz uma linha de entendimento sobre o tema. Neste artigo, objetivamos dar notícia deste entendimento, ficando para outro momento debater e aprofundar o tema. Segue a decisão:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 48.421-0/2 – TJSP (Relator Desembargador CUBA DOS SANTOS), relativo a norma que alterou zona de uso delimitada na Planta de Zoneamento do Plano Urbanístico Básico de Americana, como constou do seu Plano Diretor. Tal ação foi julgada procedente, justamente por haver o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça então entendido que a iniciativa do processo legislativo, em se tratando de projetos que alterem o plano diretor, é do Prefeito. Na oportunidade, citando outros julgados desta Corte (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 24.919-0 e 47.198-0), anotou o Acórdão lição que bem resolve a hipótese em julgamento: “Embora também a mesma Lei Orgânica não tenha colocado a matéria sob a iniciativa do Poder Executivo local, cumpre esclarecer a natureza de tal lei – Plano Diretor –, cuidando de múltiplos aspectos urbanísticos a serem resolvidos por quem detenha o Poder Regulamentar. Walline ensina que tal poder deve ser exercido pelo Executivo, pois o Legislativo não pode cuidar de prescrição que contenha detalhe normativo e técnico; falta-lhe competência técnica para esse fim – Cf *Traité Élémentaire de Droit Administratif* – Librairie du Recueil Sirey, 5ª ed., pág. 37.

4. Vícios materiais e Vícios Formais de constitucionalidade – o vício de procedimento como um vício formal

A estrutura de formação das leis está prevista na Constituição Federal e é na Constituição que também está estabelecido os conteúdos de projetos de lei que

devem ser originários ou de origem dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. O art. 61 da CF dispõe sobre este conteúdo.

Da disposição constitucional resulta que os projetos de lei que versem sobre conteúdo de iniciativa reservada pela Constituição a um dos Poderes e que sejam originários em outro Poder sejam maculados por um vício de inconstitucionalidade de proposição, por ser contrário ao disposto na Constituição Federal. Por isso, é que o Poder executivo, por exemplo, não pode criar ou suprimir cargos no Poder Judiciário. A origem de projeto de lei com esse conteúdo deve ser do Poder Judiciário. Este vício se denomina vício de iniciativa.

Já os vícios formais materiais de constitucionalidade dizem respeito aos entes federativos que legislaram sobre o conteúdo da matéria sem ter competência constitucional para tanto. É competência clássica da União emitir moeda, a teor do que dispõe o art. 21, VII, da CF. Não podem Estados e Municípios fazê-lo, sob pena da lei que for aprovada para tanto ser declarada inconstitucional, pois só a União pode emitir moeda, nos termos da CF. Isto seria caracterizado como vício material de inconstitucionalidade.

Mas, e a necessidade de participação popular para aprovação e alteração de planos diretores examinada neste artigo, o que seria? Vício formal ou vício material de inconstitucionalidade?

Em nosso entendimento, a ausência de participação popular é um vício formal da modalidade procedimento. Disto decorre que além do vício de iniciativa que é espécie do vício formal, o direito reconheceu mais uma modalidade dentro do vício formal, qual seja, o vício de procedimento. Não basta a iniciativa ser constitucionalmente prevista, há requisitos prévios de procedimento a serem adimplidos antes do envio do projeto de lei ao Legislativo Municipal. Estes requisitos são tanto o aporte de elementos técnicos que informaram a elaboração da lei e a alteração dos planos diretores, quanto a participação popular, a oitiva da população sobre esse conteúdo. E, gize-se, não significa que o Poder Executivo deva aderir a decisão da população. Significa, isto sim, que os elementos trazidos devem ser analisados pelo Executivo antes da tomada de decisão. Por isso, trata-se de um requisito de procedimento¹⁸.

5. Conclusões

Os planos diretores são leis de competência municipal, devem ser elaborados a partir de critérios técnicos e submetidos a participação popular. A participação popular, por meio das diversas formas de sua expressão, integra o

¹⁸ Para Niklas Luhmann há uma legitimação por meio da participação em procedimentos. E há uma função legitimadora na fundamentação das decisões. Sobre o tema ver: Luhmann, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Trad. de Maria da Conceição Corte Real. Brasília: Editora UNB, 1980

procedimento para aprovação da lei do Plano Diretor e daquelas que o alteram. A inobservância deste procedimento resulta em um vício formal que macula, com o vício da inconstitucionalidade, a lei aprovada. A Constituição do RS prevê expressamente a participação popular no processo de elaboração e alteração de planos diretores. A inobservância desse requisito de procedimento tem resultado em uma série de declarações de inconstitucionalidade de leis que alteram planos diretores.

A disciplina constitucional e o disposto no Estatuto da Cidade denotam a profunda mutação ocorrida nas exigências jurídicas para elaboração de um plano diretor. Para além do ordenamento físico-territorial, tarefa tradicional do instrumento, os planos diretores regulamentam a gestão do território e precisam refletir a realidade local, tendo capacidade de intervir nesta. Decisões judiciais como as examinadas neste artigo reforçam a necessidade de revisitação do processo de planejamento de modo que ele observe os requisitos de procedimento previstos na Constituição, tanto atinentes a necessidade de aporte de todo conteúdo técnico, quanto da participação popular prévia ao envio do projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal.

Referências bibliográficas

1. CANOTILHO, JJ, MENDES, Gilmar Ferreira, SARLET, Ingo e STREEK, Lênio. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013
2. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 3ª ed. Atualiz – São Paulo: Saraiva, 1995
3. LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Trad. de Maria da Conceição Corte Real. Brasília: Editora UNB, 1980
4. MELEIRO, Maricelma Rita. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999
5. MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: 2006
6. PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010
7. SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007
8. SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Ed., 1997
9. PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006
10. _____ e VIZZOTTO, Andrea. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, série concursos, 2009

